



***L'échec de Pôle Emploi et des politiques
actives de l'emploi***

***Il faut supprimer les contrats aidés et mettre en place un choc de
compétitivité en direction des entreprises***

**Romain Delisle
Octobre 2021**

L'idée de fonder une organisation mettant en relation offres et demandeurs d'emplois, développée dès le 17^e siècle, reposait à l'origine sur l'initiative du secteur privé caritatif. Ce n'est qu'en 1967 que Jacques Chirac fonde l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) avec le même objectif.

En 2008, Pôle emploi est créé par la fusion de l'ANPE et des Assedic, rassemblant les politiques actives et passives de l'emploi sous l'autorité d'un seul organisme. Dans le cadre de notre système d'assurance sociale bismarckien, son fonctionnement est assuré par une convention tripartite entre l'Etat, l'Unedic et lui-même.

Le budget de fonctionnement l'agence est de 4,4 Mds€ en 2018, tandis que 1,2 Mds€ sont consacrés aux dépenses d'interventions (principalement les formations à destination des chômeurs), 35,9 Mds€ aux allocations chômage et 2,7 Mds€ à l'ASS (Allocation spécifique de solidarité). Les excès de la politique des ressources humaines de Pôle Emploi, avec ses 53 095 agents, ont été dénoncés par la Cour des comptes et notamment les privilèges des dirigeants, des syndicats et des agents. La performance de l'action de l'agence, mal mesurée, masque l'inefficacité chronique des politiques publiques de retour à l'emploi : en 2017, selon l'INSEE, seul 12,9% des chômeurs déclaraient avoir retrouvé un emploi grâce à Pôle emploi.

Le maquis des dispositifs ciblés de retour à l'emploi, l'aide à l'embauche des jeunes (AEJ), la garantie jeune et les différents types de contrats aidés, dévoile surtout, dans ses comparaisons les plus fines, soit un effet de vase communicant au profit des publics ciblés mais en défaveur d'autres populations, soit un impact très modéré sur le retour à l'emploi. Le PIC (Plan d'investissement dans les compétences), programme de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi, réalisé en partenariat avec les régions, demeure mal connecté aux besoins des entreprises. Sur une période 6 à 18 mois mesurée à partir de leur entrée en formation, la moyenne du taux d'accès à l'emploi des demandeurs d'emplois formés est de 51% contre 44 % pour les non formés d'une population possédant des caractéristiques identiques.

En comparaison, le modèle allemand, mis en œuvre par les lois Hartz de 2003 à 2005 paraît bien plus attractif : l'économie allemande a créé 2,5 millions d'emplois entre 2005 et 2013, ramenant le chômage à 5,3 % et portant le taux d'emploi de 64,9 à 72,4%.

Il est donc, dans un premier temps, nécessaire de responsabiliser les chômeurs sur le modèle allemand, d'instaurer des maxima sociaux en dessous du seuil de désincitation au travail (70% du SMIC par exemple) et des contrats flexibles de types *mini-jobs*.

Il est nécessaire de recommander la suppression des contrats aidés et de la majeure partie des dispositifs ciblés de retour à l'emploi, complétée par un choc de compétitivité en direction des entreprises, via notamment la baisse du coût du travail et des charges sociales. La formation professionnelle, plutôt que d'être pilotée directement par les pouvoirs publics, serait assurée par les entreprises, pour les plus importantes d'entre-elles, par des coalitions d'entreprises, ou par les branches, mais continuerait d'être cofinancées par l'État.

Introduction

- I. Pôle emploi : une gestion coûteuse pour une efficacité discutable
 - A) Nature, financements et gouvernance de Pôle emploi
 - B) Coûts et performances de Pôle emploi

- II. Les politiques actives de l'emploi : assistantat en deçà du Rhin, responsabilisation au-delà
 - A) Le maquis des dispositifs ciblés de retour à l'emploi
 - B) Le modèle allemand et l'impact des lois Hartz

Conclusion

Introduction

En 1628, Théophraste Renaudot, le père de la presse française, fonde le Bureau des adresses destiné à recevoir les annonces d'offres d'emploi, pour permettre aux plus nécessiteux de trouver un travail. Après la Grande guerre, l'Action française crée un Office de placement gratuit, structure d'entraide et d'intermédiation entre employeurs et chercheurs d'emploi. En 1935, la JOC (Jeunesse ouvrière chrétienne) forme des bureaux de placement pour aider les jeunes chômeurs.

L'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) est créée en 1967, par Jacques Chirac, afin de centraliser les offres et les demandes d'emploi, effectuer des statistiques sur le nombre de demandeurs d'emploi et gérer des centres de ressources pour les aider dans leurs démarches et leur parcours. La France compte alors 430 000 chômeurs, soit 2% de la population active.

Avec la fin des trente glorieuses, la crise du fordisme, les chocs pétroliers de 1973 et 1979 et la désindustrialisation de la France, le chômage devient un phénomène endémique. François Mitterrand a beau clamer qu'il ne sera pas le président de deux millions de chômeurs, le chômage dépasse la barre des 7% en 1983 pour ne plus jamais retomber en dessous. Sur ces 32 dernières années, 25 ont affiché un taux de plus de 8%, dont 7 à plus de 9% et 4 à plus de 10%.

Le chômage est un concept qui s'appréhende de deux manières différentes ; pour le BIT (Bureau international du travail) un chômeur est une personne en âge de travailler (de plus de 15 ans) et qui répond à 3 conditions : être sans emploi, autrement dit ne pas avoir travaillé au moins 1 heure durant une semaine de référence, être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence moins de 3 mois plus tard.

La définition de Pôle emploi elle, est administrative, les chômeurs sont les individus enregistrés comme tels et classés en quatre catégories :

Catégories	Demandeurs d'emploi concernés
A	Personnes sans emploi tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi et qui sont à la recherche d'un emploi quel que soit le type d'emploi.
B	Personnes exerçant une activité réduite courte, autrement dit 78 heures ou plus et qui sont tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.
C	Personnes exerçant une activité réduite longue de plus de 78 heures, tenues d'accomplir des recherches positives d'emploi.
D	Demandeurs d'emploi en cours de formation, en stage, en maladie ou ayant signé un contrat particulier tel qu'une CRP (Convention de Reclassement Personnalisée), un CTP (Contrat de Transition Professionnelle) ou un CSP (Contrat de Sécurisation professionnelle).

Demands d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés, créateurs d'entreprise).

E

En juillet 2021, on dénombre 5 631 900 personnes inscrites en catégories A, B, et C dont 3 359 000 demandeurs d'emplois en inactivité totale (de catégorie A) et 2 272 000 en activité réduite (de catégorie B et C) 19,26% de la population, dont 11,5%, en catégorie A et non 8% au sens du BIT. [Un différentiel de chiffre utile pour tirer les dividendes politiques d'un taux de chômage moins élevé lorsqu'on utilise la définition du BIT que celle de Pôle emploi.](#)

Les politiques de l'emploi sont définies par la DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques) comme recouvrant « les interventions publiques sur le marché du travail, qui ont pour objectif d'en améliorer le fonctionnement, d'accroître et préserver l'emploi, ainsi que de réduire le chômage et les discriminations à l'embauche. ».

Ces politiques sont dites passives lorsqu'elles concernent le traitement social du chômage avec pour objectif d'en atténuer les effets les plus désagréables pour ceux qui en sont victimes. L'assurance chômage ou la retraite anticipée en sont les principales illustrations.

Les politiques actives, regroupent, quant à elles, les dispositifs de soutien à la création d'emplois dans le secteur marchand ou non marchand, la formation professionnelle et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Il s'agit alors d'appréhender la mesure de l'échec de l'action de Pôle emploi et des politiques publiques actives de l'emploi, puis d'étudier un modèle efficace : le traitement du chômage par l'Allemagne depuis les lois Hartz au début des années 2000.

I. Pôle emploi, une gestion coûteuse pour une efficacité discutable

A) Nature, financements et gouvernance de Pôle emploi

Pôle emploi a été créé le 19 décembre 2008 par la fusion de l'ANPE et des Assedic (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) sous la forme d'un établissement public administratif (EPA) doté d'un statut *sui generis* : sa comptabilité et l'essentiel de son personnel relèvent du droit privé. Bien que l'agence soit délégataire de l'Unedic (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), qui participe au tiers de ses financements, il s'agit de l'un des plus grands opérateurs de l'État.

Sur la période 2012-2018, Pôle emploi a été confronté à une hausse de 27% des demandeurs d'emploi toute catégories, dont le chiffre est passé de 5,2 à 6,6 millions d'individus, l'augmentation des demandeurs d'emplois susceptibles d'être accompagnés a atteint 21,8% et celle des demandeurs d'emplois indemnisés, 11,8%.¹

Les relations entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi sont réglées par des conventions tripartites triennales, la convention 2015-2018 a réaffirmé la stratégie de l'agence face au chômage de masse et défini quatre objectifs principaux : différencier l'accompagnement en fonction de la situation des demandeurs d'emploi, autonomiser les demandeurs d'emploi, cibler l'accompagnement au profit des demandeurs d'emplois les plus en difficulté et positionner l'activité de conseil vers des actions à forte valeur ajoutée.

Pour se faire, cinq types d'accompagnement sont prévus : l'accompagnement renforcé, pour les demandeurs d'emploi les moins autonomes, qui comporte des contacts fréquents avec le conseiller ; l'accompagnement guidé, comportant un appui direct du conseiller référent à la recherche d'emploi ; le suivi, pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes (le conseiller référent s'assure que le demandeur d'emploi reçoit des offres et y répond) ; l'accompagnement global, conjoint avec les départements, pour les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés professionnelles et sociales ; l'accompagnement intensif jeune, accompagnement renforcé de 3 à 6 mois ouvert aux moins de 26 ans avec un projet professionnel précis.

Le système français, dit bismarckien, présente cette particularité : les partenaires sociaux sont censés gérer le fonctionnement d'une part importante de la protection sociale. Pôle emploi est ainsi, en théorie, délégataire de l'Unedic, pour l'instruction des demandes d'allocation, l'information des demandeurs d'emploi sur les questions relatives à l'indemnisation, le recouvrement des sommes indues et la distribution des aides.

Le conseil d'administration de Pôle emploi est composé de 19 membres, cinq représentants de l'État (un pour le ministère du Travail, un pour le ministère de l'Économie et des Finances, un pour l'Éducation nationale, un pour l'Intérieur et un pour la Santé), cinq représentants des syndicats (CGT, CFTC, CFDT, CFE-CGC, CGT-FO), cinq représentants du patronat (trois du

¹ Cour des Comptes, La Gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création, rapport public thématique, 2020, p.24.

MEDEF, un de la CPME, un de l'U2P) et deux représentants des collectivités locales. Une vice-présidence échoit aux syndicats, tenue par la CFDT, et une au patronat, tenue par le MEDEF.

Toutefois, dans les faits, les grandes orientations sont décidées par l'État. En 2013, un rapport de l'Assemblée nationale² concluait que l'agence avait « une gouvernance déséquilibrée au profit de l'État, compte tenu de la place insuffisante laissée aux partenaires sociaux dans le cadre de décisions déjà prises par le pouvoir politique ou arrêtées par les lois de finances ». Précisément, la tutelle de l'opérateur est exercée par la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), tutelle fréquemment contournée eu égard à la proximité du directeur général de Pôle emploi avec les ministres et leurs cabinets.

Le directeur général de Pôle emploi nomme les 17 directeurs régionaux et 917 directeurs d'établissement, il prépare les délibérations du conseil d'administration et en assure l'exécution. Il dispose de la compétence générale et prend des décisions dans tous les domaines autres que ceux relevant de la compétence du conseil. Il est d'ailleurs invité à toutes les réunions des directeurs d'administrations centrales du ministère du Travail.

B) Coûts³ et performance de Pôle emploi

Ressources de Pôle emploi

La subvention annuelle de l'Unedic, comprenant une part des cotisations chômage collectées au taux de 11% sur les salaires bruts, atteint les 3,6 Mds€ et celle de l'État, la SCSP (Subvention pour charges de service public), 1,5 Mds€, ce qui ne comprend pas les allocations versées aux chômeurs.

35,9 Mds€ sont également versés par l'Unedic au titre des allocations chômage (dont le nom officiel est l'aide au retour à l'emploi) et 2,8 Mds€ par l'État à destination du fonds de solidarité qui finançait l'ASS (Allocation spécifique de solidarité), supprimée depuis lors, mais dont le principe demeure identique. En résumé, 72% des financements de fonctionnement et 94% des financements des allocations aux demandeurs d'emploi proviennent de l'Unedic.

Entre 2012 et 2018, les ressources de l'opérateur ont augmenté de 609 M€, soit 12,4%, principalement du fait de la hausse de 13% de la contribution de l'Unedic, la SCSP n'augmentant que de 3,3%. À l'horizon 2022, la SCSP devra diminuer de 22% et atteindre 1,1 Mds€.

Le reste des subventions se compose de financements complémentaires de l'État pour les différents plans de formations régulièrement mis en œuvre, comme le plan 100 000 formations en 2014, le plan « tout pour l'emploi des TPE et des PME en 2015 » ou le plan « 500 000 formations supplémentaires » en 2016.

Dépenses de Pôle emploi

² *Pôle emploi et le service public de l'emploi*, Assemblée nationale, 5 juin 2013.

³ Cour des Comptes, *La Gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, rapport public thématique, 2020.

Le budget de l'agence est organisé en quatre sections. Les sections I et II correspondent aux budgets de l'aide au retour à l'emploi (ARE), de 35,9 Mds€ en 2018 et de l'ASS (2,7 Mds€). La section III concerne les dépenses d'interventions, c'est-à-dire le financement des formations et des prestations externalisées d'accompagnement des chômeurs, tandis que la section IV traite des dépenses de fonctionnement. Entre 2012 et 2018 les dépenses de fonctionnement de l'agence ont crû de 7%, passant de 4,1 à 4,4 Mds€ ; les dépenses d'intervention, quant à elles, sont passées de 0,9 à 1,2 Mds€, soit une augmentation de près d'un tiers.

Les charges d'exploitation de l'agence sont passées de 5 à 5,5 Mds€ de 2012 à 2018, soit une augmentation d'environ 11% : 79% de ses charges sont des dépenses de la section I et 21% des dépenses de la section II ; 74% des charges d'exploitation sont des dépenses de personnel, en progression de 9,8 %⁴ de 2012 (2,9 Mds€) à 2018 (3,3 Mds€). Le surcoût annuel lié à l'évolution de carrière des agents représentait 26,2 M€ en 2014 et 58,6 M€ en 2018, le coût annuel moyen d'un agent passant de 64 140€ en 2012 à 66 894 € en 2018, soit une augmentation de 4,29%.

Certaines dépenses de personnel ne sont pas incluses dans le compte de résultat, notamment les engagements sociaux en faveur des agents de Pôle emploi, qui en 2018 s'élevaient à 1,4 Mds€, dont 897 M€ d'indemnités de départ à la retraite (qui ont presque doublé en six ans), 243 M€ pour le fonds de retraite des anciens agents de l'ANPE et 261 M€ pour les gratifications liées à l'attribution de médailles d'honneur du travail.

Les dépenses de fonctionnement de la section IV, hors dépenses de personnel, ont, quant à elles, légèrement baissé : le coût moyen annuel d'un ETP (équivalent temps plein) passant ainsi de 20 200€ en 2012 à 18 850€ en 2018. Les dépenses d'achat, par exemple, ont décri de 19,2% entre ces deux dates mais le poste « loyer et charges locatives » augmente de 25%, de 256,8 M€ à 321,9 M€ ; seule une faible part de celles-ci est imputable à l'augmentation des loyers (sur la période, l'indice des loyers des activités tertiaires augmente de 5,8%)⁵.

Les dépenses d'intervention, essentiellement composées des aides au développement de compétences et des prestations externalisées, croissent également de manière sensible, passant de 888,7 M€ à 1,15 Mds€, comme détaillé par le tableau suivant⁶ :

**les dépenses d'intervention de la section III
par catégorie entre 2012 et 2018 (en M€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total des charges d'intervention	888,68	836,7	922,07	955,91	1 437,07	1 319,50	1 151,80
<i>Prestations externalisées</i>	347,05	297,93	347,76	315,48	279,71	310,73	289,57
<i>Aides à la mobilité</i>	64,27	83,18	48,41	43,58	40,6	37,26	28,22
<i>Aides à l'embauche</i>	13,61	13,34	14,49	15,64	15,86	14,54	16,48
<i>Aides au développement de compétences</i>	456,95	428,55	509	568,01	1 093,89	947,32	808,71
<i>Autres interventions</i>	6,81	7,03	6,26	11,95	8,93	7,38	8,01
<i>Dotation aux provisions</i>	-	6,67	-	1,44	0,1	5,55	1,3
<i>Reprise aux provisions</i>			- 3,85	- 0,19	- 2,02	- 3,27	- 0,49

⁴ Du
⁵ *Ibid*
⁶ *Ibid*

Les prestations d'accompagnement des demandeurs d'emplois assurées par des opérateurs privés avaient déjà fait l'objet de critiques de la Cour des comptes en 2009 pour leurs résultats décevants, la piètre qualité des prestataires recrutés au moins disant et leur mauvaise articulation avec le suivi direct de Pôle emploi. La prestation « Activ'emploi », de suivi des chômeurs les plus autonomes, avait été particulièrement brocardée et n'a de fait pas été reconduite en 2019.

Les excès de la politique des ressources humaines de Pôle emploi

Au 31 décembre 2018, l'opérateur compte 53 095 agents : 7,8% sont des contractuels de droit public (les anciens agents de l'ANPE) et le reste des contractuels de droit privé, avec 75% de femmes. Entre 2012 et 2018, l'effectif de Pôle emploi est passé de 45,8 à 48,2 K agents, soit une augmentation de 5,3%.

Les métiers de Pôle emploi sont organisés en trois filières, la relation de service (75% des agents), c'est-à-dire la gestion de la relation avec les demandeurs d'emploi et les entreprises, le support des autres filières (13,1% des agents) et le management (11,6% des agents).

En application de l'accord national Unedic du 10 juin 2004, les conseillers ne peuvent se voir fixer d'objectifs quantitatifs individuels et les données informatiques relatives à leur activité ne peuvent être utilisées à des fins d'évaluation individuelle. En 2011, un projet de rémunération variable complémentaire, rejeté par les syndicats, avait échoué à être mis en œuvre.

La fusion de l'ANPE et des Assedic, impliquant le cumul des avantages des deux régimes, entraîne une partie significative de productivité de l'établissement. Le temps de travail y est, en réalité, inférieur à la durée légale : l'article 3 de l'accord du 30 septembre 2010 relatif à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail de pôle emploi fixe la durée de référence du temps de travail à 37h30 hebdomadaires. Le nombre de jours travaillés est fixé à 214 et le nombre de RTT (récupération du temps de travail) à 15. À cela, il faut ajouter cinq jours de repos supplémentaires, faisant baisser la durée annuelle du temps de travail à 1564,5 heures, soit 2,5% en dessous de la durée légale moyenne. Il faut encore ajouter des congés liés à l'ancienneté des agents : un jour après 10 ans de service, 2 après 15, 3 après 25 et 4 après 30. Notons que la prudente Cour des comptes suggère la suppression de ces privilèges indus.

L'absentéisme des agents, c'est-à-dire leur absence liée à la maladie, un accident du travail, une maternité, une paternité ou des congés divers prévus par les conventions collectives, est passé d'une moyenne annuelle de 19,7 par ETP en 2012 à 22 en 2018, soit une croissance de 8,1%. Le nombre moyen de jours d'absence par an et par ETP est également passé de 14,5 à 16,7 soit une augmentation de 15,2%. Le taux d'absentéisme par jour ouvré grimpe de 7,4 à 8,6% entre 2012 et 2018⁷, soit un taux d'absentéisme global de 10,7% en 2012 et de 12,4% en 2018.⁸ Sans

⁷ Il est d'ailleurs très disparate régionalement : 3,65% à la direction centrale contre 9,67% en Corse par exemple.

⁸ *Ibid*, p.76

surprise, ce taux est très supérieur à celui observé dans le secteur privé : selon la baromètre de l'absentéisme et de l'engagement Amyung, celui se montait à 4,59 % en 2016 et 5,1 % en 2018.

Des moyens excessifs sont, en outre, consacrés au dialogue social et ceux consommés par l'action syndicale, c'est-à-dire les frais et ressources dédiées à l'activité syndicale que sont notamment les délégations de crédit d'heures, sont clairement abusifs. Les conventions collectives permettent, en effet, de cumuler, reporter ou céder ces crédits d'heure. Au titre de l'article 41 des conventions collectives, des autorisations, limitées à 20 jours ouvrés par an, peuvent également être accordées aux mandataires syndicaux pour exercer la représentation de leur syndicat à l'extérieur. Cet ensemble de privilèges porte le nombre d'ETP dédiés aux syndicats à 1201 en 2016, soit 2,4% de la masse salariale et 8M€ de dépenses annuelles, en augmentation de 18% depuis 2012.⁹

Le statut des 135 cadres dirigeants¹⁰ est un autre point brocardé par la Cour des comptes : ceux-ci ne possèdent pas de grille de rémunération, qui est fixée lors de l'entretien d'embauche et s'établit à 118,5 K€ en moyenne en 2018, un chiffre qui monte à 168,8 K€ pour les directeurs généraux adjoints ; le coût total de la rémunération des dirigeants s'établissant à 16,8 M€. Divers avantages annexes jugés manifestement excessifs par la Cour existent également : une prime de mobilité d'un à quatre mois de salaire se montant à 19,1 K€ en moyenne, ou encore des augmentations rapides de rémunération des directeurs généraux adjoints comprises entre 12,3 et 17%, qui « paraissent sans lien avec le modèle économique et financier d'un établissement public administratif, fut-il *sui generis* »¹¹. Il faut souligner que ces trajectoires de progression salariale relèvent du seul directeur général, sont confidentielles et non soumises à l'avis du contrôleur financier, du conseil d'administration ou du comité des rémunérations. Aucun autre établissement public administratif ne dispose de mécanisme similaire.

L'attribution des voitures de fonction est, en outre, systématique pour les cadres dirigeants lors du recrutement. 121 véhicules sont ainsi attribués pour un coût total annuel de plus de 1,2 M€. Depuis 2012, 45 cadres dirigeants ont également bénéficié d'une rupture conventionnelle de fin de carrière, intervenant à 60 ou 61 ans. Il s'agit d'un système se substituant au départ en retraite classique leur permettant de toucher une généreuse indemnité de rupture pouvant atteindre 531 K€. En somme, un autre privilège déguisé.

Une performance mal mesurée par des indicateurs incomplets

Les indicateurs de mesure de la performance du service public de l'emploi de l'OCDE participent d'une démarche commune centrée autour de trois enjeux : réduire la durée du chômage, réduire les coûts de l'allocation chômage et accroître la transition vers l'emploi. Quatre grands types de données sont utilisés : les indicateurs de production qui mesurent l'activité directe du service public de l'emploi ; les indicateurs de processus qui concernent la qualité des services, comme le délai moyen entre l'inscription et le premier entretien, le délai moyen de formation ou le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi ; les indicateurs de résultat intermédiaires, qui mesurent l'activité immédiate du service public de l'emploi, comme

⁹ *Ibid*, p.80.

¹⁰ Les directeurs généraux adjoints, leurs adjoints, les directeurs du siège, les directeurs régionaux et leurs adjoints.

¹¹ *Ibid*, p.86.

le nombre d'emplois pourvus ou le nombre de demandeurs d'emplois placés et enfin les indicateurs de résultats finaux, liés à la manière dont le service public de l'emploi doit améliorer le fonctionnement du marché du travail (taux d'emploi ou taux de chômage).

Le nombre d'indicateurs utilisés par Pôle emploi est assez resserré, comparé par exemple à ceux des URSSAF (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) et de la CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales), respectivement 43 et 30 indicateurs. Les indicateurs stratégiques sont délivrés et suivis à tous les échelons, chacune des 17 directions territoriales et régionales publiant chaque année une revue de synthèse, nommée revue de performance, censée les alimenter.

Quatre indicateurs sur 14 sont des indicateurs de satisfaction des usagers et ne renseignent en rien sur l'efficacité de l'action de l'agence en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire la différence entre la situation actuelle et une situation contrefactuelle où Pôle emploi n'existerait pas. De plus, le taux de répondants aux questionnaires de satisfaction est faible et varie entre 7 et 12%. D'après la Cour des comptes, « la priorité donnée aux indicateurs de satisfaction tend à placer au cœur des missions de Pôle emploi sa capacité à mettre à disposition des demandeurs d'emploi une offre de service leur permettant de définir et mettre en œuvre eux-mêmes un parcours adapté pour retrouver un emploi »¹². En somme, les demandeurs d'emploi sont les seuls aptes à retrouver eux-mêmes un emploi.

En 2017, sur la que

LES PRINCIPAUX CANAUX UTILISÉS PAR LES FRANÇAIS POUR TROUVER UN EMPLOI				
En %	Ensemble	Emploi en CDI	Emploi hors CDI	Salariés au chômage au trimestre précédent
Démarche personnelle auprès de l'employeur ou candidature spontanée	41,8	37,1	46,5	46,8
Relations personnelles ou professionnelles	24,7	27,1	22,2	21,8
Petites annonces	7,2	8,8	5,5	6,3
Pôle emploi ou un autre organisme public	8,8	7,3	10,3	12,9
Concours de recrutement	3,8	1,9	5,6	1,1
Autre moyen (ancien employeur, cabinet de recrutement, etc.)	13,8	17,8	9,8	11,1

¹² Cf annexe

¹³ Jorick Guillauneuf, « Comment recherche-t-on un emploi ? », INSEE première, N°1660, juillet 2017.

Seuls 8,8 % des individus et 12,9 % des chômeurs ayant retrouvé un emploi depuis moins d'un an l'ont retrouvé grâce à Pôle emploi. Les candidatures spontanées (46,8%) et l'activation du réseau personnel (21,8%) sont les principaux canaux du retour à l'emploi. Notons également que le taux annuel de retour à l'emploi des chômeurs en accompagnement renforcé ne dépasse pas les 6,8%¹⁴.

¹⁴ Hors salariés employés par des particuliers.

II. L'échec global des politiques actives de l'emploi

A) Le maquis des dispositifs de retour ciblés à l'emploi

L'aide à l'embauche des jeunes

Les jeunes sont traditionnellement les plus vulnérables à la conjoncture socio-économique : au 2^e trimestre 2020, le taux d'emploi des moins de 30 ans s'établit à 47%, en recul de 3 points par rapport à l'année précédente, celui des moins de 26 ans à 32%, 4 points en deçà du chiffre de l'année précédente.

Le plan « Un jeune une solution » permet aux employeurs de bénéficier d'une aide pouvant aller jusqu'à 4 000 € pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en CDI ou CDD de plus de trois mois. L'aide, déployée en août 2020, a bénéficié à 240 000 individus, pour un coût total de 1,1 Mds€. ¹⁵

Entre le 2^e et le 3^e trimestre 2020, un rebond de 1 point du taux d'emploi¹⁶ des 22-25 ans a été observé, contre une baisse de 2 points de celui des 26-29 ans, non concernés par l'aide. En neutralisant les différences économiques des deux catégories (les 26-29 ans sont plus diplômés par exemple), toutes choses égales par ailleurs, la DARES met en évidence un effet positif de l'AEJ de 2,6 points sur le taux d'emploi des 22-25 ans et de 2,4 points pour l'embauche en CDI (90% des contrats créés sont des CDI)¹⁷.

Toutefois, le taux d'emploi total des jeunes de 22-25 ans n'augmente pas. En l'absence d'AEJ, le taux d'emploi de cette catégorie de population hors CDI ou CDD long aurait été de 2,3% supérieur. Si le dispositif a permis une hausse de 7% de l'emploi des publics cibles, soit 60 000 contrats, il n'y a donc pas eu de création d'emploi globale pour les jeunes, du fait d'une destruction corrélée de l'emploi non-salarié et intérimaire. En somme, un effet de vases communicants.

La garantie jeune

Créée en 2013, la garantie jeune s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans sans emploi, ni diplômes et ni en formation, c'est-à-dire en situation de précarité. Mise en œuvre par les missions locales, elle combine un accompagnement collectif renforcé, avec des mises en situation de travail et une allocation annuelle de 3900 €. La garantie jeune est un droit, 229 000 jeunes en ont bénéficié entre 2013 et 2018, dont 7% de nationalité étrangère et 24% issus des quartiers sensibles. 50% de ces jeunes n'avaient pas validé une formation équivalente au CAP-BEP (contre 18% de la classe d'âge en moyenne nationale), 20% ont arrêté les études avant 16 ans et 60% avant 18 ans. Les principaux obstacles sont la mobilité géographique (22%), les

¹⁵ *France relance*, Gouvernement, 3 septembre 2020, p.215.

¹⁶ En CDI ou CDD de plus de trois mois.

¹⁷ DARES, « quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ? », DARES analyses, N°22, mai 2021, p.2.

difficultés à se mettre en valeur (20%), l'expérience professionnelle (16%) et le diplôme (11%). Deux tiers des bénéficiaires sont déjà suivis par les missions locales depuis plus de 6 mois et ont déjà été pris en charge par d'autres dispositifs d'accompagnement.

Les jeunes sont aidés pendant douze mois par les missions locales. Les deux premiers mois, ils assistent à temps plein à de nombreux ateliers axés sur les techniques de recherche d'emploi et de savoir-être, puis l'accompagnement devient individuel et se transforme en entretiens réguliers. Selon une logique *work first*, le travail d'abord, 60% des jeunes réalisent une immersion professionnelle d'une durée moyenne de 54 jours.

Au bout de douze mois, seuls 32,5% des jeunes sortent du dispositif avec un emploi ou parce qu'ils sont entrés dans une formation qualifiante, 41 % sortent avec un « accès à l'autonomie sans situation active », ils ont passés 80 jours en entreprise mais ne sont ni étudiants, ni employés quelque part. Les 26,5% qui restent sont constitués de jeunes n'ayant pas respecté leurs engagements, ayant abandonné ou ayant été réorientés vers d'autres dispositifs.

Au bout de 19 mois, après l'entrée en garantie jeune, ils sont 41% à avoir trouvé un emploi, dont 16% un emploi durable, 3% une alternance, 20% un emploi aidé, 10% un emploi non durable, 20% un stage ou un service civique.¹⁸

Seuls 8% des jeunes en emploi ont trouvé grâce à une offre de Pôle emploi, 23,8% par la mission locale, 23,8% par candidature spontanée, 5,1% par une agence d'intérim, 22,5% par la famille ou les amis. En comparant les territoires ayant mis en place la garantie jeune avec ceux ne l'ayant pas fait, la DARES mesure l'impact sur le taux d'emploi des bénéficiaires à 11, 17 et 24 mois : celui-ci est respectivement de +9,9, +14,9 et +11,4%¹⁹.

Malgré cette efficacité plus que modérée, le Gouvernement a décidé, dans le cadre du plan de relance et de la loi de Finances 2021, le financement de 50 000 « garantie jeunes » supplémentaires pour un coût de 211 M€.

Le plan investissement compétences (PIC)

En 2017, le rapport Pisani-Ferry détaillait les quatre grands piliers des politiques publiques pour créer une dynamique de croissance pérenne, dont le pilier « édifier une société de compétences » de 15 Mds€, comportant un volet formation dont l'objectif est de « rendre l'accès à l'emploi à un million de chômeurs peu qualifiés et à un million de jeunes décrocheurs » via des « formations longues et qualifiantes assorties d'un accompagnement personnalisé ».

Le PIC, créé en 2018 à échéance de cinq ans, traduit ces recommandations et dispose de 13,8 Mds€ de crédits. Trois priorités ont été définies : former un million de demandeurs d'emplois peu ou pas qualifiés, répondre aux besoins des secteurs de l'économie en tension, contribuer à la transformation des compétences liées à la transition numérique et écologique via la signature

¹⁸ DARES, « la garantie jeunes : quels jeunes et quel bilan après cinq ans ? », DARES analyse, n°018, avril 2019, p.7.

¹⁹ *Ibid*, p.9.

des contrats entre l'État et les régions (7 Mds€) et l'appui à des programmes nationaux (6 Mds€)²⁰.

1 340 000 personnes ont bénéficié du PIC en 2019, dont 950 000 au titre de la formation des personnes en recherche d'emploi, 60 000 salariés en insertion et 310 000 accompagnés par des programmes nationaux comme la garantie jeune ou « valoriser son image pro ». Entre 2015 et 2019, le nombre de formations cofinancées par les pouvoirs publics a augmenté, passant de 624 000 à 1 024 millions, dont 964 000 à destination des demandeurs d'emploi.

En 2019, 46% des formations sont commandées par Pôle emploi et 39% par les régions, en hausse pour les premières (33% en 2015) et en baisse pour les secondes (51% en 2015)²¹. La durée moyenne des formations est de 3,9 mois et de 447 heures (2,3 mois pour les formations de Pôle emploi et 5,5 mois pour les formations des régions). Concernant le public cible, la part de jeunes de moins de 25 ans passe de 33 à 22,9% en 2019, au profit notamment des seniors (de 5,4 à 6,8%) et des 25-49 ans (de 9,5 à 11,2%).

Alors que 38% des formations se font en entreprise, et que dans 53% des cas le stagiaire a lui-même trouvé l'entreprise, 60% des stagiaires ont eu le sentiment de ne pas avoir été accompagnés pendant leur formation pour préparer leur recherche d'emploi. Le taux d'accès à un emploi d'un mois ou plus au bout de 6 mois a légèrement augmenté de 2014 à 2019, passant de 50 à 54% ; au bout de douze mois, le taux grimpe à 65%. En 2019 également, le taux d'accès à l'emploi durable à 6 mois est de 30% et de 40% à douze mois.

Un tiers des formations suivies a pour objectif d'obtenir des certifications de premier niveau, les POEI (préparations opérationnelles à l'emploi individuel) et les actions de formations préalables au recrutement. Celles-ci présentent un taux d'accès à un emploi de plus d'un mois au bout de 6 mois proche de la moyenne (56%). Sans surprise, ce sont les formations préalables au recrutement qui possèdent le taux d'accès à l'emploi le plus fort (69%), quand celles des formations de premier niveau ont le taux le plus faible (35%)²².

Si le raisonnement est réduit à l'accès à l'emploi durable²³, le taux tombe à 49% pour les formations préalables au recrutement, 27% pour les formations certifiantes ou professionnalisantes et 37% pour les créations d'entreprises, soit un taux global de 30%.

L'examen du taux d'accès à l'emploi des formés par rapport aux non formés, seul indicateur suffisamment fin pour étudier la pertinence des politiques publiques de formation professionnelles, est édifiant.

Dans un premier temps, il est nécessaire de comparer le taux d'accès à l'emploi des cohortes d'entrants en formation avec celui de l'ensemble des demandeurs d'emploi n'étant pas entrés en formation dans les 6 mois suivants. L'écart est alors de 19% : 51% pour les formés, 32% pour les non-formés.

Dans un second temps, le raisonnement est affiné en comparant la mesure du taux d'accès à l'emploi des formés à celui des non formés, sur une période de 6 mois augmentée de la durée

²⁰ Anne Bucher et al, premier rapport du comité scientifique du Plan d'investissement dans les compétences, DARES, Octobre 2020, p.15.

²¹ *Ibid*, p.27.

²² *Ibid*, p.50.

²³ En tenant compte du fait que l'indicateur est sous-estimé et ne tient pas compte de l'emploi public, des particuliers employeurs et des emplois durables succédant à des emplois non-durables.

moyenne des formations, autrement dit, la moyenne du taux d'accès à l'emploi de 6 à 18 mois des demandeurs d'emploi n'ayant pas suivi de formation entre janvier 2017 et décembre 2018. L'écart tombe alors à 12% : 51% pour les formés, 39% pour les non-formés.

Dans un troisième temps, sur la base du même indicateur rétablissant une structure identique des caractéristiques observables à celles des formés, l'âge par exemple, on peut observer une deuxième réduction de l'écart entre formés et non formés, qui tombe à 7% : 51% pour les formés et 44% pour les non-formés.

En somme, ce sont ces 7 points d'écart qui déterminent la pertinence des politiques publiques de formation professionnelle des demandeurs d'emploi en France. Il s'agit pour le moins d'un résultat décevant au vu des crédits engagés.

Les contrats aidés participent à une logique de court terme qui ne résout pas le problème endémique du chômage

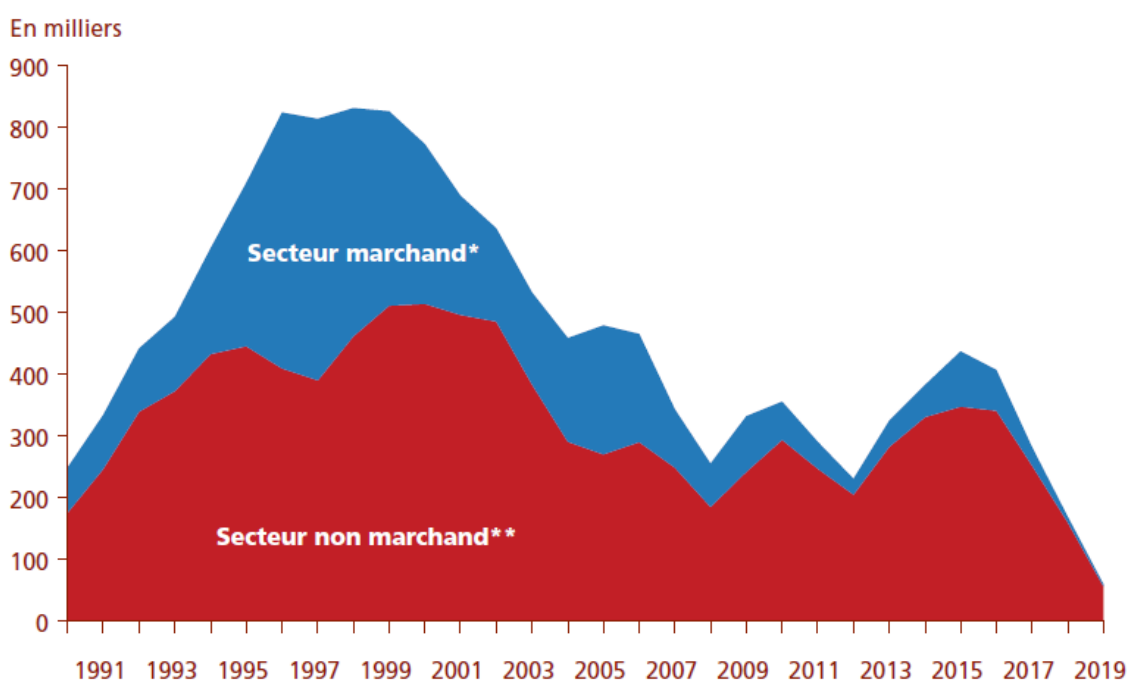
Entre 2016 et 2018, les chiffres du chômage avaient été plutôt encourageants, la création d'emploi a été tirée par le secteur marchand avec respectivement 185 000, 349 000 et 214 000 emplois créés (136 000/an en moyenne). Les créations d'emplois ont été soutenues par les mesures de baisse du coût du travail comme le CICE, le Pacte de responsabilité, la prime à l'embauche à partir de janvier 2016, puis, dès fin 2016, par l'accélération de la croissance.

Le Gouvernement de l'époque avait diminué le nombre de contrats aidés, poussant à la destruction d'emplois dans le secteur non marchand. Les créations nettes d'emplois étaient supérieures à l'évolution de la population active, le nombre de chômeurs avait diminué de 12 % en 3 ans, comme l'illustre le tableau suivant :

	2016	2017	2018	Moyenne
Augmentation de la population active (en milliers d'individus)	193 000	58 000	158 000	136 000
Nombre d'emplois créés (en milliers d'individus)	242 000	357 000	196 000	265 000
Dont emplois créés par le secteur marchand	76,5 %	98 %	109 %	94,5 %
Dont emplois créés par le secteur non-marchand	23,5 %	2 %	-9 %	5,5 %
Dont effet des contrats aidés en %	0 %	-16,5 %	-34,5%	- 17 %
Baisse du chômage (en milliers d'individus)	-49 000	-299 000	-38 000	- 129 000
Taux de chômage (BIT)	10%	9%	8,8%	

Les contrats aidés sont des contrats subventionnés par l'État pour favoriser le retour à l'emploi de certains types de publics, les jeunes typiquement. En 2019, le PEC²⁴ (Parcours Emploi Compétence) représente l'immense majorité des 99 000 contrats aidés signés, dont 94 700 dans le secteur-non marchand et 4 300 dans le secteur marchand, contre 126 000 prévus initialement²⁵, en baisse de 26% par rapport à 2018²⁶. Le nombre de contrats aidés signés a très largement baissé depuis la fin des années 90, date à laquelle il avoisinait les 900 000, et depuis 2015, année où seuls 400 000 contrats aidés ont été conclus. Ce type d'embauche a même littéralement disparu du secteur marchand, comme le montre le graphique suivant²⁷ :

Bénéficiaires d'un contrat aidé



La part de personnes issues des zones prioritaires parmi les signataires des contrats aidés est de 46%, dont 18% issues des DROM (départements et régions d'Outre-mer), 20% des ZRR (Zones de Revitalisation Rurale) et 14% des QPV (Quartiers Prioritaires de la Ville). Le principal prescripteur de contrats aidés est Pôle emploi (69,8%), loin devant les conseils départementaux (14%), les missions locales (9,5%) et Cap'emploi (6,8%).

La durée moyenne des contrats est de 11,2 mois et 83% des embauches sont à temps partiel, pour une moyenne de 24,9 heures hebdomadaires. La majorité relative des embauches a été effectuée par le secteur associatif (43%), puis les communes et les EPCI (28%) et enfin

²⁴ Le PEC cible les publics les plus éloignés de l'emploi, jeunes issus des QPV (Quartiers Prioritaires de la Ville) ou travailleurs handicapés. C'est un contrat d'entre 9 et 12 mois, signé auprès des employeurs du secteur non-marchand qui bénéficient d'une aide comprise entre 30% et 60% du SMIC.

²⁵ Dans l'éducation nationale, seule la moitié des PEC a été effectuée.

²⁶ « Les contrats aidés en 2019, Une nouvelle baisse des recrutements due en partie à la fin des embauches dans l'Éducation nationale », DARES résultats, N°043, octobre 2020, p.1.

²⁷ Ibid, p.2.

l'éducation nationale (14%). Les embauches en PEC concernent principalement les métiers des services à la personnes (50%), le secteur de l'hôtellerie, restauration, tourisme, loisirs et animations (15,5%) et le support aux entreprises (10,1%).

Dans le secteur non-marchand, on suppose conventionnellement que le seul frein au recrutement est la contrainte financière, l'impact du coût de l'emploi est donc maximal sur la création d'emploi : un contrat pris en charge à 50% est donc censé inclure la création de 0,5 emploi à long terme. Dans le secteur marchand, le lien entre emploi et coût du travail est appréhendé à travers des estimations économétriques sur l'élasticité de la demande de travail par rapport à son coût. Les effets sur l'emploi d'un contrat aidé sont d'autant plus élevés que la baisse du coût du travail est importante.

Étant donné les effets d'aubaine induits par la mise en œuvre des contrats aidés, leur destruction n'augmente pas le nombre de demandeurs d'emploi dans les mêmes proportions. En 2019, la suppression de 51 000 contrats aidés n'a ainsi généré qu'une augmentation de 20 000 demandeurs d'emplois.

En loi de Finances pour 2021, le Gouvernement a décidé d'augmenté le nombre de contrats initiatives emploi (CIE) à destination du secteur marchand : 10 000 en 2020 et 50 000 en 2021. Avec une prise en charge de l'État égale à 47% du SMIC, le coût estimé de la mesure est de 269 M€²⁸.

Une enveloppe de 60 000 PEC supplémentaires a également été débloquée pour 2021, contre 20 000 prévus initialement et pour un coût additionnel de 417 M€²⁹.

B) Le modèle allemand et l'impact des lois Hartz

Entre 2005 et 2013, l'économie allemande a créé 2,5 millions d'emplois, jusqu'à réduire le taux de chômage à 5,3%, proche du plein emploi. Un chiffre à faire pâlir d'envie les gouvernants français, puisque à la même époque celui de notre pays avoisinait les 10%.

Les quatre lois Hartz, du nom de Peter Hartz, ancien directeur des ressources humaines de Volkswagen et président de la commission pour la modernisation du marché du travail voulue par Gerhard Schröder, ont été édictées entre 2003 et 2005, dans une conjoncture morose avec une croissance molle et un taux de chômage à 10%.

Inscrites dans la logique *fördern und fordern*, inciter et exiger, ces réformes ont permis le retour à l'emploi de chômeurs sur des contrats temporaires.

Contenus des quatre lois Hartz

L'objectif des lois Hartz était de réduire le chômage en incitant les catégories les plus éloignées de l'emploi à se rapprocher du marché du travail.

²⁸ France relance, Gouvernement, 3 septembre 2020, p.189.

²⁹ *Ibid*, p.199.

La loi Hartz I, de janvier 2003, crée les *Personal service agenturen* (PSA), agences d'intérim rattachées aux agences du service public de l'emploi. Elle renverse également la charge de la preuve pour les chômeurs, qui doivent prouver eux-mêmes le caractère non-acceptable d'une offre d'emploi et étend le recours au travail temporaire en supprimant les durées maximales de missions.

La loi Hartz II, d'avril 2003, instaure une aide à la création d'entreprise pour les chômeurs, l'*Ich-AG* et élargit les potentialités des emplois dits « marginaux », les *mini-jobs* et les *midi-jobs*. Ces contrats à salaires modérés et à temps partiel, de 400 € mensuels pour les *mini-jobs* et 850 € pour les *midi-jobs*, sont soumis à des cotisations salariales nulles ou réduites. Les cotisations patronales pour les *mini-jobs* sont, en revanche, plus élevées, s'établissant à 28%, contre un taux normal de 20%, et pour les *midi-jobs* sont progressives, pour atteindre un taux plein lorsque le salaire maximum est atteint. Ce type de contrat est souvent exercé en complément d'une activité classique. Ainsi, entre 2004 et 2011, 840 000 *mini-jobs* exercés en complément d'une activité ont été créés (de 1,69 à 2,53 millions de contrats) contre seulement 81 000 exercés en activité unique. Les effectifs des *midi-jobs* ont, de leur côté, crû de 280 000 contrats (de 1,19 à 1,37 millions sur la période)³⁰. En 2018, la croissance de ceux-ci s'est poursuivie et a atteint 7,6 millions au total, dont 2,8 millions en activité complémentaire et 4,8 millions en activité principale.

La loi Hartz III, de janvier 2004, a accordé une plus grande autonomie locale à l'agence pour l'emploi, renommée *Bundesagentur für arbeit*, et durci les conditions de bénéfice de l'indemnisation de l'assurance chômage, faisant passer l'affiliation minimale de douze mois sur trois ans à douze mois sur deux ans.

La loi Hartz IV, de janvier 2005, a supprimé le régime d'assistance chômage (équivalent de notre allocation de solidarité spécifique) à destination des chômeurs en fin de droits et conditionné le bénéfice de l'aide sociale minimale à la signature d'un contrat d'insertion avec l'agence pour l'emploi. Les *ein-euro-jobs*, sont également créés : il s'agit d'un dispositif où le chômeur continue de percevoir son allocation en plus d'un travail d'utilité publique payé un euro de l'heure. De 2005 à 2009, ceux-ci sont montés en puissance, de 200 000 à 320 000 emplois, puis ont baissé pour atteindre 188 000 en 2011.³¹

D'autres réformes ont accompagné ce mouvement : en 2006, la durée maximale d'indemnisation est réduite de 24 à 12 mois pour les moins de 55 ans et de 32 à 18 mois pour les plus de 55 ans ; en 2017 est décidé une hausse de trois points de TVA répercutée dans la baisse des charges sociales et de 2006 à 2010, les départs à la retraite anticipés sont progressivement abandonnés.

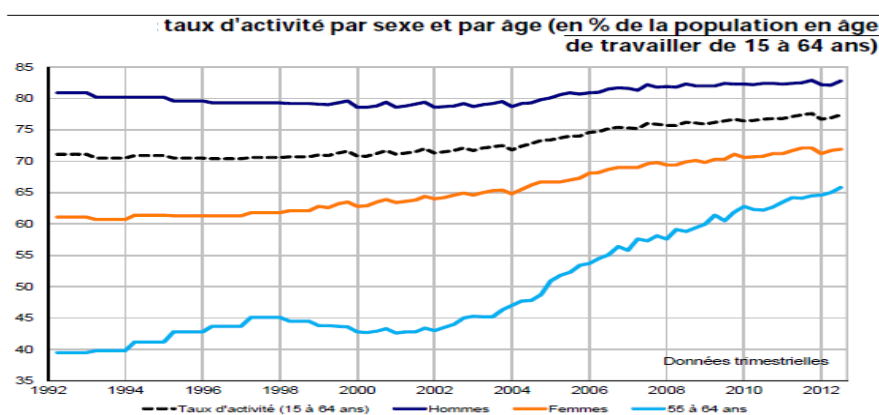
Effets sur le chômage et l'emploi

Sur la période 2004-2008, le taux de chômage de l'Allemagne recule de 3,4 points, contre seulement 1,6 points en France et 1,9 points pour la zone euro. Une baisse d'autant plus notable que les taux de croissance des deux parties du Rhin ont été comparables.

³⁰ Flore Bouvard, Laurence Rambert, Lucile Romanello, Nicolas Studer, « réformes Hartz : quels effets sur le marché du travail allemand ? », *Trésor-éco* n° 113, mars 2013, p.3.

³¹ *Ibid.*

Entre 2004 et 2011, suite à ces lois et malgré une baisse de 1,3% de la population en âge de travailler, la population active a augmenté de 4,9%, portée par une hausse de 4,6% du taux de participation au marché du travail, particulièrement visible chez les seniors³² dont le taux d'activité augmente de 38% (de 47 à 65%), comme illustré dans le graphique suivant³³ :



Le taux d'activité des seniors est passé de 47% en 2004 à 65% en 2011, soit une augmentation de 38%. Le taux d'activité global est passé de 71% à 78,4%. Les 2,5 millions d'emplois créés sur la même période sont majoritairement des emplois atypiques : l'emploi intérimaire est multiplié par 2,7, de 331 000 à 882 000 personnes, l'emploi à temps partiel progresse de 33% quand l'emploi salarié à temps plein augmente de 2,7% seulement.

Le chômage structurel, c'est-à-dire le chômage qui est atteint lorsque l'économie est à son niveau d'équilibre, soit le niveau d'utilisation moyen de ses capacités de production, a également baissé sur la période. Comme l'illustre le graphique suivant³⁴, l'étude de deux instruments de mesures de l'OCDE et de la Commission européenne, le NAIRU³⁵ et le NAWRU³⁶, entre 2005 et 2011, permet de constater une baisse 10,8% du taux de chômage n'accroissant pas l'inflation et de 24,7% de celui ne provoquant pas une accélération de la hausse des salaires (de 8,3 à 7,4% pour le premier et de 9,3 à 7% pour le second). La baisse du taux de chômage structurel est évaluée à 0,5 points par l'OCDE et 1,4 points par Krebs et Sheller³⁷.

³² Entendu comme étant la tranche d'âge de 55 à 64 ans.

³³ *Ibid.*

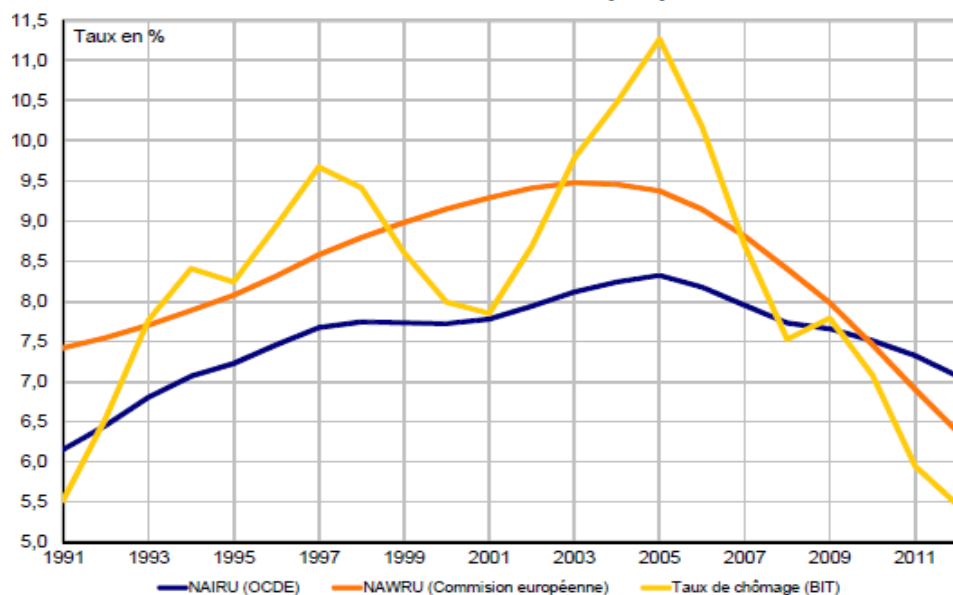
³⁴ *Ibid.*, p.4.

³⁵ Le NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) et le taux de chômage n'augmentant pas le rythme de l'inflation.

³⁶ Le NAWRU (*Non-accelerating wage rate of unemployment*) et le taux de chômage ne provoquant pas une accélération des salaires.

³⁷ Krebs T. et M. Scheffel, (2013), "Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany", IMF Working Paper WP/ 13/42.

Graphique 2 : NAIRU et NAWRU



Les lois Hartz ont, en outre, permis de réduire la durée du chômage de 20%³⁸, de favoriser la participation des chômeurs à leur recherche d'emploi et de leur faire accepter davantage de concessions salariales. Concrètement, selon l'étude Nagl et Weber³⁹, la loi Hartz IV a augmenté de 24% les chances d'un chômeur de retrouver un emploi. D'autres dispositifs ont, en revanche, eu des effets décevants : les *ein-euro-jobs* et les formations courtes de retour à l'emploi n'ont pas eu d'effet significatif en l'espèce et les agences d'intérim rattachées aux agences publiques de l'emploi, les PSA, ont été supprimées en 2006.

³⁸ Fahr R. et U. Sunde, (2006), "Did the Hartz Reforms speed-up job creation? A macro-evaluation using empirical matching functions", IZA Discussion Paper No 2470, Bonn

³⁹ Nagl W. et M. Weber (2014) : « Unemployment Compensation and Unemployment Duration Before and After the German Hartz IV Reform », Ifo Working Paper, n° 186.

Conclusion

Si l'on peut résumer l'impact des lois Hartz en une seule idée, il est notable de remarquer que celles-ci ont eu un effet positif sur le retour à l'emploi et la baisse du taux de chômage et même de chômage structurel. Il convient alors de se demander laquelle de ces deux solutions est la meilleure : distribuer équitablement la misère ou créer des richesses de manière inégale ? Inégalité d'ailleurs modérée puisque le système de redistribution bismarckien n'a pas magiquement disparu. Il est donc, dans un premier temps, nécessaire de responsabiliser les chômeurs sur le modèle allemand, d'instaurer des maxima sociaux en dessous du seuil de désincitation au travail (70% du SMIC par exemple) et des contrats flexibles de types *mini-jobs*.

Les 5,5 Mds€ de dépenses de fonctionnement et d'intervention de Pôle emploi ne sont pas efficaces, seuls 8,8% des individus et 12,9% des chômeurs déclarent avoir retrouvé un emploi grâce à l'action de l'agence, loin devant les démarches personnelles (41,8%) et l'activation de leur réseau (21,8%). Ajouté aux privilèges des agents, au fort taux d'absentéisme et à l'inefficacité flagrante de la mesure de la pertinence de son action, il n'est possible de conclure qu'à la nécessité de recommander la privatisation de Pôle emploi. Chaque demandeur d'emploi se verrait attribuer un chèque emploi, c'est-à-dire un bon valable auprès d'un organisme privé ou d'une mission locale qui se chargerait de l'accompagner. L'organisme se ferait rémunérer par les pouvoirs publics sur présentation de ce bon et en fonction du taux d'accès à un emploi durable des chômeurs accompagnés.

Les dispositifs ciblés de retour à l'emploi ont également une efficacité discutable : l'AEJ ne permet pas une véritable création d'emploi globale, le taux d'accès à un emploi durable des bénéficiaires de la garantie jeune n'est que de 16% et les programmes de formation du PIC n'ont qu'une influence modérée sur le retour à l'emploi de ses publics cibles. Les contrats aidés, béquille perpétuelle du marché de l'emploi, ne font pas mieux et ne modifient pas structurellement le marché du travail.

Il est nécessaire de recommander la suppression des contrats aidés et de la majeure partie des dispositifs ciblés de retour à l'emploi, complétée par un choc de compétitivité en direction des entreprises, via notamment la baisse du coût du travail et des charges sociales. La formation professionnelle, plutôt que d'être pilotée directement par les pouvoirs publics, serait assurée par les entreprises, pour les plus importantes d'entre-elles, par des coalitions d'entreprises, ou par les branches, mais continuerait d'être cofinancées par l'État.