

La réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : diagnostic, limites et enseignements pour la France



Hélène Zajdela
Université Paris 13 et CEE

**Comment et pour quoi
activer les inactifs ?**



La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi revisitée

- Le rapport Perspectives de l'emploi 2006 fournit un bilan très riche de l'évolution des performances des pays de l'OCDE en termes d'emploi.
- Il s'appuie sur de nombreux travaux empiriques de très bonne qualité qui permettent également d'évaluer les prescriptions de la Stratégie de 1994
- Conclusion globale :
 - la Stratégie a été efficace et les prescriptions restent pertinentes. Mais elles sont à compléter compte tenu des nouveaux enjeux.
- Nouveautés principales :
 - Plusieurs modèles de réussite sont possibles
 - Interaction nécessaire des politiques des quatre piliers
 - Diversité des modèles : dosages différents
 - Ciblage sur certains groupes



La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi revisitée

- Tendance à valider un modèle structurel spécifique :
 - Certaines corrélations sont trop vite interprétées dans un sens causal
 - De nombreux résultats des travaux disparaissent des prescriptions (des choix sont faits)
- Insuffisance de l'analyse de la politique macro-économique menée (et si toutes les *success stories* résultaient aussi d'un policy mix astucieux?)
- Une priorité sur les politiques d'action sur l'offre de travail (piliers implicitement hiérarchisés)



Pourquoi activer les inactifs?

Élargissement de l'objectif de la stratégie dans un contexte de vieillissement démographique

→ Accroissement du taux d'emploi et pas seulement diminution du taux de chômage : il faut lutter contre le «non-emploi» global.

Causes de l'inactivité ?

Choix légitime

mais

L'articulation peut contraindre le choix des mères de jeunes enfants

Incapacité

Prestations légitimes

mais

De plus en plus de personnes capables de travailler vivant de prestations



Comment réduire le « non-emploi » ?

Étendre les mesures d'activation conçues pour les chômeurs ...

- Réformes pour rendre le travail payant
- Accompagnement

en les adaptant aux inactifs :

- pour les bénéficiaires de prestations de «non-emploi»
 - veiller à assurer une protection sociale aux personnes dans l'incapacité de travailler (problème de tri)
- pour les mères
 - favoriser une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle



Comment accroître le taux d'emploi ?

- Même si ces mesures permettaient d'augmenter la participation, elles ne garantiraient pas un accroissement de l'emploi
- C'est pourquoi le rapport insiste sur l'interaction des piliers. Il faut aussi :
 - agir sur la demande de travail pour augmenter l'emploi
 - accroître la formation tout au long de la vie
 - compléter par des politiques macro-économiques appropriées
- Malheureusement, cadre d'intervention ici limité au premier pilier (mais des incursions dans les autres)



Un problème d'anti-sélection qui risque de se reproduire

- Objectif de l'allocation chômage : maintenir le niveau de consommation après une perte d'emploi.

Deux types de risques :

- risque de première espèce : ne pas couvrir suffisamment les chômeurs qui en ont besoin
 - risque de seconde espèce : assurer une couverture superflue à d'autres
- Les politiques d'activation menées depuis les années 90 ont privilégié la diminution du risque de seconde espèce et ont durci les conditions de l'allocation chômage.
 - **Anti-sélection** : on veut faire le tri entre les « bons » chômeurs et les « mauvais » chômeurs, mais le durcissement du système peut conduire à ne conserver en son sein que les « mauvais » chômeurs, les plus faciles à activer.



L'exemple du Royaume-Uni

	Variation du nombre de demandeurs de l'Incapacity Benefit d'âge actif		
	1995-1997	1997-2001	2001-2005
Total	52 600	138 000	68 600
Hommes	5 700	25 400	-16 900
Hommes < 50	7 300	40 700	52 400
Femmes	46 900	112 600	85 500

Source: DWP, 2006

- 2,7 millions de bénéficiaires de prestations de « non emploi » d'âge actif au titre du handicap en 2005:
 - Les trois quart ont des problèmes de santé courants et sont capables de travailler
 - Un tiers déclare vouloir travailler
- 200 000 bénéficiaires en plus depuis l'arrivée du *New Labour*
(source Cazenave et Zajdela, 2006)

Pourquoi cet accroissement des allocataires de non emploi?



- Des problèmes d'incitation, du point de vue de l'offre

Les prestations d'invalidité sont trop généreuses comparées aux allocations chômage:

→ Solution : Refaire un tri entre ceux qui sont capables et ceux qui sont dans l'incapacité de travailler

- Une conséquence des politiques d'activation, si insuffisance de la demande de travail

→ Arbitrage n'est pas entre chômage et emploi

→ Le nouveau tri, s'il passe uniquement par des incitations financières, risque dans ce cadre de conduire à un accroissement de la pauvreté des personnes en non-emploi.



Champ de notre réflexion

- Il s'agira d'étudier la pertinence des mesures d'incitations financières pour accroître l'offre de travail en France.
- En ce concentrant sur deux publics spécifiques
 - les allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI)
 - les mères d'enfants en bas âge
- Nous ne traiterons donc ni de l'indemnisation et l'accompagnement des chômeurs ni du non-emploi des seniors



Les bénéficiaires de minima sociaux

Le RMI a un statut particulier

- Le RMI peut être considéré comme le dernier pilier de l'indemnisation du chômage
- Les allocataires sont censés être disponibles pour travailler mais le public est hétérogène
- Il est plus simple (que dans le cas des personnes handicapées) d'identifier ceux qui sont en mesure de travailler (contrat d'insertion)
- Trappes à chômage « théoriques » (TMI) révélées mais seulement pour des emplois à temps partiel et certaines configurations familiales



En pratique, les bénéficiaires de RMI ne tombent pas toujours dans les trappes

- Les chômeurs allocataires du RMI cherchent aussi activement un emploi que les autres mais leurs démarches n'aboutissent pas
→ insuffisance de la demande de travail pour cette catégorie.
- Certains allocataires travaillent en restant dans le dispositif (temps très partiel) sans intéressement : ils travaillent et pourtant ils ont exactement le même revenu qu'en ne travaillant pas.
- Un tiers des allocataires qui sortent du dispositif en reprenant un emploi n'y trouvent aucune amélioration de leur revenu et certains perçoivent même une dégradation.

(Source: Guillemot et *alii*, 2002)



Pourquoi travailler sans gain financier ?

- L'acceptation d'une perte ou d'une stagnation du revenu s'explique dans une approche dynamique par les perspectives de revenus futurs qu'ouvre la reprise d'un emploi.
 - discutable car les anciens allocataires occupent surtout des emplois précaires
 - L'horty et Ouvreard (2006) montrent que les gains intertemporels dépendent moins des gains financiers immédiats que de l'accessibilité des bons emplois (en termes de sécurité et de carrières salariales)



Pourquoi travailler sans gain financier ?

- Pour les allocataires du RMI, l'emploi apporte davantage un statut qu'un revenu
 - La majorité des allocataires qui sortent du RMI par l'emploi se sentent mieux, y compris ceux qui y perdent financièrement (Guillemot et *alii*, 2002).
 - Le travail est source de bonheur (Layard, 2005),
 - surtout quand on en est privé (le loisir est un bien inférieur quand il constitue la totalité du temps non travaillé, Pucci et Zajdela, 2006)



En théorie, les trappes ont diminué

- Différentes réformes ont réduit les TMI (allocations logement, intéressement, Prime pour l'Emploi) mais ils restent élevés pour certaines configurations familiales.
Faible impact de la PPE sur l'offre de travail malgré ses extensions (Cahuc, 2002; Laroque et Salanié, 2003) mais déplacement de TMI élevés.
- Mais le nombre d'allocataires n'a pas diminué et les sorties du RMI vers l'emploi n'ont pas progressé
- Les allocataires du RMI sont surtout confrontés à une insuffisance de la demande de travail (problème de qualification)

Sorties du RMI

Situation en janvier 1998 des allocataires du RMI de décembre 1996

Pour 100 allocataires
26 en emploi, 57 au chômage, 17 inactifs

Sortis du RMI 29			Toujours au RMI 71		
Emploi	Chômage	Inactivité	Emploi	Chômage	Inactivité
15	9	5	11	48	12

Situation au 1^{er} trimestre 2003 des allocataires du RMI de décembre 2001

Pour 100 allocataires
12 en emploi, 62 au chômage, 26 inactifs

Sortis du RMI 30			Toujours au RMI 70		
Emploi	Chômage	Inactivité	Emploi	Chômage	Inactivité
13	9	8	12	38	20



Faut-il rendre le travail payant?

- Un consensus semble se dégager autour du faible impact des TMI sur l'emploi → ce qui rend étonnant cette persistance à se concentrer sur les incitations financières.
- Sauf pour les ménages avec enfants. Cela s'explique par un autre consensus : celui d'une forte élasticité de l'offre de travail des femmes
- Plus pertinent *a priori* de mener ce type de politique sur les femmes



Mesures préconisées par l'OCDE pour augmenter l'activité des femmes

- Mêmes réformes pour rendre le travail payant (à part les réformes fiscales favorisant les seconds apporteurs de revenu)
- Favoriser la conciliation vie familiale et vie professionnelle (congés parentaux, incitations fiscales au temps partiel, subvention à la garde des enfants)



Complexité de l'activité des femmes en France

- Les femmes sont présentes dans les différents groupes et segments du marché ciblés par le rapport : chômage, inactivité, emploi non qualifié

	Femmes	Hommes
Taux d'activité	63,8%	74,5%
Taux d'emploi	56,9%	67,8%
Taux de chômage	10,9%	9%
Part des femmes et des hommes représentée dans l'emploi non qualifié	61%	39%

Source : OCDE (2006)

Champ : femmes et hommes âgés de 15 à 64 ans.

- Mais spécificité supplémentaire des femmes : être mères (charge de la conciliation)



Complexité de l'inactivité des femmes en France : le cas de l'APE

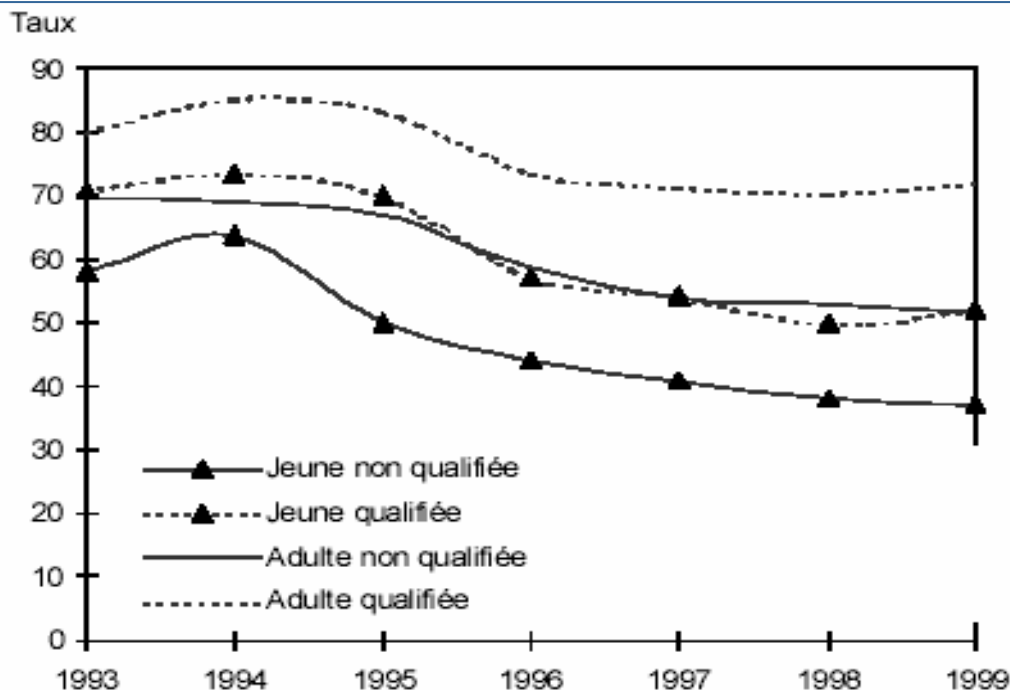
- Complément « libre choix d'activité » (ex Allocation Parentale d'Éducation) (environ 500 euros par mois pendant 3 ans pour un retrait total d'activité)
- dissocié d'un congé parental qui assurerait le maintien dans l'emploi → désactivation
- Prescriptions de l'OCDE seraient validées *a contrario* par le succès de l'extension de l'APE à taux plein aux mères de 2 enfants en 1994 (chute de leur taux d'activité d'au moins 15 points)



Autres causes du succès de l'APE

- Le fort taux de chômage des femmes (les conditions d'éligibilité incluent les chômeuses)
- Les « mauvais emplois » contribuent au succès de l'APE à taux plein (80%) (statut d'emploi, flexibilité des horaires, temps partiel subi, etc.)
 - 30% des femmes occupent des emplois non qualifiés
 - En 2002, moins d'un quart des femmes avaient un statut d'emploi « typique » (CDI à temps plein) associé à des aménagements horaires « typiques » (réguliers, de semaine) et presque 20% des femmes cumulent des statuts atypiques et des aménagements horaires atypiques.

Taux d'activité des femmes éligibles à l'APE par niveau de qualification (Bonnet et Labbé, 2000)



Lecture : les femmes « non qualifiées » sont celles dont l'âge de fin d'études est inférieur ou égal à 19 ans et les « qualifiées » celles dont l'âge de fin d'études est supérieur à 19 ans. Les femmes « jeunes » sont âgées de moins de 31 ans, les femmes « adultes » de 31 ans et plus.

Champ : femmes âgées de 20 à 49 ans, vivant en couple.

Source : enquêtes Emploi, INSEE, 1993 - 1999.

Des études confirment que le chômage et les conditions d'emploi relativisent les incitations financières



Les déterminants du retrait d'activité pour bénéficier de l'APE en contrôlant les variables usuelles (salaire, âge, diplôme, revenu du conjoint)		
Variables	Modalités	
CHÔMAGE	Période de chômage antérieur	+ + +
SECTEUR D'ACTIVITÉ	commerce	+ + + +
STATUT DE L'EMPLOI	Contrats à durée déterminée	+ + + +
SECTEUR	CDI du secteur privé	+ +
STATUT DE L'EMPLOI DU CONJOINT	Contrats précaires, chômeurs	- - -
HORAIRES DE TRAVAIL	Alternés ou variables	+ +
ANCIENNETE (en années)	> 5	- -

Source : Echantillon national des allocataires CNAF et enquêtes Emploi 1996-2001 (cf. Afsa, 1996 et Marc, 2004)

Champs : Femmes éligibles à l'APE de rang 2



Les mesures de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

- Doute de l'efficacité des incitations financières compte tenu de la situation des femmes françaises sur le marché du travail
- Si on prend comme axe principal la conciliation, les trois solutions proposées présentent des risques:
 - Temps partiel → risque de limiter les carrières si choisi et risque de trappes à bas salaires si contraint
 - Congé parental → risque si trop long ou mal articulé à l'accès aux modes de garde
 - Subvention des modes de garde des jeunes enfants → risque de renforcer le dualisme entre les mères

(Source Marc et Zajdela, 2005)



Des problématiques imbriquées pour l'activité des femmes

- Revoir la cohérence de la politique familiale française : « libre choix » de travailler ou de ne pas travailler? Une imbrication complexe entre situation des femmes sur le marché du travail et les modes de garde privilégiés par la politique publique
 - nécessité de développer les modes publics de garde
- Illustration : une classification en six classes des mères d'enfants de moins de 3 ans croisant leur statut d'activité et leur mode de garde
 - Une classe (1/4 des mères) qui regroupe près de la moitié des mères travaillant à temps partiel et qui est caractérisée par le recours à de nombreux modes de gardes simultanés, cumule toutes les difficultés : temps partiel contraint, conditions d'emplois difficiles, salaires plus faibles.

(Source : Perraudin et Pucci, 2006)



Quels emplois pour les inactifs?

- Problèmes d'incompatibilité des politiques de MWP avec un objectif de qualité des emplois (absent des prescriptions de la stratégie)
 - Arbitrage en faveur de la lutte contre les trappes à inactivité (dont l'effectivité n'est pas révélée) au détriment des trappes à pauvreté (qui s'accroissent)
- Un « mauvais » emploi vaut-il mieux que pas d'emploi du tout? (Layard, 2003)
 - Au-delà de l'aspect financier du travail (qui peut se résoudre par des subventions aux « mauvais » emplois), les détériorations des conditions et horaires de travail et de la santé au travail compromettent au moins autant le bien-être social que l'accroissement des taux de dépendance.