

Chômage | Le vrai bilan du quinquennat

Edouard Michon

En comparant les résultats obtenus par François Hollande sur le front du chômage à ceux des deux quinquennats précédents, en les évaluant à la lumière des performances de l'Allemagne sur la même période et en analysant les principales mesures mises en œuvre depuis quatre ans, il est possible de répondre à la question à laquelle François Hollande a lui-même conditionné sa candidature pour 2017 : va-t-on assisté à une inversion de la courbe du chômage d'ici la fin du quinquennat ?

En 2012, François Hollande fut élu sur une promesse de baisse du chômage. Le quinquennat de Nicolas Sarkozy s'achevait, suite à la crise de 2008, sur le lourd bilan d'un million de chômeurs supplémentaires (même s'il faut de rappeler que les premiers mois, jusqu'en juillet 2008, avaient connu une légère décrue d'un peu plus de 124 400 chômeurs), et le nouveau président faisait de l'emploi sa priorité.

Les mois passèrent, le chômage augmenta et, en septembre 2012, il promit d'inverser la courbe du chômage « *d'ici un an* ». L'année 2013 s'écoula sans embellie et, le 18 avril 2014, François Hollande affirmait : « *si le chômage ne baisse pas d'ici 2017, je n'ai aucune raison d'être candidat* ». De fait, il ne baissa pas et crût, au contraire, régulièrement malgré quelques améliorations ponctuelles qui ne se confirmèrent pas dans la durée. Au printemps 2016, quelques signaux permirent au président d'affirmer : « *ça va mieux* ». Le 29 juin 2016, dans un entretien aux *Echos*, il enfonçait le clou : « *Il y a bien une reprise en France et un début d'inversion de la courbe du chômage. C'est un fait indiscutable* ».

L'objet de cette note est de se pencher sur ce « *fait indiscutable* » et plus largement de tenter de faire un bilan de la politique en matière d'emploi de François Hollande depuis 2012. Quels sont ses résultats sur le front du chômage ? Les performances sont-elles meilleures que celles du quinquennat précédent ? Que celles de nos voisins ? Enfin, va-t-on assisté, comme l'affirme l'exécutif, à une inversion de la courbe du chômage dans les prochains mois ?

Pour répondre à ces questions, nous proposons d'analyser les résultats du quinquennat de trois manières différentes : en les comparant avec ceux des quinquennats précédents de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy ; en les mettant en perspective avec ceux obtenus par l'Allemagne dans la même période ; en évaluant enfin les principales mesures mises en œuvre pendant le quinquennat. Ces éléments nous permettront d'évaluer le respect par François Hollande de l'engagement qu'il a pris devant les Français.

Une forte progression du chômage qui amplifie celle des quinquennats précédents

Chacun le sait, beaucoup le vivent : le chômage est l'un des principaux maux de la société française depuis bientôt quatre décennies. **Encore à 3,6% il y a quarante ans, le chômage est monté jusqu'à 10,3% en 1997, sans jamais redescendre sous la barre des 6% depuis 1981.** Contrairement à nombre de ses voisins, la France n'a jamais su trouver de solutions efficaces et durables face à ce fléau. François Mitterrand, désemparé, alla même jusqu'à affirmer en 1992 : « *dans la lutte contre le chômage, on a tout essayé* ». Aveu d'échec de toute une classe politique qui semble résignée à cette situation. C'est en tout cas comme cela qu'il faut comprendre la fameuse formule de Denis Olivennes quand il décrivait, en 1994, « *la préférence française pour le chômage* » (1). Il montrait qu'il existe en France un « **consensus inavoué** » en faveur du chômage, fondé sur un partage des revenus via les transferts sociaux plutôt qu'à travers le travail. Dans ce sens, le chômage n'est pas une fatalité mais plutôt un choix collectif délibéré (bien que non assumé).

Sur la base de ce constat cruel, mais validé par les faits, il est intéressant d'analyser les résultats obtenus par François Hollande à la lumière de la longue durée (quinze ans), en les comparant à ceux obtenus par ses deux prédécesseurs. Pour se faire, nous retenons les résultats obtenus **en progression moyenne par mois** durant les quatre premières années du quinquennat de François Hollande et ceux des quinquennats de Jacques Chirac (2002-2007) et de Nicolas Sarkozy (2007-2012).

(1) Denis Olivennes, « La préférence française pour le chômage », *Le Débat*, 1994/5, n° 82.

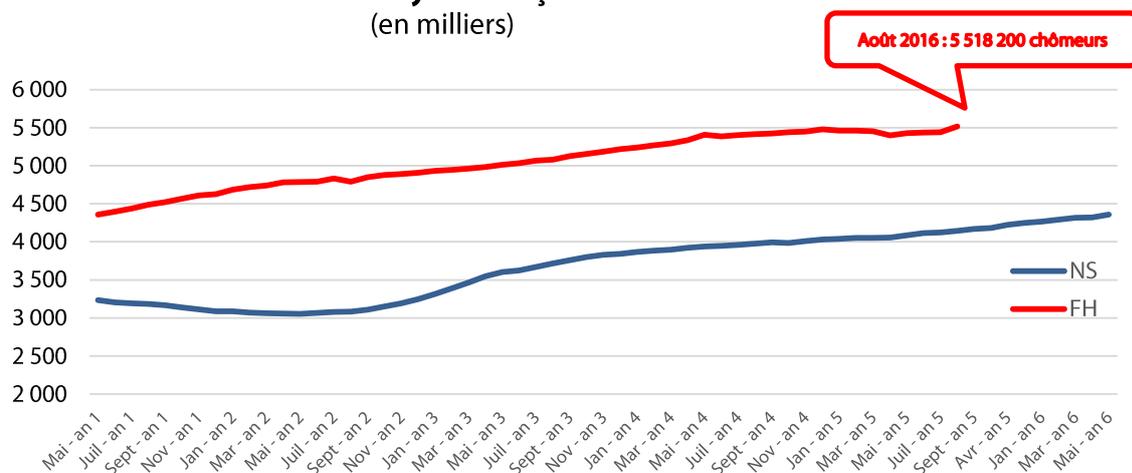
Progression moyenne du nombre de chômeurs par mois durant les quinquennats de Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy et François Hollande

	Jacques Chirac Mai 2002-mai 2007	Nicolas Sarkozy Mai 2007-mai 2012	François Hollande Mai 2012-mai 2016
Catégorie A			
Progression nombre de chômeurs	- 385 600	+ 783 700	+ 634 000
Nombre de mois	60	60	51
Progression moyenne par mois	- 6 427	+ 13 062	+ 12 431
Catégorie A, B et C			
Progression nombre de chômeurs	- 265 500	+ 1 123 800	+ 1 160 300
Nombre de mois	60	60	51
Progression moyenne par mois	- 4 425	+ 18 730	+ 22 751

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les résultats sont mauvais sur la longue durée. Sur trois quinquennats, le chômage augmente de 57,7%. Le quinquennat de Jacques Chirac a vu le chômage reculer mais le contexte économique était favorable, en bénéficiant notamment d'une croissance supérieure à celle de ses successeurs. Avec la crise financière, la situation économique s'est largement dégradée à partir de 2008 et le chômage a fortement augmenté. Ainsi on observe 4 425 chômeurs de moins en moyenne par mois durant le mandat de Jacques Chirac contre une progression moyenne de 18 730 chômeurs supplémentaires par mois durant celui de Nicolas Sarkozy. **La progression du chômage s'est encore accélérée sous le mandat de François Hollande**, avec une moyenne de 22 751 chômeurs supplémentaires par mois depuis mai 2012.

Concentrons-nous maintenant plus spécifiquement sur les deux derniers quinquennats, en analysant les chiffres du chômage regroupant les catégories A, B et C, c'est-à-dire l'ensemble des « demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi ». Les catégories D et E regroupent les demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi qui peuvent être en stage ou en formation, bénéficiaires de contrats aidés ou créateurs d'entreprise.

Evolution du nombre de chômeurs pendant les quinquennats de Nicolas Sarkozy et François Hollande (en milliers)



Source | DARES, Données mensuelles corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (09/2016)

Les deux courbes montrent une croissance quasi-constante du nombre de chômeurs au cours des quinquennats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande. Celle du quinquennat de Nicolas Sarkozy semblait amorcer une baisse en début de mandat mais la crise de 2008 a refait partir le chômage à la hausse sans que l'exécutif ne parvienne à endiguer cette progression. **Le quinquennat de François Hollande, lui, est marqué par une croissance constante du chômage** au cours des quatre dernières années. Si une légère inflexion s'est faite sentir à partir de mars 2016, rien ne permet d'affirmer qu'elle sera durable et la nouvelle hausse du mois d'août (+50 200 chômeurs en catégorie A) semble au contraire présager une reprise de la progression tendancielle.

Affinons maintenant en comparant les résultats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande sur une durée équivalente de 52 mois (du mois de mai de leur élection au mois d'août précédent la fin de leur mandat) **(2)**.

Résultat sur une durée équivalente (nombre de chômeurs en milliers)

	Mai 2007	Août 2011	Mai 2012	Août 2016	Progression du nombre de chômeurs
Nicolas Sarkozy 2007-2011	3 234,1	4 145,8			+ 911,7
François Hollande 2012-2016			4 357,9	5 518,2	+ 1 160,3

(2) Dernier chiffre disponible pour le quinquennat de François Hollande.

On constate que la progression du nombre de chômeurs durant les 52 premiers mois de chacun des deux quinquennats fut très importante : 911 700 chômeurs supplémentaires pour Nicolas Sarkozy et 1 160 300 pour François Hollande. Mais **alors que Nicolas Sarkozy eut à subir les effets directs de la crise, c'est François Hollande qui obtient le plus mauvais résultat, sur la même durée, avec environ 248 600 chômeurs en plus.**

Regardons maintenant les résultats sur les neuf années écoulées.

Résultat sur 9 ans et 3 mois (nombre de chômeurs en milliers)				
	Mai 2007	Mai 2012	Août 2016	Progression du nombre de chômeurs
Nicolas Sarkozy et François Hollande (2007-2016)	3 234,1	4 357,9	5 518,2	2 284,100
		+1 123 800	+1 160 300	

Sur l'ensemble du quinquennat de Nicolas Sarkozy et les quatre années et trois mois écoulés de celui d'Hollande, le nombre de chômeurs a augmenté de près de 2,3 millions. Cette très forte augmentation s'explique en partie par la crise économique de 2007-2008 mais d'abord par l'échec des politiques en matière d'emploi menées depuis 2007.

Les deux quinquennats se partagent une progression quasi-équivalente de plus d'un million de chômeurs supplémentaires chacun. Dans le détail, en août 2016, le quinquennat de François Hollande comptabilisait déjà 1,16 millions de chômeurs supplémentaires, alors que celui de Nicolas Sarkozy avait enregistré pour sa part une hausse du nombre de chômeurs de 1,12 millions sur cinq ans. **Alors qu'il lui reste encore neuf mois de présidence, François Hollande a déjà dépassé l'augmentation du quinquennat précédent d'environ 36 500 chômeurs.**

A l'analyse de ces chiffres, on constate que, si le chômage de masse est une réalité déjà ancienne en France, François Hollande n'a pas su, pas plus que ces prédécesseurs, cassé la logique de la « *la préférence française pour le chômage* ». Les politiques conduites pendant son quinquennat ont même plutôt contribué à aggraver une situation déjà critique (3). Pourtant l'expérience réussie de certains de nos voisins, à commencer par l'Allemagne, auraient pu l'inspirer ...

(3) Voir l'analyse de ces politiques, *infra*, p. 10.

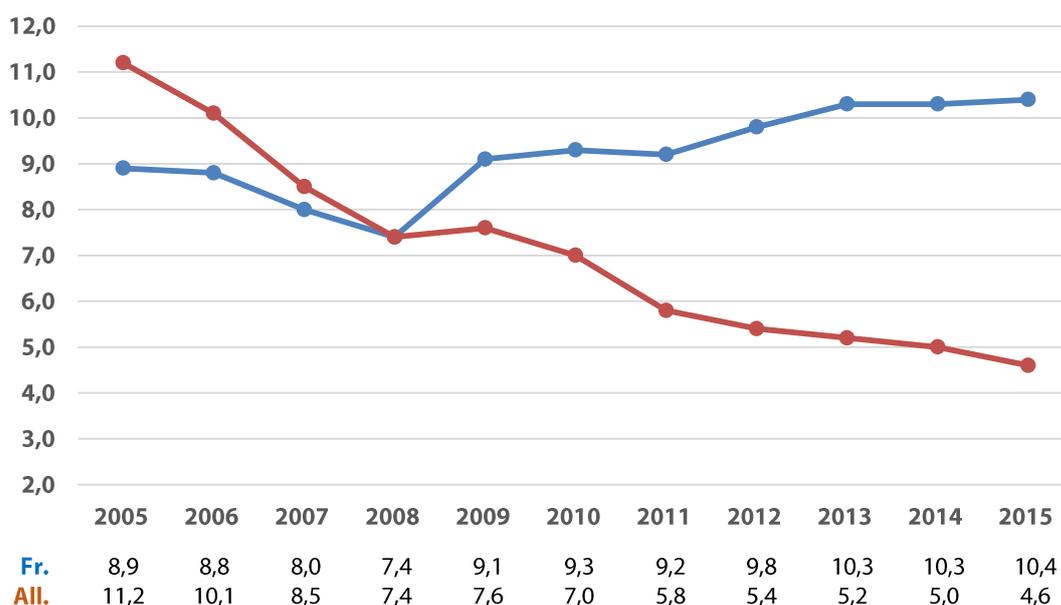


Un bilan qui ne soutient pas la comparaison avec l'Allemagne

Il est intéressant de comparer la situation française avec celle de l'Allemagne. D'abord pour nous assurer que les résultats que nous venons de mesurer n'ont pas des causes conjoncturelles qui affecteraient les deux côtés du Rhin. Ensuite parce que, par sa situation économique, par la taille de son marché du travail et par son revenu par habitant, l'Allemagne est le pays le plus comparable à la France. Enfin parce que notre voisin a osé entreprendre des réformes courageuses en révisant sa politique de l'emploi dès les années 2003-2005 avec les fameuses réformes Hartz. Il faut rappeler ici qu'à l'époque l'Allemagne était considérée comme « l'homme malade » de l'Europe – une chose presque inimaginable aujourd'hui...

Comme le montrent les courbes ci-dessous, sur vingt ans, la perspective longue est clairement en faveur de l'Allemagne.

Evolution du taux de chômage en Allemagne et en France depuis 2005



Source | Eurostat (07/2016)

On voit donc que, si en 2005 le chômage était supérieur de 2,3 points en Allemagne, il est de 5,8 points inférieurs en 2015.

Penchons-nous maintenant en détail sur la situation de nos deux pays en 2015, en comparant les résultats en matière de chômage, la productivité et le coût du travail et les dépenses publiques.

Marché du travail et dépenses publiques en France et en Allemagne

Année		France	Allemagne	Écarts	
				Différence	Variation (%)
Données générales					
2015	Population	66 415 161	81 197 537	14 782 376	22,26
2015	Croissance PIB (volumes)	1,2	1,7	0,50	41,67
2015	PIB (Mds €)	2 184	3 026	842,27	38,57
2015	Dette de l'État (% PIB)	95,80	71,2	-24,60	-25,68
Données générales sur le marché de travail					
2014	Taux de chômage (%)	10,3	5	-5,30	-51,46
2015	Taux de chômage (%)	10,4	4,6	-5,80	-55,77
2015	Taux de chômage - de 25 ans (%)	25,1	7,3	-17,80	-70,92
2015	Taux de chômage 25-74 ans (%)	8,8	4,4	-4,40	-50
2015	Chômage de long terme (>12 mois) (%)	44	43,6	-0,40	-0,91
2015	Taux d'emploi de la tranche d'âge 20 - 64 (%)	70	78	8	11,43
2015	Taux d'emploi de la tranche d'âge 55 - 64 (%)	48,7	66,2	17,50	35,93
Productivité Coûts du travail					
2015	Coûts de la main d'œuvre par habitant (en €), ensemble de l'économie (hors agriculture et administration publique)	35,1	32,2	-2,90	-8,26
2015	Cotisations sociales et autres coûts du travail à la charge des employeurs	11,6	7,2	-4,40	-37,93
2015	Coûts hors salaire, 2015 (% du coût total)	33,2%	22,3%	-0,11	-32,83
2015	Salaire minimum (en €)	1 457,52	1473,00	15,48	1,06
Coûts de la main d'œuvre par heure en euros, par activité économique					
2015	Secteur marchand	35,7	32,7	-3,00	-8,40
2015	Industrie	37,6	38	0,40	1,06
2015	Construction	30,5	26,2	-4,30	-14,10
2015	Services	35,5	29,9	-5,60	-15,77
2015	Secteur non-marchand (hors administration publique)	33,4	30,8	-2,60	-7,78
Dépenses publiques et Politique du marché de travail (PMT)					
2014	Dépenses publiques (%PIB)	57,5	44,3	-13,20	-22,96
2014	Dépenses de protection sociale (%PIB)	24,8	18,8	-6,00	-24,19
2013	Dépense par habitant (en €)	552,5	354,9	-197,6	-35,77
PMT 2014 (en millions d'€)					
2014	Services relatifs au marché du travail	5 528,73	10 689,30	5 160,57	93,34
2014	Formation professionnelle	7 680,00	6 263,95	-1 416,05	-18,44
2014	Incitations à l'emploi	864,36	588,21	-276,15	-31,95
2014	Emploi protégé et réadaptation	2 017,43	758,68	-1 258,75	-62,39
2014	Création directe d'emplois	4 287,04	480,41	-3 806,63	-88,79
2014	Aides à la création d'entreprise	794,61	348,07	-446,54	-56,20
2014	Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	31 525,95	26 260,80	-5 265,15	-16,70
2014	Préretraite	40,09	1 103,05	1 062,96	2 651,43
2014	Total PMT (catégories 1-9)	52 738,21	46 492,47	-6 245,74	-11,84
2014	Total des mesures PMT (catégories 2-7)	15 643,44	8 439,33	-7 204,11	-46,05
2014	Total des mesures et des soutiens PMT (catégories 2-9)	47 209,48	35 803,17	-11 406,31	-24,16
2014	Total des soutiens PMT (catégories 8-9)	31 566,04	27 363,85	-4 202,19	-13,31

Source | Eurostat (07/2016)

De ces éléments, il ressort plusieurs enseignements :



Une situation macroéconomique nettement plus favorable en Allemagne qu'en France

En effet, en 2015, la croissance y a été plus élevée (1,7% au lieu de 1,2%), le PIB supérieur de 38% à celui de la France et dette publique inférieure de 25% (71,2% du PIB contre 95,8%).



Un taux de chômage plus de deux fois plus élevé en France

En 2015, le taux de chômage allemand était de 4,6%, contre 10,4% en France. Cet écart important est, certes, le résultat des réformes Hartz au début des années 2000 (en 2008, la France et l'Allemagne avaient le même taux de chômage de 7,4%; depuis l'écart n'a cessé de se creuser) mais aussi des bon choix de la chancelière Angela Merkel, au pouvoir depuis 2005.



Un taux de chômage des jeunes plus de trois fois plus élevé en France

Le taux de chômage des moins de 25 ans est de 25,1% en France contre 7,3 en Allemagne. La raison de cet écart abyssal est largement connue : un système de formation allemand, faisant notamment une large place à l'apprentissage en associant établissements scolaires et entreprises, bien plus performant et développé que le système français (4).



Le salaire minimum est, depuis 2015, plus élevé en Allemagne qu'en France

Le salaire minimum, introduit le 1er janvier 2015 en Allemagne, n'a pas détruit massivement de l'emploi, comme certains l'annonçaient et a même réduit la part des mini-jobs dans l'économie. L'Allemagne a décidé de faire des réformes ambitieuses du marché du travail avant d'imposer un salaire minimum une fois que la situation de l'emploi était assainie.

(4) Voir, par exemple Institut Thomas More, *En finir avec l'impossible réforme de la formation professionnelle : 15 propositions pour une approche responsable et durable*, rapport, décembre 2013.



Le coût de la main d'œuvre est légèrement plus élevé en France qu'en Allemagne (-8%)

La part des coûts hors salaire dans les coûts totaux des entreprises est de 33% en France contre 22% en Allemagne. En particulier, les coûts de main d'œuvre demeurent plus élevés en France dans la construction (-14%) et dans les services (-15,7%). Ils sont équivalents dans l'industrie (+1% en Allemagne).



Les politiques de l'emploi coûtent plus chers et sont nettement moins efficaces en France

Elles représentent en effet 52,7 milliards d'euros contre 46,5 en Allemagne (en 2014). Les politiques d'incitation et d'aide à l'emploi coutent 46% moins cher outre-Rhin. En revanche, les services publics de l'emploi (principalement Pôle Emploi en France) représentent seulement 50% du coût des services équivalents allemands (5,5 milliards d'euros contre 10,6).

On l'a vu, en 2005, à l'arrivée d'Angela Merkel au pouvoir, le chômage s'élevait à 11,2% en Allemagne et était supérieur à celui de la France. Des réformes importantes du marché du travail ont été menées et ont obtenu des résultats impressionnants. Les années 2014 et 2015 ont montré une continuité des écarts entre les deux pays avec un chômage français qui a progressé au-delà des 10% et un chômage allemand désormais en dessous des 5%. Le symbole de cette réussite est l'instauration, début 2015, d'un salaire minimum en Allemagne supérieur au salaire minimum français – cette mesure démontrant qu'après des réformes ambitieuses (et l'apparition d'emploi précaires avec les mini-jobs), l'Allemagne peut désormais, grâce à son niveau de chômage très bas, protéger davantage ses salariés.

Force est de constater que **le quinquennat de François Hollande n'a pas réussi à inverser la tendance quand l'Allemagne récoltait les fruits de réformes courageuses**. Comme on va le voir maintenant, les solutions retenues depuis 2012 font pâle figure au regard de la réussite allemande et expliquent amplement les résultats obtenus.

Des dispositifs de lutte contre le chômage largement inefficaces

On va le voir, l'exécutif n'est pas resté inactif pendant le quinquennat. Il a pris plusieurs initiatives fortes, dont on peut désormais juger des résultats.



Les emplois d'avenir (novembre 2012)

Présents dans le programme du candidat Hollande, les emplois d'avenir, mis en place à partir du 1er novembre 2012, visent à favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Ils sont réservés aux jeunes âgés de 16 à 25 ans peu ou pas qualifiés. Ils sont ouverts aux jeunes sans diplôme, sans emploi ni en formation ; aux jeunes titulaires d'un CAP ou d'un BEP avec des difficultés importantes pour trouver un emploi (au moins 6 mois de recherche d'emploi au cours des 12 derniers mois) ; aux jeunes qui ont atteint un niveau allant jusqu'au premier cycle du supérieur avec des difficultés importantes pour trouver un emploi (12 mois de recherche d'emploi au cours des 18 derniers mois), à condition qu'ils résident dans une zone franche urbaine, une zone de revitalisation rurale ou un Dom.

Le contrat d'avenir prend la forme de contrat unique d'insertion (CUI). Pendant 36 mois, l'État s'engage à verser à l'employeur une aide à hauteur de 75% du Smic. Dans le secteur marchand, cette aide tombe à 35% du Smic.

Les jeunes : la priorité manquée du quinquennat

La Cour des comptes a publié un rapport le 5 octobre 2016 qui évalue l'ensemble des dispositifs d'insertion des jeunes sur le marché du travail (5). La tranche des 16-25 ans constituait une priorité affichée du quinquennat et, pourtant, cette tranche d'âge présente un taux de chômage toujours plus élevé à 24%. La Cour des comptes a évalué à une petite trentaine les dispositifs qui mêlent aide à l'embauche, accompagnement personnel ou formation, l'ensemble représentant un coût de 10,5 milliards d'euros pour l'État et les collectivités en 2015. Le jugement de la Cour est sévère pour des dispositifs qui s'empilent dans le temps sans coordination : « les résultats obtenus du point de vue de l'accès à un emploi durable ne sont à la mesure ni des objectifs affichés ni des moyens mobilisés ». La Cour préconise des dispositifs coordonnés plus intensifs et plus courts pour favoriser l'accès à l'emploi des jeunes.

(5) Cour des Comptes, *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, 5 octobre 2016.

Ce dispositif a eu des **résultats décevants sur le chômage des jeunes puisque, sur trois ans, le nombre de chômeurs de moins de 25 ans croît de 22,3%**, passant de 762 200 en novembre 2012 à 784 500 en novembre 2015. Le constat d'échec est d'autant plus net que les emplois d'avenir ne débouchent que très rarement sur un contrat durable et coûtent cher à la collectivité : la majorité concerne le secteur non marchand ; ces emplois subventionnés ont surtout un effet de court terme et, s'ils permettent d'améliorer les statistiques à court terme, ils n'offrent pas d'insertion durable des bénéficiaires ; ils coûtent cher, enfin, à l'État : 470 millions d'euros en 2013, 1,4 milliard en 2014 et 1,3 milliard en 2015.



Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) (janvier 2013)

Le CICE, présenté le 6 novembre 2012 dans le cadre Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, représente une économie d'impôt qui équivaut en 2014 à 6% de la masse salariale (4 % en 2013, 7,5% en 2015) ciblant les salaires jusqu'à 2,5 fois le SMIC. Il s'agit d'une mesure emblématique du quinquennat Hollande. Ce dispositif, bénéficie à toutes les entreprises employant des salariés, relevant d'un régime réel d'imposition sur les bénéfices (impôt sur le revenu ou sur les sociétés). Il a pour objectif principal de favoriser l'investissement des entreprises et le recrutement.

Selon France Stratégie, **si le CICE a conduit à « une amélioration sensible des marges des entreprises », il n'a pas eu d'impact sur l'investissement et très peu sur l'emploi (6)**. Le Comité de suivi du CICE juge seulement probable un effet direct de l'ordre de 50 000 à 100 000 emplois créés ou sauvegardés sur la période 2013-2014 – bien loin de l'objectif officiel du gouvernement de créer 300 000 nouveaux postes en cinq ans grâce à ce dispositif. Le dispositif n'a en somme constitué qu'une bouffée d'oxygène pour les entreprises, guère plus...

(6) France Stratégie, *Rapport 2016 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, 29 septembre 2016.



La loi de sécurisation de l'emploi (janvier 2013)

La loi de sécurisation de l'emploi est issue de l'Accord national interprofessionnel (ANI) signé le 11 janvier 2013 par les partenaires sociaux. Voici les principaux éléments : généralisation de la couverture complémentaire des frais de santé au 1er janvier 2016 ; création de droits rechargeables à l'assurance chômage ; création d'un compte personnel de formation ; création d'un droit à une période de mobilité volontaire sécurisée ; représentation des salariés au sein du conseil d'administration ou conseil de surveillance ; durée minimale de 24 heures par semaine pour le travail à temps partiel ; raccourcissement des délais de prescription ; accords de maintien dans l'emploi (les entreprises confrontées à de graves difficultés conjoncturelles pourront négocier un accord visant à maintenir les effectifs en contrepartie de baisses du temps de travail et des salaires pendant deux ans maximum – sans diminuer les salaires inférieurs à 1,2 Smic) ; sur-cotisations pour les CDD.

Si certaines de ces mesures (la création des droits rechargeables au chômage et du compte personnel de formation notamment) ont pu être accueillies favorablement par les syndicats et le patronat, cet accord consensuel ne changera les règles qu'à la marge. Sur le fond, **cette loi compliquée et pointilleuse ne modifie aucun paradigme significatif du marché du travail**, alors qu'elle aurait pu, par exemple, être l'occasion d'entreprendre la simplification des contrats de travail.



Les contrats de générations (mars 2013)

Le contrat de génération concerne les jeunes de moins de 26 ans (et de moins de 30 ans sous certaines conditions) et les seniors de plus de 57 ans. Selon la loi du 1^{er} mars 2013, pour bénéficier de l'aide financière, l'employeur doit embaucher un jeune en CDI et maintenir un senior en emploi (ou recruter un senior de 55 ans et plus). Le jeune salarié doit être embauché en CDI et à temps plein. Le contrat de génération prévoit une aide financière annuelle de 4 000 €, versée par Pôle emploi à l'employeur, pendant une durée maximale de 3 ans.

Le bilan des contrats de générations a été fortement critiqué par la Cour des comptes en février 2016. La Cour décrit un dispositif « *hybride* », « *peu lisible* », « *complexe* », ayant un « **effet sur le chômage quasiment négligeable** » (7). Le bilan est très loin de l'objectif de 500 000 emplois créés d'ici 2017 : juillet 2015, seuls 40 300 contrats avaient été signés... La Cour relève aussi un fort effet d'aubaine : la grande majorité des jeunes concernés étaient déjà présents dans l'entreprise (en CDD, en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation) – ce qui induit, de fait, peu d'effet sur le chômage. Selon la Dares, seuls 22% des jeunes ayant bénéficié d'un contrat de génération étaient au chômage, la majorité d'entre eux occupaient déjà un emploi (8).



Le plan de formation de 500 000 demandeurs d'emploi supplémentaires (janvier 2016)

Annoncé lors des vœux du chef de l'Etat, le plan de formation de 500 000 chômeurs supplémentaires est la dernière grande mesure visant à inverser la courbe du chômage. Financé par l'État et les régions, l'objectif est de former les chômeurs pour augmenter leurs chances de retrouver un emploi.

Si l'objectif est louable, il constitue pour l'essentiel une **manipulation statistique du chômage**. En effet, selon Pierre Cahuc, « *Un programme de formation de 500 000 chômeurs en urgence et d'une telle ampleur n'a pas grand sens, sauf celui de vouloir diminuer à tout prix les statistiques du chômage. Former les chômeurs est sans doute une bonne stratégie, mais pas de cette façon* » (9). De fait, la conséquence directe et à court terme sera de transférer une partie des chômeurs des catégories A, B et C dans la catégorie D qui rassemble les personnes en formation sans assurance que cela débouchera à terme sur des emplois stables.

Pour autant, toutes les régions, excepté Rhône-Alpes-Auvergne, se sont engagées sur des objectifs en termes de formation des chômeurs d'ici à la fin de l'année. Les premiers résultats apparaissent en juillet (le plan a été officiellement lancé le 1er mars 2016) : la bascule vers la catégorie D s'est activée et le nombre d'inscrits dans cette catégorie progresse de 3,2 % en juin et de 11,3 % en trois mois. Néanmoins, et malgré cette bascule, les inscrits en catégorie A (sans aucune activité) ont augmenté en juin de 5 400 demandeurs,

(7) Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2016*, 10 février 2016, pp. 59-82.

(8) DARES Analyses, *L'aide à l'embauche en contrat de génération. Une incitation à pérenniser l'emploi des jeunes*, 30 mars 2016.

(9) Pierre Cahuc, « Ce plan contre le chômage évite une nouvelle fois les réformes de fond », *Le Nouvel Economiste*, 18 janvier 2016.

ce qui signifie une hausse de 0,2% consécutive à celle du mois de mai de 0,4% (+8 900 demandeurs d'emploi) et en août de 50 200 chômeurs supplémentaires soit hausse de 1,4 % par rapport au mois précédent.

Malgré le massif plan de formation, l'inversion promise de la courbe n'est pas pour tout de suite....



La loi El Khomri (août 2016)

Après des mois de contestation, la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels fût définitivement votée par l'Assemblée nationale le 21 juillet et promulguée le 8 août 2016.

Ses dispositions majeures sont: la primauté des accords d'entreprise pour l'aménagement du temps de travail, la fixation du taux de majoration des heures supplémentaires, la rémunération des temps de restauration et de pause ; le licenciement économique autorisé à partir d'un trimestre de baisse du chiffre d'affaires pour les entreprises de moins de 11 salariés, de deux trimestres consécutifs pour celles de 11 à 50 salariés et de trois trimestres consécutifs pour celles de 50 à 300 salariés et enfin quatre trimestres consécutifs au-delà ; la nouvelle possibilité d'accord majoritaire si un accord n'est pas soutenu par la majorité des syndicats, ceux représentant au moins 30% des salariés pourront demander aux salariés de se prononcer directement ; en cas de décès d'un enfant, le congé du salarié est porté de deux à cinq jours. Celui pour la mort des parents et beaux-parents, d'un frère ou d'une sœur, passe d'un à deux jours (la période d'interdiction du licenciement pour les mères revenant de congé maternité passe de 4 à 10 semaines) ; la sécurisation des accords de forfaits-jour passés dans le cadre des négociations sur les 35 heures ; l'accord de préservation dans l'emploi (en cas d'obtention d'un nouveau marché, l'employeur pourra demander à ses salariés de travailler davantage mais il ne pourra pas faire baisser la rémunération mensuelle) ; généralisation de la garantie jeunes qui devient un droit personnel et universel pour tous les jeunes sans emploi ni formation ; le compte personnel d'activité (CPA) qui regroupera désormais le compte personnel de formation (CPF), le compte pénibilité (C3P) et un nouveau « compte d'engagement citoyen » (il sera ouvert aux retraités).

Partie d'une bonne intuition dans sa volonté affichée d'équilibrer flexibilité et sécurité, la loi El-Khomri aboutit finalement sur un texte modeste et fourre-tout qui n'aura pas des conséquences profondes sur le marché du travail. Devant la pression de la rue, la loi passe à côté de l'essentiel, alors qu'elle aurait dû être l'occasion d'une profonde réforme du syndicalisme **(10)**. Ainsi **la loi El-Khomri est-elle le symbole du manque de courage et d'ambition de ce quinquennat sur le front du chômage**. Des sujets centraux comme le plafonnement des indemnités prud'homales ou l'augmentation de la durée légale du travail, évoqués au départ, ont été bien vite abandonnés lors des discussions au Parlement.

(10) Gérard Dussilloit et Sébastien Laye, « Psychodrame de la loi Travail : pour réformer la France, réformons d'abord les syndicats », *FigaroVox*, 18 juillet 2016.

Conclusion | Le vrai bilan du quinquennat : 1 million de chômeurs de plus

On vient de le voir, les initiatives n'ont pas manqué pendant le quinquennat mais leur analyse révèle qu'**aucune mesure structurelle n'a permis de changer la donne sur le marché du travail**. L'essentiel de l'action a consisté à créer des emplois aidés à grand renfort d'argent public et sans garantie pour l'emploi à long terme. Elle traduit une volonté de diminuer les statistiques du chômage à court terme – le programme de formation de 500 000 chômeurs annoncé début 2016 en est l'illustration évidente.

Alors que François Hollande affirme comme un « *fait indiscutable* » que la situation s'améliore, il convient maintenant de répondre à la principale question posée au début de cette note : observe-t-on une véritable inversion de la courbe du chômage en 2016 ? Pour l'affirmer, l'exécutif se base sur un recul, au premier semestre 2016, d'environ 55 000 chômeurs de catégorie A. Cette modeste baisse a eu lieu principalement sur les mois de janvier, mars et avril 2016. En revanche, dès le mois de mai, on a de nouveau observé une hausse du nombre de chômeurs pour atteindre un nouveau record en août à plus de 5,5 millions de chômeurs (catégories A, B et C).

Par conséquent, **il est faux de parler d'inversion de la courbe du chômage en se basant uniquement sur trois mois et alors que l'on sait que les emplois aidés et le plan de formation massif ont un effet statistique à court terme** (la catégorie D a fortement augmenté au 1^{er} semestre 2016) mais que leur impact à long terme est tout à fait incertain. Une véritable inversion de la courbe du chômage réclamerait une baisse importante et dans la durée du nombre de chômeurs – par exemple une baisse sur un an et un niveau de chômage qui repasserait sous la barre des 5 millions (niveau de mai 2014) pour les catégories A, B et C.

Que va-t-il arrivé dans les prochains mois ? Il est **vraisemblable que le deuxième semestre 2016 et le premier semestre 2017 auront des résultats « en tôle ondulée »**, c'est-à-dire une baisse suivie d'une hausse, suivie d'une baisse, etc. Et même si une baisse devait se confirmer sur plusieurs mois, il ne faudrait pas s'y tromper. Elle serait principalement le résultat de la politique d'emplois aidés et du plan massif de formation de janvier 2016 et ne signifierait pas un changement durable sur le front de l'emploi pour la simple raison qu'aucune réforme d'envergure n'a transformé les règles du marché du travail pendant le quinquennat qui s'achève.



Le vrai bilan de François Hollande est la hausse de 1 160 300 demandeurs d'emploi depuis mai 2012.

Edouard MICHON, de nationalité française, diplômé de l'ESSEC et d'une licence de philosophie, a eu une expérience en conseil en stratégie ainsi qu'à l'Assemblée Nationale comme assistant parlementaire. Travaillant désormais pour un grand groupe français, il vient de terminer une expérience en direction financière à Singapour et travaille aujourd'hui au sein de la direction du marketing stratégique de ce même groupe en France. Au sein de l'Institut Thomas More, il suit les grands dossiers de politiques économiques et de politique intérieure.

Paris

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
+33 (0)1 49 49 03 30

Bruxelles

Rue de La Fauvette, 92, B-1180 Bruxelles
+32 (0)2 374 23 13

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions: obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl, et faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, octobre 2016