MARCHE DU TRAVAIL

REDONNER DU SENS AUX REFORMES ET AUX POLITIQUES

Bruno Coquet*

*OFCE, IZA. Contribution au débat France Stratégie du 8 Septembre 2016

Pour renouer avec une croissance durablement forte et créer des emplois nombreux et de bonne qualité, la France a besoin de se réformer, et en particulier d'adapter ses politiques et les institutions de son marché du travail au monde contemporain. Et de fait la France réforme beaucoup, au rythme d'une loi par trimestre au cours des 15 dernières années, et les interventions sur le marché du travail y sont à la fois nombreuses et dotées de budgets très élevés (6% du PIB).

Les dispositions se sont ainsi accumulées, conduisant à ce que huit emplois salariés sur dix sont aujourd'hui associés à un transfert public, dont près de la moitié sont des emplois à bas salaire du secteur privé, cependant que des politiques redistributives allouent un complément de revenu à environ un tiers des salariés, car ils ne gagnent pas assez pour vivre. L'éducation et la formation professionnelle sont dotées de ressources considérables, malgré les subventions données par ailleurs aux emplois à bas salaires, et en dépit des prospectives indiquant que les créations d'emplois peu qualifiés resteront spontanément fortes. L'assurance chômage possède des moyens considérables –mais mal utilisés, les politiques de l'emploi sont devenues à la fois plus structurelles et plus sociales en se concentrant sur les publics difficiles, et la seule politique sectorielle de développement de l'emploi –les services à la personne– est extrêmement bien dotée mais orpheline depuis dix ans. Malgré toutes ces interventions la France n'est pas parvenue à rattraper le retard accumulé vis-à-vis de ses meilleurs partenaires européens.

Trouver des leviers pour l'emploi nécessite de réexaminer ces interventions en profondeur : vont-elles dans le bon sens ? sont-elles bien gérées ? n'y en aurait-il pas trop ? Le travail proposé ici est exploratoire ; il questionne ces interventions, leur sens initial et celui qu'elles ont pris, les transformations qu'elles induisent sur le marché du travail dans son ensemble et sur l'économie, au-delà de leurs objectifs propres. Six questions sont posées qui touchent aux plus importants budgets d'intervention. Des pistes de travail sont avancées afin d'alimenter la réflexion.

Les principales politiques conduites en France depuis 20 ans se justifient aisément, mais la stratégie d'ensemble qu'elles servent n'est pas claire. De ce fait réformes et interventions comportent de fortes contradictions, car certains instruments se stérilisent. Réinsuffler du sens est une priorité pour renforcer la cohérence des réformes du marché du travail et ainsi mieux garantir leur efficacité, plus d'équité, tout en engendrant des économies, autant de facteurs susceptibles d'élargir le soutien qui fait tant défaut à ces réformes.

1. Un agenda bien rempli, servi par d'importants moyens

Les vieux pays industriels, en particulier les pays européens, sont régulièrement malmenés par des crises géopolitiques, économiques, financières, et sous la pression constante de la mondialisation. La France a déjoué le déclin auquel elle a été maintes fois promise, et préservé son rang de grande puissance économique, mais ses performances ni bonnes ni vraiment mauvaises restent souvent au-dessous de la moyenne européenne. Le contexte international étant le même pour tous, ce sont nécessairement des facteurs spécifiques qui expliquent le contraste entre notre pays et les autres.

Les institutions et le fonctionnement anachroniques du marché du travail, ainsi que le modèle français de protection sociale, sont la plupart du temps désignés comme les principaux responsables du chômage à la fois élevé et persistant, ainsi que de la faiblesse des taux d'activité et d'emploi[1]. Sur le marché du travail les performances françaises sont en effet très en retrait : 12 pays de l'Union Européenne (UE) sont parvenus à réduire au moins une fois leur taux chômage sous le seuil de 5% depuis le début des années 2000, 18 sont passés en deçà de 6% et, neuf ans après le début de la crise actuelle plusieurs retrouvent leurs meilleurs niveaux. En France le taux de chômage n'a jamais été inférieur à 7,4% depuis plus de 30 ans[2]; seuls quatre pays de l'UE ont fait pire.

Les causes de cette situation et les remèdes à leur apporter font débat, mais un corpus dominant s'est progressivement constitué parmi les économistes et les institutions internationales prescriptrices de politiques économiques. Son idée force est que le modèle économique et social français est à la fois obsolète et déséquilibré en faveur de la sécurité au détriment de la flexibilité, ce qui handicape les performances économiques du pays. Les principales prescriptions qui en découlent s'articulent autour de cinq axes :

- Le coût du travail est trop élevé, il faut l'abaisser en allégeant les cotisations sociales.
- Les institutions du marché du travail et les comportements individuels sont rigides, il faut alléger la réglementation et inciter à l'emploi
- Les individus les plus fragiles sont marginalisés, les politiques publiques doivent favoriser leur insertion dans l'emploi.
- La protection sociale réduit l'incitation à l'emploi, il faut diminuer sa générosité.
- La formation insuffisante ou inadaptée des actifs pénalise la croissance et l'emploi, il faut investir dans l'éducation et la formation professionnelle.

La forte résistance sociale que rencontre l'application de ce programme empêche de le qualifier de consensus ; néanmoins, il est aujourd'hui promu dans une grande partie de la société, bien au-delà des milieux économiques qui l'ont formulé. Une telle « unanimité » sur des mécanismes aussi nombreux et complexes que ceux qui régissent le marché du travail ne

[1] En 2015 le taux d'activité des 15-64 ans était de 71.6% contre 72.5% dans la zone euro, et il n'a progressé que de +2,8% depuis 2000 contre +4,9% en moyenne dans la zone euro (Source Eurostat). Le taux d'emploi des 15 ans ou plus (63,8%) et sa progression depuis 2000 (+2.1%) sont eux aussi dans la deuxième moitié de tableau de l'Union européenne (respectivement 64,5% et +3.3% depuis 2000 en zone euro). Pour des éléments plus complets voir Brun-Schammé et *alii* (2016).

[2] En 2015 seule l'Allemagne avait un taux de chômage inférieur à 5% en moyenne annuelle, 4 pays se situaient entre 5 et 6%, et 6 entre 7% et 8% (Source Eurostat, moyennes annuelles).

peut cependant être obtenue sans quelques malentendus, et surtout une simplification drastique des problèmes. Notamment, l'insistance croissante à mettre la réforme du marché du travail au centre de tout, et avant tout, tend à occulter que le potentiel de croissance de la France n'a cessé de s'affaiblir bien au-delà du facteur travail[3], tandis que le système protection sociale continuait de grossir sans que ses fondements soient repensés[4].

La lutte contre le chômage est donc logiquement le point focal des politiques publiques depuis des lustres et, de fait, les réformes du marché du travail et des politiques de l'emploi mises en œuvre ont été innombrables, en particulier depuis le début des années 2000.

Plus de 50 réformes majeures ont été entreprises depuis 2002, une chaque trimestre ! (Tableau 1). Les politiques publiques ont aussi été particulièrement mobilisées sur le marché du travail, à la fois nombreuses et intenses, jusqu'à peser aujourd'hui environ 6% du PIB, soit près de 130 Md€ par an (Graphique 1). Et encore ce montant ne tient pas compte du CICE, du Pacte de responsabilité, ni des services à la personne (environ 45 Md€ pour l'ensemble des trois en 2016), car la destination de ces politiques n'est pas exclusivement l'emploi.

Mais le chômage résiste toujours, les crises cycliques semblant toujours réduire à néant les succès parfois enregistrés. Tous ces efforts, tous gouvernements confondus, pour appliquer les prescriptions faites à la France et transposer les bonnes pratiques de nos voisins, n'ont même pas eu d'impact sur l'indicateur de protection de l'emploi de l'OCDE, qui reste un argument central pour signifier à la France la nécessité de se réformer (Graphique 3)[5].

Ce niveau de dépenses est structurellement élevé, relativement peu impacté par la situation conjoncturelle, car si les dépenses contra-cycliques sont importantes (assurance chômage, emplois publics aidés), une partie des budgets affectés au marché du travail trahit l'atonie de l'emploi (formation professionnelle, allégements, apprentissage, etc.). L'importance des dépenses structurelles apparaît également en comparaison internationale, la France figurant parmi les pays européens dont les budgets d'intervention sur le marché du travail sont les plus élevés (Graphique 2, même si les données d'Eurostat portent sur un périmètre plus étroit), et ce depuis très longtemps.

L'impuissance de ces politiques et de ces réformes à remettre la France sur le chemin du plein emploi a conforté l'idée ancienne selon laquelle notre pays aurait une préférence pour le chômage, ou plus précisément pour l'inactivité[6]. Mais on ne peut clairement pas incriminer la passivité, la pénurie de moyens, de politiques, de dispositifs[7] pour justifier les dysfonctionnements du marché du travail ; ce serait également une erreur d'arguer de l'impuissance de ces nombreuses mesures pour mettre en doute la nécessité ou l'urgence de réformer encore le marché du travail.

---

[3] *Cf*. Artus & *alii* (2014) pour une synthèse et pour des éléments plus détaillés OFCE (2015) Revue n°142.

[4] Pour des Eléments de diagnostic sur la protection sociale voir par exemple Jolly et *alii* (2016), Hairault (2015), Gazier et *alii* (2014), France Stratégie (2014).

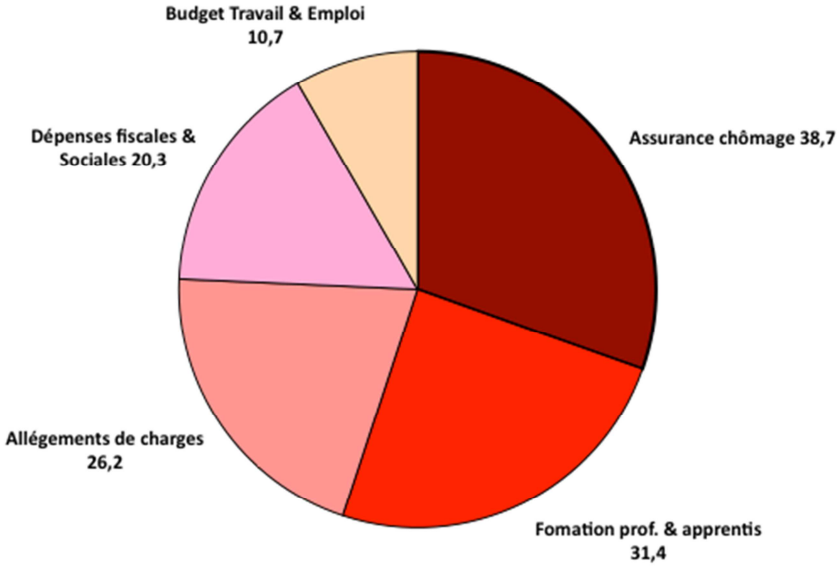
[5] Si cela illustre l'absence d'effet des réformes (ou tout au moins l'absence d'effets attendus dans la grille de lecture de l'OCDE) on peut aussi considérer que l'indicateur capte mal certains types de réformes (pourtant réalisées en son nom), ou même les résultats effectifs de ces réformes.

[6] Prescott (2004), Blanchard (2002), Olivennes (1994). Il faut souligner ces travaux sont plus nuancés que la plupart des références qui y sont faites.

[7] Sur la production frénétique de dispositifs *cf*. Wickers et Habib (2014).

GRAPHIQUE 1

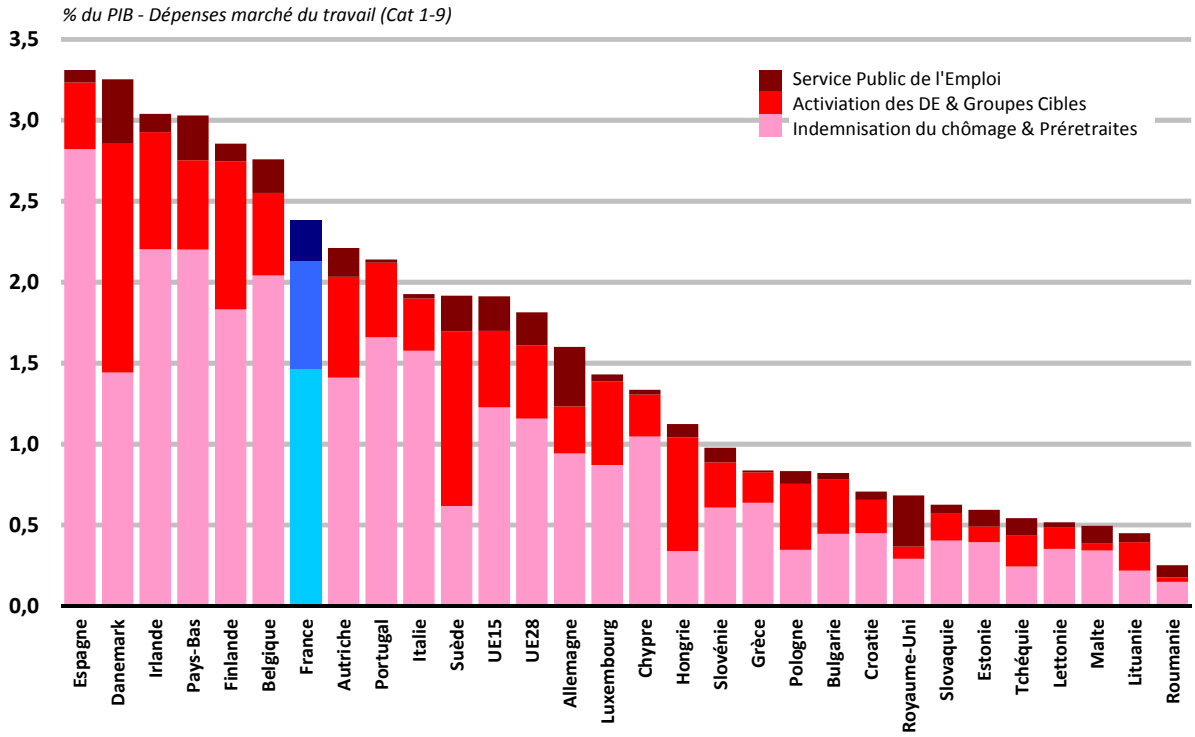
Dépenses sur le marché du travail en France



Sources : PLF 2016, Acoss, Unedic.

GRAPHIQUE 2

Dépenses sur le marché du travail en Europe



Source : Eurostat.

TABLEAU 1

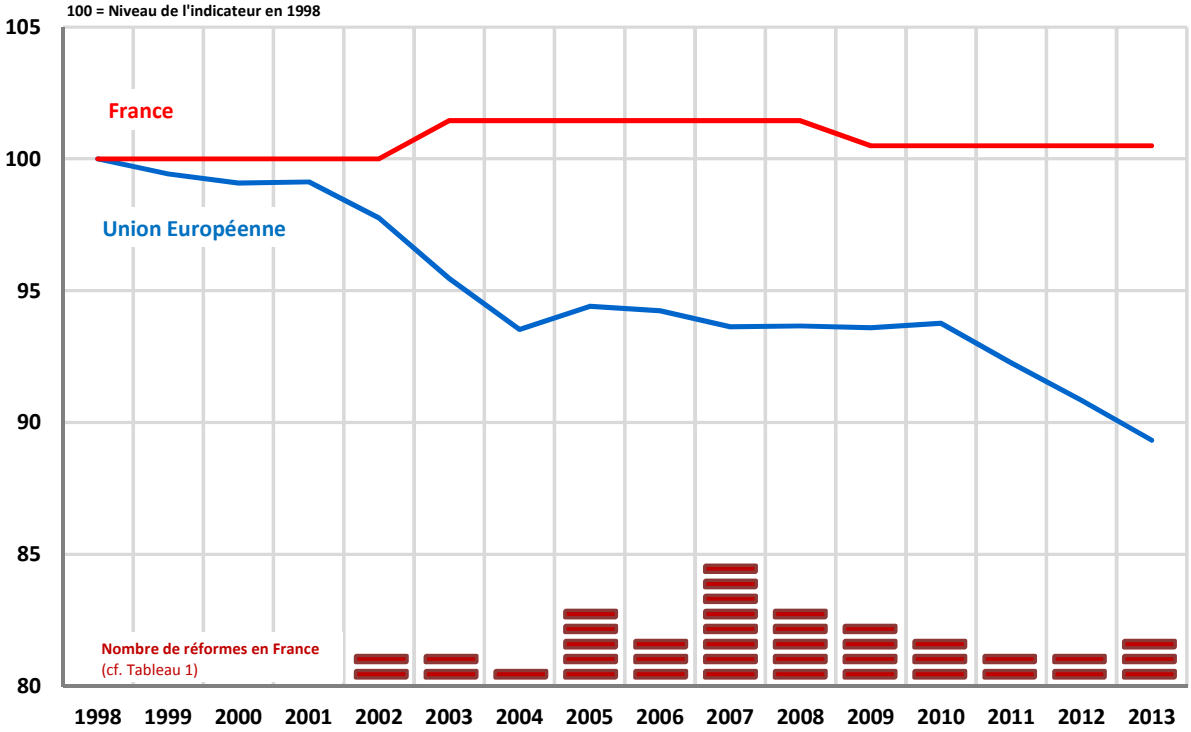
Principales réformes du marché du travail en France : chronologie 2002-2016

2002	Loi de modernisation sociale Loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise
2003	Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi Loi portant réforme des retraites
2004	Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social
2005	Loi de programmation pour la cohésion sociale Loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées Ordonnance relative aux conditions d'âge dans la fonction publique, nouveau parcours d'accès aux carrières les 3 fonctions publiques. Loi portant réforme du temps de travail dans l'entreprise Loi relative au développement des services à la personne
2006	Convention d'assurance chômage 2006-2008 Loi relative au retour à l'emploi et aux droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes Loi pour l'égalité des chances Loi sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié
2007	Loi de modernisation du dialogue social Loi relative à la modernisation de la fonction publique Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat
2008	Loi relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi Loi relative à la journée de solidarité Loi de modernisation du marché du travail Réformes des régimes spéciaux de retraite Loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail Loi généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion Loi en faveur des revenus du travail
2009	Plan de relance de l'économie française Convention d'assurance chômage 2009-2011 Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes Loi réaffirmant le principe du repos dominical Loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique Loi renforçant l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie
2010	Loi modifiant les conditions de reclassement Loi relative à la rénovation du dialogue social et dispositions relatives à la fonction publique Loi complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale Loi portant réforme des retraites
2011	Loi relative à la représentation équilibrée femmes / hommes au sein des CA et CS et à l'égalité prof. Convention d'assurance chômage 2011-2013 Loi pour le développement de l'alternance et des parcours professionnels
2012	Loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des contractuels, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Loi portant création des emplois d'avenir
2013	Loi portant création du contrat de génération Loi relative à la sécurisation de l'emploi
2014	Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites Loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale Convention d'assurance chômage 2014-2016
2015	Loi relative au dialogue social et à l'emploi Loi relative à la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques
2016	Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours prof.

Note : les mesures incluses dans les lois de finances ne sont pas recensées ici (par exemple la création du CICE)

GRAPHIQUE 3

Effets des réformes sur les indicateurs OCDE de rigueur de la protection de l'emploi



Source : OCDE, calculs de l'auteur. L'indicateur construit ici est une moyenne simple des deux indicateurs OCDE sur la rigueur des licenciements individuels et collectifs, et des CDD. L'Union Européenne est la moyenne simple des 16 pays pour lesquels les indicateurs sont disponibles sur cette période.

Si la quantité n'est pas en cause, les questions à se poser deviennent plus délicates, sensibles, plus polémiques. En effet, on ne peut oublier que les politiques d'intervention ne sont pas nécessairement bonnes en elles-mêmes, car elles peuvent avoir des effets délétères très durables, y compris lorsqu'elles atteignent leurs objectifs[8]. Il n'est donc pas possible de se contenter de la lecture positiviste des évaluations qui justifient de pérenniser ces dispositifs. Il faut essayer de changer le plan des questionnements :

- S'interroger sur la qualité, la pertinence des interventions, envisager que certaines d'entre-elles aient agi au mauvais endroit, à de mauvais moments, avec des leviers inappropriés, ou tout cela à la fois.
- Envisager que les interventions sont trop nombreuses, ou trop importantes, contribuant à distordre les incitations et à asphyxier le fonctionnement du marché du travail, voire l'économie dans son ensemble.
- Concevoir que si le marché du travail français est clairement le réceptacle d'un marasme français, il n'en est pas forcément à l'origine, et qu'en priorisant sa réforme au détriment de celles à conduire dans d'autre domaines, on n'accélère par le redressement mais on le retarde.

[8] *cf*. 20 années de préretraites, plus encore pour la Dispense de recherche d'emploi, etc.

Pour engager cette réflexion, ce travail pose six questions, qui touchent au cœur de l'agenda de réforme et absorbent l'essentiel des budgets actuellement consacrés au marché du travail et à son fonctionnement (Graphique 1) :

1. Pourquoi ne réformer que 75% du marché du travail ?
2. Pourquoi subventionner des emplois dont on ne peut pas vivre ?
3. Faut-il baisser le coût du travail ou celui de la protection sociale ?
4. L'assurance chômage doit-elle servir à taxer les chômeurs ?
5. Former toujours plus pour occuper des emplois non qualifiés ?
6. La politique de l'emploi doit-elle devenir une politique sociale ?

Il s'agit d'un travail exploratoire, illustratif, dont l'objectif est de soulever des questions, pas de réaliser des évaluations ou d'apporter des réponses, même s'il propose des pistes de travail dans certains des domaines abordés. Ce travail nécessite d'être complété, de nombreux autres sujets devant être passés au crible, comme l'Europe, le contrat de travail, le service public de l'emploi, le logement, l'accompagnement des restructurations, la mobilité, etc.

2. Pourquoi ne réformer que 75% du marché du travail ?

Dans leur immense majorité –pour ne pas dire en totalité– le consensus et les prescriptions de réformes du marché du travail français visent implicitement l'emploi salarié des secteurs marchands, qui rassemble la majorité des actifs et des employeurs.

Pourtant la France se singularise par une proportion très élevée d'emplois publics dans l'emploi total (Graphiques 4 et 5). L'importance accordée aux fonctions régaliennes ne peut à elle seule expliquer la taille particulièrement imposante du secteur public français, qui s'étend clairement bien au-delà du strict domaine régalien ou des emplois statutaires. Il s'agit d'une réelle spécificité française, car nombre de pays comparables et qui ne sont pas réputés pour leur inclination au *laisser-faire* ni pour délaisser le domaine régalien ont bien moins recours aux statuts d'emplois publics pour le couvrir : il en va ainsi par exemple de pays aussi différents que la Grèce, l'Allemagne ou le Japon qui comptent deux à trois fois moins d'emplois publics que la France (Graphique 5).

La taille du secteur public français est un sujet crucial, en particulier parce qu'il reste largement épargné par l'agenda des réformes du marché du travail. Ainsi, les réformes dont il est question ne concernent au mieux qu'un peu plus de 60% des emplois (Graphique 4), alors que l'objectif est bien de réduire le chômage, qui concerne le pays dans son ensemble, et dont la responsabilité ne pèse pas exclusivement sur les salariés et les employeurs du secteur privé. Réussir les réformes sans réparer cet oubli est une gageure.[9]

Le secteur public n'est pas exempt des maux identifiés dans le reste du marché du travail français, qui motivent les réformes : toutes les rigidités ciblées dans le secteur privé (statutaire, salariale, catégorielle, flexibilité, etc.) existent également dans le secteur public, dans une forme souvent plus raide, et la segmentation entre emplois stables et emplois courts y est plus intense que partout ailleurs. Le coût du travail y est au moins aussi élevé (il est remarquable que le coût du travail ne soit pas cité comme un frein à l'emploi dans le secteur public), le Code du Travail s'applique pas ou de manière *ad-hoc*[10], et les dispositions statutaires, y sont à la fois spécifiques, nombreuses et peu transparentes.[11]

La profonde segmentation du marché du travail français entre secteur privé et secteur public est une évidence. Elle se superpose à une segmentation au sein même du secteur public bien plus marquée que celle qui pose problème sur le marché du travail privé (Graphique 6). Cette singularité française à plusieurs étages n'est jamais mentionnée dans les diagnostics académiques, ni ceux des institutions internationales qui forment le consensus économique ; elle n'est pas documentée et ses effets sur le fonctionnement du marché du travail et sur l'économie dans son ensemble restent donc largement inconnus. L'asymétrie des réformes mises en œuvre depuis des décennies[12] a accru ces deux formes de segmentation, contribuant à creuser des inégalités économiques et sociales sans pour autant remettre notre pays sur la voie de la croissance et de l'emploi.

---

[9] France Stratégie (2014), Chapitre 8.

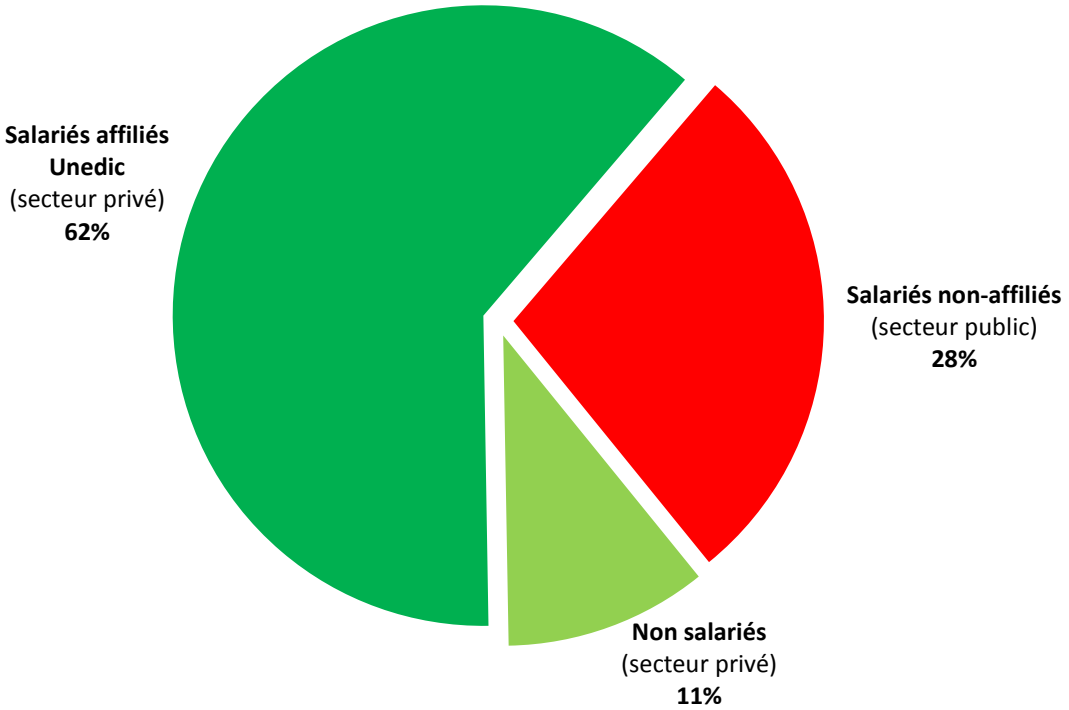
[10] Les différences statutaires légitiment parfois des formes de discriminations proscrites par le Code du travail dans le secteur privé.

[11] Pour des éléments complémentaires sur ces aspects voir notamment DGAFP (2014, 2015), OCDE (2011, 2013) Pouget (2005) et une synthèse dans Coquet (2016b).

[12] Parmi les réformes identifiées dans le Tableau 1, le secteur public n'est concerné que par une réforme sur 10.

GRAPHIQUE 4

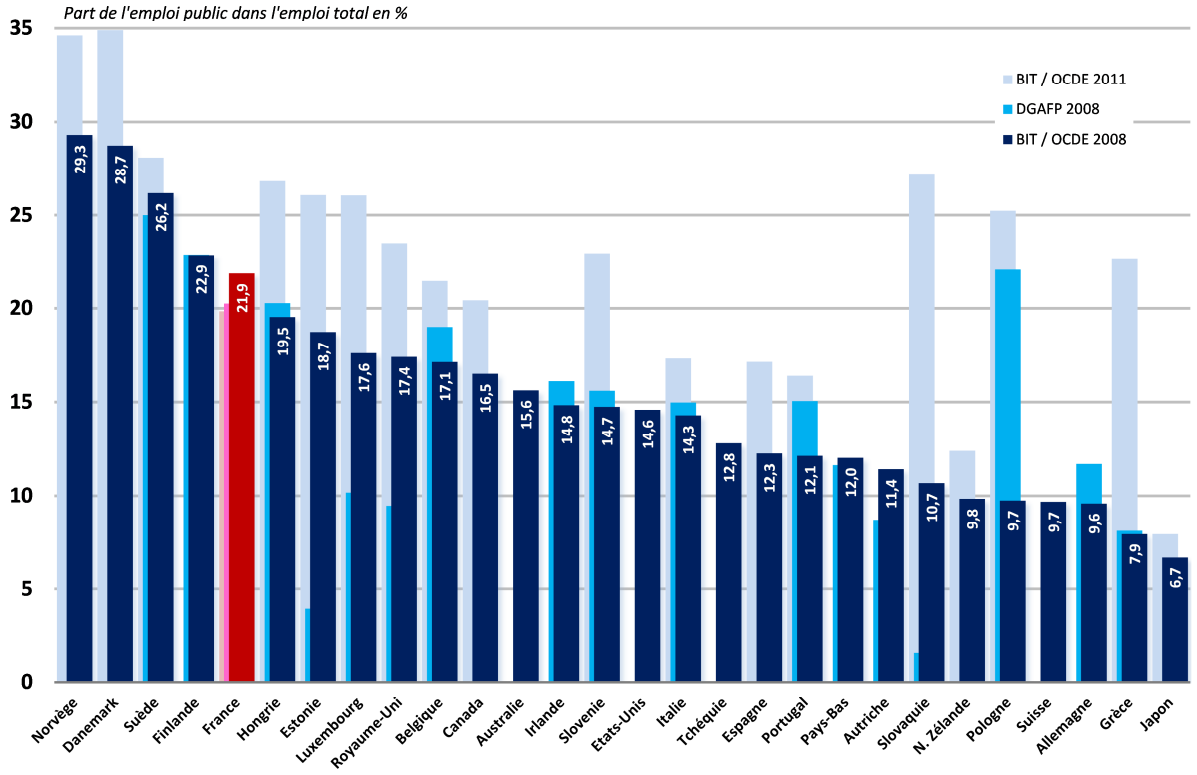
Actifs en emploi selon le statut



Sources : Insee, Unedic. Le statut des emplois est déterminé en fonction du statut de l'employeur au regard de l'affiliation de ses salariés à l'assurance chômage.

GRAPHIQUE 5

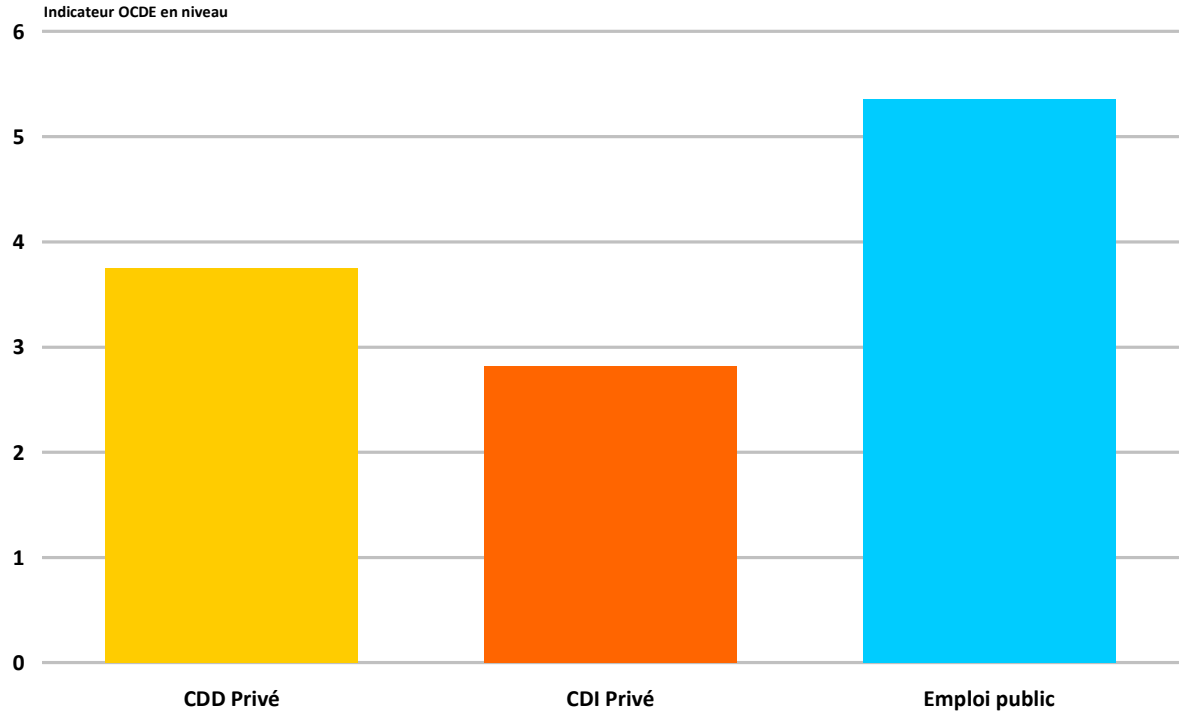
Part de l'emploi public dans les pays de l'UE et de l'OCDE



Sources : OCDE / BIT (2011, 2013a) DGAFP (2014). Champ : Administrations publiques et entreprises publiques

GRAPHIQUE 6

Protection de l'emploi dans le secteur privé et le secteur public



Sources : OCDE, Calculs de l'auteur. L'indicateur pour l'emploi public est calculé commune une moyenne pondérée des effectifs de non-titulaires auxquels est affecté le même indicateur de protection de l'emploi que celui calculé par l'OCDE pour les CDI de droit privé, et des effectifs de titulaires auxquels est affecté la valeur maximale de l'indice de protection de l'emploi de l'OCDE.

Si la segmentation du marché du travail constitue un problème majeur il est logique de la combattre, mais aussi de commencer par la réduire où elle est la plus importante, c'est-à-dire au sein du secteur public, puis ensuite entre secteur public et secteur privé, et enfin au sein de ce dernier conformément à ce que propose l'agenda classique des réformes. Mettre fin à la segmentation nécessite d'avoir pour objectif d'unifier le marché du travail, c'est-à-dire les droits et les devoirs des salariés et des employeurs, les conditions d'emploi, de détermination des rémunérations, etc.[13]

On ne doit pas écarter l'hypothèse que cette organisation public / privé du secteur productif, qui segmente très fortement le marché du travail, puisse être l'une des causes des mauvaises performances françaises en matière d'emploi et de chômage, et possiblement de l'économie en général. Si tel était le cas, limiter les réformes au marché du travail marchand au motif qu'il serait le nœud gordien qui bloque la croissance et l'emploi, ne donnerait pas les résultats escomptés.

[13] Cela ne nécessite pas de fondre tous les statuts en un seul.

ENCADRE 1

Faire de l'unification du marché du travail l'objectif premier

Les réformes ont pour objectif de remettre la France dans son ensemble sur le chemin de la croissance et de l'emploi. Or, ce qu'il est convenu d'appeler la réforme du marché du travail ne vise pour l'essentiel que le secteur privé. Quand 30% du marché du travail restent dans l'angle mort des réformes, en particulier sa partie la plus rigide, les risques d'échec de ces réformes et d'accroissement des inégalités sont très élevés.

Le cadre analytique, les normes, les valeurs et les prescriptions qui s'appliquent au secteur privé s'appliquent aussi pour l'essentiel au secteur public. Des réformes qui n'ont pas pour principe directeur commun d'unifier marché du travail, ont pour effet de le diviser, ce qui les rend plus délicates à justifier, à accepter, tout en étant inefficace.

Elargir le périmètre des réformes à l'ensemble du marché du travail est donc un levier d'efficacité et d'équité.

3. Pourquoi subventionner des emplois dont on ne peut pas vivre ?

Les revenus directs et indirects[14] que les actifs perçoivent en contrepartie de leur travail leur permettent de payer les prélèvements obligatoires –cotisations sociales et impôts– puis de subvenir à leurs besoins de consommation et, enfin, d'épargner un éventuel surplus.

Pour une grande partie des salariés les revenus du travail sont très faibles. « Seulement » 8,5% des salariés sont rémunérés au SMIC horaire[15], mais la précarité de l'emploi est telle qu'une grande partie de ces salariés ne sont pas employés à temps plein toute l'année : c'est pourquoi environ 30% des actifs *en emploi* ont un revenu total inférieur à un SMIC annuel net[16]. Mais les salariés précaires ne sont pas les seuls concernés, car la proportion de salariés rémunérés sur la base du SMIC est de 3,7% parmi ceux ayant 10 ans ou plus d'ancienneté au sein de leur entreprise.

Il n'y a aucun intérêt à travailler si l'on ne peut pas vivre de son travail. Il faut donc bien, dans une proportion qui n'est pas du tout marginale, que des transferts publics complètent les revenu de ces actifs *en emploi*, uniquement justifiés par le fait que leurs salaires sont insuffisants pour vivre, ou vivre dignement, même en étant rémunérés au salaire minimum (qui est pourtant souvent jugé trop élevé)[17], et même parfois avec un revenu supérieur. Ces transferts se justifient par le fait que dans leur immense majorité :

- Les salariés à bas revenu ne peuvent pas financer leur protection sociale. Cela se traduit par le fait que les emplois qu'ils occupent et les revenus qu'ils en tirent sont associés à une aide que reçoit leur employeur sous forme d'allègement de cotisations sociales (impliquant que celles-ci sont prises en charge par l'Etat, donc directement ou indirectement financées par d'autres prélèvements obligatoires).
- Les salariés à bas revenu ne peuvent pas financer leur consommation[18]: ils doivent pour cela trouver un conjoint qui dispose d'un revenu suffisant et partage les frais fixes (logement, etc.), ou bénéficier d'un transfert public, ou les deux à la fois.

Les transferts monétaires dirigés vers ces salariés sont très importants : d'une part des subventions à l'emploi –sous forme d'allégements généraux de cotisations sociales– sont accordées à 6 emplois sur 10 dans le secteur marchand (*cf*. ci-dessous) ; d'autre part, en ne retenant que les principales allocations distribuées en complément des revenus du travail, les pouvoirs publics venaient en aide à 5,3 millions de bénéficiaires via la *Prime Pour l'Emploi* (PPE) en 2013 et 750 000 bénéficiaires via *RSA activité* en 2014, tandis que le régime d'assurance chômage indemnisait 2,3 millions de chômeurs au total, dont un grand nombre

[14] On considère implicitement que le revenu du salarié inclut les cotisations patronales de Sécurité Sociale, retraite et maladie, et la partie de l'assurance chômage qui correspond aux cotisations salariales.

[15] Sanchez (2016).

[16] Cette distribution publiée par l'Insee inclut les allocations chômage. Distribution des revenus salariaux et des allocations chômage nets perçus au cours de l'année : le 3ème décile est égal à 14 000€ par an en 2013, alors qu'un Smic annuel net était de 13 445€ pour un salarié employé l'ensemble de l'année à 35h par semaine (Source Insee). Certains de ces actifs vivent au sein d'un ménage pluriactif, et qu'un petit nombre choisit sa faible quotité de travail, ce qui peut amoindrir ce résultat, mais n'en change pas la nature (Données Insee).

[17] Cette observation ramène évidemment au problème du coût de la vie, donc du niveau des prix ; la solution à ce problème relève de la réforme du marché des biens, illustrant la difficulté de trouver un compromis sur le marché du travail entre des salariés qui ne gagnent pas assez et des employeurs qui paient trop.

[18] Si on considère que le SMIC annuel net à temps plein est le revenu qui permet juste de vivre, sans épargner.

avait été en emploi dans l'année. Sans chercher plus loin, sans compter les transferts de la politique familiale qui complètent les revenus, la progressivité de l'impôt, ou encore la politique du logement qui réduit les charges, c'est plus du tiers des salariés du secteur marchand qui sont concernés[19].

Dans une économie de marché qui fonctionne correctement, la répartition de la valeur ajoutée produite alimente des flux de revenus réguliers qui permettent à chacun de subvenir à l'ensemble de ses charges ; la redistribution des richesses y est marginale et n'a ni la vocation ni le pouvoir de réparer des dysfonctionnements à grande échelle dans la sphère productive.

En revanche, une économie dans laquelle aussi peu de personnes d'âge actif sont en emploi, et où, en même temps, près d'un tiers des actifs *en emploi* sont dans l'impossibilité de vivre de leur travail, ne peut pas tenir debout toute seule. Une telle économie souffre immanquablement de difficultés structurelles profondément ancrées, dans de nombreux domaines, qui ne se réduisent certainement pas à des rigidités ou à des dysfonctionnements du marché du travail. Qu'un tel niveau d'intervention publique soit nécessaire pour garantir *ex-post* un sentier de croissance soutenable témoigne d'incitations fortement perturbées, pour tous les agents. L'énormité des montants en jeu et leur accroissement régulier, l'absence de garde-fous quant à la viabilité des emplois créés, constituent des indices de ce que ces politiques déplacent les problèmes qu'elles voudraient résoudre, que les difficultés contaminent d'autres zones du marché du travail, appelant une intervention publique toujours plus intense et coûteuse dans les domaines de la production et de la redistribution.

Cette addiction, avec augmentation régulière des doses, conduit à s'interroger sur l'intervention publique : il est en effet possible que son impuissance nourrisse son inflation, finissant par aiguiller les acteurs économiques sur de mauvaises routes, créant de nouveaux problèmes que de nouvelles interventions vont devoir résoudre. Le problème atteint cependant un tel degré qu'il est de moins en moins possible de penser le résoudre en allouant toujours plus de moyens aux mêmes instruments, en redistribuant toujours plus la richesse créée –qui elle-même progresse lentement, ni en attendant tout de réformes concentrées sur le marché du travail.

[19] Plus de la moitié des salariés des secteurs marchands, si l'on compte la population salariée concernée par les allégements de cotisations sociales, plus du quart si l'on compte les ménages bénéficiaires de compléments de revenu conditionnés à l'existence de revenus du travail.

ENCADRE 2

Une réforme philosophique

Si l'on prend un peu de recul, l'économie française ressemble fort à une économie administrée à grande échelle. L'intervention publique y apparaît comme un impératif structurel : secteur public très étendu et emplois public très nombreux, subventions à l'emploi à bas salaire, compléments de revenu aux salariés à bas salaires, etc[(a)]. L'intervention appelle l'intervention, la subvention nourrit la subvention. Malgré tout, travailler n'apparaît plus possible, ni rentable, pour une grande partie de la population ; certaines propositions de revenu universel pourraient même laisser croire que ce n'est pas nécessaire.

Cette voie est coûteuse et insoutenable, car pour corriger une économie qui fonctionne mal, elle en crée une autre qui n'est pas viable. Et celle-ci ne satisfait personne, car l'activité reste atone, la précarité se développe, et le chômage persiste. Le niveau d'intervention atteint, en vain, suggère que les problèmes n'ont pas pour seule origine le marché du travail, et donc qu'ils ne peuvent pas être résolus par des interventions circonscrites à ce marché.

Ce qui manque ce sont des opportunités d'investissement, dans activités économiques rentables, qui trouvent à prix abordable les financements nécessaires à leur développement, créant des emplois viables, donc pérennes. Une telle économie nécessite que tous les marchés fonctionnent bien, le marché des biens, celui du financement de l'économie, du logement, etc. La production de richesse, sa redistribution et le financement protection sociale doivent être en adéquation les uns avec les autres. Des réformes canoniques du marché du travail et de la protection sociale ne pouvant y parvenir seules, elles doivent être précédées par des réformes des autres marchés.

D'autres modèles sont possibles ; il en existe en Europe, qui ne sont ni ultra-libéraux, ni plus interventionnistes que le nôtre, pas moins équitables mais plus efficaces.

(a) Les externalités (autrement dit les effets secondaires) les plus évidentes de ces dispositifs ne sont pas documentées. Un certain nombre de ces questions sont récemment explorées dans le cadre du Comité de Suivi des Aides Publiques piloté par France Stratégie (distorsion de la structure productive) mais d'autres restent dans l'ombre notamment les effets de la structure des prélèvements obligatoires (quel est l'optimum de ce point de vue).

4. Réduire le cout du travail ou celui de la protection sociale ?

Le diagnostic est ancien et bien établi selon lequel le coût du travail est trop élevé en France : sa baisse par des allégements de cotisations sociales –ou plus récemment des crédits d'impôts, est depuis 20 ans la pierre angulaire de la politique de l'emploi. Si l'économie française est parvenue à maintenir sa compétitivité, ces allégements y sont pour beaucoup.

Entre besoins et contraintes budgétaires cette politique a été extrêmement instable : la réglementation n'a cessé d'évoluer (plus d'une fois par an depuis la création de ces dispositifs). Ses effets sur l'emploi sont positifs mais modestes, surtout en regard de son coût élevé : on considère communément qu'environ 400 000 à 800 000 emplois seraient détruits dans les années suivant une suppression de ces dispositifs. Pour obtenir cet effet emploi –qui représente environ 3% du stock d'emplois marchands[20]– il est nécessaire de subventionner plus de 9 millions d'emplois[21]. Le fait que la plupart de ces d'emplois subventionnés (plus de 90%) ne disparaitraient pas si les aides dont ils bénéficient s'arrêtaient, témoigne des effets d'aubaine particulièrement importants associés à ces dispositifs. De ce fait, les allégements de cotisations sociales créent bien des emplois, mais à un prix élevé : leur coût unitaire brut s'inscrit dans une fourchette de l'ordre de 20 000 à 60 000 euros par emploi créé ou sauvegardé[22].

Outre ce coût unitaire élevé, l'essentiel des emplois ainsi créés ou sauvegardés grâce aux allégements de cotisations sociales comptent probablement parmi ceux qui nécessitent d'accorder des compléments de revenu aux salariés qui les occupent (*cf*. ci-dessus). Ainsi une politique qui favorise la création d'emplois à bas salaires contribue-t-elle à créer le besoin d'une politique de redistribution destinée à réduire les effets indésirables des bas salaires.

Ce type de contradiction nécessite de revenir à l'essence du problème à résoudre : réduire le coût du travail implique d'abaisser soit le salaire, soit le coût de la protection sociale. Le choix constant a été de ne faire ni l'un ni l'autre : d'une part baisser les salaires, notamment le SMIC, aurait eu pour effet d'augmenter le nombre de salariés ne pouvant vivre de leur salaire [23]; d'autre part les allégements de cotisations sociales patronales ont satisfait les

---

[20] *Cf*. Ourliac et Nouveau (2012) pour les effets emplois des allégements généraux de cotisations sociales. Le CICE et le *Pacte de responsabilité* (un montant total de l'ordre de 26 Md€ en 2016), moins fortement ciblés sur les bas salaires (sur la masse salariale jusqu'à 2,5 SMIC pour le CICE, jusqu'à 3,5 SMIC pour le Pacte de responsabilité) auraient un effet sur l'emploi de l'ordre de +300 000 (Ducoudré et *alii*, 2016).

[21] Cette proportion est estimée de la manière suivante : en 2013 le SMIC mensuel net à temps plein se montait à 1 120€ (1430,22€ brut), le seuil maximal des allégements Fillon (1,6 SMIC) se montait en 2013 à 1 792€, et le seul maximal du CICE aurait été d'environ 2752€ net. Cela correspond au 3ème décile de la distribution des « revenus salariaux et des allocations chômage » pour le SMIC au 6ème décile pour le seuil maximal des allégements Fillon et entre le 8ème et le 9ème décile pour le seuil maximal du CICE. Si l'on ajoute les emplois du secteur public (à la fois parce le taux apparent de cotisations sociales sur la rémunération totale est plus faible et parce qu'ils sont financés sur ressources fiscales) environ 60% des emplois marchands bénéficient d'un allégement général de cotisations sociales, et 80% des emplois qui bénéficient d'un transfert public.

[22] *Cf*. Ourliac et Nouveau (2012). Selon les estimations, les générations d'allégement, et le coût unitaire net (en tenant compte du surcroît de cotisations sociales générées par les emplois créés, ainsi que des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage) est d'environ 40 à 70% de ces montants.

[23] Sauf à réformer les marchés des biens, du logement, etc. au préalable pour faire baisse les prix.

employeurs en réduisant le coût du travail, mais aussi les assurés sociaux, puisque cela n'avait pas pour contrepartie directe une baisse de la couverture sociale.

Si le coût du travail reste élevé en France c'est avant tout en raison du coût de la protection sociale : en agrégeant les cotisations patronales et salariales de Sécurité Sociale, la protection sociale des salariés absorbe plus 40% de leur rémunération[24] (Graphique 7).

L'instrument unique des allégements de cotisations sociales est insuffisant pour traiter deux objectifs à la fois (coût du travail et coût de la protection sociale). Plusieurs options peuvent être envisagées à moyen terme, qui peuvent aussi être utilisées de manière complémentaire :

- Etendre les allégements de cotisations sociales implique que la protection sociale finira par ne plus être financée en taxant le travail, mais d'autres assiettes. Ce déplacement est pertinent car si la priorité est de stimuler l'emploi il est incongru de taxer le travail, et bien préférable de taxer les revenus individuels de manière plus générale –du travail ou autres– pour financer la protection sociale[25]. Mais la lourdeur de la charge pourrait créer de nouvelles distorsions indésirables, cependant que fiscaliser en totalité le financement de la protection sociale distendrait le lien prix / prestations, ce qui ne favoriserait pas la responsabilisation des assurés, et donc la rigueur de gestion.
- Transférer le financement de la protection sociale aux salariés (*Cf*. Encadré 3). Ce changement mineur revient, comme le précédent, à transférer les taxes du travail vers le revenu. Transférer toute la charge aux assurés a pour effet de les responsabiliser en leur donnant une perception plus directe et précise du coût effectif de leur protection sociale ; ce n'est pas le cas aujourd'hui du fait de la séparation entre cotisations patronales et salariales. Accessoirement cette séparation incite les employeurs à vouloir réduire le coût de la protection sociale, donc cette protection elle-même, alors qu'ils ne sont pas directement intéressés et que les individus concernés pourraient préférer autre chose (payer cher pour une protection élevée).
- Dans un souci d'efficacité, et de bon équilibre des incitations à l'utilisation des facteurs de production, il est utile d'uniformiser et d'individualiser les taux de contributions au financement de la protection sociale, indépendamment du statut d'emploi, de la nature ou de l'origine du revenu.

[24] 42%, soit plus de 5 mois de salaire par an, avant impôts ; cf. Graphique 7, Encadré 3
[25] Des contributions individualisées offrent une meilleure incitation pour contenir les dépenses.

ENCADRE 3

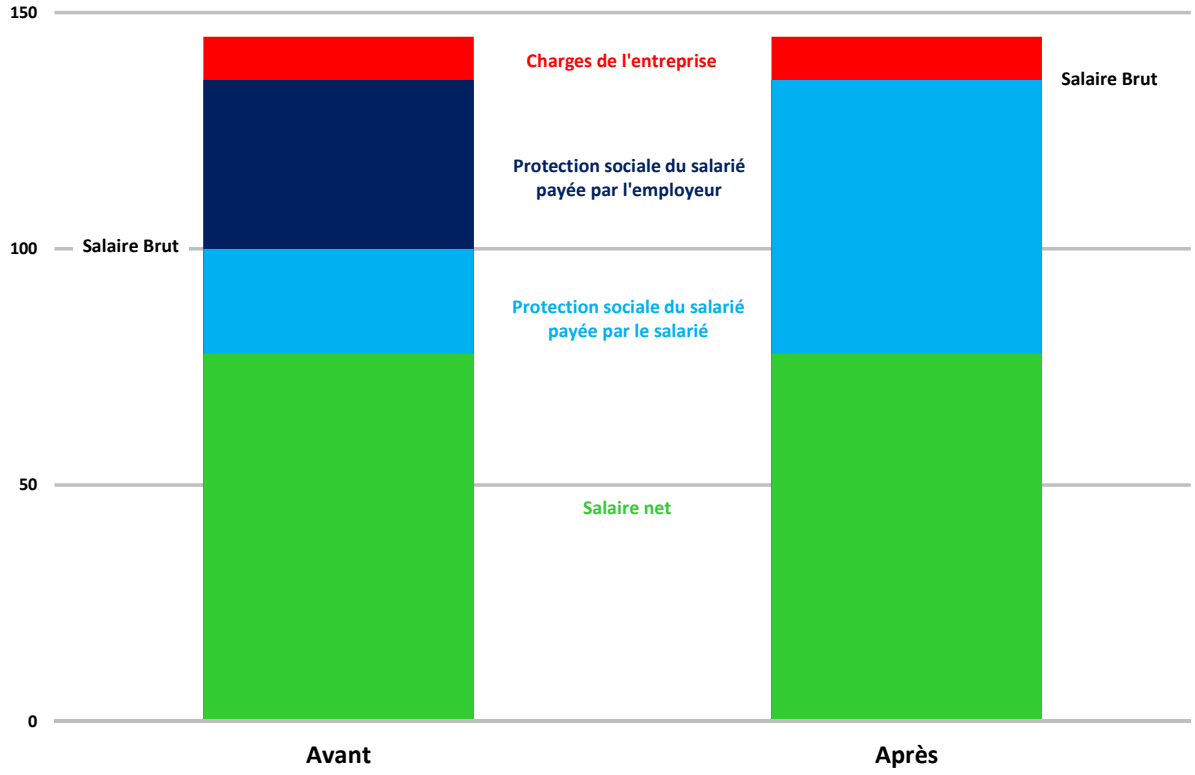
Supprimer les cotisations sociales employeurs

Quel avantage y a-t-il à séparer cotisations employeurs et cotisations salariales quand ces contributions financent des objets identiques ? Dès lors qu'elles sont prélevées à la source, et que leurs variations s'imputent à moyen terme sur le salaire net[(a)], il est indifférent de faire payer les cotisations sociales par les employeurs ou les salariés.

Ce saucissonnage des contributions dissocie le prix payé et de la protection offerte, ce qui dilue le coût perçu de la protection sociale. Cette caractéristique a permis d'augmenter les ressources discrètement, par petites touches, en évitant les grandes fâcheries, ce qui a parfois permis de différer des décisions douloureuses en matière de prestations ; l'autonomie de gestion des différents risques et des différents régimes a multiplié ce type de décisions. A l'opposé certaines réformes structurelles (retraites) ont pu être facilitées dans les régimes paritaires de Sécurité Sociale, les compromis étant d'autant plus faciles à trouver que les efforts apparaissaient partagés entre employeurs et salariés.

Graphique 7

Salaire brut et prélèvements sociaux avant et après la réforme



Cette organisation des prélèvements sociaux a donc structurellement favorisé l'élévation du coût total du travail. Ses inconvénients sont évidents, mais ses avantages sont inconnus : il apparaît donc souhaitable de la réformer.

Une simplification consisterait à dissocier le salaire au sens large –ce qui est directement payé au salarié en échange de son travail– des autres charges d'exploitation payées par l'entreprise qui, même si elles sont assises sur la masse salariale, ne sont pas une rémunération du travail :

- Les salariés paieraient l'intégralité des cotisations qui financent leur protection sociale. Le salaire brut intégrerait toutes les contributions aujourd'hui réparties entre employeurs et salariés

(retraite, maladie, part salarié de l'assurance chômage[b], CSG, CRDS, famille, etc.).

- Les employeurs paieraient les prélèvements obligatoires qui s'apparentent à des factures, contreparties d'un service contribuant directement à leur activité (formation professionnelle, versement transport, part employeur de l'assurance chômage, etc.), ou compensation d'une externalité négative (AT-MP, AGS[c], etc.). L'incitation directe qui découlerait de la substitution de cette logique de facturation à la logique de cotisation qui prévaut aujourd'hui rendrait ces taxes plus lisibles, les incitations plus directes, leur légitimité plus grande.

D'apparence cosmétique, ce déplacement des cotisations sociales de l'emploi vers les revenus, et des employeurs vers les salariés, à pouvoir d'achat constant, est une réelle réforme structurelle, dont les avantages sont certains :

- Elle est gratuite *ex-ante*, économique *ex-post*.
- Elle n'augmente pas le coût du travail car les allégements de charges peuvent être transformés en subventions au salaire, et par conséquent à l'emploi, laissant ainsi clairement apparaître la stratégie économique française.
- Le financement de la protection sociale apparaitrait pour ce qu'il est : un prélèvement sur les revenus et non sur le travail.
- La répartition des richesses produites est simplifiée, et les incitations plus directes.
- Le débat politique et social et la négociation salariale ne sont plus biaisés par le coin social.

(a) *P*ar ex. Beffy et L'Angevin (2005), (b) L'assurance chômage bénéficie à l'ensemble des salariés et des employeurs : il est donc logique qu'elle demeure co-financée. Elle bénéficie également à la croissance, ce qui motive qu'une partie de son financement provienne d'une subvention publique, ce qui n'est pas le cas actuellement. (c) *Accidents du travail, Maladies professionnelles* et *Assurance Générale des Salaires*.

5. L'assurance chômage doit-elle taxer les chômeurs ?

L'assurance chômage est au confluent des problématiques d'emploi et de protection sociale. Elle contribue à la fois à la sécurisation des parcours, au bon fonctionnement du marché du travail, à la stabilisation conjoncturelle de l'activité économique et à la croissance. Elle est l'exemple emblématique d'un dispositif de protection sociale dont il est possible de réduire le coût tout en augmentant son efficacité.

La faillite totale, technique, financière, stratégique, du régime d'assurance chômage français a été scellée par l'échec récent de la renégociation de la convention d'assurance chômage. S'il faut trouver un avantage à cette triste issue, c'est qu'il est désormais possible –et même plutôt aisé– de reconstruire un système à la fois nettement plus performant et plus équitable.

La principale condition de réussite est de s'affranchir des nombreuses idées reçues sur le sujet. En effet, le diagnostic convenu de la situation du régime d'assurance chômage consiste à attribuer la dette abyssale de l'Unedic à la trop forte « générosité » des allocations, ce qui les rend coûteuses et dissuade les chômeurs de rechercher un emploi. Cette lecture aboutit à préconiser la réduction des prestations au nom d'incitations saines, de la baisse du coût du travail et, à l'occasion, de la morale, considérant que des chômeurs réputés indolents ne doivent pas vivre aux crochets du contribuable.

Ce diagnostic implacable, qui apparaît tomber sous le sens, est pourtant déconnecté des faits, de la comptabilité et même du droit. Il ne résiste pas à un examen rigoureux des (rares) données publiées par l'Unedic.

En réalité le dispositif d'assurance chômage de droit commun est excédentaire, principalement parce qu'il est facturé à un prix nettement plus élevé que ce que coûtent les garanties offertes en contrepartie (1 mois de salaire net par an pour chaque salarié) ; il dégage donc quasi systématiquement des excédents depuis le début des années 1990, quels que soient le niveau du chômage et la conjoncture (Graphiques 8 et 9). Ces excédents sont utilisés à d'autres fins que l'assurance chômage des assurés : subventions aux secteurs du spectacle, de l'intérim, des industries électriques et gazières, aux employeurs publics, « débudgétisation » du financement de Pôle Emploi, transferts de charges de l'Etat vers l'Unedic[26].

Absorbant plus de 5 Md€ par an, la taxe totale prélevée sur les fonds destinés aux chômeurs est considérable (près de 20% des contributions), antiéconomique, car elle accroit le coût du travail marchand d'environ 1 point, et antisociale, car seulement payée par les agents privés exposés au risque de chômage.

Prémunie par la garantie que l'Etat offre à son endettement, l'Unedic a pu se passer de stratégie et de comptabilité analytique ; n'étant pas contrainte de produire une information économique et financière transparente et de qualité pour ses financeurs, ni pour ses assurés, elle ne l'a pas produite à destination de sa gouvernance ; n'étant pas contrainte de s'expliquer ni de débattre, elle n'a pas engagé la réflexion nécessaire pour adapter ses outils aux besoins du marché du travail contemporain. Ce déficit de gestion a permis que les

[26] Coquet (2016a, b, c).

ponctions dans la caisse se multiplient et s'accroissent, loin de toute contradiction donc sans opposition. L'absence totale de débat et de « consensus building » rendaient inévitable un échec de la renégociation de la Convention.

La question de l'assurance chômage n'est pas celle de son existence, mais de l'optimalité de ses règles : trop « généreuse » elle est pénalisante, mais elle l'est tout autant lorsqu'elle n'est pas assez « généreuse ». La rigueur et la pertinence du diagnostic sont donc cruciales : attribuer des maux imaginaires à l'assurance chômage conduit immanquablement à préconiser des faux remèdes pour la réformer, d'autant plus lorsqu'ils sont théoriques, issus d'une lecture trop rapide, souvent incomplète, d'un nombre réduit d'études académiques *in vitro*.

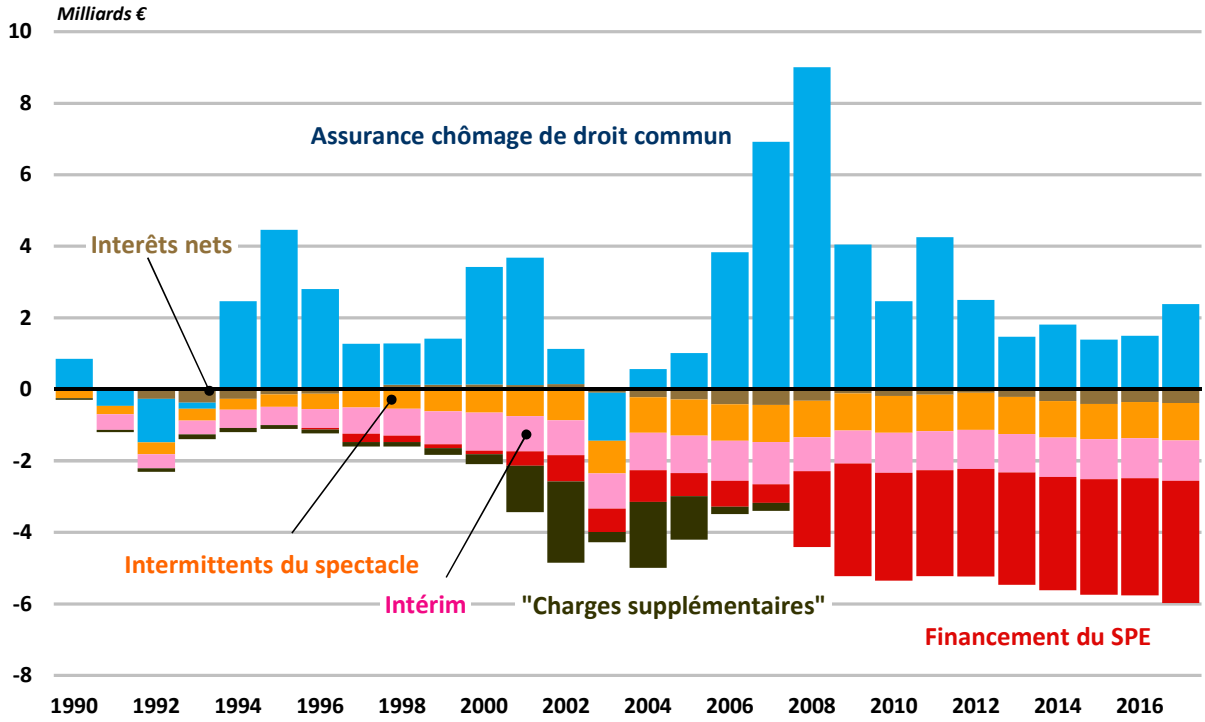
Les propositions de réforme ordinaires de l'assurance chômage s'articulent la plupart du temps autour de la réduction des droits des chômeurs (implicitement le droit commun et seulement lui) afin que l'Unedic rembourse sa dette. Les prétextes ou les circonlocutions qui les enveloppent ne changent pas leur véritable nature économique : ce sont des taxes sur les chômeurs, dont le but est de financer des politiques avec lesquelles l'assurance chômage n'a rien à voir[27]. En renforçant encore et avant tout le caractère profondément inique de la gestion de l'assurance chômage, au prétexte d'un équilibre budgétaire de façade, de telles réformes ne peuvent que détériorer l'efficacité du régime et renforcer les critiques dont il est l'objet.

Réformer l'assurance chômage nécessite de remettre en avant ses objectifs économiques et sociaux, de l'établir sur des principes sains (du point de vue des dépenses, mais aussi des ressources), des règles simples, puis garantir une gestion rigoureuse, transparente et réactive de ce dispositif. Une réforme telle que celle proposée dans l'Encadré 4, outre qu'elle est équitable et qu'elle met en œuvre des principes simples et dont l'efficacité est la plupart du temps éprouvée, permettrait de baisser le coût du travail de près de 3 points[28], sans attaquer les droits que les chômeurs se sont constitués –au prix fort, et sans l'appoint d'aucune aide publique[29]– lorsqu'ils étaient salariés.

[27] Celles de ces politiques qui sont évaluées font l'objet de critiques souvent fortes.
[28] Coquet (2016b).
[29] Il faut le souligner : aucune subvention publique versée à l'assurance chômage ; il s'agit à l'heure actuelle d'une caisse privée, car uniquement financée par les salariés et les employeurs du secteur marchand.

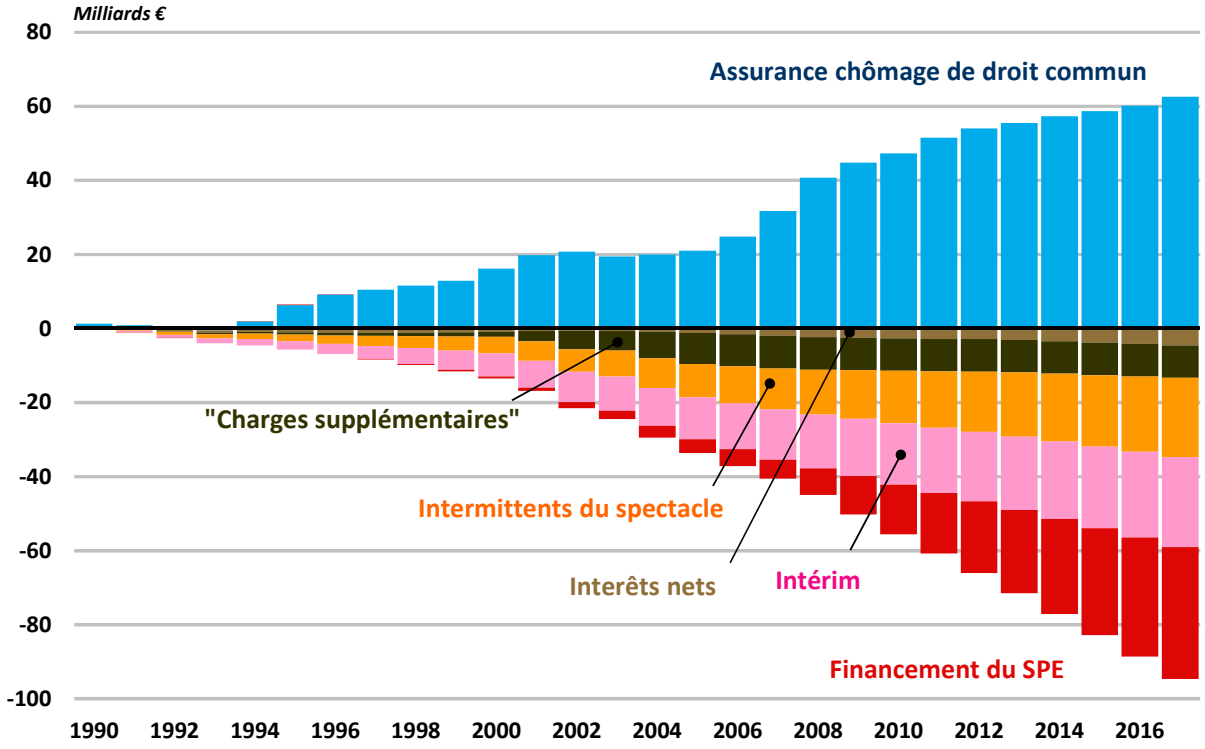
GRAPHIQUE 8

Solde d'exploitation annuel de l'Unedic par type de dépenses (1990-2017)



GRAPHIQUE 9

Situation financière cumulée de l'Unedic par type de dépenses (1990-2017)



Sources : données Unedic, Ministère de la Culture, Cour des Comptes ; calculs de l'auteur.

ENCADRE 4

Une nouvelle assurance chômage, en trois étapes

DEPOSER LE BILAN

0. Solder les comptes : l'Etat doit reprendre la dette de l'Unedic. Cette écriture comptable est aisée car formelle, la dette de l'Unedic étant déjà incluse dans la dette publique.

REFONDER

1. **Assurance obligatoire** : tous les employeurs et tous les salariés, quel que soit leur statut, privé ou public, voire tous les indépendants, doivent être affiliés dans les conditions de droit commun.
2. **Assurance universelle** : les mêmes règles doivent s'appliquer à tous les affiliés (salariés, chômeurs). Exceptions et régimes spéciaux (intermittents, intérimaires, etc.) doivent être supprimés ou traités comme des politiques publiques, financées par l'Etat.
3. **Assurance seulement** : les fonds collectés pour assurer un revenu aux chômeurs doivent être exclusivement utilisés à cette fin. Les politiques publiques (politique culturelle, Service Public de l'Emploi, etc.) doivent être financées par d'autres ressources que l'assurance chômage, ressources budgétaires ou taxes affectées.
4. **Information et gouvernance** : l'assureur doit publier une information complète et transparente sur les aspects physiques et financiers de son activité. L'agrément de la Convention par l'Etat doit sécuriser l'Unedic sur le plan juridique.

RECONSTRUIRE

L'assureur doit absolument utiliser tous les outils disponibles afin d'innover pour être plus efficace.

5. **Revenu à remplacer** : l'assureur doit remplacer un revenu mensuel moyen net, celui qui a permis au salarié de vivre quand il travaillait, cotisait et accumulait des droits.
6. **Taux de remplacement** : il doit être unique afin de ne pas opérer une redistribution de revenu, il doit porter sur le revenu net afin de diffuser une incitation directe, et il doit être constant dans le temps (et non pas dégressif).
7. **Durée des droits** : la durée des droits doit être inversement corrélée au chômage, par un mécanisme automatique d'ajustement du taux de conversion « 1 jour travaillé 1 jour indemnisé » autour d'un taux de chômage pivot.
8. **Droits rechargeables** : tout revenu soumis à cotisation contribue à l'éligibilité. Distinguer les droits rechargeables des autres est un dysfonctionnement (qui entre autres pourrait aboutir à ce que l'Unedic finance la formation professionnelle).
9. **Activité réduite** : le cumul salaire / allocation doit redevenir plus attractif, plus rémunérateur sur le plan financier.
10. **Différés d'indemnisation et délais de carence** : les différés d'indemnisation devraient être supprimés. Leur généralisation vise seulement à réaliser des économies sur des motifs très discutables, par des moyens qui créent des incitations indésirables.
11. **Contributions** : l'*expérience rating* doit évoluer, pour ne plus dépendre du statut (CDD, CDI, intérim, etc.) mais seulement de l'ancienneté effective dans le contrat. Dupliquer le système américain n'est pas souhaitable.
12. **Seniors** : les droits des seniors peuvent et doivent évoluer si l'on veut éviter de les réduire. L'assurance chômage ne doit pas permettre de raccourcir la vie active.

Pour plus de détails voir Coquet (2015) et (2016a, b, c, d).

6. Former toujours plus, pour occuper des emplois non qualifiés ?

Le développement de l'éducation et de la formation professionnelle est le seul axe des réformes du marché du travail qui fasse l'objet d'un très large consensus ; celui-ci traverse l'ensemble des organisations d'employeurs et de salariés, des courants politiques et bénéficie de l'appui constant et unanime des prescripteurs de réformes structurelles de toutes obédiences. C'est le cas en particulier pour l'apprentissage, qui au confluent de l'éducation et de la formation fait l'unanimité en raison de ses résultats incomparables en termes d'insertion dans l'emploi durable.

Le niveau d'éducation et la formation professionnelle des actifs contribuent à élever la croissance potentielle et à améliorer le fonctionnement du marché du travail.

- A long terme, l'intérêt général des entreprises comme des individus est que chacun soit bien formé, que les compétences soient actualisées, accroissant la productivité, l'employabilité, la mobilité, les opportunités d'investissement dans des projets innovants, ce qui favorise la création d'emplois plus nombreux et mieux rémunérés.
- A court terme la formation améliore l'adéquation compétences / emplois permettant notamment à des chômeurs de pourvoir des emplois vacants, et à des salariés en place d'acquérir des compétences pouvant sauver leur emploi.

L'élévation du niveau de diplôme initial des actifs est un passage obligé pour maintenir la compétitivité internationale dans un univers concurrentiel (Graphique 10). De manière symptomatique les initiatives de coopération internationale dans le domaine des politiques du marché du travail (Union Européenne, G20, etc.) incluent presque systématiquement des engagements en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Il n'est en effet guère difficile de trouver un accord sur ce type de thème.

Les plus circonspects se rencontrent parmi certains employeurs qui préfèrent recruter des salariés déjà formés, et donc externaliser ces coûts, ce qui est d'autant plus opportun que les financements publics sont importants[30]. Les salariés en emploi peuvent également se montrer dubitatifs quant à la nécessité de se former : d'un côté les effets bénéfiques de la formation sur l'employabilité sont une notion diffuse, voire abstraite ; d'un autre côté la formation augmente leurs compétences et leur productivité, ce qui peut leur laisser espérer une hausse de salaire, mais cet espoir ne se concrétise pas forcément[31].

Une réflexion sur la politique du « plus = mieux » apparaît nécessaire afin de définir une stratégie plus économe en moyens et plus productive en termes de résultats concrets ; il n'est pas souhaitable de seulement viser un niveau de dépenses toujours plus élevé. En effet :

- Un paradoxe de Solow semble affecter la formation[32]. Le niveau d'éducation des actifs et les dépenses de formation professionnelle n'ont jamais été aussi élevés qu'aujourd'hui (Graphiques 10 et 11), et pourtant le chômage n'a jamais été aussi élevé et la productivité si faible.

[30] CEREQ (2014).

[31] Au contraire, il n'est pas rare d'entendre qu'envoyer un salarié en formation est une récompense, voire une compensation de l'impossibilité de lui assurer une hausse de sa rémunération.

[32] « On peut voir les ordinateurs partout sauf dans les statistiques de productivité ».

- L'augmentation des niveaux d'éducation et des dépenses de formation professionnelle admet des limites. Au niveau individuel l'arbitrage entre travailler et se former n'est pas guidé que par le seul intérêt intellectuel ou par des considérations de moyen terme ; l'intérêt de se former est soumis à des incitations économiques, car la formation doit être rentable (probabilité d'accès à l'emploi, rémunération, carrière, etc.).
- La formation professionnelle est un travail de Sisyphe. Le niveau d'éducation et l'accès à la formation professionnelle des actifs accroissent leurs chances d'obtenir un emploi, car ils améliorent leur position dans la file d'attente des chômeurs. Ainsi, dans une économie en sous-emploi, les employeurs ont plus de chances de trouver les compétences qu'ils recherchent parmi les chômeurs à moindre coût ; si des chômeurs sont formés, d'autres reculent dans la file d'attente de l'emploi, ce qui justifie qu'ils soient à leur tour formés afin de remonter dans la file d'attente, car le niveau d'emploi est inchangé à court terme. En dehors de cas très spécifiques d'adéquation compétences / emplois vacants, ou de situations dans lesquelles le coût d'opportunité de la formation des salariés sous-employés est faible (chômage partiel), la formation professionnelle n'est pas un levier très efficace à court terme. Il apparaît possible de dépenser sans limite et sans vraiment influencer le niveau du chômage.
- Les individus rencontrent des difficultés pour rentabiliser leurs investissements dans l'éducation et la formation, pour des raisons conjoncturelles quand le chômage est élevé, mais aussi pour des raisons structurelles :
  - Une grande partie des besoins de main-d'œuvre de demain concernera spontanément des emplois peu qualifiés[33], donc mal rémunérés.
  - Les pouvoirs publics dépensent massivement pour soutenir la création d'emplois à bas salaires.
  - Si les formations sont mal ciblées (*cf*. ci-dessous) les compétences des individus ne sont pas en adéquation avec les besoins des entreprises, les risques de surqualification, de faible productivité, de faible rémunération et de découragement sont accrus.
- Une politique proactive de dépenses publiques ou d'incitation aux entreprises à augmenter leurs dépenses de formation, peut avoir des effets ambivalents : positive pour l'intérêt général et les bénéficiaires, elle peut cependant conduire les entreprises à dépenser au-delà de leurs besoins, à être peu regardantes quant à la qualité de leurs dépenses, à faire un usage opportuniste des aides en externalisant des dépenses qu'elles auraient effectuées de toutes manières[34].
- Même en possession d'informations sur les besoins de compétences, des politiques publiques trop interventionnistes ne sont probablement pas souhaitables car difficilement maîtrisables. La démographie des médecins constitue un exemple éclairant : dans ce domaine pourtant bien circonscrit, la politique publique influence

[33] France Stratégie (2015). »
[34] CEREQ (2014). Voir aussi « Leclerc accusé d'avoir fait travailler des salariés aux frais de Pôle emploi ». lefigaro.fr, 21/11/2014.

fortement l'offre, la demande et les prix, et les besoins évoluent pour l'essentiel de manière tendancielle. Pourtant la démographie médicale pose problème du point de vue du nombre, des spécialités, et surtout de la répartition géographique des praticiens[35]. Ce sont des difficultés de cet ordre que rencontrerait toute politique excessivement proactive de formation professionnelle[36]. Le risque étant important d'engager des dépenses élevées dans des formations devenant rapidement obsolètes, la dépense publique aurait un très mauvais rendement.

Une politique de formation professionnelle efficace ne semble pas vraiment pouvoir s'écarter de l'incitation fondamentale qui veut que des entreprises ayant besoin de salariés formés les forment elles-mêmes, surtout si cet effort de formation procure des gains privatisables (productivité) sans effet clair sur les gains socialisables (baisse du chômage structurel).

Si par certains aspects l'augmentation continue des dépenses de formation professionnelle est une réelle source de satisfaction, les indicateurs qui servent à piloter et à évaluer cette politique doivent être considérés avec prudence : en effet, par construction, les dépenses de formation professionnelle déclarées par les employeurs incluent à la fois le salaire de la personne formée, et le coût complet de la prestation qui lui est délivrée. Il est donc clair que l'accroissement structurel de ces dépenses ne peut être assimilé à une augmentation du niveau de qualification des salariés (Graphique 11). Il faudrait pour cela l'épurer des effets de structure (par exemple quand la proportion de hauts salaires parmi les formés progresse), de l'évolution des salaires (si la formation va aux salariés en place dont les salaires sont souvent plus dynamiques) et de l'évolution du rapport qualité / prix des formations dispensées.

Il ne s'agit évidemment pas de nier les effets positifs de l'élévation du niveau général d'éducation, ni les bienfaits de la formation professionnelle. Mais l'orientation des politiques de développement de l'emploi et celle des politiques de formation sont depuis longtemps contradictoires : non seulement ces politiques se stérilisent mutuellement (au moins en partie) ce qui est très coûteux pour les finances publiques, mais il peut en résulter du mécontentement, pour les individus déclassés, sous-employés, dont les espérances sont déçues, voire même des difficultés financières[37] car leurs investissements en capital humain sont perdus.

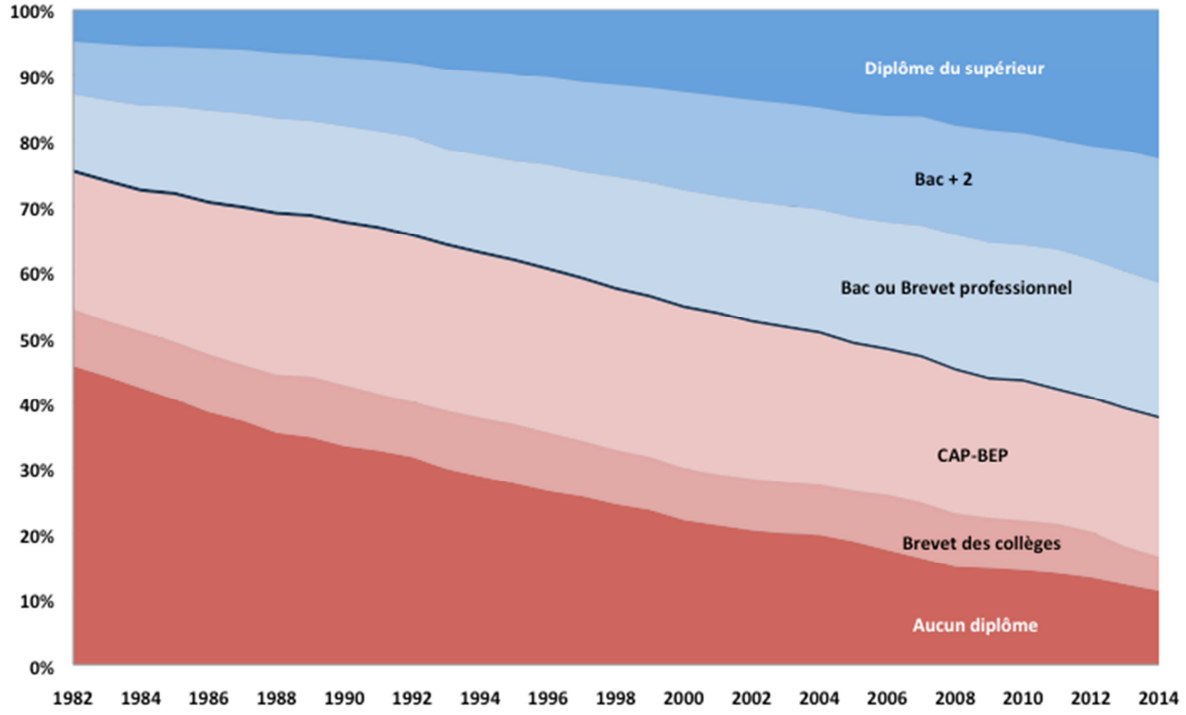
[35] Voir par exemple Attal-Toubert et Vanderschelden (2009), et www.irdes.fr.

[36] Et même des risques accrus car les informations à maîtriser sont bien plus nombreuses et moins précises que dans le cas des médecins (ignorant des évolutions de la demande à moyen terme, des rémunérations, de la technologie, etc.).

[37] Aux Etats-Unis ce phénomène aurait pu contribuer à la hausse des défauts sur les crédits étudiants. *cf.* « Nope, just debt. Student loans in America The next big credit bubble? » *The Economist*, 29 Octobre 2011.

GRAPHIQUE 10

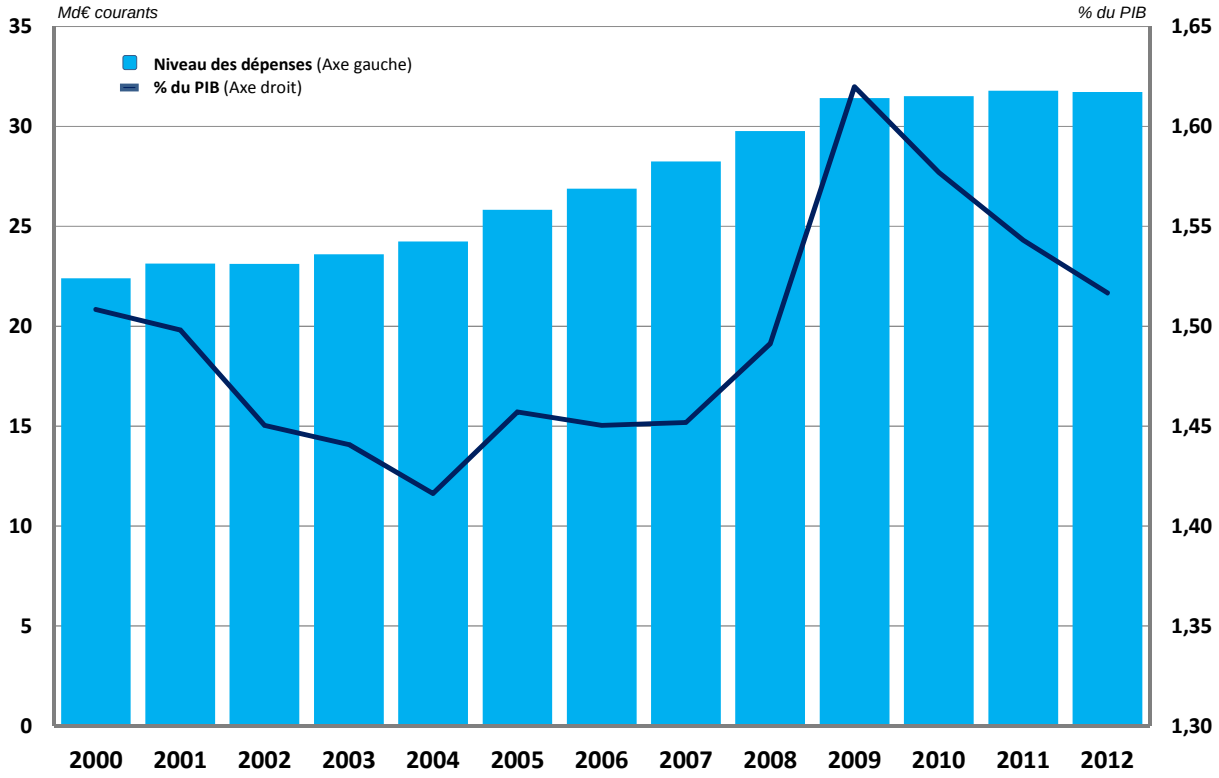
Actifs en emploi selon le niveau d'éducation



Source : Insee.

GRAPHIQUE 11

Dépenses de formation professionnelle



Sources : Dares, Insee.

7. La politique de l'emploi doit-elle devenir une politique sociale ?

Ce que l'on désigne couramment comme étant la « politique de l'emploi » correspond au contenu de la « Mission travail et emploi » du budget de l'Etat[38] soit, selon les années et la conjoncture, environ 10 à 12 Md€ de dépenses directes, qui agrègent des dépenses d'intervention et des moyens de fonctionnement, et auxquelles s'ajoutent des dépenses fiscales pour un montant variable selon les années (actuellement deux fois plus élevées que les dépenses directes ; Graphique 1).

7.1. La politique de l'emploi excroissance des politiques sociales ?

Au sein de ces budgets les « emplois aidés » sont depuis longtemps le fer de lance des dépenses d'intervention conjoncturelles de l'Etat. Il est bien établi, dans le monde entier, que ces dispositifs sont peu efficaces pour améliorer l'insertion dans l'emploi de leurs bénéficiaires, mais aussi qu'ils sont nécessaires : en cas de retournement conjoncturel et de montée du chômage ils limitent les effets de la crise en permettant que les publics les plus exclus restent en contact avec le marché du travail. S'ils sont bien cadencés dans le cycle, les effets macroéconomiques de ces dispositifs peuvent être maximisés, et contribuer à la stabilisation de l'activité économique[39].

Les contrats aidés dédiés au secteur marchand sont plus efficaces en termes d'insertion (66% de sorties vers l'emploi durable contre 36% dans le secteur non-marchand), mais ce résultat vient aussi des effets d'aubaine extrêmement importants auxquels ils sont associés (84% contre 33% pour les contrats non marchands aidés)[40]. Les contrats destinés au secteur non-marchand offrent une situation d'attente, apportent éventuellement une expérience si la qualité du contrat est bonne, mais leur plus-value professionnelle est faible[41].

Le coût et les mauvais résultats en termes d'insertion de ces dispositifs ont conduit à en réduire le nombre (Graphique 12)[42]. Cette baisse a été d'autant plus remarquable que parallèlement les dispositifs de retrait du marché du travail (préretraites, dispense de recherche d'emploi) et les exonérations ciblées (remplacées par des exonérations générales) ont aussi été abandonnés diminuant donc radicalement le volume total d'instruments discrétionnaires aux mains des politiques publiques, et donc les « pouvoirs » de la politique de l'emploi.

Avec la crise le nombre des emplois aidés est reparti à la hausse –témoignant qu'ils conservent bien un rôle contra-cyclique– et l'accent a été mis sur leur qualité. Cette hausse

---

[38] Voir http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/

[39] Heyer (2011).

[40] Données issues de Durand (2014) et Mougin & Rey (2015).

[41] Les bénéficiaires ne leur attribuent pas non plus une amélioration de leur situation : 65% jugent leur situation similaire ou moins bonne à l'issue de leur contrat non-marchand (56% pour les contrats marchands). (Durand, 2014).

[42] Aux effets médiocres et aux coûts habituellement identifiés pour ces contrats il faut aussi ajouter le coût de l'indemnisation du chômage des contrats car 64% des bénéficiaires ne trouvent pas un emploi stable à l'issue de leur contrat. Ce coût n'étant pas identifié dans les comptes publics ni dans les ressources de l'Unedic, il est très possible que le coût complet des emplois non-marchand aidés soit sous-estimé, et qu'une partie soit à la charge de l'Unedic donc du coût du travail marchand (*cf.* ; Coquet, 2016b).

conjoncturelle ne retire rien au fait que ces contrats se sont progressivement mués en instruments plus structurels des politiques publiques :

- Avant la crise le nombre de contrats budgétés a connu une forte baisse tendancielle. Ainsi même avec l'ajout des *Emplois d'avenir* à partir de 2012 le stock n'a pas dépassé 400 000 bénéficiaires depuis 2012 (hors apprentissage, Graphique 12) alors que le chômage était au plus haut ; par comparaison il était deux fois plus élevé (au-delà de 800 000) entre 1997 et 2000 alors même que l'économie était en haut de cycle. L'écart est encore plus grand si l'on inclut dans la comparaison les préretraites, les dispenses de recherche d'emploi et les exonérations ciblées.
- Un large consensus préconise de strictement réserver ces contrats aux individus qui, quelle que soit la conjoncture, rencontrent le plus de difficultés d'insertion sur le marché du travail, en particulier les jeunes et les peu qualifiés pour lesquels il n'existe guère d'alternative dans la boîte à outil des politiques publiques.

Le ciblage sur des publics spécifiques, doublé d'une recherche de la qualité de ces contrats, et sous contrainte budgétaire, a eu pour corollaire leur concentration structurelle sur les publics rencontrant des difficultés sociales. En forçant un peu le trait on pourrait dire que cette évolution a entraîné les politiques de l'emploi vers des objectifs sociaux, les amenant à se confondre avec des politiques sociales ; leurs résultats médiocres en termes d'insertion dans l'emploi renforcent en effet ces caractères de solutions d'attente, de filet de sécurité ultime, qui s'attachent souvent aux politiques sociales[43].

Ce changement de nature n'est pas purement philosophique : le travail est au même titre que le capital un facteur de production ; une politique de l'emploi est donc avant tout une politique économique qui a trait à mobilisation du facteur travail. Son objet premier est de développer l'utilisation du facteur travail et la productivité ; qu'elle soit bienveillante, fasse régner la justice sociale, ou remplisse toutes sortes d'objectifs sociaux en même temps que ses objectifs économiques est évidemment souhaitable, mais cela ne devrait pas sur-déterminer sa conception ni ses objectifs. Pour atteindre des objectif sociaux, il existe des politiques sociales, y compris d'insertion dans l'emploi (notamment pour compenser des difficultés ou objectives, comme c'est le cas pour l'emploi des personnes handicapés par exemple) mais il est probablement inopportun et inefficace qu'une approche par l'exclusion soit l'axe central de la politique de l'emploi.

Le déplacement de la politique de l'emploi dans le champ social révèle l'absence de stratégie active d'ensemble, et même d'une politique *économique* de développement de l'emploi dans le champ des politiques du marché du travail. En effet, la plupart des dépenses visant à l'utilisation du facteur travail, en particulier les allégements de cotisations sociales et la formation professionnelle relèvent du droit commun, mais ne sont pas pilotées comme le serait une politique discrétionnaire[44].

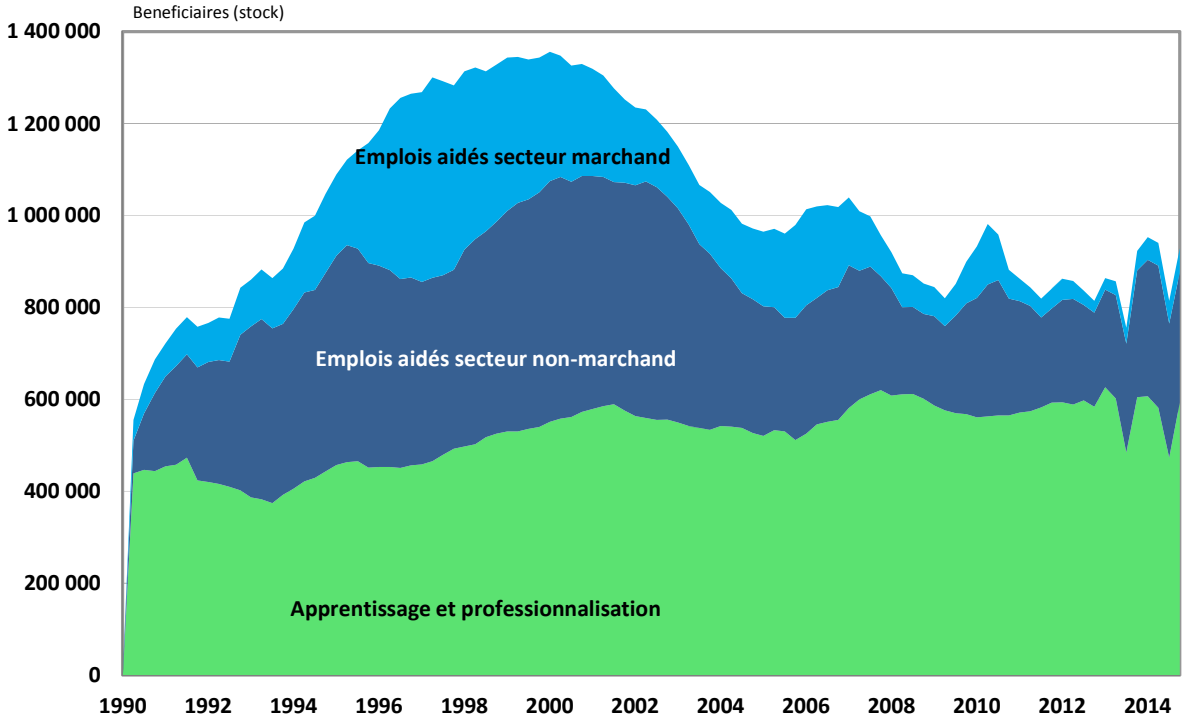
[43] Si ce changement de profil du public moyen n'a pas eu d'incidence apparente sur le taux de sortie vers l'emploi durable, il faut cependant souligner qu'un taux de sortie identique alors que les bénéficiaires ont un profil moyen plus difficile témoigne d'une efficacité sous-jacente plus grande.

[44] Les allégements peuvent être considérés comme partiellement pilotés dans la mesure où leur concentration vers les bas salaires vise à infléchir les comportements dans un sens déterminé.

Ce glissement de sens a mis la politique de l'emploi dans une situation paradoxale : alors qu'aujourd'hui chaque secteur veut afficher sa propre contribution à la politique de l'emploi (emplois verts, numérique, tourisme, Uber, culture, etc.), que les interventions sur le marché du travail sont immenses et innombrables, il n'existe plus de politique de développement de l'emploi en tant que telle.

GRAPHIQUE 12

Stocks de contrats aidés dans les secteurs marchands et non-marchands



Source : Insee

7.2. Une politique de l'emploi orpheline : les services à la personne

En réalité il existe bien une politique sectorielle, active, de développement de l'emploi, soutenue par des budgets publics : les services à la personne. Cette politique est au total dotée d'environ 20 Md€ conditionnés à l'existence d'un emploi (Graphique 13), et pourtant elle n'a plus de nom, elle n'est même pas conçue comme une politique unique, encore moins une politique de l'emploi. Elle n'est pas promue en tant que telle, son efficacité n'est pas évaluée, en particulier au regard de ses effets sur l'emploi.[45]

Lancé en 2005, le Plan de Développement des Services à la Personne prolongeait une stratégie constante depuis plusieurs décennies. Mais progressivement le suivi des instruments créés par ce plan a été délaissé, ce qui a favorisé la refonte ou l'abandon de beaucoup d'entre eux, à la faveur de coupes budgétaires, sans réel débat quant à leurs

[45] Un seul dispositif, le crédit d'impôt aux particuliers employeurs, concentre toutes les évaluations au regard des effets sur l'emploi de cette politique (et uniquement les effets directs) ; or ce dispositif ne représente qu'une toute petite partie des dépenses dirigées vers le secteur des services à la personne (dont d'ailleurs une partie est en réalité le reste à charge des mêmes employeurs qui reçoivent une aide par ailleurs, mais qui dépensent au-delà de leur allocation). *cf.* par ex. Marbot & Roy (2011), Carbonnier (2014).

effets sur le marché du travail. Des aides très nombreuses et fortement dotées restent néanmoins affectées à ce secteur d'activité :

- Même si elles sont pour la plupart allouées pour un motif social (garde d'enfant, dépendance, handicap), toutes ces aides ont en commun d'être ciblées sur le financement d'un emploi de service à la personne, sur la production ou la consommation d'un tel service, ou conditionnées à l'existence d'une prestation de service à leurs bénéficiaires (donc d'heures de travail).
- Ces aides prennent des formes variées : réductions ou crédits d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, exonération de TVA, exonération de charges sociales, aides en numéraire, ce qui en l'absence d'une synthèse rend plus difficile de les interpréter comme un tout.
- Le total des aides est aujourd'hui de l'ordre de 20 Md€[46] (Graphique 13). Si l'on se place du point de vue du secteur des services à la personne, ces aides sont la politique de l'emploi la plus massive (et de plus ciblée) conduite en France, d'un montant quasiment égal à celui des allégements généraux de cotisations sociales.

Il s'agit d'une politique sectorielle, dont les objectifs et les effets sur le marché du travail dépassent largement l'aide à l'emploi par elle-même. En effet :

- Elle produit des effets directs sur la création ou le maintien d'emplois.
- Elle a des externalités importantes sur le marché du travail (emplois peu qualifiés, flexibilité et mobilité accrues des salariés employeurs, des ménages avec enfants, taux d'activité des femmes, prise en charge de la dépendance, etc.), contribuant à l'accroissement du taux d'emploi, notamment des femmes, mais aussi au bien-être des actifs et des bénéficiaires d'aides sociales.
- C'est un secteur d'avenir, en particulier en raison du vieillissement de la population, et de la nécessité d'augmenter le nombre total d'heures travaillées dans l'économie pour stimuler la croissance potentielle (donc de marchandiser du travail domestique).
- Ce secteur recrute, va continuer de le faire[47] et les besoins de formation et de validation des compétences informelles y sont très importants (demande de qualité et de sécurité pour certains services).

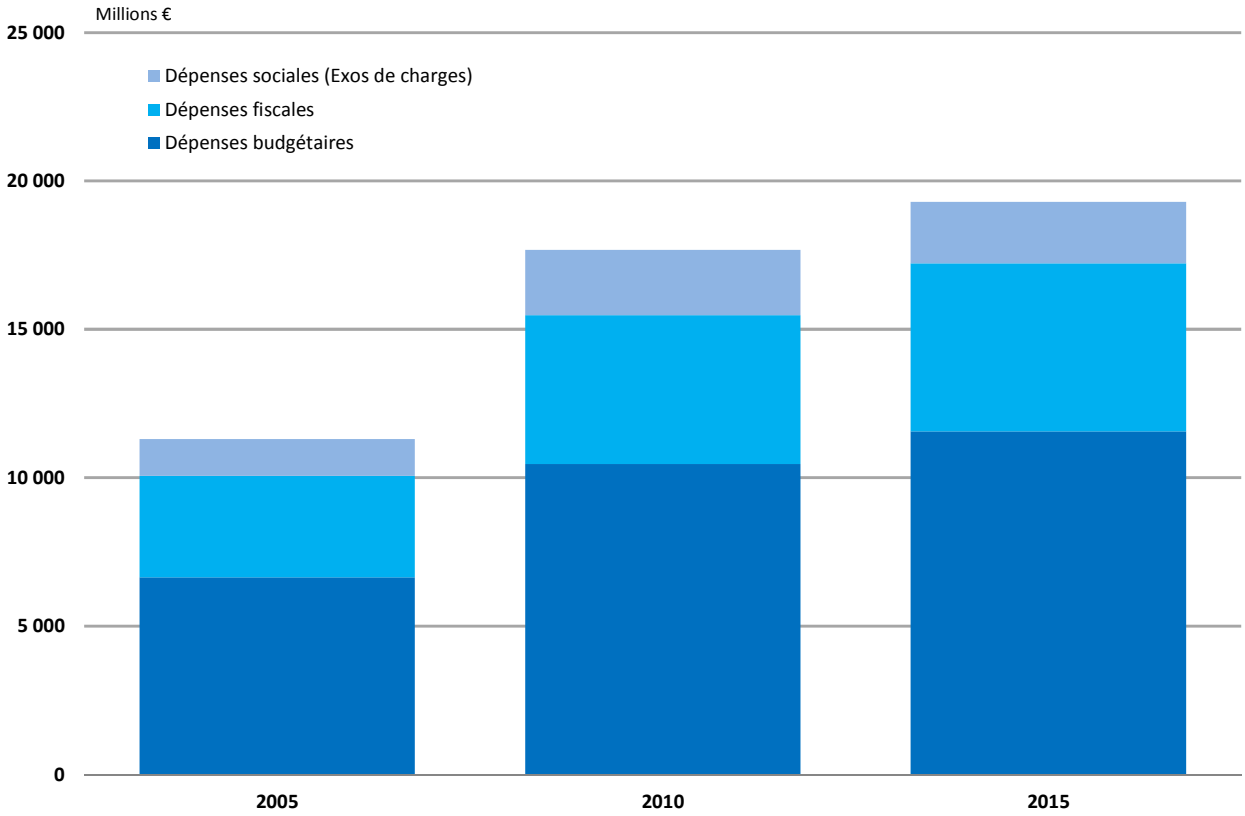
L'ensemble que forment les dispositifs soutenant le développement ou la consommation de services à la personne constitue sans ambigüité une politique de développement l'emploi, et même la seule qui subsiste aujourd'hui. Mais n'étant pas pilotée comme telle ses effets sont évanescents, au détriment de la bonne utilisation de l'argent public.

Malgré des coups réguliers de rabot budgétaire, ces aides sont dynamiques en valeur ce qui renforce la nécessité de les faire bénéficier d'un pilotage budgétaire global (il serait étonnant que dans un tel volume de dépenses il n'existe ni synergie ni possibilité de redéploiement pouvant renforcer l'efficacité de ces politiques).

[46] Le périmètre des calculs est détaillé dans Coquet (2012). Ce montant ne prend pas en compte les dispositifs généraux dont peut aussi bénéficier ce secteur (allégements généraux, emplois aidés, etc.). Une étude récente de la DG Trésor estime ce montant à plus de 22 Md€ en 2015 (Fourna & Lebrun, 2016).
[47] France Stratégie (2015).

GRAPHIQUE 13

Dépenses publiques en faveur des services à la personne (2005-2015)



Sources : PLF, PLFSS, CCSS, Acoss, Calculs de l'auteur. Champ : services à la personne, particuliers employeurs et organismes agréés ; aides sociale à domicile pour les personnes âgées, handicapées ou aux familles le libre choix du mode de garde.

ENCADRE 5

Reprendre le contrôle du volet emploi des services à la personne

Pour des raisons d'intérêt général et de bonne utilisation de l'argent public il est souhaitable reprendre le contrôle des aides destinées à ce secteur dans leur dimension « emploi » objectif par rapport auquel elles ne sont pas réellement pilotées.

Dans un premier temps elles pourraient être rassemblées dans un document budgétaire unique, par exemple un « document de politique transversale » (comme l'est la dépense de formation professionnelle, pourtant tout aussi hétérogène).

Cette intégration vise à piloter l'ensemble de ces dispositifs par rapport à l'objectif de création d'emplois qu'ils ont tous en commun. Il s'agit d'une agrégation comptable et logique, qui ne nécessite pas de soustraire ces dispositifs à l'autorité des administrations qui en ont aujourd'hui la charge au titre d'autres objectifs que l'emploi.

Cette réforme ne coûte rien, mais peut rapporter. Il n'est en effet guère douteux que disséminer 20 Md€ dans une vingtaine de dispositifs budgétaires ayant des objectifs communs induit des doublons et des déperditions. Une vision intégrée de cette politique produirait immanquablement des synergies, donc des économies, ou des redéploiements augmentant son efficacité.

8. Conclusion

Les réformes et les politiques conduites sur marché du travail sont nombreuses et dotées de moyens budgétaires très conséquents. Si l'on peut de manière générale considérer que chacune est utile et atteint les objectifs qui lui sont assignés, force est de constater qu'elles ne sont pas durablement parvenues à élever le taux d'emploi, abaisser le chômage structurel et relancer la croissance potentielle à un niveau suffisant pour replacer durablement la France dans le peloton de tête des pays européens.

La pénurie de moyens n'étant clairement pas le facteur bloquant, l'issue n'est ni d'augmenter la quantité de réformes structurelles, ni les budgets alloués à ces politiques. Les questions examinées ici montrent en revanche qu'il existe des angles morts dans les réformes (secteur public, etc.) ou les politiques (services à la personne, etc.), ou que parfois la pensée peut être plus rigide que le marché du travail (assurance chômage). Ces lacunes stratégiques soulignent aussi la dimension essentiellement quantitative prise par l'intervention publique au fil des années, la surenchère des moyens constituant souvent le moteur principal de l'action. Ces interventions apparaissent également avoir des effets indésirables, et se stériliser les unes les autres, si bien que leur coût semble pouvoir s'accroître indéfiniment, sans résultats, et sans que l'on ne maîtrise le modèle économique et social qu'elles contribuent à construire.

Ce qui manque ce ne sont donc pas les réformes, les politiques ou les moyens, mais un sens commun, une stratégie. Toutes ces interventions manquent d'un cadre unique, cohérent, un point focal qui garantirait leur convergence. En effet ni les instruments, ni les contraintes budgétaires ne peuvent valoir stratégie en eux-mêmes. Un tel cadre conduirait, à n'en pas douter, à une reformulation profonde des réformes, et de leur ordonnancement.

Bibliographie

ATTAL-TOUBERT Ketty, Mélanie VANDERSCHELDEN (2009) « La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales » *Etudes et Résultats* n°679 Dress, février.

ARTUS Patrick, Cecilia GARCIA-PEÑALOSA, Pierre MOHNEN (2014) « Redresser la croissance potentielle de la France » *Les notes du Conseil d'Analyse Economique*, n°16.

BEFFY Pierre-Olivier, Clotilde L'ANGEVIN (2005) « Chômage et boucle prix-salaire : apport d'un modèle 'qualifiés / peu qualifiés' » *Documents de travail* n°G 2005/10, Insee, Direction des Etudes et Synthèses Economiques Juillet.

BLANCHARD Olivier (2002) « The Economic Future of Europe » *NBER working paper* n°10310.

BRUN-SCHAMME Amandine, Hélène GARNER, Nicolas Le RU, Antoine NABOULET (2016) « Quels leviers pour l'emploi ? », *France Stratégie 2017/2027*, mai.

CARBONNIER Clément (2014) « La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est-elle efficace en tant que politiques de l'emploi. Méta-analyse des évaluations empiriques, 1991-2007 » *LIEPP Working Paper* n°30, juin.

CEREQ (2014) *Quand la formation continue...repères sur les pratiques de formation des employeurs et salariés*, (dir. M. Lambert & I. Marion Vernoux), Cereq, Marseille.

COQUET Bruno (2016a) « Dette de l'assurance chômage: quel est le problème ? » *Note de* l'OFCE n°60.

COQUET Bruno (2016b) « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas » *Note de l'OFCE* n°59.

COQUET Bruno (2016c) « L'assurance chômage doit-elle financer le service public de l'emploi ? » *Note de l'OFCE* n°58

COQUET Bruno (2016d) « Assurance chômage des seniors :peu de problèmes, beaucoup de solutions » OFCE, à paraître.

COQUET Bruno (2015) *La nouvelle assurance chômage. Pièce en trois actes*. Institut de l'Entreprise Ed., Paris.

COQUET Bruno (2012) *Le développement de l'emploi dans les services à la personne : diagnostic et orientations pour une intervention publique plus efficace*, Rapport pour l'Agence Nationale des Services à la Personne, Paris.

DGAFP (2015) *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.* Ministère de la Fonction Publique, novembre.

DGAFP (2014) *Administration* and *the Civil Service in the EU 27 Member States. Ministère des comptes publics 27 country profiles.* Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publiques , Coll. Etudes et perspectives.

DUCOUDRE Bruno, Eric HEYER, Mathieu PLANE (2016) « CICE et *Pacte de responsabilité* : une évaluation selon la position dans le cycle » *Revue de l'OFCE* n°146.

DURAND, Justine (2014) « Que sont devenues les personnes sorties de contrats aidés en 2012 ? » *Dares Analyses* n°071, Septembre.

FRANCE STRATEGIE (2015) *Les métiers en 2022*. Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications ».

FRANCE STRATEGIE (2014) *Quelle France dans dix ans? Les chantiers d'une décennie*, Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, Paris.

GAZIER Bernard, Bruno PALIER, Hélène PERIVIER (2014) *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*, Presses de Sciences Po, Paris

HAIRAULT Jean-Olivier (2015) *Ce modèle social que le monde ne nous envie plus*, Editions Albin Michel, Paris.

HEYER, Eric (2011) « The effectiveness of economic policy and position in the cycle: the case of tax reductions on overtime in France ». *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.27, n°2.

JOLLY Cécile, Emmanuelle PROUET, Vanessa WISNIA-WEILL (2016) « Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs » *France Stratégie 2017/2027*, mars.

LEBRUN Jean-François, Alain FOURNA (2016) « La politique de soutien aux services à la personne » *Trésor Eco* n°175.

MARBOT, Claire & Delphine ROY (2011) « Services a` domicile : quel effet des incitations fiscales ? », *Insee Analyses* n°1 octobre.

MOUGIN Elisa, Marie REY (2015) « Recrutements en contrat aidé. Dans le secteur non marchand, 64 % des embauches n'auraient pas eu lieu sans aide de l'État » *Dares Analyses*, n°058, Août.

OLIVENNES Denis (1994) « La préférence française pour le chômage », *Le Débat*, 1994/5 n°82, Editions Gallimard, Paris.

OURLIAC Benoît, Cyril NOUVEAU (2012) « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Document d'études* n°169, Dares. (Une synthèse de ce travail est disponible dans *Trésor Eco* n°97, 2012).

POUGET, Julien (2005) « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales » *Les salaires, édition 2005*, Insee, Paris.

PRESCOTT Edward (2004) « Why Do Americans Work So Much More Than Europeans », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, July.

REXECODE (2016) *Indicateurs du coût de l'heure de travail en Europe*, juin.

OCDE (2013) *Government at a Glance*. Paris.

OCDE (2011) *Government at a Glance*. Paris.

SANCHEZ Ruby (2016) « Les emplois du privé rémunérés sur la base du SMIC » *Dares Analyses*, n°014, Mars.

WICKERS Olivier, Laurent HABIB (2014) « Refonder les politiques publiques de gauche. De l'individu statistique à la personne réelle » *Les Temps Modernes*, n°678, Editions Gallimard, Paris.