

## ORIENTATIONS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

Annie GAUVIN,

économiste

**C'**EST BIEN logiquement l'analyse fine de l'expérience passée qui permet de dégager des orientations nouvelles pour les politiques de lutte contre le chômage de longue durée. La compréhension des programmes de lutte contre le chômage de longue durée initiés en France depuis le milieu des années 80, le rappel des résultats des évaluations qui ont été réalisées, ainsi que des débats relatifs à l'appréciation de ces résultats, constituent ainsi un détour pour déboucher sur quelques propositions d'inflexion de la politique de lutte contre le chômage de longue durée dans notre pays.

### 1) Les politiques de lutte contre le chômage de longue durée : un démarrage assez tardif, des programmes massifs, des orientations relativement permanentes

On date généralement le démarrage de programmes massifs de lutte contre le chômage de longue durée au tournant des années 1985-1987<sup>1</sup>, moment où l'on observe, pour certains un peu tard, que le niveau du chômage de longue durée, défini par une ancienneté de chômage supérieure à un an, amorce une montée qui semble irréversible. *Le chômage de longue durée* (DEFM ayant plus d'un an d'inscription) *a connu l'évolution suivante* : il est passé de 64 000 en 1974 à 350 000 en 1980, et près de

900 000 en 1987 ; puis après une baisse, il a augmenté de nouveau pour atteindre 1 113 000 en 1994 ; et atteint environ 1 million de personnes aujourd'hui. En part relative, cela représente une évolution de 12 % des DEFM en 1974 à 23 % en 1980, puis à 32,5 % en 1984. Depuis dix ans la part des chômeurs de longue durée oscille entre 30 % à 36 % en fonction de la conjoncture et des dispositifs publics mis en place, année après année.

Depuis le milieu des années 80, les programmes de lutte contre le chômage de longue durée se sont en effet développés de façon massive, avec des orientations à peu près permanentes, en combinant actions de formation, incitations visant à infléchir les comportements d'embauches des entreprises par des baisses de coût du travail (exonérations et subventions pour favoriser les flux d'embauches de publics cibles), et créations d'emplois par la création d'activités ou le soutien à des structures intermédiaires d'insertion. *Au cours de la période 1987 à 1996, les effectifs de bénéficiaires de dispositifs ciblés sur les chômeurs de longue durée* (ou dont les chômeurs de plus de douze mois, puis de plus de douze mois dans les dix-huit mois, puis de plus de dix-huit mois dans les vingt-quatre mois, sont considérés comme des publics prioritaires) ont aussi connu une croissance qui ne s'est guère infléchie : de 180 000 bénéficiaires environ au

cours de l'année en 1987, à près de 500 000 en 1990, plus de 750 000 en 1992, puis environ 1 million depuis 1994<sup>2</sup>. La part des contrats aidés dans le secteur marchand et dans le secteur non marchand s'est nettement accrue au début des années 90 ; et cette tendance s'est par ailleurs renforcée après 1993. Ces programmes engagés en quantités largement croissantes entraînent une montée en charge assez conséquente des efforts financiers consentis par la collectivité nationale.

Les dispositifs s'adaptent donc et leurs conceptions combinent continuité et inflexion avec les dispositifs précédents. Ces évolutions restent en réalité toujours largement fondées sur des représentations du marché du travail et des chômeurs de longue durée datant du milieu des années 80. On peut ainsi résumer la succession des

1 - Le premier programme date en réalité de 1982, 1983, moment où ont été réalisées les premières campagnes d'entretien de l'ANPE en direction des CLD.

2 - On tient compte ici de l'ensemble regroupant actions de formation, contrats aidés dans le secteur marchand, contrats aidés dans le secteur non marchand, mesures de formation liées à la prévention d'allongement du chômage. Pour des raisons de mesure au cours de la période les actions d'insertion par l'activité économique ne sont pas comptabilisées. Mais elles ont une moindre importance quantitative.

programmes de lutte contre le chômage de longue durée en identifiant les axes d'inflexion suivants, notamment quant aux procédures de mise en œuvre : tentatives de simplifications ; désignations de publics prioritaires plus larges, se substituant aux seuls publics cibles ; déconcentration et globalisation d'une partie des crédits afin d'assurer plus d'autonomie et de responsabilité aux acteurs locaux ; mises en réseau des acteurs locaux et des compétences des institutions du service public de l'emploi.

La confrontation des évolutions du chômage de longue durée et des effectifs de bénéficiaires de mesures ciblées sur les chômeurs de longue durée n'est guère encourageante, ni convaincante quant à l'efficacité de la politique mise en œuvre. *Mais on n'est pas en mesure d'apprécier aujourd'hui ce qui se serait produit si les dispositifs n'avaient pas été déployés.* Il est probable que la sélectivité profonde du marché du travail aurait œuvré plus fortement encore que ce que l'on a constaté au cours de la période. Et l'on connaît l'importance des politiques spécifiques d'emploi pour réguler à court terme le marché du travail, sauf si l'on accepte la forte hausse du chômage et les graves effets sociaux, qui seraient immédiatement et inévitablement entraînés par leur disparition, ou leur réduction.

La question des effets quantitatifs des dispositifs est une question difficile : selon les estimations de la DARES en 1996, alors que dans l'ensemble de l'économie, ce sont environ 80 000 emplois nets qui ont été supprimés, les effets de l'ensemble des dispositifs de politique de l'emploi<sup>3</sup> sont les suivants : effet de création nette d'emplois de 26 000 (avec une contribution contrastée entre l'évolution de l'emploi dans le secteur marchand, + 61 000, et l'évolution de l'emploi dans le secteur non marchand, - 35 000 ; effet plus fort sur le chômage que l'année précédente : - 45 000)<sup>4</sup>. On se situe là

dans les limites des politiques spécifiques de l'emploi, dont le rôle principal consiste à organiser "une rotation dans la file d'attente du chômage", plus que de contribuer directement à l'accroissement net du volume de l'emploi.

Singulièrement, d'assez nombreux programmes d'évaluations "globales"<sup>5</sup> se sont succédés, depuis le milieu et la fin des années 80. Pour l'essentiel, les critères d'appréciation et les résultats de tous ces travaux convergent. Il est assez frappant de constater que tout au long de ces années les appréciations globales sur ces dispositifs, issues de leurs évaluations successives, n'ont guère évolué.

### 2) Les principales conclusions des travaux d'évaluation initient des débats assez récurrents

Le rappel de ces débats permet d'identifier les voies d'évolution possibles des politiques publiques de lutte contre le chômage de longue durée. On peut en dresser le bref inventaire suivant, qui sera bien sûr incomplet.

- *Une programmation et une "logistique" des programmes de lutte contre le chômage de longue durée trop instables* : cet ensemble fait référence aux appréciations relatives à la complexité des instruments disponibles, à leur instabilité, au manque de lisibilité du contenu des divers dispositifs pour les bénéficiaires potentiels (entreprises, main-d'œuvre), et même pour les agents du service de l'emploi.

Les mesures ont au cours des douze années été modifiées maintes fois, remplacées par d'autres aux modalités voisines, délaissées, puis réactivées ; ceci dans un contexte général et constant d'appel à la simplification. Des vagues successives de simplification sont effectivement intervenues (en 1990 et en 1993

par exemple), mais elles ont pu être suivies de l'addition de nouveaux dispositifs. Par ailleurs, les programmes de lutte contre le CLD existent parmi d'autres dispositifs, destinés aux jeunes, ayant pour visée d'aider les restructurations, ou la mise en place de programmes de formation, ce qui ajoute à l'apparente complexité. Les critiques majeures sont sans doute moins celles de la complexité (redondante malgré des efforts réels de simplification et d'information) ou de la multiplicité des dispositifs, que celles de l'instabilité, qui renforce l'impression de foisonnement d'une panoplie de mesures.

- *Des conflits d'objectifs et une segmentation des instruments* : la première idée qui maintenant a fait son chemin, dans l'exposé des motifs des dispositifs, mais aussi dans les approches évaluatives, est celle de la multiplicité des objectifs

3 - Il s'agit là de l'ensemble des dispositifs de la politique de l'emploi tels que les comptabilise le ministère du Travail, et non des seuls dispositifs destinés aux chômeurs de longue durée.

4 - A. Gubian, O. Marchand, 1996 : *premier bilan de l'emploi et du chômage*, Premières synthèses 97-06.

5 - *Les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi : éléments d'évaluation*. Annexe au rapport de la Commission relations sociales et emploi, présidée par M. Aubry dans le cadre de la préparation du X<sup>e</sup> Plan, La Documentation française, juin 1989 ; *Le chômage de longue durée : comprendre, agir, évaluer*, textes réunis par P. Bouillaguet, C. Guittou, Éditions Syros 1992 ; *La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle : rapport d'évaluation*, Commission présidée par Pierre Cabanes, La Documentation française, 1997 ; *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, ministère du Travail et des Affaires sociales, La Documentation française, 1996 ; *Les aides à l'emploi*, rapport de la Commission d'enquête présidée par M. Péricard et H. Novelli, Assemblée nationale, 1996.

que l'on peut affecter aux diverses mesures appartenant aux programmes de lutte contre le chômage de longue durée<sup>6</sup> : le retour à l'emploi ; la remotivation ou redynamisation vis-à-vis des activités de travail ; la resocialisation ; la qualification et la formation ; le développement et la consolidation de nouvelles activités correspondant à de nouveaux besoins sociaux ; la qualité et l'efficacité sociale des activités qui octroient des emplois aidés, en partie dans le secteur non marchand, associatif.

La segmentation des instruments c'est aussi l'idée d'une sélectivité de fait dans l'accès à un "ordre de mesures", entre celles plus proches de l'emploi normal, qui bénéficient d'abord à ceux qui sont le moins en difficulté sur le marché du travail, et celles dans lesquelles entreront les moins "employables", qui précisément amélioreront moins leurs chances de retour à l'emploi.

• **Une cohérence imparfaite dans la mise en œuvre des mesures ciblées** : à la fois les diverses sortes de mesures ciblées (aides dans le secteur marchand, non marchand, actions de formation) sont censées se compléter ou être coordonnées entre elles : adaptation aux divers besoins des publics, différences d'horizon temporel pertinentes. Par contre, on observe des interférences potentiellement négatives des différentes sortes d'interventions : par exemple incitation financière à l'embauche ; optique de court terme et de guichet (placement d'un produit) peu compatible avec la construction de parcours qui devrait fonctionner de façon nécessairement négociée dans un réseau coopératif et sur un horizon long. De ce point de vue, la logique de guichet paraît souvent plus compatible avec la volonté de mettre en place des dispositifs massifs dont les effets observables sur les indicateurs conjoncturels du marché du travail sont visibles. Accompagnement et construction de par-

cours s'observent de fait pour des mesures plus homéopathiques dont les effets possibles appréciables sur les trajectoires des individus ne peuvent guère être agrégés pour infléchir les déséquilibres du marché du travail à court terme.

• **Des difficultés de formatage des instruments** : deux questions sont ici évoquées, celle du ciblage de l'aide et celle de son contenu. La nature du ciblage provient des analyses du fonctionnement de la sélectivité du marché du travail : ce sont souvent les critères de durée de chômage, d'âge, de formation qui sont mis en avant pour élaborer ces définitions administratives et statistiques. On a observé cependant une modification des cibles au cours du temps, jusqu'à aujourd'hui annoncer, parmi les prioritaires des dispositifs de lutte contre le chômage de longue durée, les chômeurs "dits" difficiles à placer.

Or l'observation des parcours individuels et des effets de la trajectoire professionnelle antérieure sur les chances de retour vers l'emploi conduit bien souvent à relativiser le poids des critères sociodémographiques traditionnels. Il y a sans doute obsolescence des facteurs habituels de risque au regard des processus actuels d'exclusion de l'emploi. Les dispositifs ont été, sans doute encore construits sur une représentation dépassée de la segmentation du marché du travail et sans accroche assez actuelle avec les formes du chômage de longue durée. Les handicaps et les attributs individuels sont de plus en plus difficilement décelables.

Les effets ambigus du ciblage, trop large ou trop étroit, sont souvent rappelés. Soit le ciblage est trop large et dans ce cas, la logique sélective s'exercera à l'encontre des plus vulnérables. Soit le ciblage est étroit et dans ce cas, il conduit à la fois à "stigmatiser" les publics concernés et à évincer les publics les plus proches de l'accès au dispositif.

La question du contenu de l'aide et le choix entre prime ou subvention, exonération de charges, aides à la formation et au tutorat, aide à l'embauche par activation des dépenses d'indemnisation, concernent la logique propre de l'appui temporaire octroyé aux chômeurs de longue durée. L'origine du financement de ces aides (budget de l'État, sécurité sociale dans le cas des exonérations de charge non compensées, régime d'assurance chômage par exemple) traduit également les options prises dans la conception de l'ensemble des instruments.

Pour l'essentiel, les instruments de type exonération ou baisse provisoire du coût du travail, ou action courte de formation sont conçus dans une logique de compensation à court terme des handicaps supposés des publics, en difficulté ou risque d'exclusion (défaut de qualification, moindre productivité), et ce pour corriger de façon temporaire leur déficit d'employabilité.

Ces aides ne sont en revanche guère conçues pour organiser l'offre de parcours individuels plus longs où les efforts de la collectivité se concentreraient sur la construction de réseaux, et des actions d'accompagnement, par diverses modalités de type parrainage, qui ne cesseraient que lorsque la remise dans les rails de l'emploi est véritablement acquise pour les individus.

• **Des stratégies d'acteurs et des effets de déperdition limitant l'efficacité de mesures**. L'analyse des comportements et stratégies des acteurs ayant usage des dispositifs de lutte contre le chômage de longue durée, et en premier lieu les entreprises, sert en particulier à mesurer les effets divers des instruments proposés sur l'emploi, le chômage, la population active, et ce dans des dimensions à la fois quantitatives et structurelles.

6 - Voir en particulier "Que faut-il attendre des politiques de l'emploi?" J.-L. Dayan, *Revue de l'IREs* n° 18, printemps-été 1995.



L'estimation de la mesure de ces effets au niveau micro-économique est souvent complexe. Ceux-ci sont en outre extrêmement variés : anticipation, aubaine, substitution, rotation, éviction, appel, flexion, cannibalisme et distorsion de concurrence figurent parmi les plus souvent cités. Difficiles à isoler pour un établissement employeur, complexes à observer dans une zone d'emploi ou sur un territoire, ils sont délicats à agréger lorsque l'on passe à une estimation macro-économique. La tentation est souvent grande, c'est d'ailleurs l'exigence de la rigueur de l'analyse pour certains, de cadrer ainsi l'analyse globale sur le seul et unique critère de l'impact d'une baisse de coût du travail sur la demande de travail, l'offre de travail et le chômage. Cette démarche prête à débat. Elle est peu favorable à l'introduction de facteurs plus qualitatifs. On peut citer, par exemple, l'incapacité à intégrer dans un tel raisonnement les effets sur la hausse de productivité, et l'amélioration des compétences, propices à des gains de compétitivité hors prix, induits par la formation ou la remise en situation de travail.

Est alors posée la question des effets macro-économiques des politiques spécifiques d'emploi dont on peut présenter les principaux résultats proposés par la DARES<sup>7</sup>. Ces effets sont "opposés" selon que l'analyse se situe à court ou à moyen terme. À court terme les fluctuations du chômage sont fortement modifiées par les politiques spécifiques d'emploi (surtout au cours de la dernière période par les créations d'emploi dans le secteur non marchand, et par les créations d'emploi dans le secteur marchand, moins onéreuses que les préretraites). Dans cette même perspective macro-économique, l'avantage de la gestion sociale à court terme diminue fortement à long terme (au profit de mesures plus structurelles, telle la baisse générale de cotisations sociales dans la zone des bas salaires).

• **Des interrogations relatives aux procédures de l'action territoriale** : les procédures de mise en œuvre des dispositifs spécifiques de l'emploi peuvent s'organiser autour de deux cas polaires. Soit chaque instrument ou groupe de mesures est conçu de manière réglementaire et uniforme, au niveau national, et est rendu disponible à l'échelon local, selon une pure logique de guichet, auquel s'adressent les entreprises utilisatrices, au sein desquelles sont "placés" les bénéficiaires. Soit une marge d'appréciation locale plus ou moins grande est possible et ce avec plusieurs configurations possibles : des mesures standard s'adaptent aux spécificités locales ; les acteurs locaux, relais de politiques élaborées centralement, veillent à la complémentarité, à la coordination d'un ensemble d'instruments pour construire un projet cohérent d'action territoriale. La seconde option suppose que soient ouvertes les voies de la responsabilisation des échelons déconcentrés. Elle suppose aussi une organisation coordonnée, voire contractuelle, entre les composantes institutionnelles du service public de l'emploi, et des partenariats entre les différents secteurs de l'administration avec les acteurs économiques, les réseaux associatifs, les organismes de formation, et le cas échéant (et sans doute de plus en plus fréquemment) les collectivités territoriales.

### **3) Les conclusions de l'évaluation de la loi quinquennale de décembre 1993 actualisent les résultats des évaluations antérieures**

Le contenu de la loi quinquennale est assez largement dans la continuité des mesures antérieures de lutte contre le chômage de longue durée. Les inflexions apportées concernent la définition des publics cibles – publics menacés d'exclusion professionnelle, "rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi" – mais il s'agit pour l'essentiel de prolongement, et d'aménagement.

La loi quinquennale renoue également avec l'idée d'accompagnement plus personnalisé avec la promotion de l'idée de parrainage : "nouvelle modalité de suivi des publics qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi", reposant sur une convention passée entre l'État, une collectivité territoriale, un réseau associatif d'aide à l'insertion pour accompagner la recherche d'emploi, aider au montage d'actions de formation, de suivi des expériences d'emploi, et d'intervention en cas de rupture.

L'instance réunie dans le cadre du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques a cherché à répondre aux questions suivantes<sup>8</sup> :

• la loi quinquennale emploi a-t-elle permis de mieux répondre aux

7 - Voir le chapitre 3 de *40 ans de politique de l'emploi*, "Impact macro-économique des politiques spécifiques de l'emploi. Le cas de la France 1974-1994", F. Chouvel, E. Confais, G. Cornilleau, A. Gubian, B. Roguet, 1996.

8 - "La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle : rapport d'évaluation", Commission présidée par P. Cabanes, La Documentation française, 1997. Les études réalisées pour l'instance d'évaluation de la loi quinquennale (portant plus spécifiquement sur les mesures de lutte contre la sélectivité du marché du travail) ont été les suivantes :

- Enquête BIPE-conseil, Louis HARRIS : enquête sur la perception par les employeurs des publics cibles de la politique de l'emploi et les dispositifs d'insertion.

- Enquête TERSUD : étude de la perception des dispositifs d'insertion et de formation par les publics en difficulté.

- Cabinet DUBOUCHET : enquête sur la mise en œuvre des dispositifs de la loi quinquennale par les services instructeurs.

- Bernard BRUNHES Consultants : enquête sur la mise en œuvre des dispositifs de la loi quinquennale par les services instructeurs.

- CREDOC : analyse des effets sur l'emploi des mesures d'abaissement du coût du travail.

besoins des publics jugés les plus en difficulté ?

- la loi quinquennale emploi a-t-elle amélioré la capacité des prescripteurs publics à concentrer les aides sur ces publics ?
- la réduction du coût du travail et la formation sont-ils les bons instruments d'une politique anti-sélective sur le marché du travail ?
- faut-il mettre l'accent sur les instruments de la politique de l'emploi ou sur les procédures ? sur les "produits" offerts ou sur les modes de production et de régulation de ces produits ?

Les produits phares de l'intervention publique en faveur de l'emploi des chômeurs de longue durée, CES et CRE, puis CIE après 1995,<sup>9</sup> ont franchi au cours de la période un nouveau seuil quantitatif, suite à l'arbitrage des pouvoirs publics qui a octroyé de nouveaux moyens, pour répondre à la conjoncture et à la nouvelle montée du chômage, déployant ainsi un pilotage budgétaire de court terme.

Certes, on constate que le nombre de chômeurs de longue durée a baissé avec la montée en charge du CIE. Mais on sait aussi que l'effet sur la structure du chômage est de courte durée. En outre la période observée est assez troublée par l'écoulement de promotions très nombreuses de chômeurs, entrés notamment au cours de l'année 1993, année de très faible conjoncture.

Les enquêtes réalisées montrent que les aides jouent en définitive peu sur les comportements ; dans plus de la moitié des cas, les embauches se seraient réalisées sans l'aide. L'utilisation des aides et les préférences des employeurs pour l'embauche de personnes "considérées comme les plus aptes à l'emploi" n'ont guère été modifiées. On doit toujours rester prudent sur l'interprétation de ces résultats, car ils reposent sur des déclarations des employeurs formulées *a posteriori*. Ceux-ci ont

souvent tendance à sous-estimer l'impact des aides et à reconstruire *a posteriori* les motivations de leur recrutement.

Notons cependant quelques résultats des études réalisées :

- **Enquête Louis Harris/Bipe** : 7 fois sur 10 l'entreprise a recruté le bénéficiaire d'un emploi aidé à l'issue du contrat ; 6 fois sur 10, les personnes auraient été recrutées sans aide ; 4 fois sur 10, soit l'embauche n'aurait pas eu lieu, soit elle aurait eu lieu pour un public différent ; 4 fois sur 10 le responsable d'entreprise interrogé indique que la perception qu'il a du public a changé ; plus de la moitié des employeurs ayant utilisé les aides estiment que le tutorat est la condition principale de l'intégration réussie, et ce loin devant la formation.

- **Enquête IFOP sur la CIE** (réalisée pour la DARES en juin 1996) : 9 employeurs sur 10 se déclarent satisfaits ou très satisfaits du salarié recruté : 8 entreprises auraient embauché en l'absence de l'aide.

- **Enquête TERSUD** : une enquête parallèle auprès des bénéficiaires des aides a d'ailleurs montré que dans 9 cas sur 10 ils estimaient utiles et très utiles les dispositifs dont ils bénéficiaient. Même si le degré de connaissance des dispositifs par les publics bénéficiaires eux-mêmes était assez faible. Beaucoup déclarent ne pas savoir que le fait d'être chômeur de longue durée donne droit à une aide à l'embauche.

En outre, toutes les entreprises ne recourent pas également aux dispositifs d'embauches exonérées ou subventionnées. Certes les embauches subventionnées constituent de plus en plus les voies habituelles de recrutement : 40 % des établissements de 10 salariés ou plus qui ont recruté en 1994 ont eu recours aux dispositifs de politique de l'emploi. Les contrats aidés ne représentent que 15 % des embauches des établissements utilisateurs. Et cette moyenne dissi-

mule des situations contrastées : la part des contrats aidés dans les embauches est plus élevée dans les établissements ayant peu recruté ou peu accru leurs effectifs. Mais les secteurs qui recrutent peu ou qui pratiquent de fortes rotations de main-d'œuvre utilisent plus intensément les contrats aidés. On observe que ce sont plutôt les profils suivants qui recourent aux embauches sous contrats aidés : très petites entreprises, industrie de consommation courante, construction, "tertiaire mobile", secteurs où la qualification est plutôt faible et la rotation de la main-d'œuvre importante<sup>10</sup>.

Comme si "**les subventions à l'embauche contribuaient de fait à accompagner un mouvement largement spontané de sélection et de renouvellement de la main-d'œuvre, sans en modifier véritablement les modalités**".

Ces constats ont amené l'instance à s'interroger sur la pertinence des dispositifs : l'attribution automatique des aides peut être source de larges effets d'aubaine (CRE/CIE), ou contribuer à constituer un comportement subsidiaire et de nouvelles positions "enclau-

9 - CIE qui marque une triple inflexion dans le "dosage" d'un dispositif du même ordre que le CRE : élargissement du public cible, affichage d'objectifs quantitatifs jamais atteints jusqu'alors, plus fort abaissement du coût de l'embauche - près de 4 000 F d'aide par mois.

10 - Voir à ce sujet "Les comportements d'embauche en 1994 des établissements de 10 salariés et plus : quelle utilisation des aides publiques" - C. Daniel, S. Le Minez, 1<sup>re</sup> synthèses, février 1997 ; dans cette étude est prise en compte une palette de dispositifs de politique de l'emploi plus large que celle uniquement destinée aux chômeurs de longue durée. Il s'agit du contrat d'adaptation, du contrat de qualification, du contrat d'apprentissage, du contrat de retour à l'emploi et de l'abattement temps partiel.

vées" sur le marché du travail (CES-CEC); si les critères d'identification des publics à risques restent largement pertinents, la définition administrative des critères d'éligibilité est parfois trop étroite pour prendre en compte certaines situations d'exclusion; ces critères d'attribution des aides peuvent d'ailleurs aussi être trop larges. L'instance a estimé que les choix de recrutement et l'ordre des licenciements continuaient de s'exercer à l'encontre des moins formés, des plus âgés, des chômeurs de longue durée. L'incitation financière, les actions de formation paraissent insuffisantes pour modifier ces fonctionnements sélectifs des marchés. Le doute sur l'efficacité des aides à l'emploi est donc justifié, "si l'on entend par là subvention aveugle à l'embauche, ou montage d'actions palliatives sans effets durables sur l'insertion".

Mais la nécessité d'une politique en direction des publics les plus en difficulté doit être pourtant réaffirmée : les aides doivent être maintenues en tant *que dispositifs de mise en relation, de transition, d'accompagnement, que le fonctionnement spontané des marchés du travail n'est plus à même de donner aux publics concernés*; et les modalités de mise en œuvre de la politique en direction des publics chômeurs de longue durée doivent être modifiées.

#### **4) De nouvelles orientations pour les politiques de lutte contre le chômage de longue durée sont possibles**

En cherchant à résumer les positions des experts quant à leurs appréciations globales des politiques menées jusqu'à présent, on peut les classer comme suit<sup>11</sup> :

- pour certains, domine un constat d'impuissance. Tout a été fait et tenté; mais il n'y aurait rien à faire. Cela se joue ailleurs, dans la sphère macro-économique, la

mondialisation, les transitions que connaissent aujourd'hui notre système économique européen et plus largement l'économie mondiale;

- pour d'autres, l'arsenal des mesures développées, de façon fragmentaire et désordonnée, préfigure des alternatives collectives aux formes d'emploi d'hier, qui se stabiliseront quand la période de transition s'achèvera, dès lors qu'il ne serait plus possible aujourd'hui ni demain d'intégrer le plus grand nombre dans les contours de l'emploi d'hier;

- pour d'autres encore, les programmes mis en œuvre sont intervenus comme palliatifs; ils ont de ce point de vue été efficaces en atténuant les conséquences sociales les plus douloureuses et en organisant des variantes "passives" face au chômage, dans des situations en attente, ou en retrait du noyau dur de l'emploi; une variante de cette appréciation insiste sur le "trucage" statistique, et l'on pourrait même dire "juridique" de ces procédures. On a multiplié les statuts et les "sous-catégories" sur le marché du travail. On a organisé les règles juridiques, par statuts dérogeant au droit privé, et ainsi on a diversifié les formes de halos autour du chômage et de l'emploi; ceci a abouti à une multiplication et une banalisation de statuts intermédiaires d'insertion et de réinsertion, à la "déstabilisation de la relation salariale";<sup>12</sup>

- pour une dernière catégorie la relative efficacité à ces programmes doit être reconnue. Certes les objectifs affichés n'ont pas été atteints, mais d'autres plus complexes, non explicites, ont trouvé des voies de réalisation; c'est là une interprétation positive de la dernière appréciation citée : faire entrer par une porte un peu dissimulée l'assouplissement de la déréglementation sociale, et le recours à plus de flexibilité, qui s'est jouée, sur le marché du travail français, autour d'une assez faible rotation d'une partie de la main-d'œuvre.

Il y a sans doute un peu de vrai dans toutes ces formulations<sup>13</sup>. La reconnaissance d'un certain essoufflement domine et conduit même à s'interroger au fond sur la légitimité de l'existence du retour vers un emploi pour les chômeurs de longue durée, et même sur la légitimité de l'objectif et/ou du concept d'insertion. Mais si l'on soutient la pertinence de programmes de lutte contre le chômage de longue durée, que peut-on dire?

Trois principes généraux sous-tendent le raisonnement qui va suivre. Premier principe : les politiques de lutte contre le chômage de longue durée doivent poursuivre l'objectif de redistribution des chances individuelles d'accès à l'emploi et chercher à modifier les choix d'embauche des employeurs. Deuxième principe : il serait erroné de considérer que la réalisation de cet objectif n'est pas facilitée par l'élargissement du volume de l'emploi disponible, par la croissance, le contenu en emplois de la croissance, le développement d'activités nouvelles répondant à des besoins non satisfaits ou par la création d'activité d'utilité collective dans le secteur public ou associatif. Enfin, troisième principe : un tel objectif de lutte contre le chômage de longue durée nécessite une inscription nécessaire dans la durée (pour les publics bénéficiaires; les parcours individuels longs), le moyen terme (pour le décideur public et les acteurs économiques), la décision programmée et des stratégies coordonnées pour les acteurs locaux institutionnels, économiques, associatifs.

11 - Voir "Que faut-il attendre des politiques de l'emploi". J.-L. Dayan - op. cit.

12 - Voir *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, R. Castel, Fayard, 1995.

13 - Les appréciations proposées ne relèvent pas toutes de la même facture doctrinale, et chacun souhaitera peut-être rejeter certaines d'entre elles.



De ceci découle plusieurs orientations brièvement présentées qui fondent de nouvelles perspectives. Certaines de ces orientations sont d'ores et déjà inscrites dans des mises en œuvre concrètes. D'autres doivent être plus largement initiées.

**- Éviter les ajustements quantitatifs de court terme des dispositifs en faveur des CLD.**

Les conceptions et mises en œuvre des dispositifs dans l'urgence nuisent à leur efficacité. Le pilotage de court terme pour répondre au plus près à la conjoncture économique (stockage et déstockage des dispositifs) également. Ou bien, ils ne sont conciliables qu'avec un système de pilotage de tableau de bord, et non avec une programmation par projets et objectifs. On l'a observé à plusieurs reprises et rappelé précédemment, l'effet des politiques de court terme est de courte durée et s'estompe dès que les moyens budgétaires s'estompent.

**- Trouver une autre articulation entre les mesures dites générales, visant à améliorer la position de la main-d'œuvre la moins rémunérée sur le marché du travail<sup>14</sup> et les mesures ciblées, destinées à lutter contre la sélectivité du marché du travail. Les deux instruments sont complémentaires<sup>15</sup>.**

La tentation d'une réallocation des moyens affectés aujourd'hui aux mesures ciblées visant l'embauche des chômeurs de longue durée et aux autres publics en difficulté, pour renforcer la politique de baisses générales du coût du travail pour les emplois les moins rémunérés, n'est pas écartée pour tout le monde (cf. les conclusions de la commission d'enquête Novelli Péricard). Environ 18 milliards au budget 1997 pour le CIE, près de 15 milliards pour les CES, CEC et les emplois-ville, 3,3 milliards pour les SIFE, désormais

réservés aux chômeurs rencontrant les plus graves difficultés d'accès à l'emploi. Certains souhaiteraient utiliser ces moyens pour renforcer encore l'intensité de la politique d'abaissement des charges sur les bas salaires qui pèse déjà aujourd'hui pour 38 milliards de francs dans le budget de l'État<sup>16</sup>. Ce serait un leurre de considérer que le seul levier "structurel" ayant des effets escomptés à moyen terme permettrait de réduire la sélectivité du marché du travail.

Les mesures spécifiques en faveur des CLD, ciblées, en assurant une rotation sur le marché du travail assurent un rôle indispensable. Même si on le sait c'est la dynamique de la demande de travail au niveau macro-économique, comme au niveau local, qui constitue l'élément déterminant. La lutte contre le chômage de longue durée ne se réduit d'ailleurs pas aux dispositifs curatifs destinés aux chômeurs de longue durée. Elle doit aussi se traduire dans des dispositifs dont l'objectif est de prévenir l'apparition des processus d'exclusion par la formation et la mobilité au sein des entreprises.

La cohérence "technique" de l'articulation entre les mesures générales automatiques qui s'appliquent sur le stock des emplois dans la zone des bas salaires et les mesures ciblées d'exonération temporaire pour l'embauche des CLD peut d'ailleurs poser problème. En effet, les exonérations temporaires portent souvent elles-mêmes sur des emplois relativement peu rémunérés et l'avantage relatif offert aux employeurs est alors réduit. L'avantage relatif des mesures ciblées dans la zone de salaires plus élevés va alors en croissant. Le législateur continue à raisonner comme si la situation de droit commun correspondait encore au paiement intégral des cotisations, ce qui n'est plus le cas et l'est de moins en moins depuis 1993.

**- Passer d'un système de pilotage de tableau de bord à des résultats mesurés à l'aune et objectifs finaux clairement négociés et énoncés :** programmation d'une baisse du CLD ; programmation de développement d'activités pour répondre à des besoins identifiés, ou à un projet économique, par exemple un chantier.

Une telle démarche demande un autre mode de coordination entre le niveau central et le niveau local, le premier accentuant son rôle d'animation, d'impulsion, d'appui méthodologique. Une telle démarche exige aussi le développement d'une fonction de diagnostic sur les coordonnées de l'emploi local, et la construction de variables stratégiques d'utilisation de la palette des aides par les acteurs économiques. Enfin pour atteindre les résultats finaux, il convient de réaliser un accompagnement des publics bénéficiaires allant au-delà de la seule période d'un contrat aidé ou d'un stage de formation auquel il accède. Une telle démarche suppose de mettre en place de solides systèmes d'évaluation des politiques.

**- Organiser une coordination entre les acteurs publics, économiques, associatifs, les collectivités locales sur le territoire au niveau national et au niveau local.** Les acteurs publics sont en première ligne pour la conception des politiques de l'emploi. L'État doit conserver un rôle central en la matière ainsi que pour ce qui concerne la détermination et le financement des aides directes à l'emploi.

14 - Que l'on assimile souvent à tort ou à raison aux salariés les moins rémunérés; il existe aussi largement des phénomènes de déclassement, de non-reconnaissance des qualifications.

15 - Voir *Les exonérations de cotisations sociales*, D. Welcomme, Droit social 1994.

16 - Ces chiffres sont ceux de la loi de finance initiale.

Ceci n'exclut nullement bien sûr l'idée d'une meilleure coordination entre l'État, les services déconcentrés, les collectivités locales et les autres acteurs pour mettre en œuvre les politiques d'insertion et de formation professionnelle. Ce qui doit aboutir à concilier la définition nationale des orientations globales, ceci signifie des outils et la mise en place au plus près du terrain. Au niveau national, ceci signifie de passer d'une logique d'énoncé de circulaire et de contrôle à une démarche d'animation, d'aides et d'appuis méthodologiques. Sur le terrain, ceci passe par une possible expérimentation tout en étant assuré de l'évaluation systématique, préalable à toute consolidation.

Dans le rapport de l'instance d'évaluation de la loi quinquennale emploi, il est dit : "Plus de souplesse paraît indispensable dans la mise en œuvre de mesures incitatives ou des programmes de formation : dès lors que l'on reconnaît le caractère pour partie arbitraire des critères usuels de définition des publics ciblés, et que l'on souhaite au surplus développer les capacités de négociation et de coordination de l'administration, il apparaît nécessaire de la doter d'une boîte à outil moins compartimentée, où les critères d'attribution seraient laissés dans une plus large mesure à l'appréciation locale, comme d'ailleurs la répartition des moyens disponibles entre les différents instruments et la capacité de passer contrat".

**- S'assurer de la complémentarité entre l'utilisation des mesures CLD et les autres facettes de la gestion de la main-d'œuvre dans les entreprises, et bien sûr les autres dispositifs consacrés au développement de l'emploi.** Il s'agit là tout simplement de coordonner de façon explicite l'utilisation des aides en faveur du déve-

loppement de l'emploi avec l'embauche par les entreprises des chômeurs les plus en difficulté. On a plusieurs exemples possibles de cet appui coordonné, parmi les mesures existantes : loi de Robien ; ARPE ; développement des activités et services (CES, CEC, emplois-ville) ; développement des territoires.

Ceci signifie aussi qu'il est toujours préférable que les aides plutôt que d'être proposées à "guichet ouvert" soient gérées à partir d'une régulation négociée des décisions d'embauche : fonction de conseil, d'évaluation des besoins d'emploi, d'orientation de la gestion de l'emploi. Cette implication plus cohérente avec les modes de gestion des entreprises éviterait au surplus que des entreprises puissent combiner, comme c'est encore le cas aujourd'hui, gestion très radicale des sureffectifs par licenciements massifs et mise en place d'initiatives périphériques aidant à l'insertion assez largement déconnectées du "noyau dur" stratégique de l'emploi. L'idée est simple ; c'est celle de l'imbrication plus cohérente évitant la cohabitation de la production de l'exclusion et de dispositifs parallèles, et souvent homéopathiques, de réparation de cette exclusion.

**- Enfin, dans un ordre plus prospectif, organiser et rationaliser le système "transitionnel" qui mène par des phases et trajectoires successives du chômage prolongé vers l'emploi.** L'idée ici est de désenclaver et revaloriser les positions sur le marché du travail, résultant de l'enchaînement de dispositifs spécifiques pour les chômeurs. Les programmes de formation courte, les créations de postes aidés dans le secteur non marchand aboutissent progressivement à ajouter un nouveau segment, constituant des positions de second rang sur le marché du travail.

La référence alternative au "contrat d'activité" peut ainsi venir à l'esprit<sup>17</sup> en tant que compromis entre la discontinuité des parcours individuels et le constat croissant de la flexibilité des organisations productives. Cette démarche, fixant par contrat de réseau et d'action une nouvelle relation partenariale pour l'emploi, se construit par la mise en relation de groupement local d'entreprises, d'associations, d'organismes de formation, de collectivités publiques, d'institutions du service public pour l'emploi, mettant en place un certain nombre de droits et de devoirs (obligation de former, de rémunérer, de reconnaître la qualification par la rémunération...). Elle a pour effet l'introduction d'un suivi coopératif des participants du réseau ; la redéfinition de la responsabilité sociale des employeurs ; l'identification de la collectivité comme partie prenante dans la relation d'emploi. C'est au fond un enjeu redistributif et coopératif qui permet de réintégrer des phases transitionnelles sur le marché du travail dans un continuum organisé à moyen terme, dont le cœur est la relation d'emploi, et non de façon périphérique à celle-ci comme c'est souvent le cas aujourd'hui.

Cette vision prospective exige de multiples inflexions de comportements et stratégies, une refondation du cadre juridique de la relation d'emploi et des droits sociaux qui l'entourent, le renforcement de toutes formes de négociations entre acteurs privés et publics, partenaires sociaux, et le renouveau des formes de régulations du niveau national au niveau local. ■

17 - Voir *Le travail dans 20 ans*, rapport du groupe présidé par J. Boissonnat, Commissariat général du Plan, Odile Jacob, La Documentation française, 1995.