

Quelles politiques de l'emploi pour les travailleurs peu qualifiés ?

Atelier de travail du CGSP : « quelle France dans 10 ans ? »

Perspectives du marché du travail en France dans 10 ans et conditions d'un retour au plein emploi

Clément Carbonnier

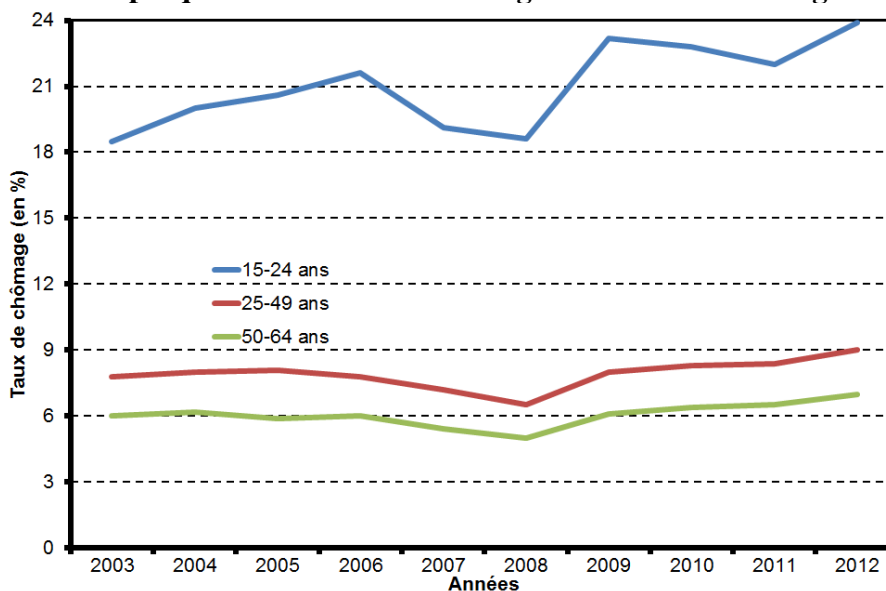
Université de Cergy-Pontoise, THEMA et Sciences Po, LIEPP

Le fait que plus ou moins d'individus peuvent se retrouver en position de chercher un emploi sans en bénéficier peut découler de multiples raisons sur lesquelles des politiques publiques pourraient influencer. En particulier, on peut séparer deux grands motifs généraux. Le premier, le fait qu'il y ait un déficit global d'emplois proposés par rapport au nombre de travailleurs potentiels, sera spécifiquement étudié dans cette note. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille négliger le second, lié aux frictions sur le marché du travail qui freinent la rotation de la main d'œuvre. Celui-ci ne sera pas abordé ici. Pourtant, ce sujet sur les facultés d'une politique publique adéquate à raccourcir au maximum les durées entre emplois peut permettre de réduire sensiblement le taux de chômage. Toutefois, cette contribution ne peut pas être exhaustive, et les quelques photographies du marché du travail qu'elle présente en introduction montrent que le premier motif est responsable d'une très grande part du chômage en France, y compris si on exclut les effets de la crise.

Constat

Afin d'obtenir une compréhension des raisons du déficit d'emplois en France – des causes de ce chômage classique – il est utile d'analyser quelques statistiques descriptives sur la structure du chômage selon les caractéristiques des travailleurs potentiels. Une première analyse est de regarder la structure du taux de chômage par âge (graphique 1).

Graphique 1 : Le taux de chômage en France selon l'âge

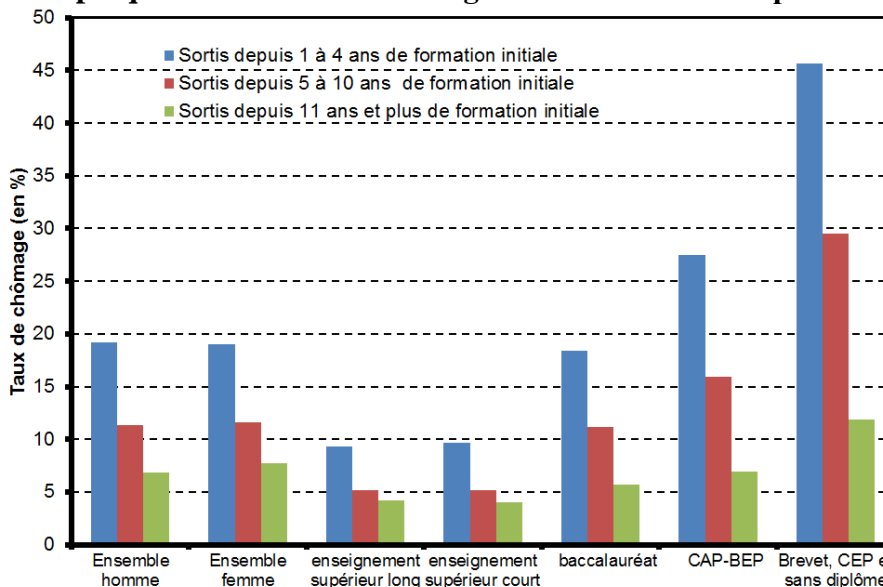


Source : INSEE, enquêtes emploi 2003-2012.

On observe que le taux de chômage est surtout important chez les actifs les plus jeunes. Ces données proviennent de l'enquête emploi et il s'agit bien de chômage et non d'inactivité, pendant les études par exemple. Une observation importante est que ce différentiel par âge est loin d'être uniquement conjoncturel : si les plus jeunes ont plus souffert de la crise que leurs aînés – l'écart s'est agrandi depuis 2008 – leur position difficile ne date pas de celle-ci.

Il semble alors que la question d'une politique du plein emploi à long terme doit s'attacher à comprendre et résoudre cette spécificité des plus jeunes actifs. Cependant, cette catégorie d'âge regroupe des individus très différents, notamment en termes de formation et d'expérience sur le marché du travail. Pour approfondir la compréhension de ce chômage élevé des plus jeunes, il convient alors de séparer ces problématiques en regardant plus précisément les taux de chômage en fonction du diplôme obtenu et du temps écoulé depuis son obtention (graphique 2).

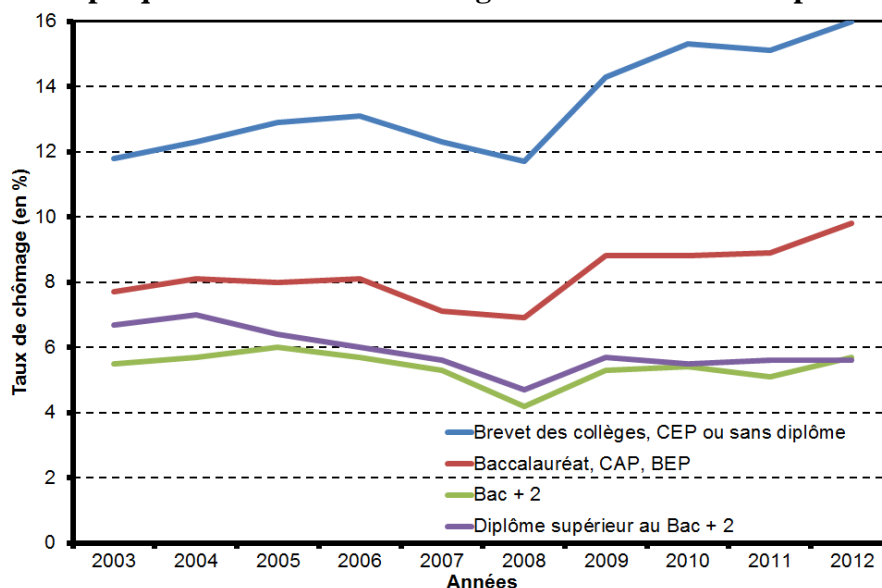
Graphique 2 : Le taux de chômage en France selon l'expérience



Source : INSEE, enquête emploi 2011.

Deux phénomènes sautent alors aux yeux. Le premier est que l'expérience joue clairement un rôle important, puisque quel que soit le type de formation, le taux de chômage est rapidement décroissant dans les premières années après l'arrivée sur le marché du travail. De plus, le diplôme semble jouer un rôle fondamental pour protéger contre le chômage. La question se pose alors de savoir si cette si forte protection par le diplôme est conjoncturelle ou structurelle (graphique 3).

Graphique 3 : Le taux de chômage en France selon le diplôme



Source : INSEE, enquêtes emploi 2003-2011.

Comme précédemment, les écarts de taux de chômage s'accroissent depuis 2008, ce qui indique que les moins qualifiés ont plus souffert de la crise que les plus qualifiés. Pour autant, l'écart du taux de chômage par diplôme était déjà fort dans la période de croissance qui a précédé la récession, voire s'agrandissait déjà.

Par ailleurs, il semble que le chômage des personnes ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (courte ou longue durée), constant en dessous des 6 % – et même rapidement inférieur à 5 % avec un peu d'expérience – soit principalement de l'ordre du chômage frictionnel.

Explication

Il apparaît donc que le chômage classique – le déficit d'emploi par rapport au nombre de travailleurs potentiels – touche principalement, voire uniquement, les travailleurs les moins qualifiés. Même, ceux-ci sont moins sujets au chômage lorsqu'ils ont acquis de l'expérience, mis à part les sans diplôme qui restent au-dessus de 10 % de chômage même en milieu de carrière : les titulaires d'un diplôme avant le baccalauréat (CAP-BEP) tombant à moins de 7 % de chômeurs après 10 ans sur le marché du travail.

Ce phénomène peut être assez simplement expliqué par l'existence d'un salaire minimum élevé en France. En effet, ces travailleurs faiblement qualifiés ont une productivité inférieure au coût minimum du travail, surtout en début de carrière où ils n'ont pas encore acquis l'expérience qui permet de compenser leur courte formation. Ce constat n'est pas nouveau : dernièrement, Cahuc et al. (2013) l'ont présenté en détail dans une note du conseil d'analyse économique.

Pour résorber le chômage classique qui les touche, il convient de mettre en place des politiques publiques qui permettent de remettre en lien la productivité de ces travailleurs les plus faiblement qualifiés et le coût minimum du travail imposé par la présence d'un salaire minimum. Pour des raisons évidentes de cohésion sociale et de pauvreté en emploi, ce n'est pas la baisse du salaire minimum qui sera proposée ici.

Solutions essayées

Ce constat n'est pas nouveau, et de telles politiques existent déjà. De nombreuses mesures ont tenté ce rapprochement entre productivité des moins qualifiés et salaire minimum en s'attachant à baisser le coût du travail pour les plus bas salaires. Plusieurs modes opératoires ont été mis en place pour atteindre cette diminution du coût de l'emploi des salariés les moins qualifiés. Pour une étude exhaustive de ces politiques de l'emploi, ainsi que leur chiffrage, voire Zemmour (2013). La suite de cette note se contente de présenter rapidement les principales mesures et leurs conséquences.

Des allègements de cotisations sociales à la création d'un secteur dédié

La principale mesure pour contrer l'impact du SMIC sur l'emploi des moins qualifiés a été de subventionner leur emploi via le remboursement des cotisations sociales des bas salaires. De multiples allègements ciblés successifs ont eu lieu depuis le début des années 1990. Aujourd'hui, un allègement relativement important existe au niveau du SMIC – de l'ordre de 26 à 28 points de cotisations selon la taille de l'établissement – et est linéairement dégressif jusqu'à 1,6 fois le salaire minimum où il s'éteint. Depuis 2013, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi renforce ce mécanisme puisqu'il permet de subventionner les entreprises en fonction de leur masse salariale

inférieure à 2,5 fois le salaire minimum. Cette mesure agit donc de manière similaire à un élargissement des allègements de cotisations sociales.

D'autres types de tentative ont été effectués en subventionnant directement, et plus fortement encore, l'emploi dans un secteur particulier, proposant particulièrement des emplois aux travailleurs peu qualifiés. Cette politique de création d'un secteur économique des services à la personne a été initiée en France au début des années 1990 puis a été relayée par la commission européenne et mise en place dans de nombreux pays européens (cf. Morel 2014). Après un recul à la fin des années 1990, les montants publics investis en France ont grossi tout au long des années 2000 via des extensions des services bénéficiaires et des hausses de plafonds.

Les conséquences de ces politiques

Malheureusement, peu d'études ont évalué l'impact de la mise en place initiale de cette subvention aux services à la personne. En revanche, les extensions ont pu être analysées (voir Carbonnier 2009, Garbinti 2011, Marbot et Roy 2011) et ont montré la très faible efficacité de ces extensions : d'après la méta-analyse et les nouvelles estimations de Carbonnier (2013a), la borne inférieure de l'intervalle de confiance à 95 % du coût public par emploi créé est de l'ordre de 70 000 euros annuels. Ceci s'explique notamment par une efficacité marginalement décroissante de ce type de mesure.

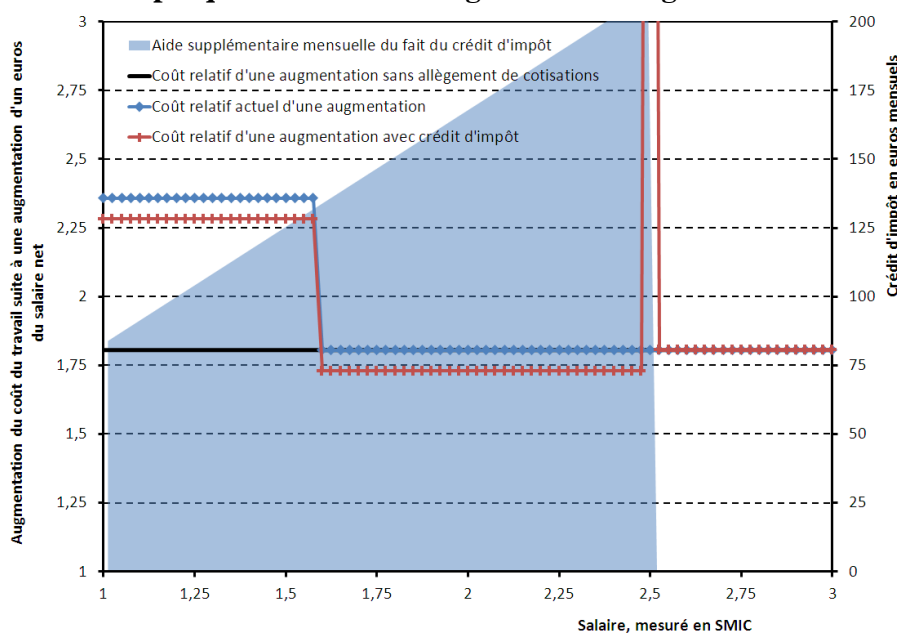
En ce qui concerne les allègements de cotisations sociales, l'efficacité marginale en termes d'emplois créés doit théoriquement être également décroissante (cf. Carbonnier 2013b). Brunel et al. (2012) ont fait une dernière évaluation de l'impact de ces mesures, et trouvent un coût aux alentours de 40 000 euros par an et par emploi créé. Cette valeur semble en accord avec la plupart des estimations qu'ils présentent dans leur revue de la littérature empirique sur le sujet.

Il convient de noter que les estimations les plus récentes sont souvent issues soit de micro-simulations soit d'estimations empiriques structurelles, prenant comme donnée de calibrage des élasticités de comportement des individus et des entreprises issues de la littérature économique et non estimées directement sur les derniers allègements de cotisations : il ne prennent donc pas en compte l'effet de décroissance marginale de l'efficacité de ces mesures.

Par ailleurs, il est important de noter que ce type de mesure peut avoir des effets indésirables plus globaux. En effet, le profil des allègements est dégressif ce qui risque de générer un piège à bas salaires. En effet, si le coût en niveau d'un emploi à bas salaire est diminué par cette mesure, sa dégressivité en fonction du niveau de salaire induit une forte augmentation du coût marginal du salaire pour l'employeur, c'est-à-dire du coût d'accorder une augmentation.

Lorsqu'un employeur accorde à son employé une augmentation de salaire, l'augmentation du coût pour lui est non seulement l'augmentation du salaire net elle-même assortie des cotisations assises sur cette augmentation, mais également le fait que la subvention via l'allègement des cotisations diminue. Ce fait est visible sur le graphique 4 tiré de Carbonnier (2012), et il n'est pas compensé par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Graphique 4 : Le coût marginal d'une augmentation



Source : Ce graphique est tiré de Carbonnier (2012)

Lecture : Les courbes tracent le coût pour l'employeur d'accorder une augmentation de 1 euro de salaire net. Ces coûts sont calculés pour chaque niveau de salaire initial du salarié augmenté (en multiple du SMIC, abscisses). Le supplément par rapport à 1 euro de ce coût provient non seulement des cotisations sociales (cas pour la courbe noire) mais également de la perte des allègements de cotisation du fait de l'augmentation de salaire.

Ainsi, accorder une augmentation d'un euro net mensuel à un salarié préalablement rémunéré à 1,5 fois le SMIC augmenterait de 1,81 € le coût pour l'employeur si aucun allègement de cotisation n'existait. Il l'augmente en réalité de 2,36 € et l'augmenterait de 2,28 € pour les entreprises bénéficiant du CICE.

Ce très fort coût d'une augmentation de salaire peut certes avoir un impact positif sur l'emploi via le renforcement de la position de l'employeur dans la négociation salariale, conduisant à une modération des salaires (Lehmann et al. 2013). Toutefois, cet effet est limité au niveau du salaire minimum où le pouvoir de négociation des salariés est de toute façon faible. Il est bien plus probable qu'en l'espèce cette augmentation marginale du coût du travail conduise à un piège à bas salaire.

Ce piège peut *in fine* se refermer aussi sur les entreprises, qui investissent dans des productions nécessitant des emplois subventionnés (peu qualifiés) et non des emplois chers (plus qualifiés). Ceci se traduit par une faible montée en gamme. Or, cette faible compétitivité hors-coûts est diagnostiquée – entre autres par le rapport Gallois (2012) – comme étant la principale faiblesse de la production Française à l'exportation.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi avait comme objectif affiché de relâcher la pression fiscale sur les entreprises afin que l'augmentation de leurs marges leur permette d'effectuer une montée en gamme via un investissement dans la qualité et l'innovation. Toutefois, les incitations à investir dans les emplois peu qualifiés ont été maintenus, comme le montre le graphique 4.

De plus, ces dispositifs visant à insérer sur le marché du travail les travailleurs les moins qualifiés, outre qu'ils ont piégé la production française dans le milieu/bas de gamme, ont atteint leur objectif en termes de création d'emplois peu qualifiés (pour un coût public élevé) mais pas celui de trouver

un emploi aux travailleurs les moins qualifiés. En effets, les emplois peu qualifiés ont été pris par des travailleurs plus qualifiés, sevrés d'emplois adaptés à leur formation du fait des incitations fiscales. Ce phénomène de déclassement a été mis en évidence à de nombreuses reprises (cf. Nauze-Fichet et Tomasin 2005, Giret et al. 2006, Amossé et Chardon 2006, Deauvieu et Dumoulin 2010)

Solutions proposées

A l'inverse des politiques mises en place lors des deux décennies précédentes et consistant à effectuer des dépenses publiques pour faire baisser le coût du travail au niveau de la productivité des travailleurs les moins qualifiés, il conviendrait à l'avenir d'utiliser les ressources publiques pour faire remonter les productivités de ces travailleurs peu qualifiés au niveau du coût du travail en adéquation avec le niveau de vie jugé décent via le salaire minimum.

L'enseignement supérieur

Pour ce faire, il convient notamment d'améliorer la capacité de l'enseignement supérieur à préparer les jeunes diplômés à entrer directement dans la vie active en étant productif, notamment grâce à une extension des filières d'alternance. En effet, comme le notait Cahuc et al. (2013), l'alternance est aujourd'hui relativement peu développée en France, et réservée aux filières les plus prestigieuses. Les bacheliers n'ayant pas obtenu de place dans les filières courtes de type BTS ou IUT et ne parvenant pas à aller au bout des filières longues type master se retrouvent bien souvent sur le marché du travail sans aucune expérience professionnelle. Le constat est encore plus sombre pour les non-bacheliers.

Dans ce cadre, plutôt que de légiférer sur un niveau minimal de rémunération pendant les stages et les emplois d'alternance, il paraît plus important de donner les moyens effectifs aux établissements d'enseignement de contrôler que les stagiaires ou étudiants en alternance bénéficient réellement d'une formation en emploi.

Par ailleurs, un investissement sérieux dans les filières courtes permettrait d'augmenter les diplômés du supérieur en minimisant le nombre d'étudiants se débattant difficilement dans les filières longues pour l'unique raison qu'il n'ont pas eu de place dans une filière courte sélective.

La formation dès la petite enfance

Le problème est encore plus criant pour les moins qualifiés, qui n'atteignent même pas ces filières de formation. La solution pour ces individus passe principalement par la formation initiale, dès le primaire voire dès avant l'entrée à l'école. Or, les derniers tests PISA ne sont pas très flatteurs pour système éducatif français (cf. OCDE 2010) : outre son niveau moyen peu élevé, la France brille par un écart de niveau plus marqué que les autres pays de l'OCDE en fonction du niveau socio-économique. Les prochains résultats à paraître sur le test PISA 2013 permettront d'affiner le constat.

Or, la majorité des écarts sociaux apparaissent très tôt. Fryer et Levitt (2013) ont montré sur des données de tests cognitifs aux Etats-Unis qu'il n'existait pas de différence moyenne entre milieux socio-économiques à un an, qu'une différence non-significative apparaissait à deux ans et devenait significative à trois ans. C'est ainsi qu'une littérature croissante se concentre sur cette question des acquis dans la plus jeune enfance, en pointant l'importance de l'acquisition de capacités non-

cognitives très jeune, nécessaire à l'acquisition ultérieure de capacités cognitives (Cunha et al. 2010, Heckman et Kautz 2012, Heckman et al. 2013).

L'ensemble de ces études pointe du doigt la nécessité d'investir dès la petite enfance, et même avant la maternelle, dans l'éducation des enfants. Ceci concerne peut-être la France dans vingt ou trente ans plutôt que dans dix ans, il n'en reste pas moins que c'est d'une importance majeure pour l'avenir.

Se focaliser sur les stocks ou couper le robinet ?

Un reproche que l'on peut faire à l'ensemble des propositions faites plus haut est qu'elles s'attachent à faire en sorte que les nouveaux arrivant sur le marché du travail ne connaissent pas les mêmes souffrances que leurs aînés, sans pour autant régler le cas de ces aînés. Mais *a contrario*, en se focalisant sur le stock de travailleurs à faible productivité avec des solutions qui ne fonctionnent pas depuis maintenant deux décennies, on a oublié le flux des nouveaux travailleurs faiblement qualifiés qui alimente ce stock, voire le renforce continument.

De plus, il a été expliqué plus haut que les mesures d'allègements dégressifs, via les incitations à générer des emplois peu qualifiés, avaient produit un déclassement des travailleurs qualifiés plutôt que donné un emploi aux plus qualifiés. Ainsi, un retour sur ces politiques accompagné d'une véritable incitation pour les entreprises à investir dans la qualité via la formation d'une main d'œuvre fortement qualifiée abondante, pourrait permettre *in fine* de libérer les emplois peu qualifiés pour ceux qui le sont vraiment.

Bibliographie

Amossé T., Chardon O. (2006) *Les travailleurs non qualifiés : une nouvelle classe sociale ?*, Economie et statistique 393-394, 203-229.

Brunel M., Edmond C., L'Horty Y. (2012) *Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales*, TEPP rapport de recherche n° 2012-4.

Cahuc P., Carcillo S., Zimmermann K. (2013) *L'emploi des jeunes peu qualifiés en France*, les notes du conseil d'analyse économique n° 4.

Carbonnier C. (2009) *Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives*, Économie et Statistique 427, 67-100.

Carbonnier C. (2012) *Faut-il élargir les allègements de cotisations sociales aux salaires élevés ?*, LIEPP policy Brief #6.

Carbonnier C. (2013a) *Job creation, public cost and distributive profile of tax deductions for household services in France*, communication lors de l'atelier de travail "Analysing the political economy of household services in Europe" à Paris les 3 et 4 octobre 2013.

Carbonnier C. (2013b) *Payroll tax incidence, the structure of qualification and wages in a frictional framework with intra-firm bargaining*, communication lors du congrès annuel de l'ASSET à Bilbao du 7 au 9 novembre 2013.

- Cunha F., Heckman J., Schennach S. (2010) *Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation*, *Econometrica* 78, 883-931.
- Deauvieux J., Dumoulin C. (2010) *La mobilité socioprofessionnelle des professions intermédiaires : fluidité, promotion et déclassement*, *Economie et Statistique* 431-432, 57-72.
- Fryer R., Levitt S. (2013) *Testing for Racial Differences in the Mental Ability of Young Children*, *American Economic Review*, 981–1005.
- Garbinti B. (2011) *La réduction d'impôt pour emploi à domicile 1992 - 2011. Bilan d'une politique publique*, Mémoire de Master : APE, PSE.
- Giret J.-F., Nauze-Fichet E., Tomasini M. (2006) *Le déclassement des jeunes sur le marché du travail*, *INSEE, Données sociales - la société française*, 307-314.
- Heckman J., Kautz T. (2012) *Hard evidence on soft skills*, *Labour Economics* 19, 451–464.
- Heckman J., Pinto R., Savelyev P. (2013) *Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood program Boosted Adult Outcomes*, *American Economic Review* 103, 2052–2086.
- Lehmann E., Lucifora C, Moriconi S, Van der Linden B. (2013) *Beyond the Labour Income Tax Wedge: The Unemployment-Reducing Effect of Tax Progressivity*, *CESifo Working Paper* 4348.
- Marbot C., Roy D. (2011) *The impact of turning a tax reduction into a tax credit to subsidize in-home services: an evaluation of the 2007 reform in France*, *Documents de Travail de la DESE* g2011-12.
- Morel N. (2014) *Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic services in Europe*, *Social Politics, à venir*.
- Nauze-Fichet E., Tomasini M. (2005) *Parcours des jeunes à la sortie du système éducatif et déclassement salarial*, *Economie et statistique* 388-389, 57-83.
- Zemmour M. (2013) *Les dépenses socio-fiscales pour la protection sociale et pour l'emploi : Etat des lieux*, *LIEPP, à venir*.