

Quelles politiques pour l'emploi ?

1 L'emploi sensible à la conjoncture économique

2 L'emploi sensible aux choix stratégiques

3 Chômage : former ou indemniser ? Le modèle nordique

1 L'emploi sensible à la conjoncture économique

Aucune politique d'emploi ne peut se passer de la croissance économique, et donc des choix de politique économique qui sont faits.

Pour évaluer l'impact de la conjoncture économique sur le volume et la nature des emplois futurs, l'INSEE et la DARES ont travaillé sur trois scénarios.

Les créations d'emplois peuvent varier de + ou - 1 million selon le scénario retenu.

Nombre de postes à pourvoir pour la période 2012-2022
dans les trois scénarios

En milliers

	Scénario de crise	Scénario central	Scénario cible
Départs en fin de carrière (1)	6 193	6 193	6 193
Créations d'emplois (2)	1 155	1 774	2 123
Postes à pourvoir (1) + (2)	7 348	7 967	8 316

Source : Insee, enquêtes Emploi ; projections France Stratégie-Dares ; calculs France Stratégie-NEMESIS

Le nombre d'emplois créés dépend donc du scénario retenu. La DARES en pose 3 :

- le scénario « central » serait le plus probable : il aurait pour hypothèse une croissance économique annuelle moyenne de 1.4% entraînant le croissance de 1 768 000 emplois d'ici 2022 avec un taux de chômage à 7.9%

- le scénario « cible » serait celui à atteindre pour créer le plus d'emplois : 2 111 000 avec un taux de chômage redescendu à 6.7% Mais pour cela il faudrait une croissance annuelle moyenne de 1.8%

- le scénario « de crise » suppose une croissance très ralentie (1.1%) ne permettant la création que de 1 214 000 emploi ce qui permettrait tout juste de stabiliser le taux de chômage autour de 9.7%

Ce qu'il faut retenir, c'est que depuis 2012 la croissance économique française est de 0.7% par an (même pas le scénario de crise) et qu'en 2016 elle devrait être de seulement 1.3%. Les hypothèses retenues restent donc relativement optimistes.

Tableau 5 – PIB, productivité, emploi et chômage selon les trois scénarios
Taux de croissance annuel moyen : 2012-2022

PIB (TCAM)	Crise	1,1 %
	Central	1,4 %
	Cible	1,8 %
Productivité (TCAM)	Crise	0,6 %
	Central	0,8 %
	Cible	1,0 %
Emploi (évolution en milliers)	Crise	1 214
	Central	1 768
	Cible	2 111
Taux de chômage (fin de période)	Crise	9,7 %
	Central	7,9 %
	Cible	6,7 %

La nature des emplois dépend également du scénario économique :

- les emplois de services semblent moins affectés par un scénario de crise que les emplois industriels : l'écart de créations d'emplois entre les 3 scénarios est le plus faible.

- en cas de croissance ralentie, ce sont surtout les emplois d'avenir qui semblent le plus affectés : recherche, innovation, ingénierie, cadres...

On comprend la logique : ce sont des emplois qui ne sont pas « immédiatement » rentables.

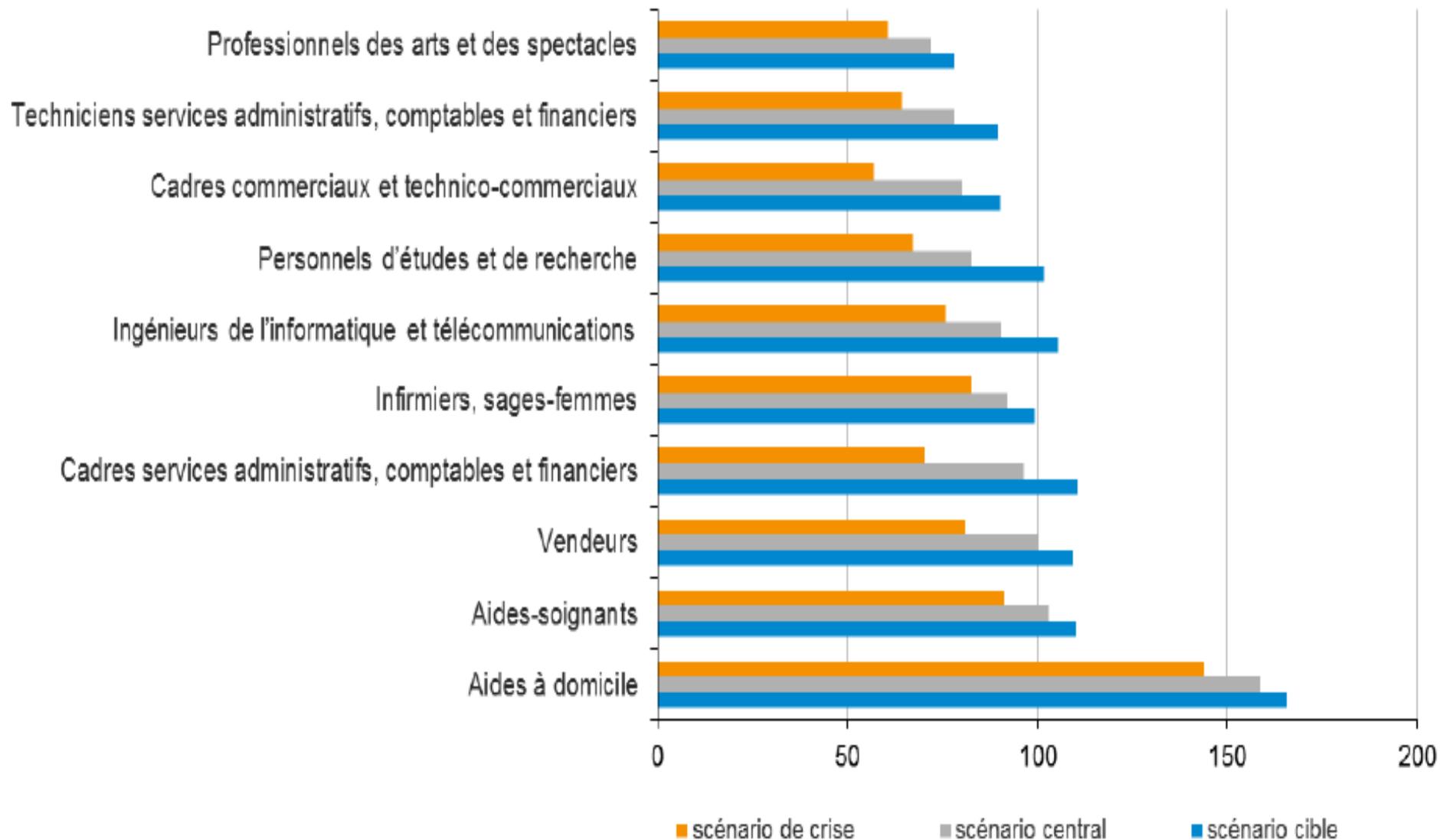
Mais on voit se dessiner un cercle vicieux, dans lequel l'Union européenne semble d'ailleurs s'enfoncer à quelques exceptions près.

Faible croissance = réduction des dépenses de recherche et d'innovations = réduction de la compétitivité future = faible croissance future.

Le plan d'investissement européen est donc hautement souhaitable.

Graphique 4 – Métiers bénéficiant des plus importants volumes de créations d'emplois entre 2012 et 2022 selon les trois scénarios

En milliers



En matière de politique d'emplois, et quel que soit le jugement que l'on porte sur la qualité des emplois créés aux Etats-Unis, il faut remarquer que leur politique conjoncturelle a été plus intelligente que la nôtre.

Ils ont accepté le principe du déficit budgétaire, sans trop se soucier de la progression de leur dette publique.

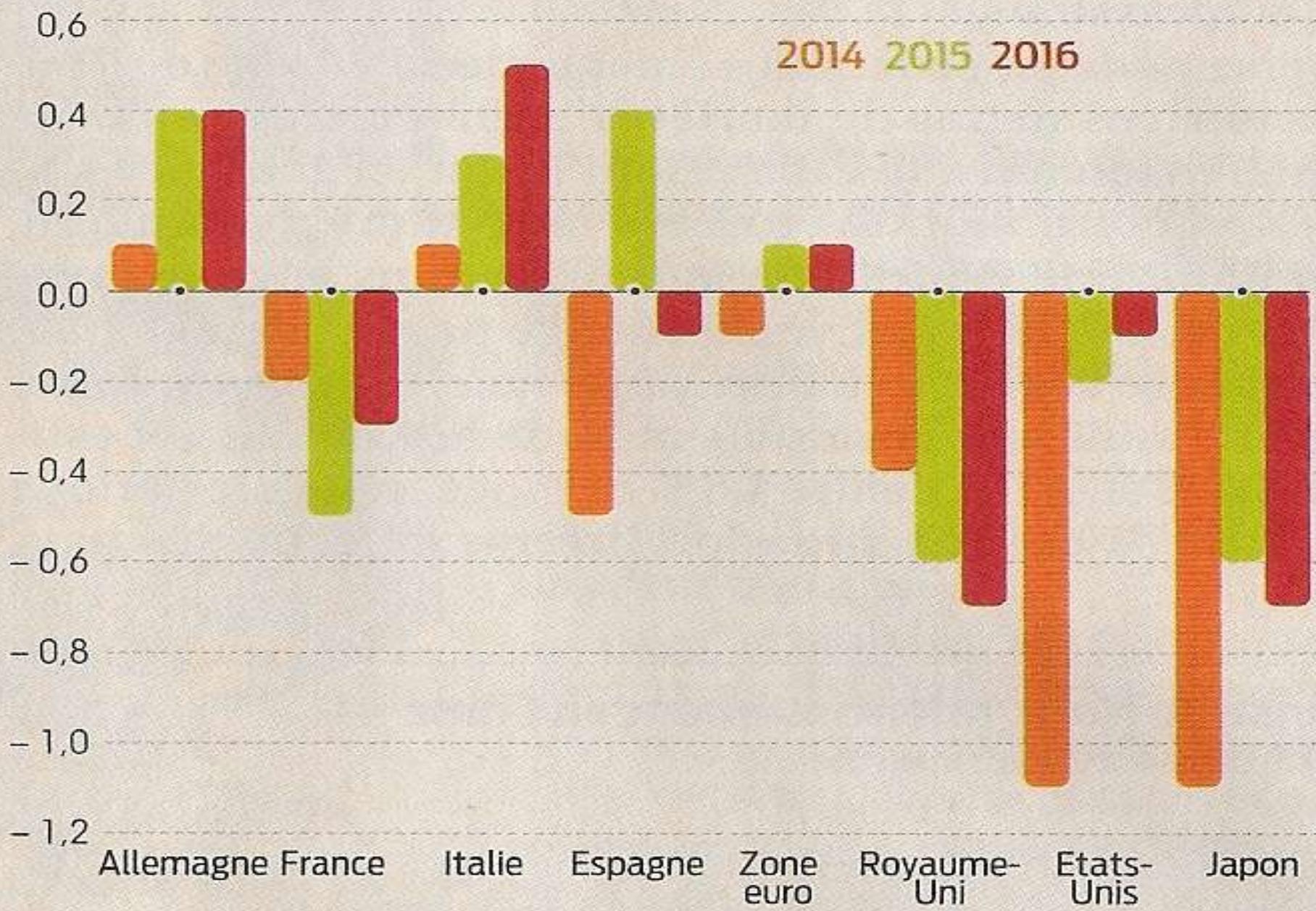
Ils ont ainsi soutenu leur croissance économique et la création d'emplois : leur taux de chômage est tombé à moins de 5%

La plupart des pays européens a souhaité suivre « l'exemplarité » allemande, sanctionnée par le pacte budgétaire de 2012 : faiblesse du déficit budgétaire.

On connaît le résultat : augmentation des impôts, baisse des dépenses publiques...La croissance est donc restée faible (sauf en Allemagne, mais qui s'appuie sur la demande extérieure) et le chômage n'a pas vraiment reculé.

Les choix conjoncturels sont donc décisifs.

Impulsion budgétaire, en point de PIB



Source: OFCE

2 L'emploi sensible aux choix stratégiques

L'emploi n'est pas seulement le résultat de politiques d'emplois. Il dépend également des choix productifs, économiques et sociaux qui sont effectués par les gouvernements.

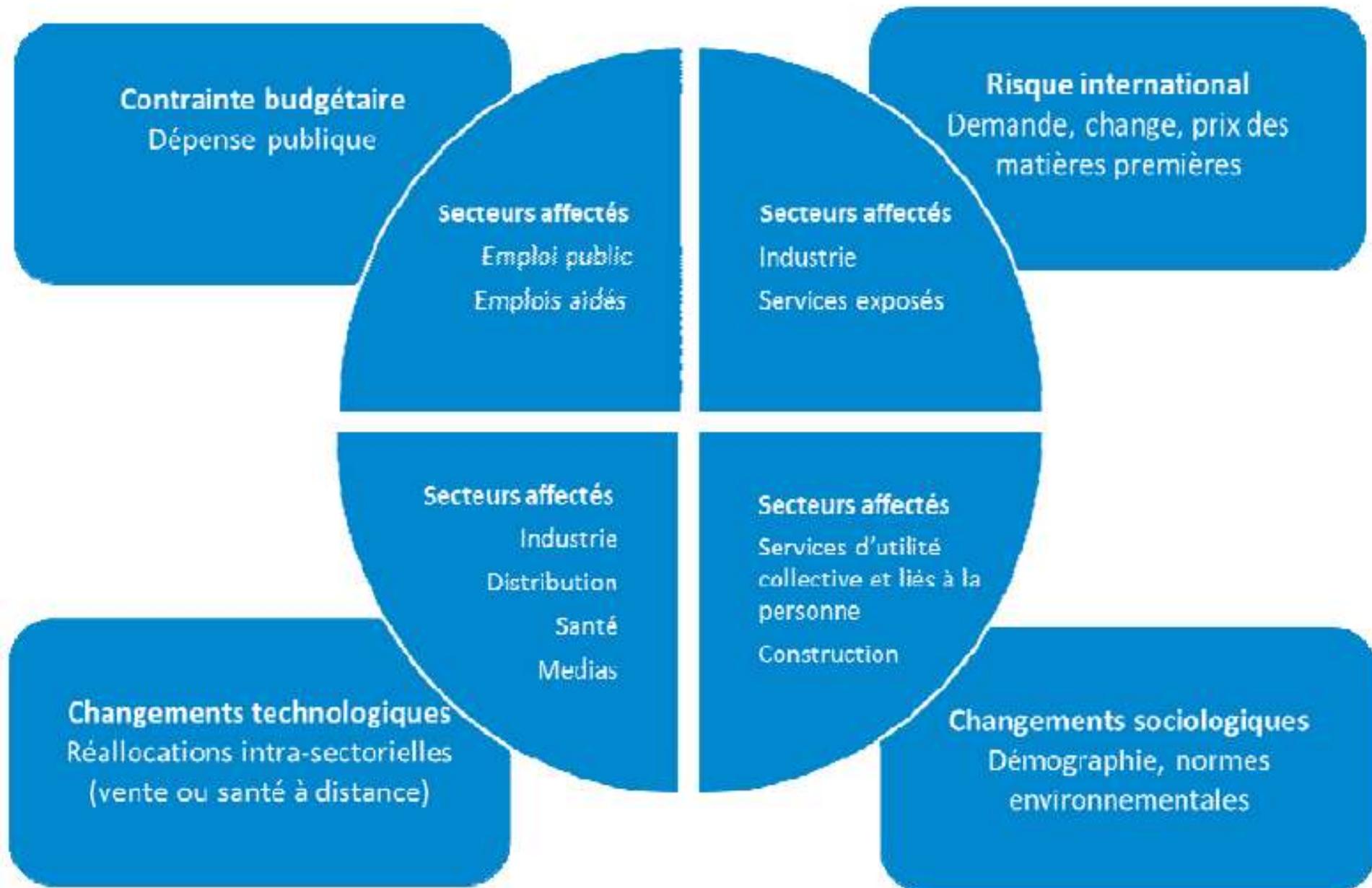
On voit par exemple combien l'emploi public sera sensible aux choix de réduire plus ou moins fortement le nombre de fonctionnaires (500 000 ? 200 000 ?).

La logique attendue de cette réduction est la suivante : moins de fonctionnaires = moins d'impôts (mais curieusement plus de taxes : + 2 points de TVA) = plus de pouvoir d'achat et d'incitation à l'embauche pour les entreprises.

Les créations attendues seront-elles suffisantes pour compenser les réductions d'effectifs ? C'est une hypothèse et pas une certitude.

Et nous voyons que les emplois peuvent être affectés par d'autres choix stratégiques.

Graphique 1 – Les types de risques pouvant affecter les secteurs



Parmi les choix stratégiques, il y en a un plus important que tous les autres : la réforme des retraites et l'allongement prévu de la durée de la vie active.

Mais on voit bien qu'une grande partie des futurs postes à pourvoir dépend justement des départs en retraite. C'est particulièrement vrai pour les emplois administratifs, et c'est également vrai pour les emplois d'agents d'entretien.

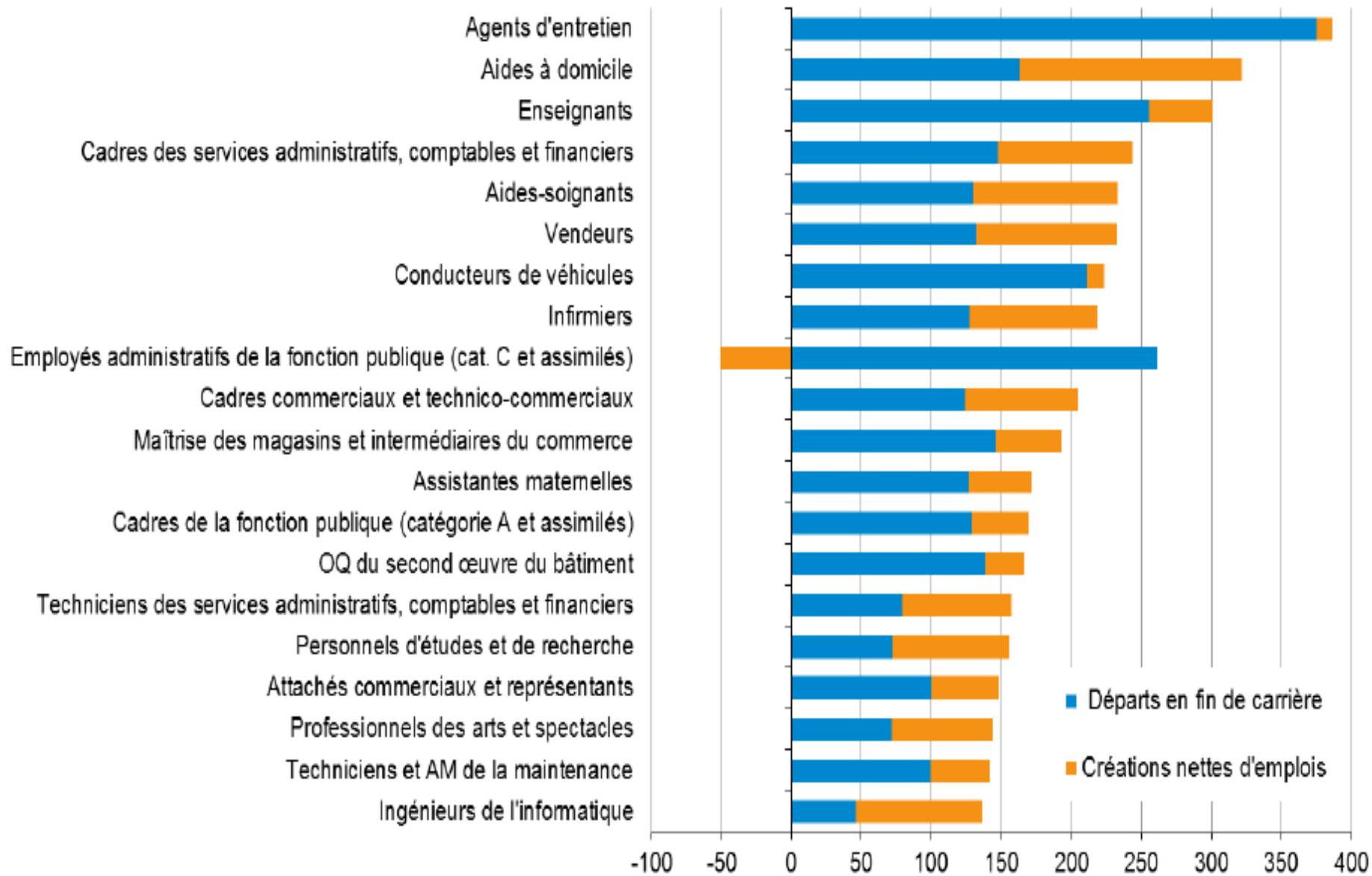
La modification de l'âge de départ à la retraite aura donc une incidence à la fois sur le volume futur des emplois à créer et sur leur composition.

Par exemple, les emplois « jeunes » issus de l'informatique et du numérique sont par définition moins affectés par les réformes de la retraite.

Cela supposerait donc que l'on soit capable de faire transiter des emplois affectés (emplois administratifs) vers des emplois nouveaux (informatique).

Graphique 3 – Métiers qui offriraient le plus de postes à pourvoir entre 2012 et 2022 dans le scénario central

En milliers



On sait bien que l'allongement de l'espérance de vie ainsi que l'arrivée plus tardive sur le marché du travail provoque un déséquilibre démographique, mesuré par le rapport démographique.

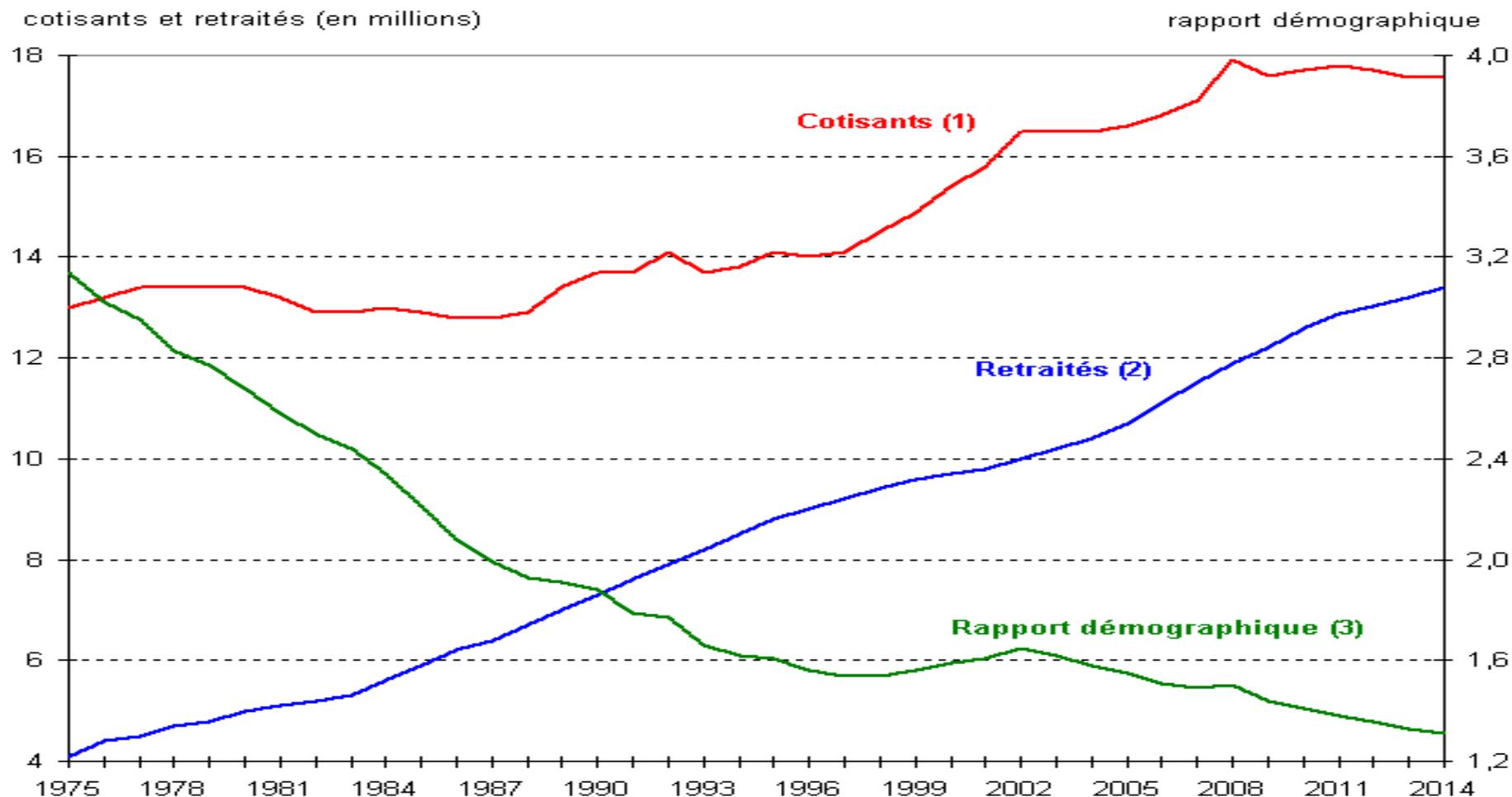
En 1975 13 millions de cotisants (secteur marchand uniquement) assuraient la retraite de 4 millions de retraités, soit 3.1 actifs pour 1 retraité.

En 2014 il y a presque 18 millions de cotisants (toujours dans le secteur marchand) mais il y a désormais 13.5 millions de retraités. Le rapport démographique est donc de 1.3 actif pour 1 retraité.

Le financement des retraites pose donc problème. Les « solutions » sont connues :

- accepter le déficit des régimes d'assurance retraite
- diminuer le montant des retraites (rappel : elles ne sont que de 1 322 € par mois en moyenne)
- retarder l'âge de départ à la retraite.

Cotisants, retraités et rapport démographique du régime général en 2014



(1) : effectifs au 31 décembre jusqu'en 1981, au 1er juillet à partir de 1982.

(2) : ensemble des retraités (droits directs et dérivés) du régime général de Métropole.

(3) : nombre de cotisants rapporté au nombre de retraités.

Champ : France métropolitaine.

Source : Chav.

L'âge moyen effectif de départ à la retraite qui est aujourd'hui en France de 60.8 ans pour les hommes et 60.9 ans pour les femmes devrait être porté en moyenne à 63 ans.

Dans la plupart des pays d'Europe du nord, cet âge est déjà de 67 – 68 ans (et ils ont un taux de chômage faible).

A priori on ne peut donc pas établir de corrélation négative entre allongement de la durée de travail et taux de chômage.

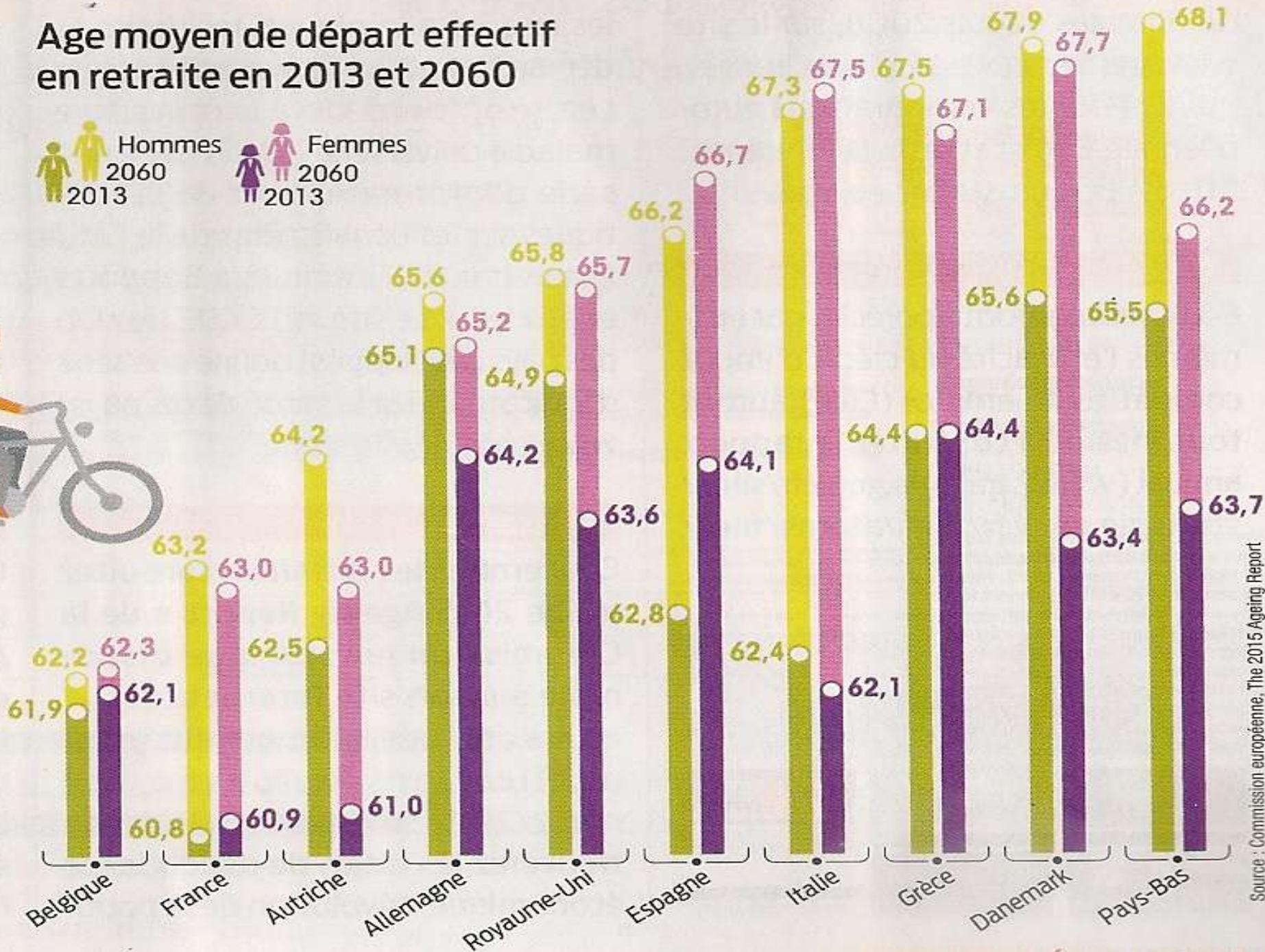
Mais ceci pose tout de même un problème central de politique d'emploi : pourquoi les travailleurs d'Europe du nord acceptent-ils de travailler aussi longtemps, et donc que doit-on faire en France pour parvenir à ce résultat ? Deux directions s'imposent :

- organiser à partir de 50 ans (ou avant) une « seconde carrière », moins pénible sur le plan physique et moral, promouvoir le changement d'emplois...

- améliorer la qualité des relations au travail, permettre une meilleure gestion du temps de travail...

Age moyen de départ effectif en retraite en 2013 et 2060

 Hommes
 2060
 2013
  Femmes
 2060
 2013



3 Chômage : former ou indemniser ? Le modèle nordique

Toute politique d'emploi en France devrait partir d'un constat : le chômage a disparu dans beaucoup de pays, avec des politiques très différentes, allant de l'ultra libéralisme (Royaume-Uni, Etats-Unis) à la sociale démocratie.

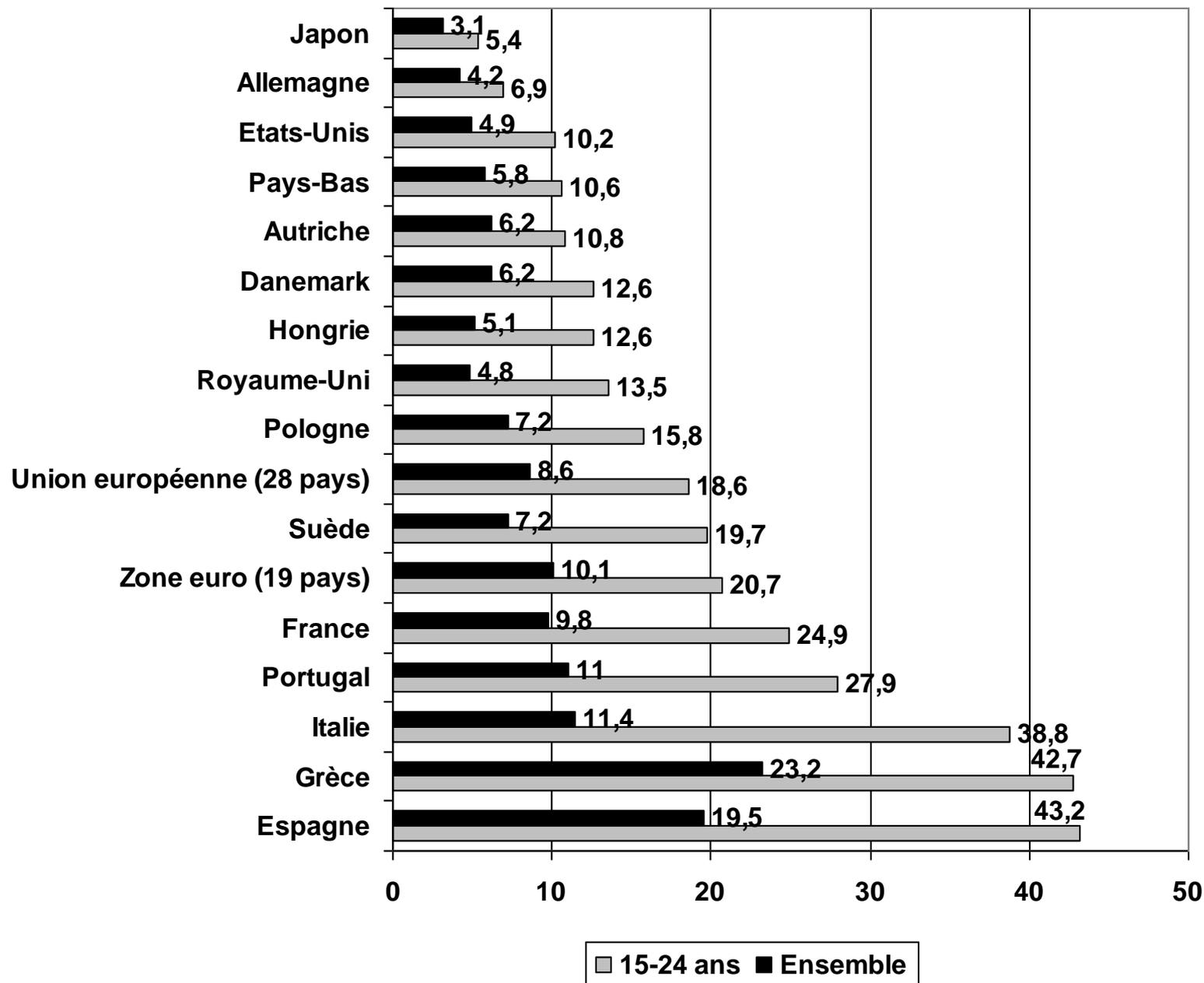
Sur le plan de la qualité de vie, les pays d'Europe du nord ont su allier efficacité de la lutte contre le chômage et bien être social.

Il est donc primordial de chercher à comprendre comment ils ont fait. Cela ne veut pas dire les copier : une politique d'emploi est avant tout le résultat de compromis sociaux et culturels propres à une population.

Mais on peut au moins chercher à s'en inspirer, en particulier sur un point : une partie du succès en matière de politique d'emploi s'explique par le fait que quand il y a du chômage, il ne dure pas très longtemps, et que tout est fait pour remettre vite le chômeur dans le circuit de l'activité.

Taux de chômage des 15-24 ans et de l'ensemble de la population active en Août 2016
(données en %)

Eurostat



A titre illustratif du succès nordique, l'indice du bonheur mondial 2015 publié par Globeco/OCDE place ces pays en tête du classement, malgré (ou grâce à ?) leur flexibilité du travail.

1 - Suède	... 13 - Royaume Uni	... 51 - Ouzbékistan
2 - Danemark	... 16 - France	52 - Sri Lanka
3 - Suisse	... 22 - Etats-Unis	53 - Iran
	... 34 - Brésil	54 - Inde
4 - Norvège	... 38 - Chine	55 - Bangladesh
5 - Pays Bas	... 39 - Russie	56 - Nigeria
6 - Allemagne		Pakistan
7 - Finlande		
8 - Australie		58 - Ethiopie
9 - Autriche		59 - Myanmar
10 - Canada ...		60 - RD Congo

Les dépenses pour l'emploi sont de deux natures différentes :

- les dépenses passives sont celles qui couvrent les pertes de revenus liées à la période de chômage

- les dépenses actives sont celles qui forment le chômeur et dynamisent le marché du travail

L'étude du montant et de la structure des dépenses pour l'emploi et la comparaison entre la France et les autres pays nous enseignent un certain nombre de choses :

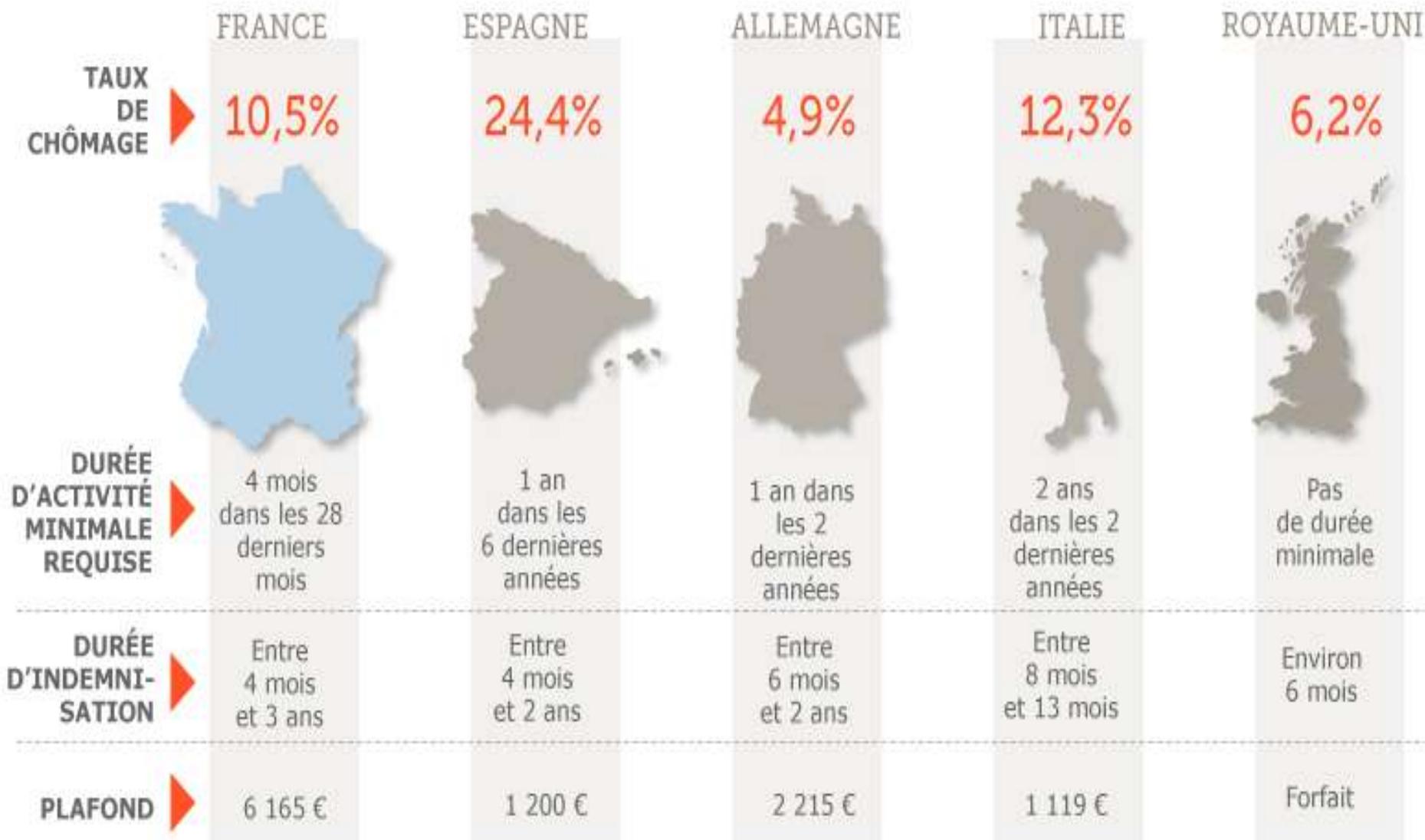
- la France n'est pas le pays qui dépense le plus pour ses chômeurs, loin de là. Elle y consacre 2.5% de son PIB, là où, toutes choses égales par ailleurs, les Pays-Bas y consacrent 5.7% et le Danemark 3.7%

- sur le plan de l'indemnisation chômage la situation de la France est contrastée :

• le temps d'activité nécessaire pour ouvrir droit aux allocations chômage est l'un des plus courts d'Europe : 4 mois dans les 28 derniers mois contre 1 an pour la plupart des pays.

• le montant maximal d'allocations est le plus élevé d'Europe : 6 624 € par mois contre par exemple 2 300 € en Allemagne. Mais seulement 6% des chômeurs perçoivent plus de 1 500 € par mois

Chômage : la France est-elle plus généreuse que ses voisins ?



- par contre le taux de remplacement du dernier salaire en France n'est pas du tout le plus élevé d'Europe : il varie entre 57% et 75% du dernier salaire selon la durée de cotisations, alors qu'au Danemark il est de 90%, de 80% à 70% en Suède, de 60% à 67% en Allemagne.
- si on tient compte des autres allocations la France se situe dans la moyenne basse de l'indemnisation : au total le remplacement est de 64% alors que pour les pays d'Europe du nord il est proche de 70%
- la durée des allocations en France est de deux ans, comme au Danemark (depuis 2012 : auparavant 4 ans). Dans la plupart des autres pays, elle est de 1 an.

Le bilan est donc assez clair : la durée plus longue du chômage en France [La part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) au Danemark est de 29.3% contre 40.5% en France et un chômeur danois reste en moyenne 2.7 mois au chômage (en 2014 : source : OCDE) contre 478 jours en France (en 2015 : source DARES)] ne s'explique pas essentiellement par des allocations qui seraient vraiment « trop généreuses ».

Suède

Allocations après **3 mois de cotisations**

Pour **300 jours**

Montant : **80%** puis **70%** du salaire

Plafond : **2.430€ par mois**



Royaume-Uni

Allocations après **2 ans de cotisations**

Pour **6 mois**

Montant : **91€ par semaine**

Plafond : **143€ par semaine**



Allemagne

Allocations après **1 an de cotisations**

Pour **1 an**

Montant : **60% à 67%** du salaire

Plafond : **2.300€ par mois**



France

Allocations après **4 mois de cotisations**

Pour **2 ans** (3 pour les séniors)

Montant : de **57% à 75%** du salaire

Plafond : **6.624€ par mois**



Italie

Allocations après **2 ans de cotisations**

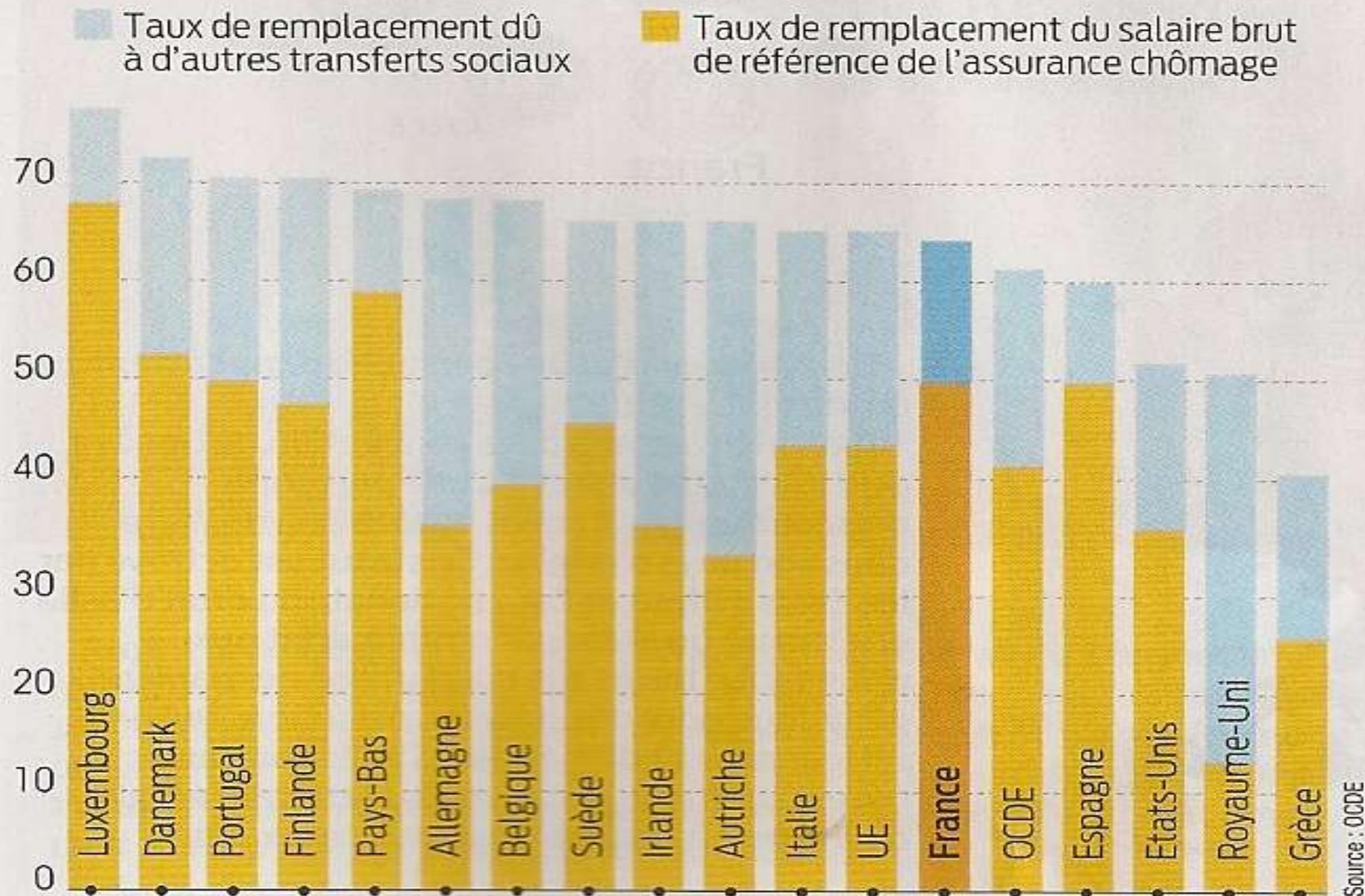
Pour **8 mois**

Montant : **60%** puis **50%** puis **40%** du salaire

Plafond : **1.700€ par mois**

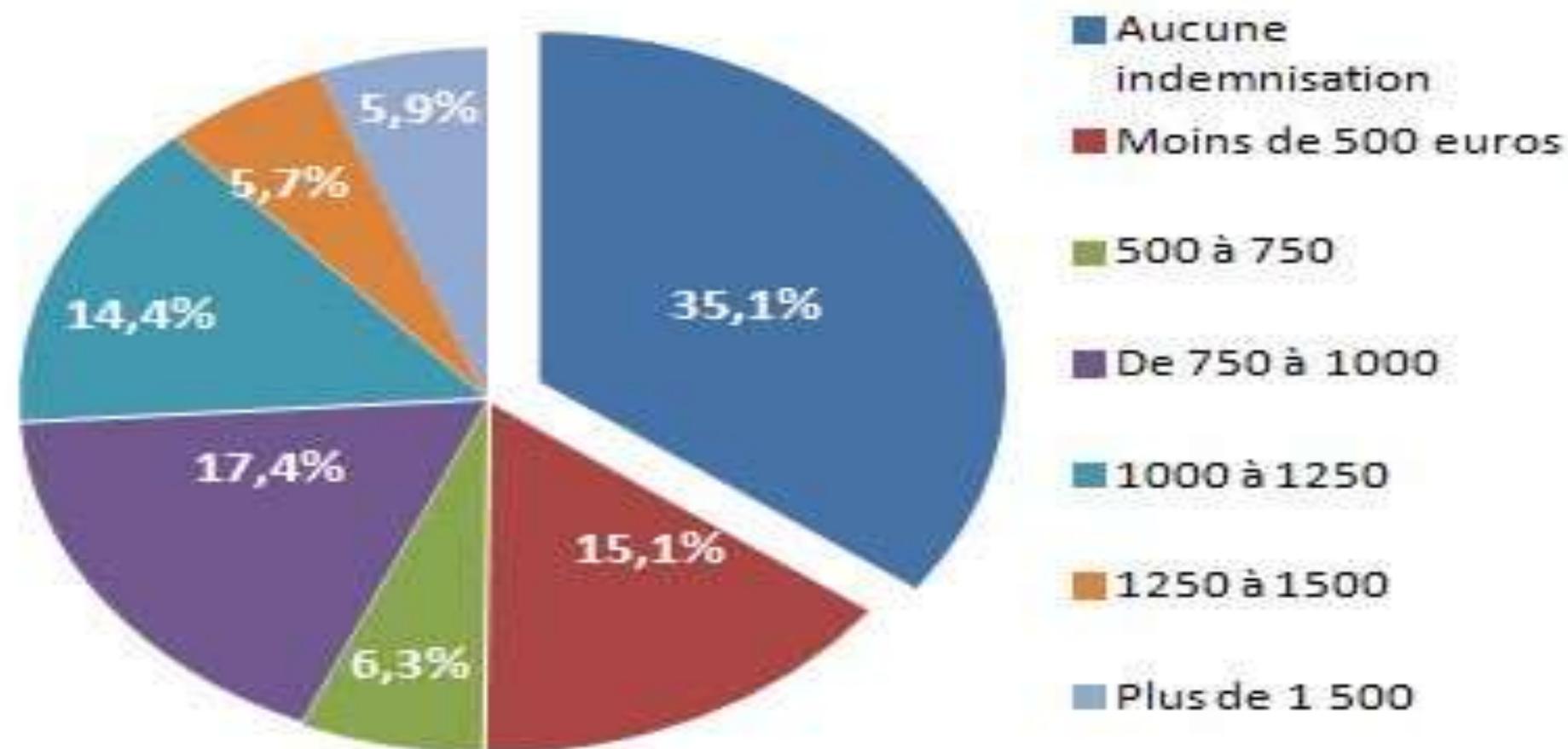


► Taux de remplacement du salaire brut de référence de l'assurance chômage et autres transferts sociaux, en %



Indemnisation des demandeurs d'emploi.

Source : Calcul Centre d'observation de la société, d'après Unedic et ministère du Travail. Répartition en en %. Données de juin



Champ : chômeurs indemnisés par le régime général, titulaires de l'allocation de solidarité spécifique et demandeurs d'emploi de catégorie A non indemnisés.

C'est par contre au niveau des dépenses actives pour l'emploi que les différences entre la France et l'Europe du nord sont les plus grandes :

- d'abord, dans la plupart des pays (Danemark en particulier) on ne peut pas refuser plus de trois propositions d'emplois sous peine de pertes d'allocations. Ceci ne se produit pratiquement jamais.

En France, à priori, c'est la même chose (avec la notion d'offre « sérieuse » et à moins de 50 kms du domicile) mais dans la pratique c'est l'arrêt des allocations qui ne se produit presque jamais.

- les dépenses de formation représentent 4 376 € par an au Danemark, 4 314 € en Norvège, 6 698 € en Autriche et 2 538 € en France

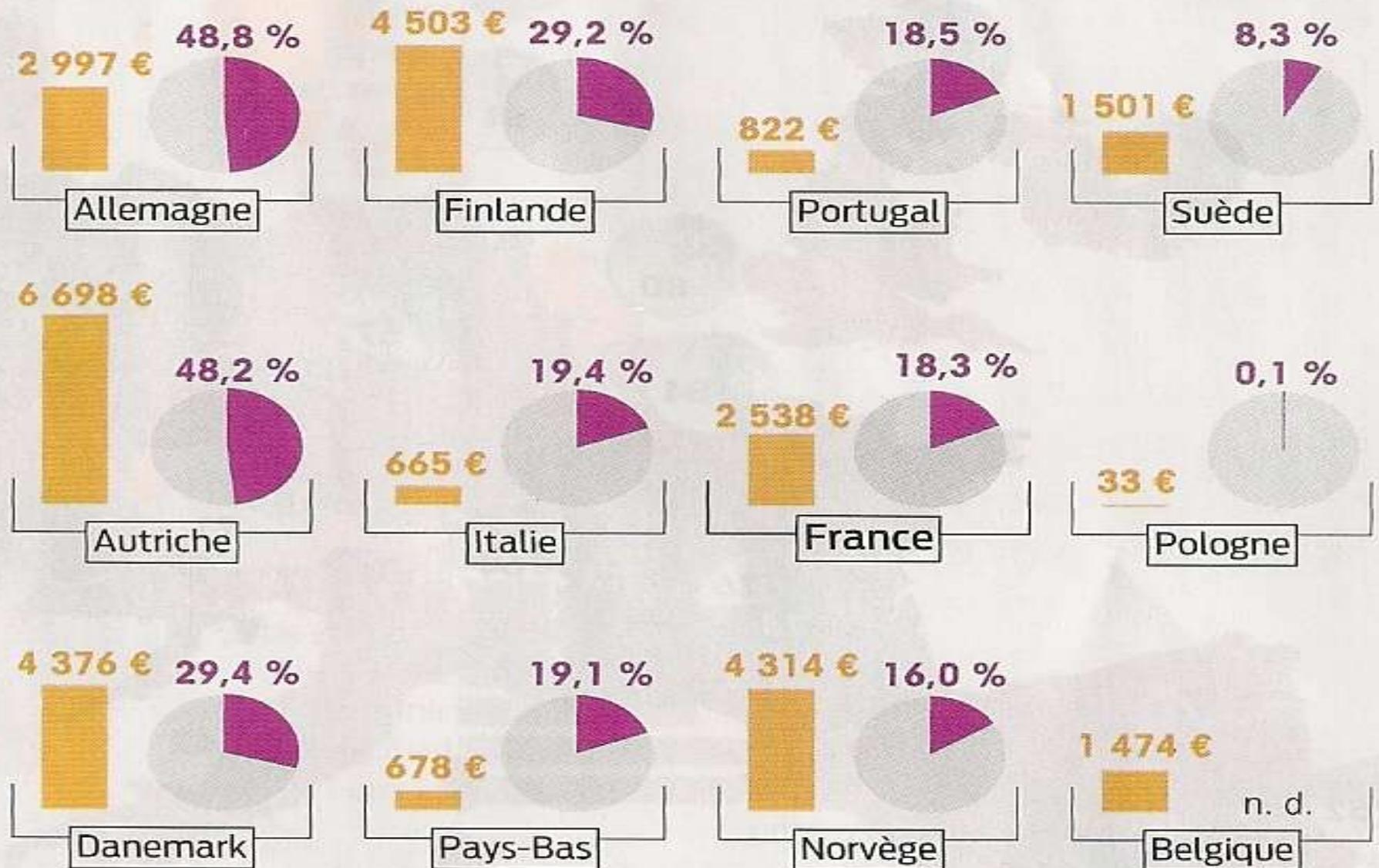
- au Danemark 29.4% des chômeurs sont en formation, 48.2% en Autriche et 18.3% en France.

Sur ce plan là, donc, la France a une véritable piste de politique d'emploi à explorer.

► Part des chômeurs en formation (en %) et dépenses de formation par chômeur (en euros), en 2014

■ Dépenses de formation par chômeur en 2014

● Part des chômeurs en formation



D'autant plus qu'il faut faire la distinction selon le type de formation. Il faut reconnaître qu'en France une bonne partie de celle-ci sert surtout à dégonfler les statistiques de la catégorie A de Pôle emploi (surtout ces derniers mois).

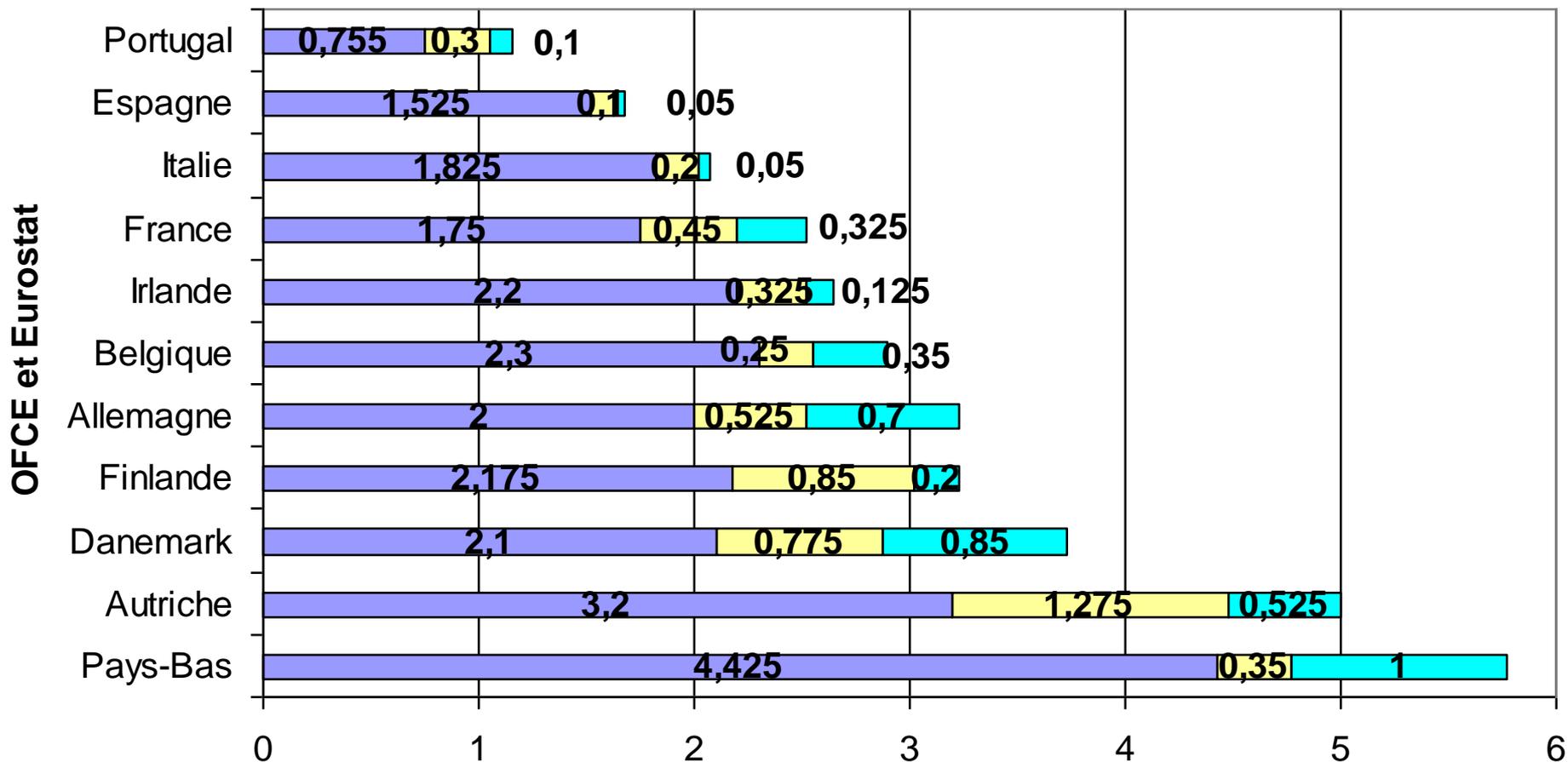
Dans les « Job centers » du Danemark (c'est le nom de leur Pôle emploi à eux) les formations sont de vraies formations, très qualifiantes et correspondant aux demandes des entreprises qui embauchent ensuite ces chômeurs (dont elles ont en grande partie financé la formation).

Il faut ajouter aux dépenses de formation les politiques de retour à l'emploi qui consistent à aider le chômeur dans ses démarches, l'accompagner, découvrir les emplois, financer ses déplacements...

Si on fait le total des dépenses actives du Danemark, elles représentent toutes choses égales par ailleurs 1.625% du PIB soit 67.7% des dépenses pour l'emploi.

En France elles représentent 0.775% du PIB soit 30.7% du total.

Dépenses pour l'emploi en % du PIB rapporté au nombre de chômeurs



Lecture : si les Pays-Bas avaient le même taux de chômage que la France, ils consacraient 4,425% de leur PIB à leur indemnisation

■ Soutien au revenu du chômeur ■ Formation du chômeur ■ Politiques de retour à l'emploi

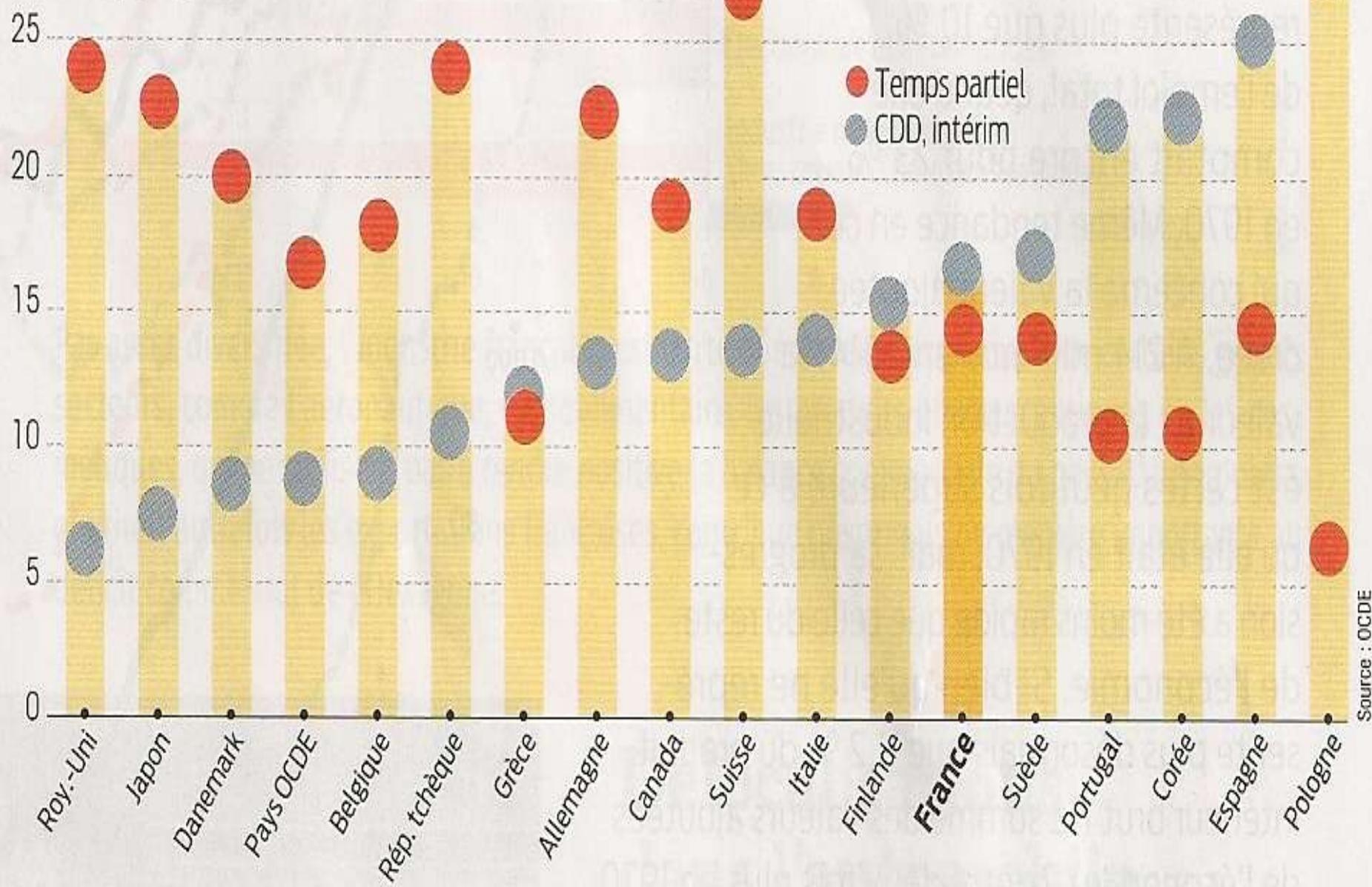
Le cas du Danemark n'est pas isolé : on retrouve la même politique en Autriche et en Allemagne.

Ce type de politique d'emploi complète alors la flexibilité interne du travail dans ces pays : le travailleur est conduit à être en permanence adapté aux nouvelles conditions productives, et il sait qu'en cas de difficulté tout sera fait pour qu'il retrouve rapidement un véritable emploi.

Le contexte culturel joue : permanence du dialogue social, vérification par les syndicats du rôle joué par les entreprises. Revers de la médaille : le contrôle social de la collectivité peut devenir « pesant » : le chômeur dans les pays d'Europe du nord est « invité » à tout faire pour retrouver un emploi, sinon il devient suspect.

Aux Pays-Bas (mais également en Suisse, en Norvège, en Allemagne, au Danemark, en Autriche) une autre politique d'emploi est menée : celle du travail à temps partiel, très encouragé. Il s'agit principalement d'un temps partiel choisi.

► Part de l'emploi temporaire (CDD, intérim) et du temps partiel dans le total des emplois en 2015, en %



Les Pays-Bas consacrent 4.425% de leur PIB à l'indemnisation chômage alors que la formation ne représente que 678 € par chômeur.

L'explication est simple : 50.4% des salariés sont à temps partiel (18.9% en France) et la durée moyenne du travail est de 30 heures par semaine soit 1 366 heures par an (1 521 heures en France et 1 580 en Allemagne).

Ce temps partiel massif est financé en trois parties : 70% sont payés par les pouvoirs publics, et cette dépense est incluse dans les dépenses d'indemnisation chômage. 15% sont financées par les entreprises et le reste par les particuliers.

Pour tous ces pays, le temps partiel est une arme de flexibilité interne : on accepte d'autant plus de travailler de façon souple que l'on travaille moins longtemps. Et on est d'autant plus productif.

Il faut distinguer le cas du Royaume-Uni : l'importance du temps partiel relève davantage des contrats « 0 heure » et il s'agit largement d'un temps partiel subi

Conclusion

Des politiques d'emploi adaptées existent donc un peu partout et elles ont fait la preuve de leur efficacité économique et sociale.

Si les modèles sont souvent difficilement adaptables, rien n'interdit néanmoins de s'en inspirer. En particulier la formation des personnes (pas seulement au chômage), la flexibilité interne et l'encouragement à un temps partiel librement choisi semblent être des pistes exploitables.

La France risque de faire un autre choix qui s'approche davantage d'un modèle anglo-saxon (voire allemand) : mener une politique de l'offre, tout faire pour favoriser les entreprises en espérant que cela rejaille sur l'embauche.

Les résultats statistiques sont en effet satisfaisants dans ces pays et le chômage est plus faible. Mais le coût social est très élevé, et rien n'indique que les français soient prêts à l'accepter. Mais faute d'avoir fait, à temps, le bon choix, aurons nous un autre choix ?