

## **Politiques de l'emploi : pourquoi ça ne marche pas ?**

Yannick L'Horty

Journée de formation du 7 février –MSE- Partenariat APHEC et PSE

Notes prises par N.Gineste

La question de l'évaluation des politiques de l'emploi, au départ plutôt macro-économistes ont évolué vers la micro-économie et les marchés locaux de l'emploi, les disparités spatiales et locales de l'emploi et vers l'évaluation de l'impact des politiques de l'emploi et plus largement des politiques sociales, comme par exemple le RSA et fonds d'expérimentation pour la jeunesse, toutes évaluées notamment une évaluation d'impact (protocole évaluant la randomisation (tirage au sort groupe test et témoin et enquêtes dans le temps : nouvelles techniques d'évaluation depuis 2006/2007). Depuis quelques semaines comité d'évaluation des territoires d'excellence de l'égalité hommes-femmes : 230 actions de terrain dans neuf régions. Yannick L'Horty se dit très attaché à la question de l'administration de la preuve (il fait parmi d'un groupe informel d'économistes appelé les randomistas)

La définition administrative des politiques de l'emploi est l'ensemble des actions publiques contribuant à améliorer la situation de l'emploi. Pour se faire, trois conditions doivent être respectées : l'existence d'une offre d'emploi (poste de travail ou demande de travail), celle d'un candidat disponible et enfin que les deux se rencontrent, c'est l'appariement. Parmi ces trois conditions, aucune n'est suffisante mais les trois sont nécessaires, d'où des politiques assez compliquées, multi-objectifs : soutenir l'offre, la demande et améliorer l'appariement en quantité et en qualité. Il en résulte un grand nombre de dispositifs visant plusieurs fonctions, plusieurs publics car elles sont historiquement catégorielles (secteur, zone, jeunes, séniors) arsenal juridique (site de la Dares source de référence qui met à jour les dispositifs ; onglet principales mesures, tableau gigantesque). Les dépenses publiques consacrées aux politiques de l'emploi représentent 105 milliards d'euros, 5 points de PIB.

On peut les classer ainsi :

- dépenses générales 41 Mds(y compris les exonérations générales des charges comme la politique d'exonération dites Fillon – 20 milliards- )

- dépenses ciblées 50 milliards dont dépenses passives (indemnisation du chômage)
- dépenses « en lisière » de 14 milliards d'euros dont dépenses de lutte contre l'exclusion comme le RSA minima social remplaçant RMI et API.

Triple A :

**Adéquation** : Il s'agit d'adapter la mesure aux publics ou aux besoins. Par exemple les seniors, très touchés par l'allongement de la durée du chômage nécessite un dispositif public idoine.

**Activation** (dépenses actives et passives dans la logique de l'OCDE ; mettre une dépense ou une recette au service de l'emploi : exemple des cotisations sociales (objet premier) à enveloppe donnée, réorganisation afin de la rendre favorable à l'emploi du fait d'effets à priori connus (Le Monde du 6 février) CICE pacte de responsabilité, progressivité des prélèvements sociaux favorables à l'emploi, c'est le même principe pour l'indemnisation du chômage, activation des dépenses passives pour les rendre favorable à l'emploi => frontière des politiques de l'emploi s'élargissent

**Accompagnement** : Volet monétaire et non monétaire (indemnisation, RSA, exonération mais discussion des contreparties Nv barème pour rendre le retour à l'emploi payant mais aussi nouvelle gouvernance et nouveau accompagnement nouvelles distributions des tâches entre CAF, département, pôle emploi

Sommes-nous confrontés à une loi des rendements décroissants des politiques de l'emploi ?

Face à la difficulté de montée en puissance de tous les dispositifs nouveaux, l'efficacité marginale du dispositif supplémentaire pose problème. 100 000 contrats en 2013 et 50 000 contrats en 2014 pour les jeunes en difficulté d'insertion ; c'est le même problème pour les contrats de génération (binôme jeune de moins de 25 ans – seniors de plus de 57 ans, 4000 euros pendant trois ans) donc condition d'entrée très compliquée CICE annonce d'un décès prématuré, mis en œuvre début 2013, issu d'une proposition du rapport Gallois, action sur les coûts de production, réduction de CS concernant de 2,5 jusqu'à 3,5 Smic, mais en fait exonération de 6 points de CS, entre 1 et 2,5 Smic pour 20 milliards d'euros, mis en œuvre entre 2013 et 2014, bénéfice effectif un an après avec un mécanisme d'avance, mais demande effective d'avance bien inférieure aux estimations des concepteurs du dispositif.

On observe des signaux avant-coureur d'inefficacité croissante pour le RSA, nouvelle population avec le RSA activité, mais les travaux de la CNAF et Dares constatent un taux de non-recours de 30% pour le RSA socle et taux de non – recours effectif/éligible de 68%, autant de signaux de l'échec du dispositif. Cependant, ce chiffre n'existe pas pour d'autres dispositifs, notamment locaux, mais qui n'empêchent pas les difficultés d'exister (atelier CV) travaux internationaux sur le non take up.

## **Y a-t-il rendements décroissants des politiques de l'emploi ?**

La crise a entraîné une nouvelle donne, montée du chômage, qui justifie donc le questionnement des politiques de l'emploi

### **I/ Les politiques de l'emploi avant la crise**

#### **A. Deux familles d'instruments**

##### **1. Les instruments standards**

Les interventions classiques combinent trois leviers :

- exonérations de CS,

Il s'agit de donner des aides monétaires aux employeurs pour créer des emplois

- accès à la formation professionnelle,
- emplois publics et non marchands

Logique d'empilement, les anciens dispositifs côtoient les nouveaux

##### **2. Nouvelles politiques de l'emploi**

**Depuis début 1990 côté demande de travail, fin des années 90 côté offre**

###### **a) Côté demande**

En 1992, abattement forfaitaire pour le travail à temps partiel puis complété par un dispositif général en 1993 d'exonérations

1993-1998 : Balladur, Juppé

Passage aux 35 heures : réduction du CT, empêcher qu'il n'augmente trop

Années 2000 fusion des dispositifs entreprise à 39 heures et à 35 heures

Les budgets déployés sont nettement plus élevés que celui des mesures catégorielles

Débat sur l'impôt négatif, Godineau => PPE en 2001 – Faire en sorte que le retour à l'emploi rapporte, to make work pay, incitation monétaire à la reprise d'emploi pour éviter les effets de seuil, RSA en 2009 animé de cette logique

8 milliards d'euros (RSA) dispositifs généraux sur les bas salaires changent le paysage en volume et en problématique, il ne s'agit plus de traiter un problème catégoriel de distance à l'emploi mais un problème global.

40 points de CS salariales, donc exonération définissable par la fenêtre d'exonération (plus ou moins loin dans la distribution), ampleur de l'exonération et la forme de l'exonération, =>élargir la fenêtre, augmenter la fenêtre et changer la forme, de la marche d'escalier à une linéarité (sf DOM bleu) =>slide ANPE Côté demande); Balladur exonération famille, on commence par le bas de distribution car moins couteux d'où marche 1,1 et 1,2 pour l'étendre au fur et à mesure que l'on engrange les effets positifs (hausse des recettes), puis hausse du SM en 1995 et pour éviter la hausse du CT co-existence jusqu'en 1996 donc ristourne dégressive –Revue de l'OFCE (2014) renforcer la progressivité des prélèvements sociaux – mise en perspective du CICE et du pacte de responsabilité des entreprises-

Loi Aubry I et Aubry II : 35 h payé 39 ; exonération générale compensant les effets de la hausse des salaires sur le coût du travail

Fillon 25 milliards en 2006, 20 milliards aujourd'hui

A aucun moment ni les paramètres, ni les seuils n'ont été définis dans un sens optimal pour l'emploi, on peut noter d'ailleurs l'absence de groupes d'experts. En outre, les exonérations ne baissent pas le coût du travail, elles ont toutes eu une logique défensive, la France a évité par ces exonérations que le coût du travail augmente : hausse du SM ou 35 heures ; ce n'est qu'une logique de modération de hausse

## **b) Côté offre**

A partir des années 90, croissance plus forte dès 1997, deux millions d'emplois sont créés en France, nb d'allocataires du RMI ne se réduit pas. Quels sont les obstacles à sa réduction, pb de gain au retour à l'emploi : incitation ou

pénalisation du retour à l'emploi. A partir de 1998, logique du making work pay, réformer la taxe d'habitation ou les allocations logements, PPE, durcissement des conditions de chômage en 2003, revalorisation du SMIC ( 2003-2005), expérimentation du RSA entre 2007 et 2008 puis généralisation en 2009. Pas de modification des montants du RSA socle. Mais nouveaux éligibles : RSA activité jusqu'au RSA chapeau.

## **B. Dont l'efficacité est discutée**

### **1 Effets négatifs**

#### a) Exonérations catégorielles

Exonérations zonés, politiques de ville avec ZFU, seulement effets de déplacements (Eco et Stat, idem pour les ZUS (2012 INSEE)

Les aides accordées au secteur de la restauration n'ont eu aucun effet sur l'emploi

#### b) Contrats aidés

En particulier dans le secteur non marchand, la sortie du dispositif pour les bénéficiaires est très problématique, on parle d'effet d'air bag, il complique le retour à l'emploi marchand par effet de signal ou dégradation du capital humain

#### c) Formation

La formation souffre de l'effet Mathieu (comme dans la parabole des talents, ce sont les mieux formés qui accèdent le plus à la formation continue), d'un effet de lock-in (enfermement) parfois rédhibitoire car pendant le temps de la formation, les individus sont éloignés du marché de l'emploi. On peut prendre l'exemple de l'aide au permis de conduire pour les jeunes. Le permis de conduire a beaucoup de valeur quand on n'a pas de diplôme, c'est la morale de la situation décrite dans l'ouvrage quai de Ouistreham dans la ville de Caen (une ouvrière sans qualification retrouve du travail car elle a le permis et peut donc se déplacer jusqu'à Ouistreham. Cependant, le passage du permis de conduire est compliqué tant le code que l'épreuve pratique, donc long avec un risque d'échec élevé et ce d'autant que pendant le passage de ce permis les bénéficiaires de la formation s'éloignent de l'emploi)

On peut illustrer ces effets négatifs par l'échec des politiques zonées. Les zones franches urbaines de deuxième génération à partir de 2004 n'ont pas

d'incidences sur l'activité des établissements existants, et un impact faible mais positif sur la création de nouveaux établissements, elles se traduisent par un effet de déplacement

Rathelot R. et Sillard P. (2008) ZFU : quels effets sur l'emploi salarié *Economie et Statistiques n°415-416*

La création des ZFU aurait eu des effets faibles et seulement transitoires sur les durées de chômage.

Gobillon L., Magnac T., Selod H. (2010) Do unemployed workers benefit from enterprise zones, *Documents de travail, CREST*

## **2 Effets positifs**

Deuxième série de mesure plus générale, une grande difficulté d'évaluation pour ces mesures générales du fait de l'absence de contrefactuel naturel ou accidentel ; radiographie par entreprise en fonction de l'intensité du traitement pour mesurer l'effet emploi de ces mesures. Effet positif mais assez faible, effet spécifique du coût du travail indépendamment de la croissance (Bunel et Gille Eco et Stat élasticité de l'emploi au CT 1% du CT en moins se traduit par 0,5% d'emploi en plus pour le dispositif Fillon), l'emploi est sensible au CT conforme aux travaux de Brigitte Dormont, réactivité réelle mais modeste

coût par emploi 24 000 euros par an par emploi, soit un coût de l'emploi au SMIC ( 20 milliards = 600 000 emplois ou 800 000 selon les évaluations

Reflux tendanciel avant la crise et montée de l'emploi non qualifié dans l'emploi total, jusqu'à 7,5% de la PA à la veille de la crise, moins net que dans d'autres pays comme les Etats-Unis ou l'Allemagne

Montée de l'emploi non qualifié dans l'emploi total (formation pré-requise pour avoir un emploi (Chardon, ou emploi à bas salaire (Burnod et Chenu) ou occupé par des salariés peu diplômés (BDG), les trois définitions changent le volume mais pas la tendance

## **II Les politiques de l'emploi dans la crise**

**Grande récession doit provoquer un recul massif de l'emploi et donc une forte hausse du chômage, le marché du travail amplifié par bouclage keynésien le cycle. Or, cet enchaînement ne correspond pas aux faits.**

## A. Les faits

### 1. Croissance emploi chômage

**a) PIB** Le Monde éco, depuis 2008, la hausse du PIB cumulé est nulle, Grande récession de 2009 recul de 3,5% du PIB alors qu'en 1993 ou 1974 recul de 1%, 60 milliards d'euros de richesse ont disparu.

**b) Chômage**-De mai 2008 à décembre 2013 en nb de demandeurs d'emplois liés à la PA, le chômage a augmenté de 60,3% (3 055 000 à 4 898 000 de catégories ABC), réaction nette, générale, se double d'une hausse de la durée du chômage croissante.

-Au sens du BIT, de 7,5% à 10,9%, soit une hausse de 45% du taux de chômage au sens du BIT en France

**c) Mais pas d'effondrement de l'emploi**, un repli de l'emploi salarié dans le secteur marchand mais de 3,3%, d'où une énigme. Des années 70 à 80 13,5 millions d'emplois puis forte croissance 15 millions, depuis 2007, reflux. Le niveau d'emploi a bien résisté à la crise en France contrairement aux petites économies ou aux économies du Sud

### 2. L'énigme des politiques de l'emploi

Pourquoi le chômage augmente aussi fortement alors que l'emploi résiste ?

\*La crise a développé le halo du chômage (+500 000 des emplois à activité réduite)

\*Changement de comportement d'inscription (écart BIT et DEFM croissant)

\*Dégradation de la qualité des emplois, elle est naturellement pro-cyclique (rémunération, possibilité de carrière, égalité professionnelle, stabilité du contrat ou de la durée du travail, par exemple taux de temps partiel, qui est une variable contra-cyclique était de 16,6% en 2003 et prend 2 pts pour passer à 18,6% en 2011 soit une hausse de 500 000 emplois à temps partiels, bas salaires – smicardisation - et emplois instables)

Pourquoi l'emploi baisse peu quand la croissance est faible ?

Sensibilisation de l'emploi à la croissance 100 000 emplois chaque trimestre en 2008\_2009, 35 000 emplois perdus chaque trimestre

L'enrichissement de la croissance en emploi ou baisse des gains de la productivité apparente du travail (tertiarisation ou désindustrialisation, mais aussi des politiques de l'emploi, exonérations générales de cotisations sociales) rythme de croissance macro qui permet de stabiliser l'emploi (années 80 : 2,5%) ; les gains apparents de pté sont de 1,5%

Effets sur l'emploi ont été amortis par la faiblesse des gains apparents de productivité, qui sont passés de 2 à 2,5% dans les années 80 à environ 1,5% aujourd'hui. La cause majeure est l'exonération générale de cotisations sociales.

## **B. Les réactions des politiques publiques**

**Les politiques standards ont réagi face à l'ampleur de la crise mais le paradoxe est l'absence de réaction des nouvelles politiques**

Dvp des contrats aidés, contrat de génération, ou CUG (37000 à 113 000 en 2010 dans le secteur non marchand par ex)

Renforcement des mesures d'accompagnement avec la réforme du chômage partiel

Mesures ciblées sur les jeunes contrat CIVIS (mission locale), contrat d'autonomie

Dépenses ciblées augmentent en % du PIB (en partie mécanique car le PIB reflue) et dépenses en lisière augmentent également

**En revanche, pas de remise en question des nouvelles politiques de l'emploi**

Les réformes du RSA (2009) ou de pôle emploi (2009), ce calendrier de réforme est très malheureux, mais on peut regretter l'absence de remise en cause

Les dispositifs d'exonération ont connu une série de réforme incessante depuis 1995, et paradoxalement pas de réforme depuis 2009 alors que le nombre de demandeurs d'emploi augmente de 60%

Immobilisme des politiques structurelles est-il soutenable ?

**CCI :**



Il n'y a pas que des mauvaises nouvelles, l'emploi résiste, mais les problèmes croissent plus vite que les solutions => tribune collective au Monde signée ce 7 février par 35 économistes concernant les réformes CICE pacte de responsabilité, CICE pour répondre aux défis de la crise.

Beaucoup d'effets sur les inégalités d'exposition au chômage tant au niveau des inégalités individuelles, que celles des territoires => il faut des dispositifs ciblés, ou relevant de la géographie prioritaire.

D. Anne et Y. L'Horty *Economie de l'emploi et du chômage*

*Collection Cursus*, Armand Colin (2013)