

L'évaluation des politiques publiques: application aux politiques affectant l'activité féminine

Yves de Curraize

*Maître de conférences en économie
(UPEC-Largotec)*

- Eclairer le choix et la mise en œuvre des politiques publiques (gouvernance publique)
- Dans quelle mesure les politiques sociales et fiscales affectent-elles l'offre de travail ? (gouvernance de l'emploi)
 - Quel est le coût indirect des politiques sociales de redistribution ?
 - Induisent-elles une diminution de l'activité ?
 - Est-ce également le cas des politiques fiscales induites ?
 - Quels sont les gains générés par les politiques susceptibles d'accroître l'activité ?
- Débats concernant l'activité féminine

Plan

1. Les méthodes d'évaluation
2. L'impact de l'API sur l'activité des mères isolées
3. L'école maternelle joue-t-elle un rôle de mode de garde ?

1. Les méthodes d'évaluation

- Méthodes structurelles / méthodes expérimentales
- Etudes *ex ante* / études *ex post*
- Les modèles structurels permettent de prévoir les effets de politiques futures, mais reposent sur des hypothèses fragiles

1.1 Les modèles structurels

- mesurent un comportement général, applicable à de nombreuses situations différentes et exprimé dans les termes de la théorie économique
- Exemple: la réaction des individus à un transfert social relève de l'offre de travail, déterminée par le salaire potentiel et les revenus non salariaux.
- estimation des paramètres structurels (la sensibilité au salaire et au revenu), puis simulation de l'effet de toute réforme affectant le salaire net des impôts et/ou le revenu non salarial

- Suppose de connaître le salaire potentiel de chaque individu de la base de donnée, salaire qui **n'est directement observé que chez les actifs occupés**
- Ce salaire potentiel est **estimé** pour les individus sans emploi
- Hypothèse: on suppose qu'aucune variable inobservable n'a d'influence importante sur ce salaire

- Heckman (1974, 2010), Laroque et Salanié (2000), Bargain (2004), Choné *et alii* (2004)
- Limites dues à:
 - La répartition des variables inobservables
 - La sensibilité à la forme du modèle (Blundell)
- Méthode se prêtant peu à l'interdisciplinarité

1.2 Les méthodes expérimentales

- Comparaison groupe test / groupe témoin
- Méthodes plus robustes mais on renonce à estimer un comportement général
- On se contente d'estimer l'impact d'une mesure particulière sur une variable donnée sans formaliser la nature (économique) de ce comportement

- **Les expériences contrôlées (méthode *ex ante*)**
 - Une politique publique est expérimentée à petite échelle
 - Les groupes sont construits par les évaluateurs
 - La **simple différence** de comportement entre le groupe test et le groupe témoin estime (sans biais à petite échelle) l'effet de la mesure

- Etudes sur le Self Sufficiency Project (Canada)
 - Effet positif sur l'activité des mères isolées
 - Mais l'évaluation ne tient pas compte des effets dus à l'extension de la mesure à grande échelle
- En France évaluation du RSA, couplée à une évaluation de l'aide individualisée à la recherche d'emploi
 - Pas d'effet positif significatif sur l'activité
 - Effet positif de l'aide individualisée (quid à grande échelle ?)

- **Les expériences naturelles (méthode *ex post*)**
 - On reconstitue à posteriori une «quasi expérience» évaluant un dispositif existant
 - Identifier une population non éligible au dispositif (groupe témoin), mais ayant des caractéristiques proches de la population éligible (groupe test)
 - La **différence d'évolution** entre le groupe test et le groupe témoin estime l'effet du dispositif

- Nombreuses études exploitant la mise en place du « workfare » (années 70' aux années 2000'):
 - Earning Income Tax Credit, (effet positif)
 - Working Family Tax Credit, (effet positif)
 - Prime Pour l'Emploi (effet nul ou très faible)
- Piketty lance en 1998 et 1999 les premières études de ce type en France :
 - Extension (1994) de l'APE aux mères de deux enfants: effet important sur les femmes en couple
 - Variations du taux marginal de l'IR: les réformes des années 1980 (81-82 et 86-87) n'ont pas ou ont très peu affecté l'évolution des hauts revenus (élasticité maximales de l'ordre de 0,1 à 0,2 en valeur absolue)

- **Les régressions sur discontinuité**

- On exploite une discontinuité, un seuil, dans le mode d'attribution d'un dispositif, par exemple:
 - l'âge exact (né avant ou après le 1^{er} janvier),
 - l'adresse exacte (carte scolaire),
 - le score exact (juste au dessus ou au dessous de 10 à un examen)
- Evaluation de l'effet du RMI puis du RSA sur l'activité des jeunes (de part et d'autre du seuil de 25 ans) (Bargain et Doorley (2011), Bargain et Vicard (2012)): effet nul à très faible (seuls les jeunes célibataires sans enfants et non diplômés subissent un léger effet désincitatif)

L'offre de travail des femmes

- Un certain consensus:
 - Offre de travail des mères en couple
 - Effet (positif) de l'offre de places en crèche
- Des débats :
 - Ampleur de l'effet de l'offre de places en crèche
 - Ampleur des élasticités au coût de la garde
- Deux points discutés ou peu connus (objets de ces études):
 - Effet de la scolarisation en maternelle (un mode de garde?)
 - Offre de travail des mères isolées

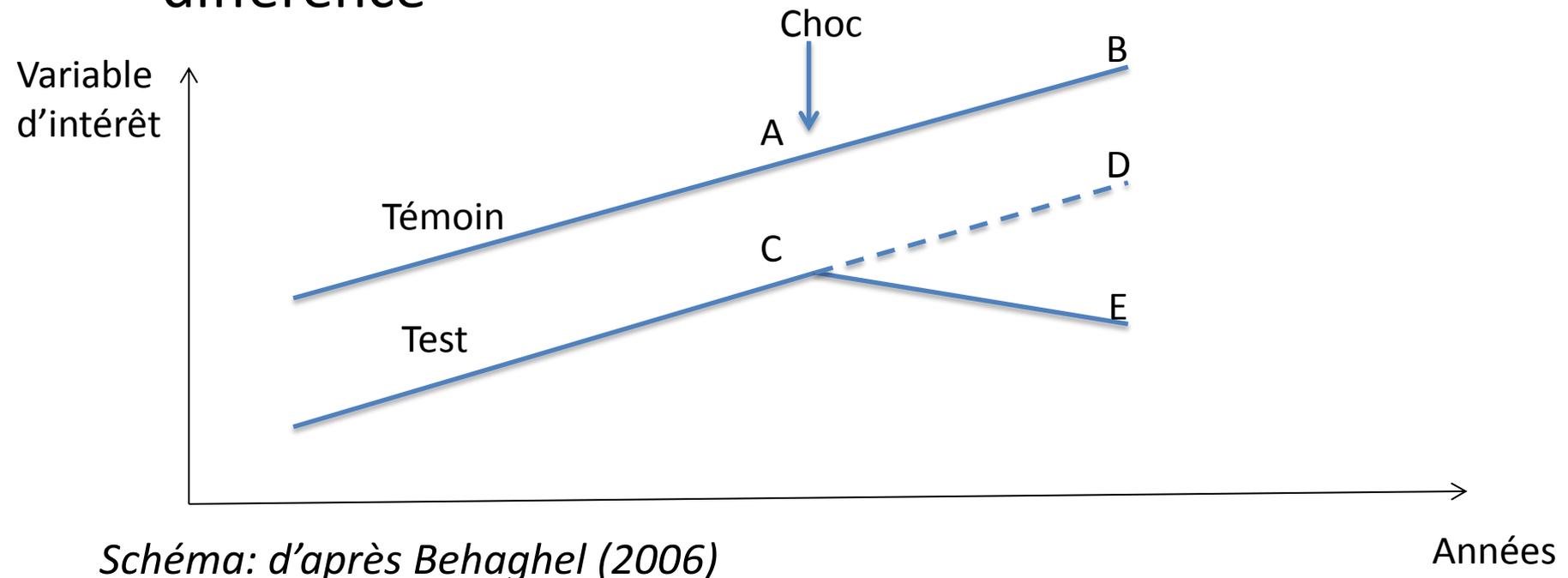
2. L'impact de l'API sur l'activité des mères isolées

- Le dispositif de l'API
 - Créée en 1976
 - Attribuée jusqu'au 3^{ème} anniversaire du benjamin
 - 1390 F lors de sa création (soit le SMIC de l'époque)
 - Allocation différentielle
 - Diminue l'incitation financière à l'emploi de 78%

- On s'attend à un fort effet négatif sur le taux d'emploi
- Sur données américaines ou britanniques: élasticités pour les mères isolées proches de celle des femmes mariées (autour de 1)
- Sur données françaises il n'y a pas de consensus :
 - 0,3 pour Choné, Le Blanc et Robert Bobée
 - 0,3 pour Laroque et Salanié
 - 0,8 pour Piketty (expérience naturelle)

2.2 La méthode utilisée

- Modèle causal de Rubin; Eissa et Liebman (1986); Piketty (1998)
- Un groupe test et un groupe témoin
- L'effet d'un choc exogène est estimé par une double différence



- Estimation de la double différence

$$P(E_i=1) = G(\alpha \cdot \text{Post}_i + \beta \cdot \text{Test}_i + \gamma \cdot \text{Post}_i * \text{Test}_i + B \cdot X_i)$$

Différence entre les deux groupes après le choc:

$$\begin{aligned} D2 &= (\alpha + \beta + \gamma) - \alpha \\ &= \beta + \gamma \end{aligned}$$

Différence entre les deux groupes avant le choc:

$$D1 = \beta$$

Double différence:

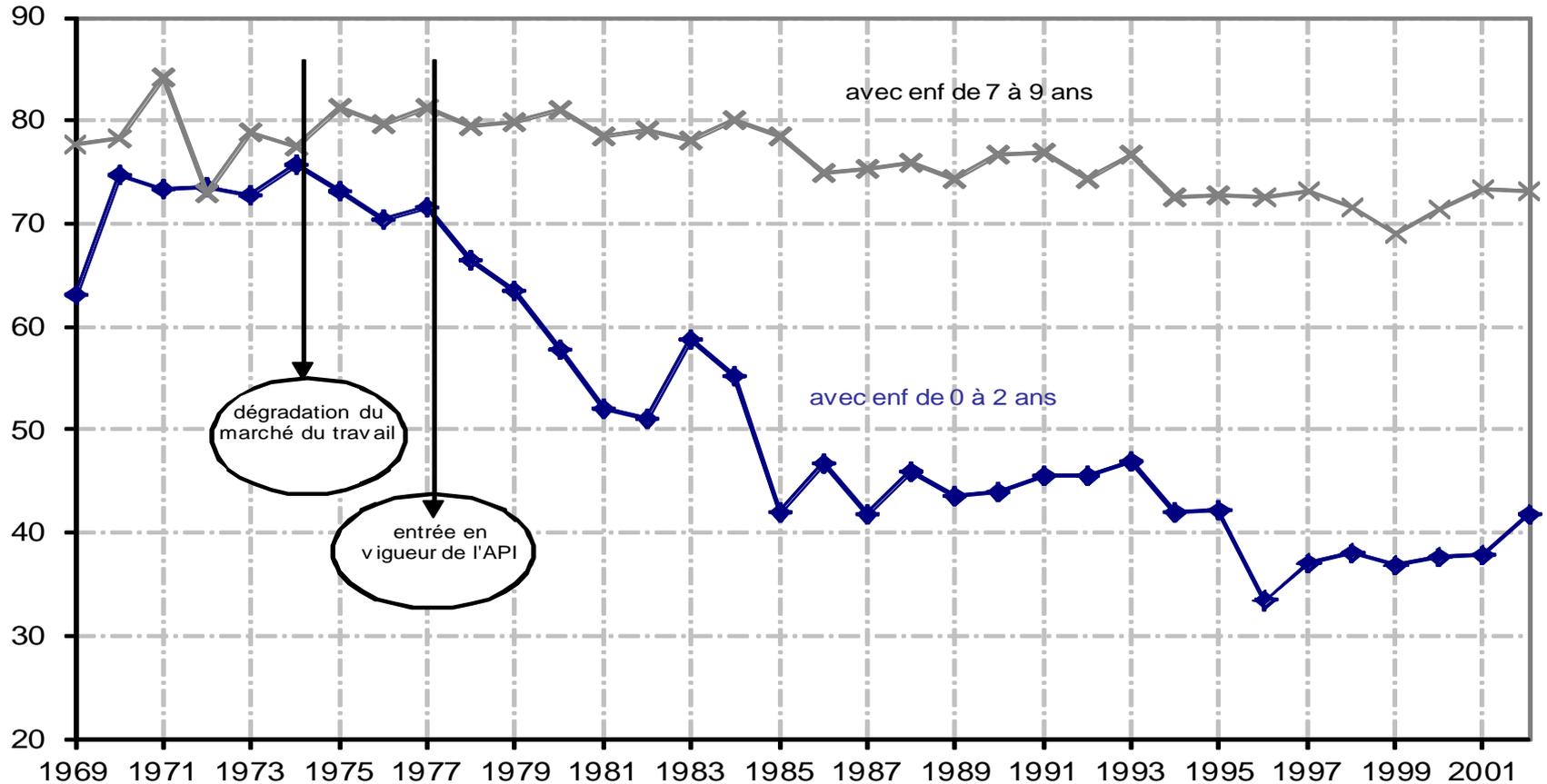
$$D2 - D1 = \gamma$$

- Le vecteur de caractéristiques individuelles permet de corriger en partie les entorses à l'hypothèse (2)
- Hypothèses identifiantes:
 - (1) Seul le groupe test est affecté par le choc
 - (2) Aucun changement autre que le choc étudié n'affecte différemment le groupe test et le groupe témoin

- Les groupes
 - Test: mères isolées dont l'enfant a moins de 3 ans
 - Témoin: mères isolées dont l'enfant a de 7 à 9 ans
- Les données (enquêtes *Emploi*)
 - Femmes de 18 à 49 ans chef de ménage ou conjointes de chef de ménage
 - 10 années d'enquête empilées (5 années de part et d'autre de l'année 1977)
 - Au total 287 161 individus (mais seulement 122 mères isolées ayant un enfant de moins de 3 ans en 1969, pour 426 en 1999, soit une population de 127 800 femmes isolées)
- Les variables de contrôle
 - âge, qualification, taille de l'agglomération, nombre d'enfants
 - Une indicatrice par année et son croisement avec les variables de contrôle

2.3 Retour sur les hypothèses de l'expérience

Taux d'emploi
(en %)



Évolution du taux d'emploi des mères isolées selon l'âge du benjamin

Champ: mères isolées âgées de 18 à 49 ans
Source: enquêtes Emploi, années 1969 à 2002, INSEE

Contrôle de l'effet différencié du chômage

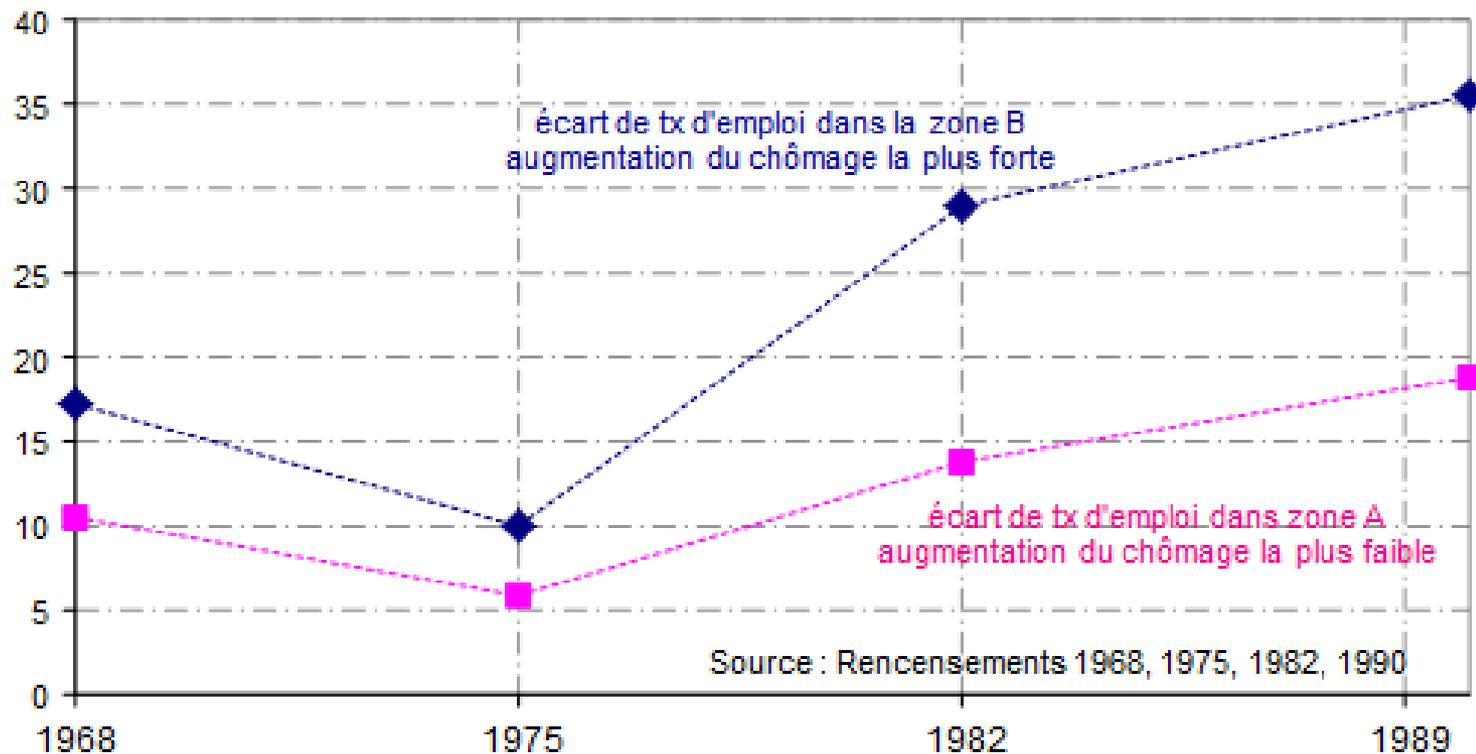
- Nouvelle équation incluant le taux de chômage féminin observé l'année t dans le département de résidence de l'individu i
- $P(E_i=1) = G (\alpha.gtest_i + \beta.postapi_i + \gamma.postapi_i * gtest_i + \eta.autre_i + \rho.postapi_i * autre_i + \vartheta.cho_i + \lambda.cho_i * gtest_i + \mu.cho_i * autre_i + C.X_i)$
- λ mesure l'effet supplémentaire du taux de chômage sur le groupe test
- L'effet de l'API est estimé à 2,24 points de taux d'emploi

Avec les données du recensement

- L'expérience est répétée à partir des données du recensement (1975 et 1982)
- Le contrôle de l'effet du chômage fait descendre la double différence à 1 point
- La taille du recensement permet d'appliquer une autre méthode: le chômage n'est pas introduit dans la régression, mais on oppose deux zones géographiques

Écart de taux d'emploi entre le groupe test et le groupe témoin selon la zone géographique

écart de taux exprimé en
pts de %



2.4 Conclusion de cette première expérience

- Le contrôle de l'effet du chômage global conduit à relativiser, dans un certain cadre, le rôle de l'incitation financière pour les mères isolées. L'introduction de l'API ne semble que très peu désinciter celles-ci à participer au marché du travail.
- En effet la baisse de 2,24 points de taux d'emploi correspond à une très faible élasticité de l'offre de travail à l'incitation financière. Rapportée à une baisse de 78% du niveau de l'incitation financière, la baisse de taux d'emploi exprimée en pourcentage du taux initial correspond à une élasticité de l'ordre de 0,04. Calculée à partir des estimations issues du recensement, elle est encore plus faible.
- Mais comment expliquer la baisse *durable* du taux d'emploi des mères isolées ?

3. L'école maternelle joue-t-elle un rôle de mode de garde ?

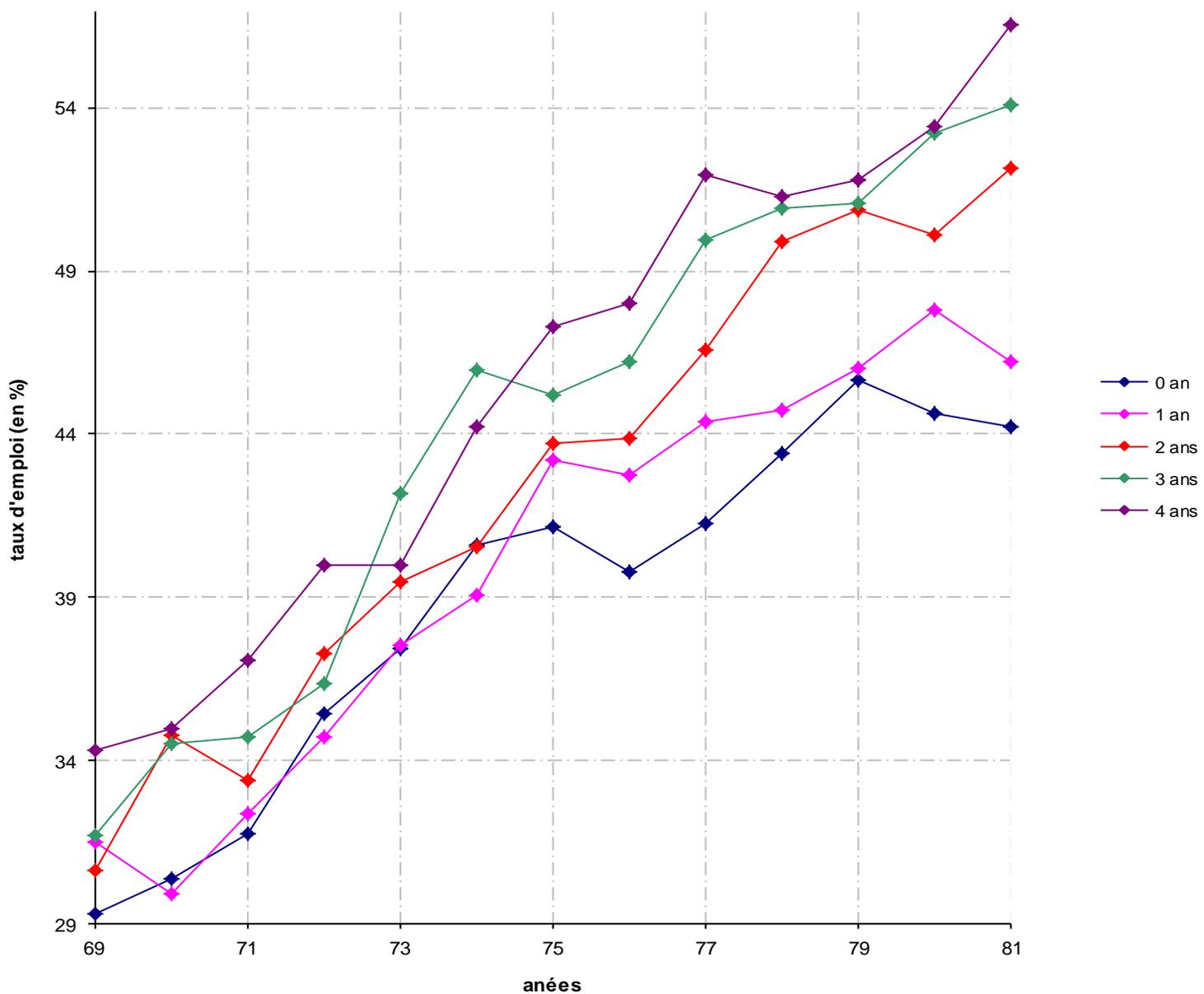
3.1 Un accès à la préscolarisation plus facile à partir de 1977

- Le nombre de places est insuffisant pour les enfants de 2 ans
- Forte baisse de la natalité en 1974-1975
- En conséquence la contrainte pesant sur la scolarisation à 2 ans se desserre à partir de 1976-1977

(le taux de scolarisation augmente de 30% en quatre ans)

- On attend un effet positif sur l'activité des mères d'un enfant de 2 ans
 - Groupe test: femmes ayant un enfant de 2 ans
 - Groupe témoin: femmes ayant un enfant plus jeune
- La double différence est significative (seuil de 10%) seulement pour les mères de 1 enfant
(+ 1,72 point de taux d'emploi à caractéristiques observables égales)
- Résultat à relativiser (les conditions de l'expérience naturelle ne sont pas entièrement remplies, comme le suggère notamment l'évolution ultérieure (après 1982) des taux d'emploi par âge du benjamin)

Taux d'emploi des femmes selon l'âge de leur plus jeune enfant (1969-1981)



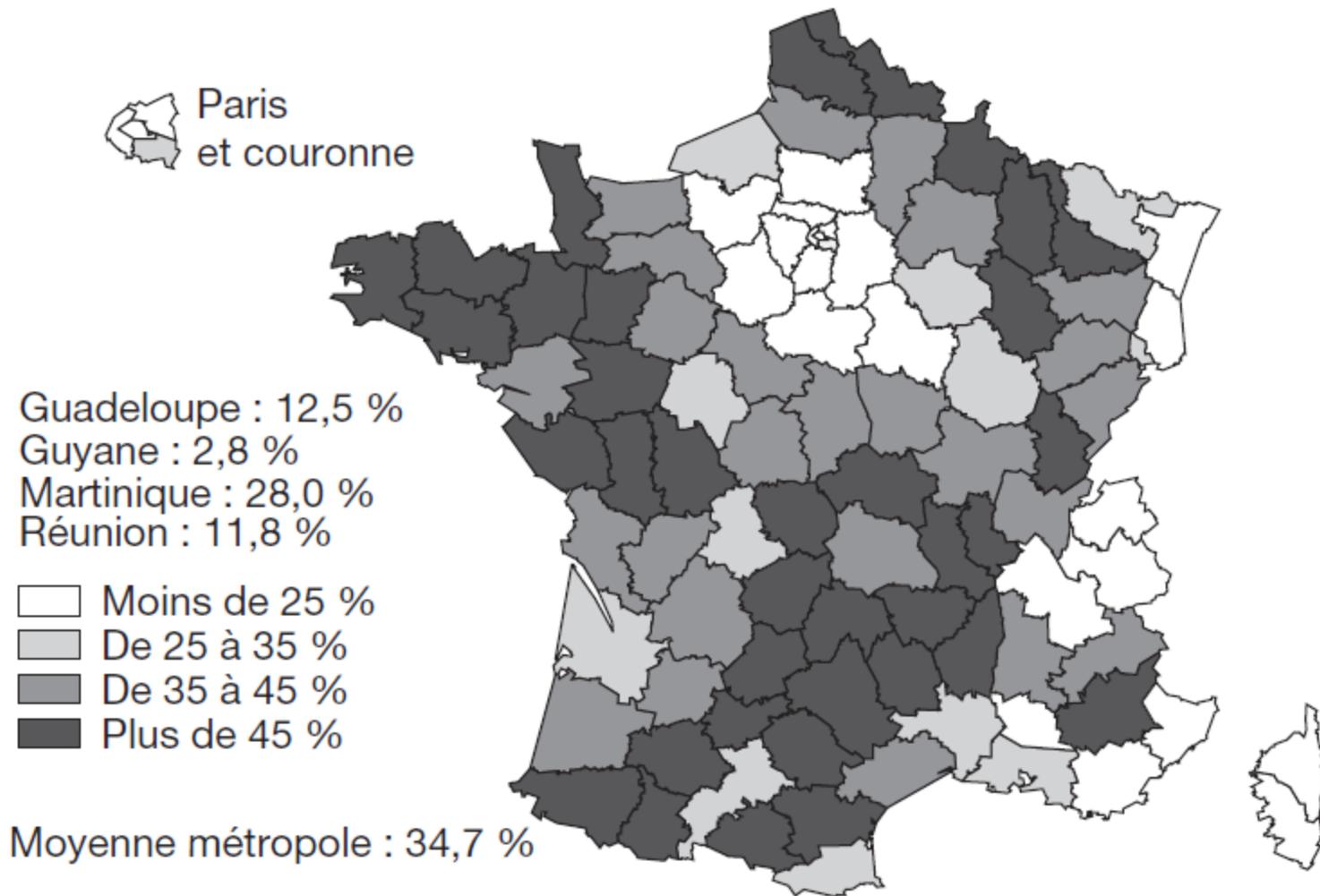
Champ : femmes de 20 à 49 ans.

Source : enquêtes Emploi, années 1969 à 1981, INSEE.

2.2 Une offre de places plus élevée dans certains départements

- Le taux de scolarisation varie de 8% dans le Bas Rhin à 64% dans le Finistère, selon une cartographie qui, selon Guy Desplanques (1982) recoupe celle de la concurrence entre l'école privée et l'école publique

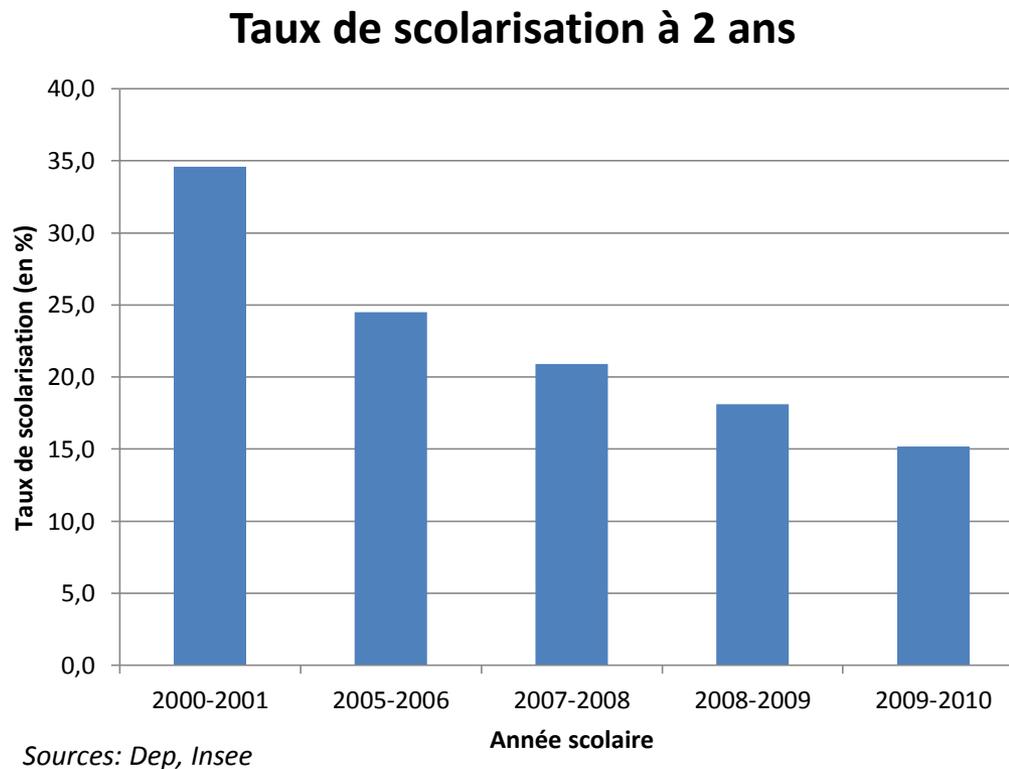
Les taux de scolarisation à 2 ans



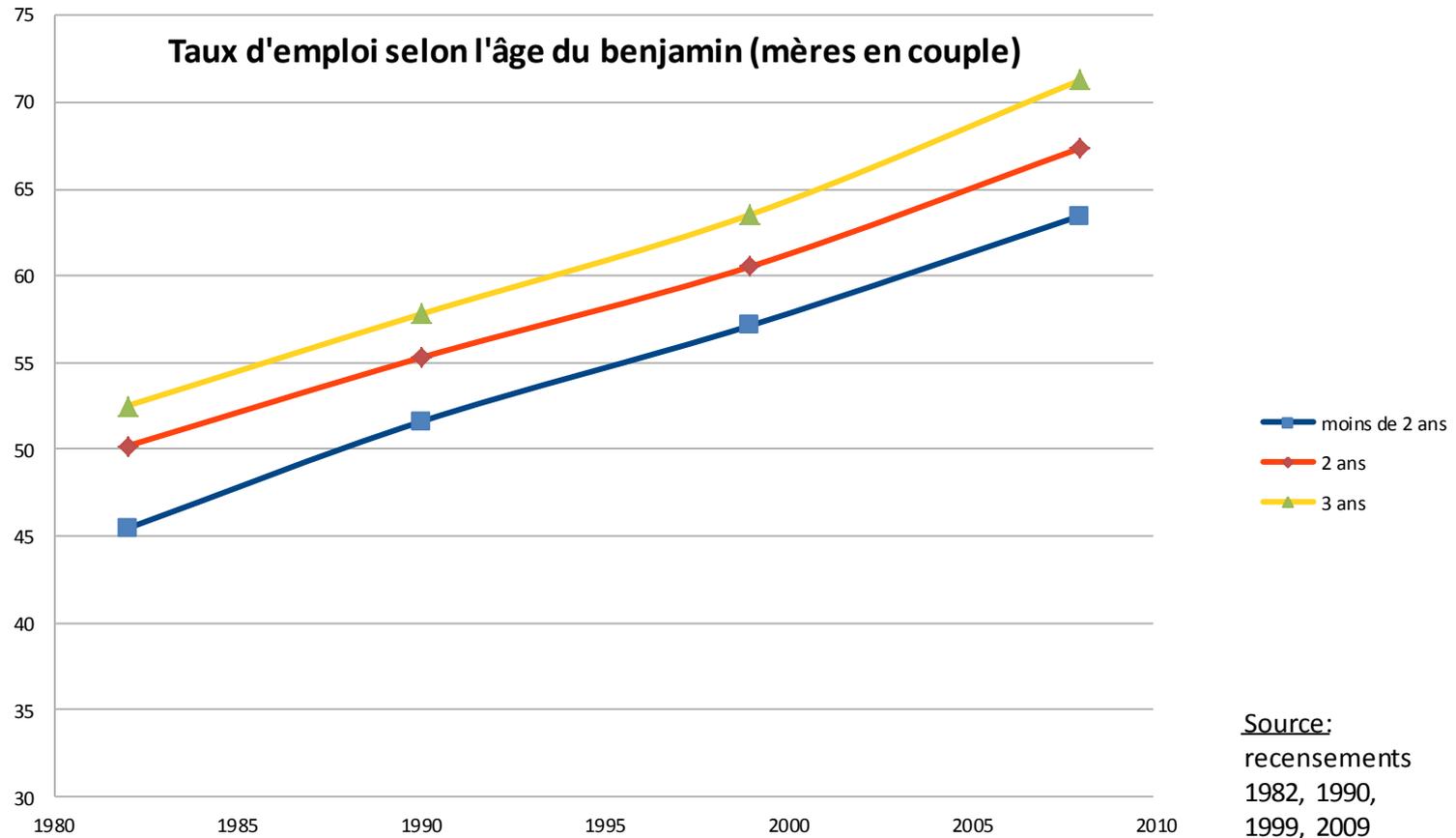
Source: Ministère de l'Education nationale, année 1997

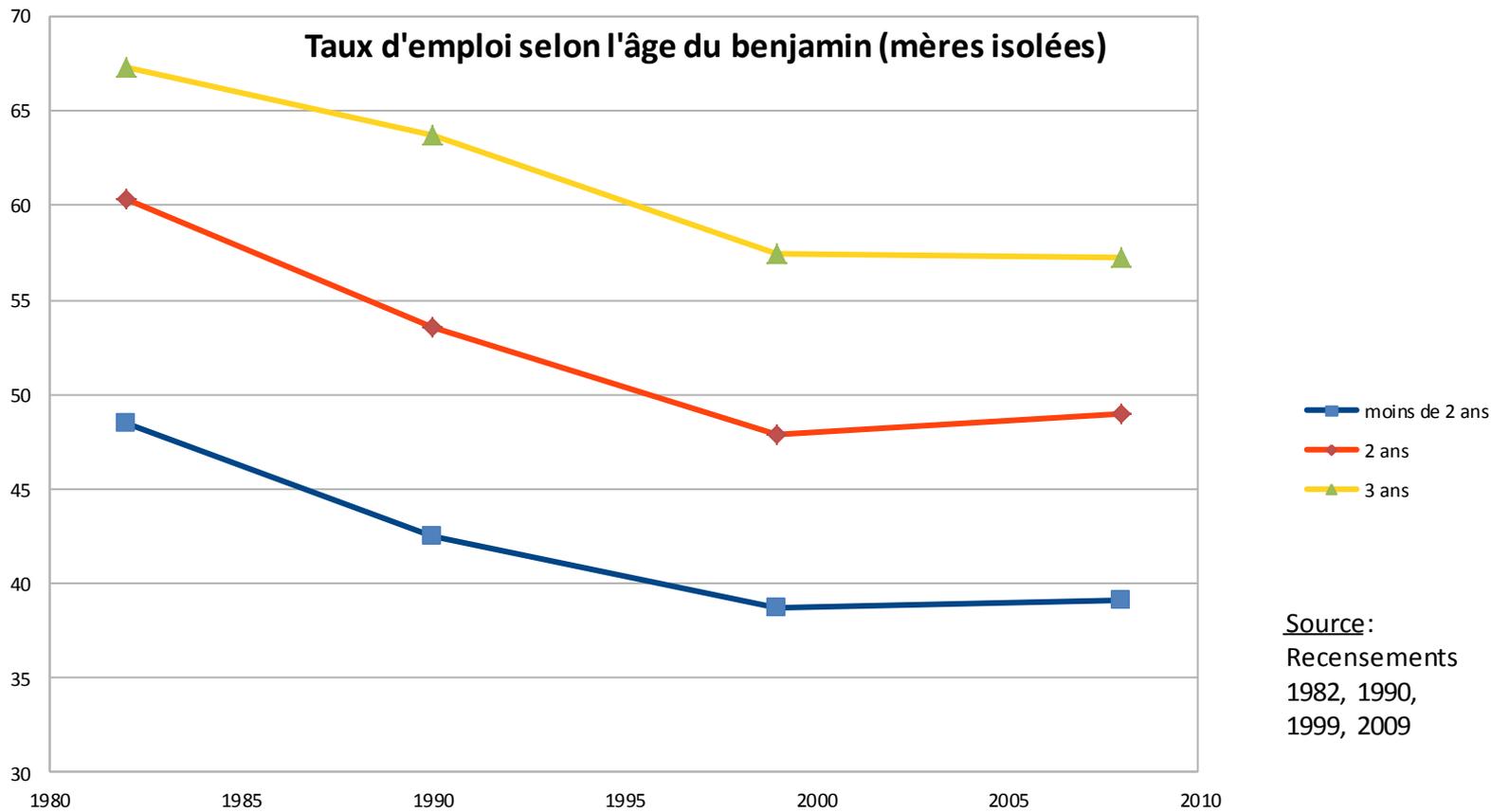
- Appartenir à une zone constituée des départements les plus scolarisés est traité comme un choc positif d'offre de scolarisation affectant le groupe test
- A caractéristiques observables égales, et en utilisant les données du recensement de 1999, la double différence:
 - N'est pas significative pour les femmes en couple
 - N'est pas significative pour les mères isolées

2.3 Une forte diminution de l'offre de place entre 2002 et 2012



2.4...qui ne semble pas avoir affecté l'évolution des taux d'emploi selon l'âge du benjamin





- Ces résultats et statistiques vont en partie dans le sens de la littérature existante:
 - Goux et Maurin (2010) :
 - Femmes en couple: effet non significatif de la scolarisation à 2 ans et à 3 ans
 - Mères isolées: effet significatif de la scolarisation à 3 ans. Faible effet de la scolarisation à 2 ans
 - Moschion (2010): l'effet de la scolarisation à 2 ans est limité à une petite partie des femmes en couple (les mères les plus qualifiées ayant plus de deux enfants)