

Sur les perspectives du marché du travail à l'horizon de 10 ans

Philippe Askenazy, directeur de recherche au CNRS

Avant de se projeter à 10 ans, il convient de revenir sur le passé récent. Début 2008, le passage du taux de chômage sous la barre des 8% est considéré comme quasi-définitive en France. Ainsi, le FMI dans sa livraison d'avril 2008 confirme les prévisions faites un an plus tôt, le chômage sera de l'ordre de 7.8% en France en 2008 comme en 2009. Même si des réformes du marché du travail sont alors encore jugées nécessaires, les « progrès » déjà effectués, la montée continue de la qualification moyenne de la main d'œuvre, le ralentissement de la croissance démographique la population active et une croissance économique correcte feront du chômage un problème vaincu de la même manière qu'un quart de siècle plus tôt l'inflation avait été éradiquée. Dans une telle perspective, l'ensemble du programme de Nicolas Sarkozy prenait tout son sens : augmenter l'offre de travail à travers le « travailler plus pour gagner plus », l'auto-entrepreneuriat, le recul de l'âge de départ à la retraite ou le RSA activité.

Et l'austérité, idiot !

Les réalisations sont connues. En 2009, la France n'affiche pas un chômage de 7.8% mais de 9.5%, pour probablement dépasser les 11% en 2014. Entretemps, on ne peut accuser les institutions du marché du travail retouchées dans un sens d'une flexibilité imposée ou la politique de l'emploi d'avoir généré un tel chômage. Au contraire, c'est bien la politique d'emplois aidés qui modère la hausse du chômage des jeunes par exemple.

La situation déplorable présente du marché du travail français est donc en premier lieu le résultat du contexte macroéconomique et des politiques d'austérité mises en œuvre en Europe simultanément. Il en est de même dans la plupart des pays européens y compris les pays scandinaves ou Outre-manche. Entre 2008 et 2012 le taux de chômage a progressé de 4 pts au Danemark, 2.5 en France et au Royaume-Uni, 1.8 en Suède et 1.4 en Finlande. Les dernières prévisions du FMI (octobre 2013) reposant sur une absence d'inflexion de la logique européenne de « consolidation » s'attend en 2018 à des niveaux de chômage encore largement supérieurs à ceux d'avant crise ; Danemark, Suède ne pourraient faire mieux que 6.4% malgré une balance budgétaire primaire équilibrée alors que ces économies affichées d'insolents surplus avant crise. La France elle repasserait péniblement en deçà de 10%, partiellement le prix d'un excédent budgétaire primaire nettement supérieur à ces pays et surtout contrastant avec un déficit primaire dix ans plus tôt.

Sans redéfinition de la politique macroéconomique ou du moins du contexte, il est illusoire d'espérer un retour au « plein emploi » en France à un horizon aussi bref que 2023 même en si l'on croît à l'efficacité de certaines réformes. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas interroger les politiques micro et les institutions en France. Les écueils pour une telle tâche sont –pour l'instant- nombreux mais méritent d'être dépassés.

De vieilles « nouvelles théories »

Les manuels d'économie du travail continuent de présenter comme nouvelles les multiples théories micro –insiders-outsiders, appariement...- nées... il y a 30 ans. Certes leur puissance heuristique demeure intacte mais sont-elles toujours adaptées à des structures économiques notamment productives profondément modifiées par les révolutions technologiques et la globalisation ?

Il nous manque probablement des théories expliquant le monde actuel. Les outils existants ne permettent pas de comprendre de manière satisfaisante des phénomènes majeurs comme la résurgence et la persistance d'un chômage de longue durée aux Etats-Unis. A l'inverse, le « miracle » allemand est bien un miracle. Il faut une accumulation d'arguments pour essayer de le décortiquer sans être en capacité réelle de les pondérer et sans exclure des mécanismes alternatifs.

Et même l'analyse de questions très micro laisse perplexe. Par exemple, dans leur accord du 13 octobre 2005 « relatif à l'emploi des seniors », les partenaires sociaux ont considéré que l'aménagement des dispositions relatives au contrat à durée déterminée (CDD) pouvait favoriser le retour à l'emploi des seniors. Ils suivaient directement les prescriptions des économistes des « nouvelles théories ». Ils ont ainsi prévu le recours à un contrat à durée déterminée d'une durée maximum de 18 mois, renouvelable une fois, pour les personnes de plus de 57 ans, deux fois 18 mois permettant d'atteindre 60 ans. Cette disposition conventionnelle a été transposée dans le Code du travail. La cellule statistique créée pour son suivi a été dissoute après un an : que quelques dizaines de contrats sont signés chaque trimestre depuis la création de ce dispositif. Pourquoi ?

Ouvrir la boîte noire de l'évaluation

Outre les limites des théories, l'évaluation des politiques publiques demeure insuffisante. Trop peu de politiques sont évaluées et souvent l'évaluation économique elle-même ne renseigne pas suffisamment. La concentration sur les problématiques d'endogénéité et de causalité impose des méthodes –variables instrumentales, discontinuity design...- qui reviennent à estimer localement l'impact des politiques. Or en matière d'emplois, l'hétérogénéité des paramètres sous-jacents est probablement importante. Par ailleurs, il conviendrait de comprendre le pourquoi d'une réussite ou d'un échec d'une politique. Cela demande de faire de l'économie avant d'évaluer.

Le travail de Miren Lafourcade, Anthony Briant et Benoît Schmutz « Hétérogénéité de l'impact des Zones Franches Urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers » est une bonne illustration. Les auteurs ne se sont pas contentés d'observer les faibles créations d'emplois, par rapport à l'ampleur des budgets, des dispositifs d'exonération ZFU. Ils ont cherché des dimensions permettant d'explorer l'hétérogénéité de l'impact et par là même de réinterpréter cette politique. Leur principal résultat est que l'efficacité du dispositif est conditionnée par le degré d'isolement spatial des quartiers. La question de politique économique se déplace donc de l'opportunité de supprimer le dispositif à le réserver à certaines zones ou plutôt à créer les infrastructures de transports dans les zones qui sont dépourvues.

Interactions entre les politiques publiques

On touche là à la nécessité d'étudier l'interaction entre les politiques de l'emploi, d'éducation, industrielle, des transports... La stratégie de suppression des déficits publics impose de toute manière des vases communicants : tout nouveau dispositif budgétaire nécessite de bouger d'autres

paramètres de la politique économique. Et même, les politiques non budgétaires –par exemple la nature des contrats de travail, ou le salaire minimum- ne sont jamais neutres budgétairement. L'étude de ces interactions permettraient de cibler l'éradication des mécanismes de cannibalisation mais aussi de prioriser la politique économique. On ne doit pas s'interdire non plus de rompre des tabous :

L'Allemagne ayant du mal à retenir les jeunes espagnols qualifiés, n'attirant pas les grecs, la France n'aurait-elle pas intérêt à renouer avec son passé de terre d'accueil ?

Vus le coût de certaines politiques de l'emploi pour ne générer que de postes précaires et mal rémunéré et l'exclusion des moins qualifiés de la formation continue, l'embauche massive d'agents publics peu diplômés pour apporter un support à l'ensemble des structures étranglées –de pôle emploi aux universités- accompagnés d'une offre de formation continue et de progression professionnelle ne serait-elle pas préférable économiquement et socialement ?

Briser les tabous permet enfin de replacer le débat sur un « modèle de plein emploi » (à horizon de 15 à 20 ans). Un tel modèle ne peut être un assemblage « scientifique » mais bien des choix de société qui doivent être énoncés et débattus avant de construire une stratégie pour les atteindre.