

L'évaluation des politiques publiques. Une introduction

François Langot, Pascale Petit

DANS REVUE FRANÇAISE D'ÉCONOMIE 2015/1 Volume XXX , PAGES 3 À 11
ÉDITIONS REVUE FRANÇAISE D'ÉCONOMIE

ISSN 0769-0479

DOI 10.3917/rfe.151.0003

Date de mise en ligne : 13/08/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2015-1-page-3?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Revue française d'économie.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [Cairn.info/copyright](http:// Cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

**François
LANGOT
Pascale
PETIT**

**L'évaluation des politiques
publiques
Une introduction**

Cette année, Jean Tirole a permis à la France de se distinguer par l'obtention d'un prix Nobel en économie, vingt-trois ans après celui de Maurice Allais. Mais ses performances académiques contrastent avec celles de son marché du travail :

- En France, 64 % de personnes en âge de travailler sont en emploi, alors que cette proportion s'élève à 68 % aux Etats-Unis,

72 % au Royaume-Uni et même 74 % en Allemagne (source OCDE, T3, [2014]). Les chances d'être employé sont donc significativement plus faibles en France !

- Le taux de chômage y est plus élevé (9,7 % en France contre seulement 6,1 % aux États-Unis, 5,9 % au Royaume-Uni et 5 % en Allemagne (source OCDE, T3, [2014]). Le fort non-emploi français n'est pas un choix. Plus nombreux à être exclus de l'emploi, les Français sont également plus nombreux à rechercher un emploi.

- Pour compléter cette photographie du marché du travail français, il faut aussi noter que les « chances » d'avoir un emploi en France sont, depuis 2000, en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE, contrairement aux États-Unis, au Royaume-Uni et à l'Allemagne. Parallèlement, depuis 2009, la reprise économique n'a pas modifié les chances d'être en emploi en France, alors que dans les trois autres pays, elle permet une insertion plus rapide que la moyenne des pays de l'OCDE.

« Il y a un quasi-consensus chez les chercheurs reconnus internationalement sur le système français comme machine à créer de l'exclusion et du chômage. Et pourtant, la situation française continue de se dégrader. » Jean Tirole, Challenge 08/12/2014.

En effet, au-delà des statistiques nécessairement partagées par tous, les analyses des chercheurs sur ce dysfonctionnement français convergent. L'école thématique du CNRS sur l'évaluation des politiques publiques (ETEPP), qui s'est tenue à Aussois en mars 2014, a été le cadre d'un débat autour de deux contributions de P. Cahuc, O. Charlot, F. Malherbet *et al.* [2014, 2015]. Leurs travaux pointent le dualisme du marché du travail français (CDI *versus* CDD) comme l'une de ses inefficacités majeures, revenant donc sur ce « mal français » qui avait déjà été mis en exergue il y a plus de dix ans dans le rapport Blanchard et Tirole [2003]. En effet, la France se distingue par l'existence d'une frange de la population n'ayant quasiment jamais accès aux CDI (30 % de la population employée est en CDD ou en intérim).

Ainsi, si la première inégalité est l'exclusion de l'emploi, la France est leader parmi les grands pays du G7. Un « Job Act »

français est donc nécessaire : « Ce Job Act doit comporter quatre volets. Le premier doit instituer un système de formation professionnelle qui assure le financement de formations dont la qualité est certifiée pour les personnes qui recherchent un emploi. Le deuxième doit améliorer l'efficacité de l'assurance chômage en instituant une modulation des cotisations des entreprises à l'assurance chômage selon la logique de *bonus-malus*, et en encourageant les demandeurs d'emploi qui le peuvent à sortir au plus vite du chômage. Le troisième doit accélérer la baisse du coût du travail au niveau des bas salaires, notamment en recentrant les aides actuelles autour du Smic, car c'est là qu'elles génèrent le plus de créations d'emplois. » P. Cahuc, J. Tirole *et al.* [2015].

Ainsi, au-delà d'une discussion sur l'inefficacité d'un dualisme basé sur l'opposition CDD *versus* CDI, l'édition 2014 de l'école ETEPP a donné l'opportunité de débattre des différents points de ce Job Act. La journée consacrée au droit du travail a donné lieu à une réflexion sur une régulation alternative possible du marché du travail français grâce à un nouveau contrat de travail (point 4 du Job Act). La journée dédiée aux micro-évaluations de politiques économiques a permis, quant à elle, d'analyser différentes mesures réduisant le coût de travail et visant à améliorer la compétitivité-prix des entreprises (point 3 du Job Act). Enfin, des exposés ont porté sur les améliorations à apporter au système français d'aide au retour à l'emploi et à l'insertion (point 3 du Job Act).

Si l'édition 2014 de l'école laisse à des éditions ultérieures la question de la formation professionnelle et de son financement (point 1 du Job Act)¹, elle a, en revanche, travaillé autour de thèmes en rapport avec, d'une part, l'économie spatiale et ses interactions avec le marché du travail, conduisant à des inefficacités liées à la compétition électorale entre les trop nombreux étages de régulation territoriaux et à la ségrégation spatiale liée à la perception de nouveaux risques industriels et, d'autre part, à l'existence de discriminations à l'embauche.

Ce cinquième numéro spécial de la Revue française d'économie regroupe, comme de coutume, des contributions dans le champ de l'évaluation des politiques publiques visant

à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Toutes ces contributions ont été présentées dans le cadre de l'école thématique récurrente sur l'évaluation des politiques publiques (ETEPP)² de 2014, placée sous l'égide du CNRS et portée par la Fédération de recherche « travail, emploi et politiques publiques » (FR-CNRS TEPP n°3435). Le premier objectif de ce numéro de la Revue française d'économie est de présenter les avantages et les inconvénients des méthodes d'évaluation basées soit sur des approches structurelles, soit sur des approches purement statistiques. Leurs complémentarités sont également discutées. Le second objectif est de produire des analyses éclairantes pour la décision publique. Ces travaux témoignent des interactions fécondes entre les chercheurs venus d'horizons différents, et améliorent notre connaissance du marché du travail.

Les contributions présentées sont organisées comme suit.

- Méthodes structurelles ou/et non structurelles pour évaluer les politiques publiques ? Un exemple d'application est proposé. Il s'agit de l'évaluation de la réduction du temps de travail au test de la théorie : baisse des coûts ou partage du travail ?
- Comment accroître l'efficacité du service public pour l'emploi ?
- Signaler son mérite permet-il de lutter contre les discriminations ?
- Pourquoi les établissements publics de coopération intercommunale acceptent-ils des compétences sociales facultatives ?
- Comment la perception d'un nouveau risque crée-t-elle de la ségrégation urbaine ?
- Les imperfections keynésiennes sont-elles déstabilisatrices ?

Ces dernières années ont été marquées par un développement important de la micro-économétrie, lié à une plus grande disponibilité des données individuelles, et une plus grande demande d'évaluation de la part des responsables politiques. La contribution de Sébastien Roux, intitulée « Approches structurelles et non structurelles en micro-économétrie de l'évaluation des politiques publiques », présente les deux types de méthodes disponibles : l'approche structurelle et l'approche non structurelle. La première se fonde sur une représentation explicite du

fonctionnement de l'économie, identifiant les paramètres dits structurels, supposés invariants, et permettant alors de générer des scénarios contrefactuels. L'impact de la politique est mesuré par l'écart entre ces scénarios et l'observation, affecté par la politique. L'approche non structurelle vise, quant à elle, à identifier les effets causaux d'une politique, en ne posant pas d'hypothèse précise sur le fonctionnement de l'économie : elle se fonde uniquement sur l'information contenue dans les données. En exposant une évaluation de l'impact des lois Aubry, Sébastien Roux montre que ces deux approches peuvent se compléter : si l'impact de la mesure sur l'emploi est positif, encore faut-il en identifier la cause. L'identification des paramètres de la demande de travail permet d'observer que l'efficacité de la mesure passe en fait par les subventions à l'emploi (baisse du coût du travail) qui l'accompagnent, l'argument keynésien de « partage du travail » étant rejeté.

L'article de Sylvie Blasco, François Fontaine et Franck Malherbet, intitulé « Améliorer l'efficacité du service public pour l'emploi », vise à analyser les canaux et l'efficacité des politiques d'aide au retour à l'emploi des chômeurs, ainsi que leur financement. Sur ce dernier point, une analyse des propositions du rapport Blanchard et Tirole [2003] est proposée : pourquoi et comment faire contribuer les entreprises à hauteur de leurs licenciements ? Mais, au-delà de l'indemnisation du chômage et de son coût, le service public de l'emploi a aussi comme mission de « réduire la distance » entre chômeurs et emplois vacants. Comme le service public pour l'emploi a connu depuis 2008 de profondes réformes, cette contribution propose de mettre en lumière les effets des expériences d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Sylvie Blasco, François Fontaine et Franck Malherbet montrent le besoin de renforcer et de repenser les modalités de cet accompagnement.

La contribution de Céline Emond, intitulée « Pourquoi transférer des actions sociales facultatives au niveau supra-communal ? », analyse la décision des établissements publics de coopération intercommunale d'adopter, ou non, des compétences sociales facultatives, en lieu et place des communes. Dans cet

article, le lien est fait entre économie spatiale, économie publique et marché du travail. En effet, la mise en place de redistributions locales facultatives peut être guidée par des objectifs électoraux, peu compatibles avec l'accroissement de l'efficacité économique. Utilisant trois sources de données, celle de la base nationale sur les intercommunalités, celle du recensement de la population, et celle de la base de flux de mobilité qui donne les flux de personnes de commune à commune réalisés depuis cinq ans auparavant en France, Céline Emond montre empiriquement que l'adoption de compétences facultatives de ce type est sous-tendue par deux explications. D'une part, il existerait des phénomènes de mimétisme entre les groupements qui s'expliqueraient principalement par la proportion d'individus mobiles entre les groupements ; d'autre part, les établissements publics de coopération intercommunale accepteraient ces compétences lorsque la mobilité des individus entre les communes qui les constituent est forte.

L'article de Marianne Bléhaut, intitulé « Risque industriel, prix des logements et ségrégation résidentielle », exploite l'accident de l'usine chimique AZF à Toulouse en 2001 comme une expérience naturelle qui a fortement influencé la perception du risque industriel par les habitants. Suite à ce choc, l'auteur montre que les prix de l'immobilier baissent à court terme (entre 2000 et 2002). En outre, le taux de vacance des zones résidentielles à risque augmente, et les revenus des ménages y résidant diminuent. Ainsi se crée une ségrégation urbaine autour de cette zone à risque.

La contribution de Florent Frémigacci, Loïc du Parquet, Pascale Petit et Guillaume Pierné, intitulée « Le mérite : un rempart contre les discriminations ? », analyse l'impact de l'introduction d'une caractéristique signalant positivement la productivité, sur la candidature à l'emploi d'un jeune. Cette contribution propose aussi de tester si cette information supplémentaire sur le CV permet de réduire les discriminations à l'embauche liées à l'origine. Sur des données de testing, il est alors montré que la mention d'une récompense au concours « Un des meilleurs apprentis de France » augmente significativement les chances de succès d'un jeune dans les professions de plombier et de serveur.

Sur la base d'une seconde campagne de testing, l'étude montre que la mention dans une candidature d'une distinction à ce concours augmente les chances d'un jeune quelle que soit son origine. Toutefois, le supplément de chances que procure cette information est plus important pour le jeune d'origine française. En outre, sur les offres en CDI, un jeune d'origine maghrébine récompensé au concours « Un des meilleurs apprentis de France » a des chances similaires à celles d'un jeune d'origine française ne faisant pas mention d'une récompense. Ce dernier résultat suggère la présence d'une discrimination liée aux préférences à la Becker.

Le dernier article, écrit par Alessandra Pizzo et intitulé « Pourquoi les frictions nominales amplifient-elles les fluctuations du chômage ? », montre que les ajustements keynésiens de court terme, liés aux rigidités nominales, sont de nature à accroître l'amplitude des fluctuations du chômage. En effet, à court terme, une hausse de la productivité augmente le chômage, avant que celui-ci ne baisse, suite aux ajustements de prix permis à moyen terme. Ainsi se succèdent dans le temps des ajustements de sens opposé, de nature à accroître la variabilité du chômage. Alessandra Pizzo montre que ce mécanisme, et une calibration raisonnable des coûts d'embauche, permettent de résoudre le « puzzle » de Shimer [2005]. Cet article suggère que les fluctuations du marché du travail sont très sensibles à la politique monétaire aux États-Unis.

L'édition de ce cinquième numéro spécial de la Revue française d'économie est issue d'un travail d'équipe qui mérite d'être salué. Les auteurs tiennent à remercier sincèrement Pierre Morin pour son soutien enthousiaste et son implication chaque année à leurs côtés. Ils remercient également chaleureusement Pascale Casati qui travaille efficacement à la correction et la mise en forme de ce numéro dans des délais toujours très serrés.

Notes

1. Elle laisse de côté les problématiques liées aux inégalités, alors que le succès médiatique de Thomas Piketty a aussi fait parler de la France. Ce champ d'investigation, déjà abordé dans l'édition 2013 de

l'école ETEPP, sera approfondi lors d'éditions ultérieures.

2. L'école thématique du CNRS « ETEPP » s'est déroulée du 24 au 28 mars 2014 à Aussois.

Références

- O. Blanchard, et J. Tirole [2003] : *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, **La documentation française**.
- P. Cahuc, O. Charlot, E. Limon et F. Malherbet [2014] : *The Taxation of Short-Term Contracts*, mimeo CREST.
- P. Cahuc, O. Charlot et F. Malherbet [2015] : *Explaining the Spread of Temporary Jobs and Its Impact on Labor Turnover*, **International Economic Review** à paraître.
- P. Cahuc, J. Tirole, F. Kramarz, S. Carcillo, M. Ferracci, F. Fontaine, J-O. Hairault, A. Landier, F. Langot, Y. L'Horty, F. Malherbet, D. Thesmar, R. Vranceanu, E. Wasmer et A. Zylberberg [2015] : les Echos, <http://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/0204260123350-pour-un-jobs-act-a-la-francaise-1106555.php?o58TBiBwETb4zikH.99>
- R. Shimer [2005] : *The Cyclical Behaviour of Equilibrium Unemployment and Vacancies*, **American Economic Review**, vol. 95 (1) pp. 25-49.