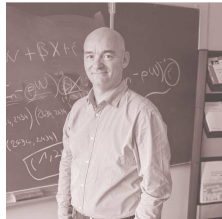


QUELS LEVIERS OFFRENT LES POLITIQUES DE L'EMPLOI FACE AUX MUTATIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL ?

Synthèse de la rencontre du 16 juin 2016 – Cycle emploi / développement économique



Avec **Yannick L'Horty**, économiste, professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et directeur de la fédération de recherche Travail, Emploi et Politiques Publiques du CNRS

Comment les politiques de l'emploi font-elles face aux mutations du marché du travail ? La fédération de recherche « Travail, emploi et politiques publiques » du CNRS est une association de dix laboratoires répartis dans la France entière. Ses programmes de recherche visent à évaluer les politiques publiques, particulièrement dans le domaine de l'emploi. La compréhension des politiques de l'emploi et l'évaluation de leur impact suppose d'adopter à la fois une vision macroéconomique et un éclairage local, afin de définir les possibilités d'action sur le terrain.

⬡ Le contexte macroéconomique

▪ Une croissance économique nulle qui explique la montée du chômage

« La croissance est globalement nulle depuis sept ans. »

La crise de 2008 et la récession de 2009 sont à l'origine d'une faible croissance économique en France depuis sept ans. En dépit d'une légère reprise en 2015 et 2016, avec des taux de croissance respectivement de 1,5 % et 1 %, ces derniers restent inférieurs à la période d'avant crise.

Sur le marché du travail, ce ralentissement économique majeur se traduit par une **augmentation continue du nombre de demandeurs d'emploi**. Alors que l'on recensait 3 050 000 inscrits à Pôle Emploi en 2008 toutes catégories confondues, ce chiffre est passé à 5 500 000 aujourd'hui, soit une augmentation de 80 %. Historiquement, il s'agit de la plus longue période de dégradation du marché du travail.

FOCUS – Différencier les indicateurs du chômage

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi prend en compte différentes catégories. Les **catégories A** représentent l'ensemble des demandeurs inscrits qui n'exercent pas d'activité, les **catégories B** exercent une activité réduite en dessous du mi-temps et les **catégories C** une activité réduite au-dessus du mi-temps.

Le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail est calculé par l'INSEE sur la base de l'enquête emploi : un chômeur au sens du BIT est une personne en âge de travailler qui n'a pas travaillé durant la semaine de référence et qui est disponible pour occuper un emploi dans les deux semaines.

Un deuxième indicateur significatif est celui du taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). Entre 2008 et 2015, il a augmenté de 7,2 % à 10,5 %. Cette hausse, particulièrement marquée en 2009 et 2012, n'a pas été linéaire. Le taux de chômage a diminué à partir de 2016 et est en-dessous de 10 % aujourd'hui.

▪ Un nombre d'emplois qui résiste à la crise

« En dépit d'une croissance faible, la dynamique des créations d'emplois a relativement résisté au choc de 2008. »

En termes de volume d'emplois, les effets de la crise restent cependant à nuancer. Avec près de 3 millions d'emplois créés entre 1990 et 2016, dont 80 000 en 2015 en dépit d'une croissance faible, la dynamique des créations d'emplois a relativement résisté au choc de 2008. En volume, le nombre d'emplois créés a seulement diminué de 3,3 % entre 2008 et 2016.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce maintien des créations d'emplois. D'une part, les politiques de soutien à l'emploi, centrées sur la réduction du coût du travail notamment à travers les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, ont contribué à lever les freins à la création de nouveaux emplois. D'autre part, le recours massif aux emplois précaires, comme les contrats à durée déterminée (CDD) ou le travail temporaire, s'est substitué à l'ajustement par le licenciement. Autrement dit, la **préservation de la quantité d'emplois dans l'économie s'est faite au détriment de leur qualité.**

▪ Dégradation de la qualité de l'emploi

Plusieurs indicateurs permettent de mesurer l'évolution de la qualité de l'emploi en France. Tout d'abord, le **halo autour du chômage**, qui désigne l'ensemble des personnes en activité réduite ne pouvant être comptabilisées comme chômeurs au sens du BIT, s'est étendu sous l'effet de la crise. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie B et C a augmenté de plus de 80 % entre 2009 et 2010, soit davantage que le nombre de personnes n'exerçant aucune activité. De plus, la proportion de travailleurs à **temps partiel** s'est accrue, passant de 17 % avant la crise à 19 % en 2014. Le **développement des emplois atypiques** est également illustré par un recours majoritaire aux CDD, qui représentent aujourd'hui 80 % des embauches. Il en résulte une concentration plus forte des emplois à bas salaires, avec près de 12 % des salariés français concernés par les évolutions du salaire minimum.

En parallèle, on observe un **allongement de la durée du chômage**. Alors que la part des demandeurs d'emploi au chômage depuis plus d'un an était de 30 % en 2009, elle a atteint les 45 % en décembre 2015.

▪ Des perspectives préoccupantes

Ces phénomènes témoignent d'une situation sociale fragilisée. Si la qualité des emplois se dégrade et la durée du chômage s'allonge, **l'employabilité des chômeurs diminue**. Cette dépendance négative à la durée passée dans le chômage représente par conséquent un risque de perte de résilience pour l'économie française. Face à cette situation préoccupante, il convient d'agir massivement, à la fois par les politiques nationales et les politiques locales.

« Face à cette situation préoccupante, il convient d'agir massivement, à la fois par les politiques nationales et les politiques locales. »

▪ Montée des inégalités et des discriminations sur le marché du travail

Dans ce contexte de crise, la **hausse des inégalités** est à souligner. Dès lors que la demande d'emploi est supérieure à l'offre, le marché du travail devient plus sélectif et davantage propice au **développement des discriminations**. En effet, lorsque les candidats sont nombreux pour un poste à pourvoir, le recruteur tend à s'appuyer sur des critères de sélection prohibés, sans lien avec l'activité productive. Ainsi, les risques de discrimination pèsent particulièrement sur les personnes d'origine étrangère, les femmes, les séniors et les habitants des quartiers populaires. Les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET, *neither in education, employment or training*) constituent l'un des publics les plus exposés aux dysfonctionnements du marché du travail. Cette situation représente un enjeu crucial pour les politiques publiques en termes de cohésion sociale, et notamment pour la politique de la ville.

⬡ Les mutations du travail

▪ Technologie et organisation

Le marché du travail connaît de profondes mutations expliquant l'émergence de **nouvelles formes d'emploi et d'organisation des entreprises**. Les technologies de l'information et de la communication contribuent généralement à la numérisation de l'économie et, au niveau microéconomique, à une circulation plus horizontale des informations au sein des entreprises. Alors que le nombre de niveaux hiérarchiques tend à diminuer, les méthodes de production évoluent dans le sens d'un contrôle régulier des salariés et d'une mesure accrue des performances individuelles.

▪ Tertiairisation de l'économie et structure des emplois

Les mutations du marché du travail s'accompagnent de changements dans la structure de l'économie, avec un essor continu du secteur des services. Aujourd'hui, 79 % des emplois relèvent du secteur tertiaire, contre 12 % pour les emplois industriels. Il faut également noter un développement croissant des professions de conception et de direction au détriment des métiers d'exécution. Ces derniers sont plus facilement remplacés par des machines, ce qui participe d'une transformation de la main d'œuvre : **les métiers les plus qualifiés, avantagés par le biais technologique et la mondialisation, voient leur productivité augmenter au détriment des emplois les moins qualifiés qui restent exposés à la concurrence des pays à bas salaires**. Ces importantes mutations structurelles requièrent ainsi une adaptation des politiques de l'emploi.

⬡ Des spécificités parisiennes

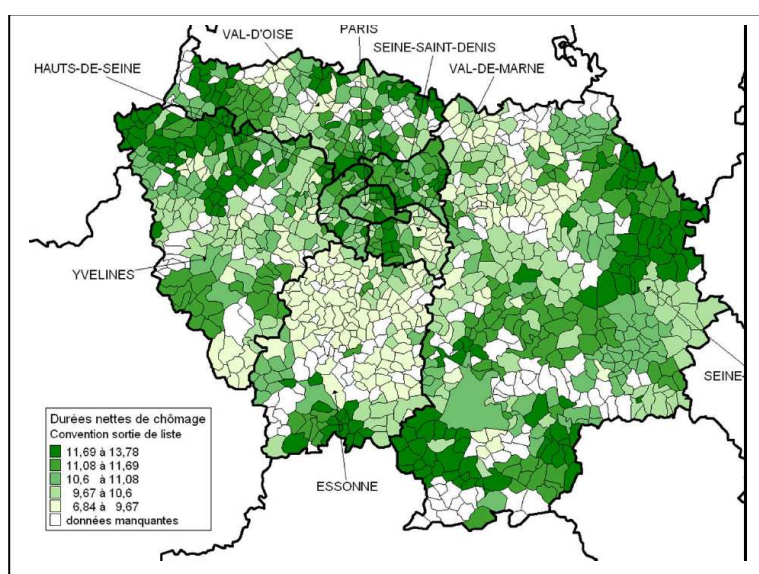
▪ Une métropole mondiale

Paris n'est pas seulement une capitale économique et politique, elle est aussi une métropole mondiale, caractérisée par une **surreprésentation des fonctions métropolitaines supérieures**. Cette catégorie identifiée par l'INSEE regroupe les fonctions d'encadrement – chefs d'entreprises et cadres supérieurs – ainsi que les professions des arts et des spectacles, de la publicité, du design, du commerce, les métiers de l'information, de l'enseignement et de la recherche. Ces professions intellectuelles supérieures représentent près de 38 % des emplois parisiens, là où dans les autres aires urbaines françaises de plus de 200 000 habitants, elles ne représentent que 29 % des emplois. Dans les villes les plus petites, cette proportion dépasse rarement les 20 %.

- **Une durée du chômage élevée**

L'Île-de-France constitue l'un des bassins d'emploi les plus dynamiques d'Europe. Paradoxalement, la durée du chômage atteint son niveau le plus élevé dans le département de Paris, avec plus de 45 % des demandeurs d'emploi au chômage depuis plus d'un an. Ce constat doit néanmoins être nuancé au regard de la répartition spatiale du chômage en Île-de-France. Si la ville de Paris et la périphérie lointaine – sud de l'Essonne, est de la Seine et Marne, nord du Val d'Oise et ouest des Yvelines – sont davantage touchées par le chômage de longue durée, ce dernier est moins prégnant dans les villes de périphérie intermédiaire. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces différences, notamment **l'inégale mobilité de la main d'œuvre**. Si Paris représente un gisement d'emplois considérable, une **inadéquation entre compétences recherchées par les entreprises et compétences offertes par les travailleurs disponibles persiste**. La population parisienne sur le marché de l'emploi est donc directement exposée à la concurrence des habitants du reste de l'Île-de-France.

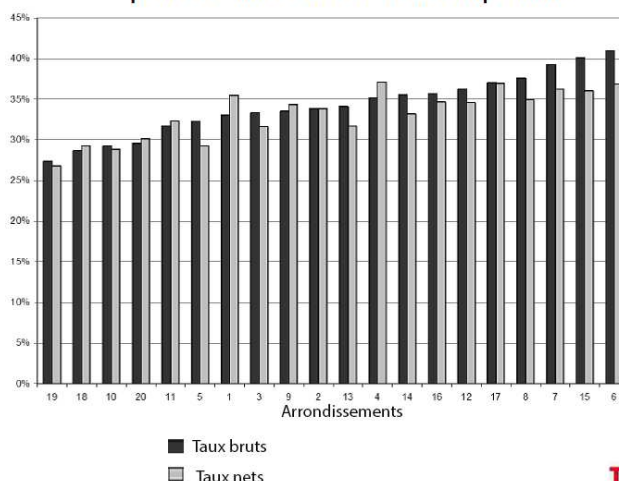
Durées nettes de chômage en Île-de-France



« Paradoxalement, la durée du chômage atteint son niveau le plus élevé dans le département de Paris. »

De même, la durée de retour à l'emploi varie selon les arrondissements à Paris. Des arrondissements comme le 6^e, le 7^e ou le 15^e se caractérisent par une durée moindre du chômage, liée à la **structure de leur population** : plus les personnes sont jeunes et disposent d'un haut niveau de qualification, plus la sortie du chômage est rapide.

Les différences entre arrondissements tiennent pour l'essentiel à des effets de composition



- **Le poids du secteur informel**

Une autre spécificité parisienne est le poids du secteur informel. Le recours au travail non déclaré est particulièrement développé à Paris dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et dans l'industrie des arts et spectacles. Le travail informel, dès lors qu'il procure des ressources complémentaires, est une explication possible de la durée du chômage globalement plus élevée à Paris.

- **La difficulté d'accès aux logements sociaux**

La difficulté d'accès aux logements sociaux à Paris représente également un frein à la mobilité des demandeurs d'emploi. En effet, il semble plus compliqué d'accepter une opportunité d'emploi en dehors de la ville, dès lors que le déménagement qui en résulte représente un coût additionnel. Les **bénéficiaires de logements sociaux sont par conséquent moins mobiles et surexposés au chômage de longue durée.**

- **La complexité de la politique de l'emploi parisienne**

À Paris, la complexité des politiques d'emploi est due à la pluralité d'acteurs impliqués. Les difficultés de coordination et de gouvernance sont à l'origine de **rigidités institutionnelles qui peuvent contribuer à élever la durée du chômage.**

De même, l'offre d'aides sociales est dans l'ensemble plus généreuse à Paris que dans d'autres villes, en particulier les communes rurales. Cela permet ainsi aux individus de résister plus longtemps au chômage de longue durée.

Historique des politiques nationales de l'emploi en France

Les politiques publiques de l'emploi en France se sont développées depuis les années 1970 par accumulation de dispositifs successifs. Au total, elles représentent un coût de 105 milliards d'euros, soit 5 % du produit intérieur brut (PIB). Ces dépenses comprennent d'une part les **dépenses générales**, qui regroupent notamment les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires et représentant jusqu'à 1 % du PIB, d'autre part, les **dépenses ciblées** destinées à financer l'indemnisation du chômage et représentant 2,5 % du PIB. Le reste constitue les **dépenses « en lisière »**, qui relèvent à la fois de l'emploi et des minima sociaux, comme le revenu de solidarité active (RSA). Ce dernier, associé à la prime d'activité depuis 2016 représente un coût de 10 milliards d'euros.

- **Mise en place de la politique de l'emploi**

Historiquement, les politiques d'emploi se sont construites par addition de mesures catégorielles. Les premières mesures prises dans les années 1970-1980 ciblent en priorité les chômeurs de longue durée. Les années 1990 marquent l'adoption de mesures plus générales : en 1993, le premier dispositif d'**exonération des cotisations sociales patronales** sur les salaires proches du SMIC est créé. Ce dispositif concerne désormais un salarié sur deux et a pour objectif de soutenir la création d'emplois peu qualifiés. En 2001, la **prime pour l'emploi** est introduite et vise à encourager l'activité des travailleurs les plus modestes, en leur offrant un complément de revenu lorsque leur salaire est trop faible. Dans les années 2000, près de 8 millions de personnes ont bénéficié de la prime pour l'emploi.

Les politiques d'emploi font face à trois enjeux principaux. Elles doivent d'abord garantir l'**adéquation entre les besoins des entreprises et les publics de demandeurs d'emplois.** C'est pourquoi l'identification d'un nouveau

public conduit généralement à la création d'un nouveau dispositif. Dans le cas des NEET, la France, sous l'influence de l'Union européenne, a déployé la Garantie jeunes.

FOCUS – Qu'est-ce que la Garantie jeunes ?

Dispositif piloté par le ministère de l'Emploi via les missions locales, la Garantie jeunes vise les jeunes de 16 à 25 ans qui ont peu ou pas de diplôme, qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, et dont les revenus ne dépassent pas le RSA. Elle offre donc un **parcours intensif de formation et d'accès à l'emploi**, pour leur permettre une meilleure intégration sur le marché du travail. Une **allocation minimale** peut également leur être proposée.

Le deuxième défi des politiques de l'emploi est celui de l'**activation des dépenses**. Plutôt que d'être centrées sur l'indemnisation du chômage – on parle alors de dépenses passives – la priorité des politiques publiques est de plus en plus celle du soutien à l'emploi, à travers par exemple l'aide à la création ou à la recherche d'emploi. Enfin, le troisième enjeu est celui de l'**accompagnement des agents sur le marché du travail**, aussi bien des chômeurs à travers la formation que des entreprises désireuses de recruter.

▪ Vers un essoufflement de ces politiques ?

Plusieurs limites aux politiques de l'emploi peuvent être soulignées, à commencer par leur **complexité**. Le ministère du Travail recense au total 80 dispositifs existants dans le domaine de l'emploi, ce qui conduit à des problèmes de lisibilité et de cohérence quant à leur articulation. De plus, la difficulté pour les nouveaux dispositifs comme les emplois d'avenir, les contrats de génération ou le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) à trouver leur public témoigne d'un certain essoufflement des politiques de l'emploi. Celles-ci semblent se caractériser aujourd'hui par un **rendement marginal décroissant**, au sens où les bénéfices de chaque nouveau dispositif sont inférieurs au précédent.

« La difficulté pour les nouveaux dispositifs à trouver leur public témoigne d'un certain essoufflement des politiques de l'emploi. »

En outre, plusieurs études mettent en évidence des **phénomènes importants de non-recours** aux dispositifs existants. Dans le cas du RSA, la CNAF indique que 30 % des bénéficiaires éligibles au RSA-socle – revenu minimum destiné aux personnes sans activité – ne font pas valoir leur droit à l'allocation. Cette proportion de non-recours s'élève à 68 % pour le RSA-activité, qui complète les faibles revenus des personnes salariées. Plus généralement, la mobilisation du public cible représente un enjeu pour une grande majorité des acteurs de l'insertion, de la formation et de l'accompagnement à l'échelle locale.

▪ Des évolutions limitées depuis 2008

Si des réformes récentes sont à noter sur le marché de l'emploi, leur portée reste relativement limitée. Outre la multiplication des **contrats aidés** et le développement du **chômage partiel** depuis 2008, des mesures ciblées à destination des jeunes ont été introduites, comme les **contrats CIVIS2** ou les programmes d'accompagnement des missions locales pour les jeunes en grande difficulté d'insertion. Cependant, ces mesures n'ont pas permis d'enrayer la forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi ni de la durée du chômage, respectivement de 80 % et de 50 % par rapport au niveau d'avant crise. En matière d'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires, le **CICE** et le **Pacte de responsabilité** sont venus s'ajouter aux dispositifs existants, sans s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus globale. Enfin, si la **création de Pôle Emploi** en décembre 2008, issu de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Assedic, a permis de rationaliser les institutions du

marché du travail et de redéfinir le rôle des acteurs de l'insertion, il s'agit d'une réforme structurelle insuffisante au regard des effets de la crise.

▪ **Bilan de plusieurs dispositifs spécifiques**

Les contrats aidés : ouverts depuis 2008 au secteur marchand avec les contrats uniques d'insertion, les contrats aidés présentent un bilan satisfaisant en termes de nombre de contrats signés. Toutefois, à plus long terme, ils ne permettent pas un retour à l'emploi stable. Faute d'accompagnement suffisant des bénéficiaires, la succession de contrats aidés produit un **effet de signal négatif** auprès des employeurs et conduit en réalité à éloigner davantage les individus du marché du travail.

Les zones franches urbaines : les zones franches urbaines (ZFU) sont créées en 2004 et visent à attirer des entreprises dans les quartiers les plus défavorisés à travers l'exonération de charges fiscales et sociales pendant cinq ans. Plusieurs évaluations de ces dispositifs démontrent que les effets sur la réduction du chômage et la création de nouvelles entreprises dans ces territoires restent faibles. Il s'agit davantage d'un **déplacement des activités existantes** que de véritables créations nettes d'emplois. Ces constats ont contribué à faire évoluer la réflexion sur le volet emploi et développement économique de la politique de la ville.

Le nécessaire ajustement des politiques nationales

Il n'existe pas de consensus parmi les économistes sur l'opportunité d'une réforme structurelle du marché du travail. Il est néanmoins nécessaire d'engager une évolution qualitative et quantitative des moyens mis en œuvre dans le domaine l'emploi. L'adoption d'un « Job Act » à la française, comme il a pu être expérimenté dans d'autres pays européens, permettrait ainsi de refondre profondément les politiques de l'emploi en France.

▪ **Comment soutenir efficacement l'emploi ?**

La création d'emplois suppose de réunir trois conditions : d'une part, il faut que les entreprises créent des postes de travail, d'autre part, il faut que les demandeurs d'emploi soient disponibles et volontaires pour occuper ces emplois, enfin, il faut permettre la rencontre entre l'offre et la demande de travail. Créer un emploi revient donc à créer une rencontre entre un emploi vacant et un demandeur d'emploi ayant le profil pour l'occuper.

« Créer un emploi revient donc à créer une rencontre entre un emploi vacant et un demandeur d'emploi ayant le profil pour l'occuper. »

Pour remplir ces conditions, les politiques de l'emploi doivent agir sur trois dimensions : les entreprises, les demandeurs d'emploi et le fonctionnement du marché du travail, dans le but de le rendre plus fluide.

Le **soutien à la création d'emplois** par les entreprises passe par plusieurs canaux : le soutien à la création d'entreprises, la réduction du coût du travail et la réduction des coûts d'embauche et de licenciement. En parallèle, **l'accompagnement des chômeurs** requiert un renforcement des moyens alloués à la formation, tout particulièrement à destination des plus éloignés de l'emploi. La **réduction des entraves à la mobilité** de la main d'œuvre, notamment en matière de logement et de transport, représente un enjeu essentiel. Sur le marché du travail, la **fluidification des échanges** repose sur les acteurs intermédiaires et sur une meilleure circulation de l'information sur les postes vacants.

Dans un contexte de dématérialisation des procédures administratives, la question de **l'exclusion numérique** doit être prise en compte. L'accès au numérique et l'accompagnement à la maîtrise des outils informatiques constituent une priorité, notamment pour les publics les plus vulnérables sur le marché de l'emploi. Enfin, dans

la mesure où les critères discriminatoires jouent un rôle non négligeable dans la production du chômage, il convient de mettre en œuvre une véritable **politique de lutte contre les discriminations**.

▪ **La nécessité d'une action locale complémentaire**

La France est marquée par de fortes **inégalités territoriales d'accès à l'emploi**. Les marchés du travail diffèrent d'un département à l'autre, voire d'un groupement de communes à l'autre. Le **lieu de résidence est un facteur aussi déterminant que le niveau de diplôme** puisque les chances de sortie du chômage peuvent être multipliées par dix selon les territoires. Dans ce contexte, l'action nationale menée par l'État perd en efficacité et requiert une coopération étroite avec les acteurs locaux.

▪ **Une superposition administrative qui complexifie les actions**

Plus l'action est géographiquement ciblée, plus le nombre d'acteurs impliqués augmente. Une politique publique départementale s'appuie autant sur l'administration du département, que sur la région, les représentants de l'État voire les institutions européennes. L'un des principaux enjeux de l'action locale est par conséquent la coordination entre de multiples acteurs, à la fois indépendants et interdépendants à l'échelle du territoire.

▪ **La nécessité de coordination des acteurs**

La coordination ne concerne pas uniquement les institutions publiques, elle inclut également les opérateurs privés ou parapublics actifs sur les territoires. Dans le domaine de l'emploi, les acteurs sont nombreux : outre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, Pôle Emploi, les missions locales, les fédérations professionnelles, les chambres de commerce et d'industrie, les organisations syndicales, les CAF et les acteurs de la formation professionnelle jouent un rôle déterminant. Cette multiplicité d'acteurs augmente dès lors les **risques de conflits d'objectifs et de paralysie de l'action**. Par ailleurs, les contributions diverses et indépendantes à la réalisation d'un bien commun peuvent conduire à la désresponsabilisation des acteurs impliqués et au développement de stratégies de « passager clandestin » : la théorie économique fait ainsi référence à la **tragédie des biens communs**.

Plusieurs solutions peuvent alors être envisagées pour favoriser la coordination de l'action collective :

- ✓ l'élaboration d'un **diagnostic partagé** des problèmes locaux ;
- ✓ l'identification des **atouts et faiblesses** du territoire ;
- ✓ la définition d'**axes stratégiques de développement** du projet commun ;
- ✓ la **mutualisation des ressources** entre acteurs ;
- ✓ la construction d'un **mode de fonctionnement collectif où chacun retire un intérêt** de sa contribution au bien commun.

Ainsi, la création d'un dispositif concerté de **gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriales** permettrait d'assurer la cohérence et le pilotage des actions menées, tout en s'adaptant aux spécificités de chaque territoire. Si l'échelle pertinente d'intervention – quartier, arrondissement, ville, métropole – reste à déterminer, l'organisation d'un véritable **travail en réseau** constitue un déterminant essentiel de l'efficacité des politiques d'emploi et de lutte contre le chômage.