Chômage de longue durée et évaluation des politiques d'emploi

Les articles qui composent cet ensemble sont autant de contributions à verser au dossier de l'évaluation des politiques de l'emploi menées ces dernières années, et notamment de celles qui s'adressent aux personnes considérées comme rencontrant les plus grandes difficultés (chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI). Chacun de ces textes fournit un éclairage différent en apportant des résultats empiriques d'enquêtes ou en abordant explicitement la question des méthodes de l'évaluation.

Qu'ils privilégient l'étude du devenir des personnes passées par tel ou tel dispositif ou la perception qu'en ont les entreprises, ces travaux confirment des constats antérieurs tout en apportant nombre d'enseignements originaux. Ainsi, les politiques modifient à la marge les conditions de fonctionnement du marché du travail, mais elles s'affrontent à la force des mécanismes "spontanés" et aux déterminations des comportements des acteurs.

Les travaux présentés rendent objectif le constat de l'efficacité des dispositifs quant à la modification des trajectoires des personnes qui ont retrouvé, au moment où les enquêteurs les ont interrogées, un emploi aidé ou non. Une partie des bénéficiaires du RMI étudiée par S. Paugam sont dans ce cas. Même la catégorie d'entre eux qu'il situe comme la plus éloignée de l'emploi a pu, note-t-il, renouer des liens avec le monde du travail grâce au dispositif d'insertion.

Pour les différents publics qu'A.L. Aucouturier passe en revue à la sortie des dispositifs d'emploi, il y a, dans presque tous les cas, un avantage à passer par une mesure, en ce sens que les chômeurs qui en bénéficient se réinsèrent mieux que ceux qui n'en bénéficient pas. C'est la proximité à l'emploi "normal" qui détermine la chance de réinsertion à l'issue d'un passage dans une mesure d'emploi. D. Gelot et N. Siprès arrivent à cette même conclusion, après avoir suivi une cohorte de chômeurs de longue durée pendant deux ans. Une longue période stable avant de tomber dans le chômage de longue durée conduirait plus sûrement à la réinsertion durable et une relation précoce à l'emploi, par des stages ou des emplois précaires, éviterait l'exclusion.

Ces auteurs insistent sur un point original : des variables socio-démographiques pouvant apparaître déterminantes au moment de l'entrée dans le chômage de longue durée, perdent de leur pertinence pour expliquer qui en sort ou qui s'y enfonce. Le temps opère un phénomène de lissage. Finalement, seul l'âge élevé est un facteur individuel déterminant d'exclusion.

Leur conclusion incite à écarter les conceptions déterministes qui sont parfois à l'œuvre dans les logiques de dispositifs ciblés sur des catégories de personnes très précises ; de même C. Tuchszirer contribue à mettre de côté une conception simpliste de l'employabilité : les personnes en difficulté qui s'insèrent le font sans difficulté (du point de vue des employeurs) ; on peut donc faire l'hypothèse qu'elles détiennent et mettent en œuvre les capacités et savoir-faire qui sont attendus d'elles (dans des emplois au demeurant majoritairement peu qualifiés). C'est la représentation dominante d'une faible employabilité ex-ante qui les écarte du marché, en l'absence de la ressource du contrat aidé. Cette représentation dominante invite à s'interroger sur les pratiques de recrutement des employeurs, toutes plus ou moins fondées sur les "signes extérieurs" que sont le diplôme et l'âge. C'est à cette interrogation que s'efforcent de répondre les deux articles de C. Baron, M.C. Bureau et P. Nivolle et de B. Gazier et R. Silvera. Ils constatent que les marges de manœuvre sont étroites certes mais effectives pour que les dispositifs de politiques d'emploi déclenchent ou influencent certaines décisions de recrutement. Ainsi en est-il de la modification des critères d'embauche quand le CRE est utilisé comme période d'essai par exemple.

Ces marges étroites de manœuvre sont cependant limitées par la force, notée dans tous les

articles, des mécanismes et des comportements observés sur le marché qui concourent tous à une très grande sélectivité.

Quand les mesures d'emploi permettent effectivement de modifier les situations des personnes en difficulté, elles le font en amoindrissant les effets de cette sélectivité sans pouvoir la remettre en cause. Dans les dispositifs, ce sont les mieux placés dans la compétition qui passent avant les autres. De même, l'efficacité relative est moindre pour les publics réputés les plus en difficulté, ce qui est notamment souligné par A. Boulayoune et H. Jory à propos des AIF qui n'ont pas permis d'infléchir les conceptions de l'insertion des chômeurs en voie d'exclusion. Par ailleurs, la modification des pratiques de recrutement des entreprises ne se fait que marginalement, à l'occasion de ce type de dispositif à vocation générale. La logique d'usage dominante des mesures CRE reste étroitement liée à l'anticipation d'un abaissement du coût du travail qui intègre les effets d'aubaine. B. Gazier et R. Silvera montrent bien que les entreprises non utilisatrices ou non "sensibles" ne modifient pas leurs comportements. La taille de l'entreprise est un facteur clé dans le comportement de recrutement : alors que pour les petites entreprises une exonération des charges aidera à contrecarrer des phénomènes de sélection, les grandes entreprises privilégieront plutôt la qualification à l'allégement du coût et seront donc, en général, plus "insensibles" à des dispositifs de type contrat aidé.

Les conclusions précédentes débouchent sur une incitation à affiner l'analyse et la compréhension des comportements et attentes des personnes à la recherche d'un emploi ainsi que des pratiques des entreprises. La majorité des auteurs mettent l'accent sur l'hétérogénéité des populations qu'ils ont été amenés à étudier : qu'il s'agisse de la variété des logiques d'entreprises, éventuellement en contradiction avec la logique des politiques publiques ou qu'il s'agisse des devenirs des personnes en liaison avec leurs caractéristiques connues.

Retenons une conclusion forte d'A. L. Aucouturier : la réussite des mesures se juge sur des critères multiples et pas seulement suivant le seul modèle de la requalification et de la réinsertion ; les mesures d'emploi fonctionnent aussi comme des dispositifs d'orientation des chômeurs, des dispositifs de sélection, et l'on pourrait ajouter comme des dispositifs d'assistance et de re-socialisation comme le montrent S. Paugam ou P. Paquiet et P. Porcher-Stouvenel pour le devenir des bénéficiaires du RMI.

Ainsi, l'employabilité au sens de signal sur le marché : diplôme, qualification etc... est à distinguer de l'autre "employabilité" qui est la capacité de mise en œuvre dans la situation de travail des compétences requises. Ce constat relativise également les représentations qui décrivent unilatéralement et globalement les chômeurs de longue durée, comme relevant d'un supplément de formation ou d'une formation spécifique à leur statut de chômeur de longue durée.

La complexité des constats qui se rapportent à la diversité des parcours, à la diversité des ressources personnelles et identitaires des personnes incite à l'amélioration des dispositifs dans le sens d'une meilleure prise en compte de cette diversité dans les interactions locales, qui permettent aux agents du service public de l'emploi de proposer aux personnes le meilleur service.

On observe aussi cette complexité dans les conclusions d'A. Boulayoune et H. Jory et celles de S. Paugam. Ce dernier montre que les trois types de bénéficiaires qu'il dessine perçoivent très diversement le dispositif eu égard à son articulation avec l'emploi. Acteurs de leurs parcours, ils ont des attentes diversifiées dont l'auteur montre qu'il est difficile de toutes les satisfaire.

Du côté du comportement des entreprises, les contributions présentées montrent que l'utilisation des mesures à l'origine conçues pour l'ensemble des entreprises se diversifie considérablement sur le terrain en raison de la complexité des attentes et stratégies de ces dernières, mais aussi de l'information (via l'ANPE ou non) qu'elles ont. Il y a là une limite actuelle des politiques d'aides publiques mais aussi un espoir d'amélioration : on peut élargir leur champ par une meilleure connaissance des dispositifs.

A partir d'enquêtes variées, aux champs et méthodes différentes, les contributions convergent toutes pour signaler, au fond, parfois implicitement, que les chances d'efficacité des politiques contre-sélectives sont intimement corrélées avec le degré d'adaptation des mesures à la complexité des attentes des acteurs du marché du travail. Cette complexité de l'agrégation des comportements des différentes catégories d'usagers des politiques d'emploi est une donnée qu'il est nécessaire de toujours mieux prendre en compte. ■

Jean-Claude Barbier
Alain Charraud