

2. Emploi et chômage

Matthieu Lemoine et Marion Cochard

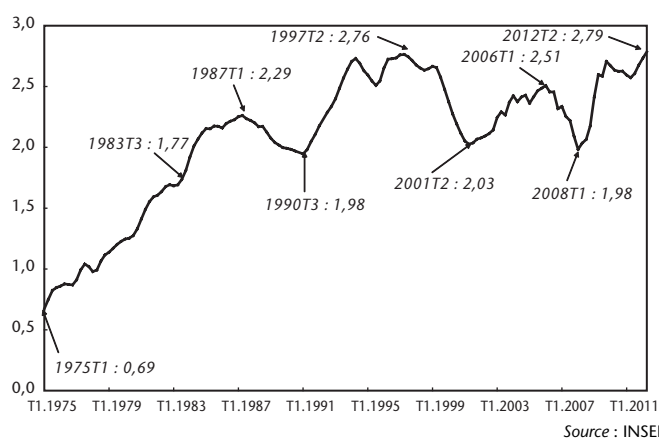
Avec 800 000 chômeurs de plus que début 2008, le taux de chômage au sens du BIT de la France métropolitaine a atteint 9,7 % au deuxième trimestre 2012 (graphique 1). La crise amorcée en 2008 a éloigné l'espoir d'un retour au plein-emploi et fait renaître de nombreuses questions. La hausse du chômage va-t-elle encore s'amplifier ? Faut-il, pour remédier à cette dégradation, aller plus loin dans la flexibilisation du marché du travail ? La crise actuelle a-t-elle modifié les caractéristiques des chômeurs français par rapport aux chômeurs européens ? Et, à l'heure où la crise de l'emploi ne semble pas s'infléchir, la stratégie européenne pour l'emploi est-elle encore à l'ordre du jour ?

Emploi, croissance et productivité

Le chômage s'est massivement développé au cours des années 1970 et s'est maintenu au-delà de la barre des 2 millions depuis 1984. Cela n'a pas empêché des baisses temporaires sur les périodes 1987-1990, 1998-2001 et 2006-2007, qui ont généralement coïncidé avec des périodes de reprise de l'activité. À court terme, l'emploi est essentiellement déterminé par les variations de l'activité économique, mais l'ajustement n'est pas immédiat. L'impact de la croissance sur l'emploi est amorti par un cycle de productivité : les entreprises n'ajustent pas immédiatement leurs effectifs aux besoins de la production, mais préfèrent recourir à la flexibilité interne, en ajustant les rémunérations salariales variables et le temps de travail *via* les heures supplémentaires, les congés imposés ou le

Graphique 1. Chômage au sens du BIT depuis 1975

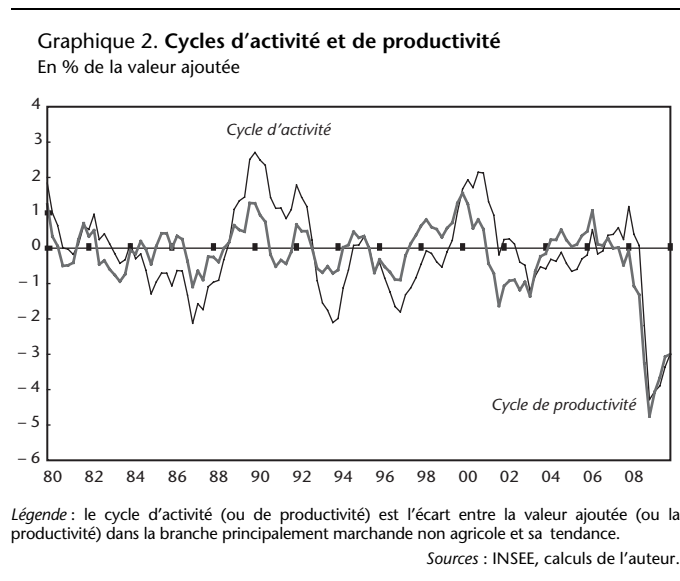
En millions de personnes, CVS, France métropolitaine



chômage partiel. Si l'ajustement *via* les heures supplémentaires a vraisemblablement été modéré lors de cette crise, les entreprises ont en revanche utilisé de tous les autres leviers du temps de travail, à commencer par le chômage partiel, dont le dispositif a été étendu.

Les entreprises ne vont ajuster leurs effectifs que si le rebond ou le creux conjoncturel s'avère durable. C'est pourquoi la productivité du travail s'accélère lors des phases de reprise et se réduit lors des ralentissements conjoncturels (graphique 2). La modification du rythme de croissance a donc des effets retardés sur l'emploi, et la croissance de la productivité du travail fluctue à court terme. Ainsi, les entreprises n'ont commencé qu'à la mi-2009 à rétablir leur productivité, qui avait été dégradée par la crise économique et financière de 2008. Mais la rechute de l'économie française a conduit à un nouveau creusement du cycle de productivité (graphique 2), ce qui laisse augurer d'une situation durablement dégradée du marché du travail.

Structurellement, les politiques d'allègement de charges et de réduction du temps de travail ont enrichi la croissance en emplois. La productivité du travail par tête a fortement ralenti au cours des années 1990 (2,6 % de 1980 à 1992, contre 1% de 1993 à 2002,



voir section I.1.b), alors qu'elle a connu pendant la même période une accélération aux États-Unis. Ces politiques n'ont cependant pas empêché l'emploi industriel de baisser pendant la même période. Peut-on pour autant parler de désindustrialisation ?

Mutation de l'emploi de l'industrie vers les services

S'il y a bien eu un transfert massif des emplois du secteur industriel vers celui des services au cours des trente dernières années (tableau 1), la baisse de l'emploi industriel (- 2,1 millions d'emplois de 1980 à 2011) ne correspond pas à une désindustrialisation — du moins jusqu'au déclenchement de la crise actuelle — puisque la part de l'industrie dans la valeur ajoutée (en volume aux prix de 1995) est restée stable autour de 15,5 % sur la période.

L. Demmou [2010] explique cette baisse de l'emploi industriel à la fois par des gains de productivité, la concurrence étrangère renforcée par l'ouverture aux échanges internationaux et une réorganisation générale du système productif avec un recours croissant à

Tableau 1. Emploi par branche entre 1980 et 2010
En millions d'emplois

	1980	2011	Évolution
Agriculture	1,9	0,7	- 1,2
Industrie	5,3	3,2	- 2,1
Construction	1,9	1,8	- 0,1
Services marchands	8,4	13,3	4,9
<i>Dont services aux entreprises</i>	1,5	3,5	2,2
Services administrés	5,2	7,8	2,6
Ensemble	22,8	26,9	4,1
<i>Dont salariés</i>	19,2	24,5	5,3

Source : INSEE.

l'externalisation d'une partie des activités industrielles vers les secteurs des services. Les entreprises externalisent leur comptabilité, leur logistique, l'entretien et la maintenance de leurs locaux. Selon Daudin et Levasseur [2005], le recours à l'intérim et à l'externalisation expliquerait 28 % des pertes d'emplois industriels globalement observées de 1980 à 2002, soit 1,1 million d'emplois industriels. Demmou [2010] confirme ce diagnostic pour la période 1980-2007, mais note que le phénomène d'externalisation est en voie d'être achevé, puisque sur la période 2000-2007, seules 5 % des destructions d'emplois peuvent lui être imputées alors que l'impact de la concurrence internationale prend de l'ampleur.

Mais l'industrie a été particulièrement affectée par la crise amorcée en 2008, et sa part dans la valeur ajoutée a chuté à 13,8 % en 2011, tandis que 300 000 emplois industriels étaient détruits (*cf.* section I.2.c). De même que les crises pétrolières ont affecté l'industrie jusqu'au milieu des années 1980, la crise actuelle pourrait être à l'origine d'une nouvelle phase de désindustrialisation.

Tableau 2. Répartition des effectifs salariés selon la taille des entreprises

Taille des entreprises	Années	Moins de 20 sal.	De 20 à 499 sal.	Plus de 500 sal.	Toutes tailles
Nombre d'établissements	1980	1 018,7	109,4	2,1	1 130,2
	2010	1 443,9	140,5	1,8	1 586,6
Parts de l'emploi	1980	30,3	51,7	18,0	100,0
	2010	36,2	53,1	10,8	100,0

Source : Unédic.

Le développement de la sous-traitance de services généraux par de nombreuses entreprises a engendré un changement de structure de l'emploi salarié par taille d'entreprise (tableau 2). La part de l'emploi salarié dans les grandes entreprises (plus de 500 salariés) a diminué de 18,0 % en 1978 à 10,8 % en 2010. En contrepartie, l'emploi des petites entreprises (moins de 20 salariés) a progressé de 30,3 % à 36,2 % pendant la même période.

Précarité du marché du travail

La France a connu une forte précarisation de l'emploi au cours des années 1990. La part de l'emploi temporaire dans l'emploi total (contrats à durée déterminée, intérim et contrats aidés) est en effet passée de 10,6 % de l'emploi salarié en 1990 à 15,2 % en 2011 (tableau 3). L'importance acquise par ce type d'emplois, et notamment l'intérim, a conduit à un ajustement de l'emploi plus rapide au début de cette crise que lors des précédentes, en témoigne la baisse conséquente de la part de l'emploi temporaire en 2009 (13,5 %). Cette précarisation du marché du travail se traduit en outre par le raccourcissement de la durée de ces contrats temporaires : la part des CDD de moins d'un mois dans le total des intentions d'embauche recensées par l'ACOSS est en effet passée de 35 % à plus de 67 % entre 2000 et 2011.

Tableau 3. **Emploi à temps partiel et emploi temporaire**
En %

	Emploi à temps partiel (en % de l'emploi total)		Emploi temporaire ¹ (en % de l'emploi salarié)	
	1990	2011	1990	2011
France	11,8	17,6	10,6	15,2
Allemagne	14,9	25,7	10,5	14,8
Italie	4,7	15,2	5,2	13,4
Royaume-Uni	20,8	25,5	5,1	6,0
Union européenne ²	13,1	18,8	10,3	14,0

1. L'emploi temporaire comprend notamment les CDD et l'intérim.

2. L'Union européenne comprend 12 pays en 1990 et 27 pays en 2010.

Source : Eurostat.

Cette montée en puissance de l'emploi temporaire se retrouve dans les autres pays de l'union européenne : sa part dans l'emploi salarié a atteint en moyenne 14 % en 2011. L'emploi à temps partiel a également connu une nette progression (de 5,8 et 5,7 points) en France et en Europe au cours de la même période pour atteindre respectivement 17,6 % et 18,8 % en 2011.

Le plus fort recours aux contrats temporaires, conjugué à l'annualisation du temps de travail suite aux accords sur les 35 heures (qui ont concerné 65 % des salariés dans les entreprises de plus de 10 salariés), a rendu le marché du travail plus flexible : les entreprises peuvent s'ajuster plus rapidement à la conjoncture¹.

Le développement des emplois temporaires, rendu possible par l'assouplissement de l'encadrement juridique des contrats de travail (ordonnance du 11 août 1986), a conduit à un marché du travail dual avec des salariés protégés et d'autres enchaînant chômage et emplois précaires. Mais les contraintes institutionnelles qui empêchent le renouvellement des CDD au-delà d'une durée globale de 18 mois (sauf quelques cas particuliers) ont limité cette dérive. Et le CDD fonctionne pour certains comme un sas vers l'emploi stable : un tiers des salariés en CDD en mars 2001 ont trouvé un CDI un an plus tard, alors que, parmi les chômeurs, seulement 13 % ont trouvé un emploi stable [Cancé et Fréchou, 2003].

L'accord de modernisation du marché du travail, signé par les partenaires sociaux le 11 janvier 2008, suit une logique de flexi-sécurité, c'est-à-dire recherche à la fois plus de flexibilité en cas de sortie d'emploi et plus de protection pour les personnes perdant leur emploi. Les principales mesures sont les suivantes :

- pour le CDI, un nouveau mode de licenciement, la rupture conventionnelle (en échange d'une plus forte indemnité de rupture, le salarié donne son accord au licenciement), le doublement de l'indemnité minimale de rupture (1/5^e de mois par année de présence) et un allongement d'un mois de la période d'essai ;

- un nouveau CDD à « objet défini » réservé aux ingénieurs et aux cadres, d'une durée comprise entre 18 à 36 mois, dont l'échéance est déterminée par la fin d'un projet ;

- la portabilité des complémentaires santé/prévoyance pour un tiers de la durée d'indemnisation (trois mois en cas d'indemnisation courte) ;

1 À l'aide d'estimations d'équations d'emploi, Cochard *et alii* [2011] montrent ainsi que si le marché du travail est, comme attendu, moins flexible en France qu'aux États-Unis et en Espagne, il y est en revanche plus réactif que dans les autres pays européens, y compris au Royaume-Uni.

— quelques mesures pour les jeunes de moins de 25 ans (prise en compte du stage de fin d'études dans la durée de la période d'essai et création d'une prime forfaitaire d'assurance chômage).

Ces mesures de flexibilisation visent à limiter pour les entreprises les coûts juridiques de licenciement, en cas de contentieux aux prud'hommes. Selon les comparaisons internationales menées par l'OCDE [2004], de moindres coûts de licenciement n'auraient pas d'impact significatif sur le niveau global du chômage, mais permettraient de réduire le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. En ce qui concerne la rupture conventionnelle, il n'est pas certain que les coûts juridiques soient réduits dans la mesure où, après homologation de la rupture par le directeur départemental du travail, les litiges restent de la compétence du conseil des prud'hommes.

Tableau 4. Principales caractéristiques du chômage en 2011

En moyenne annuelle, en %

	Fr.	All.	It.	R.-U.	UE 27
Taux de chômage pour	9,3	6,0	8,5	7,2	9,7
– les femmes	9,7	5,7	9,7	7,4	9,8
– les jeunes	22,0	8,6	29,1	21,1	21,3
– les peu diplômés	15,2	13,4	10,8	14,6	16,7
Chômage (en millions),					
dont parts (en %) du chômage	2,6	2,5	2,1	2,5	23,0
– féminin	50,2	43,8	47,7	41,9	46,0
– de longue durée	41,1	47,6	51,3	33,4	42,7
– des jeunes	22,9	16,3	22,9	38,3	22,9

Légende : les taux de chômage sont les taux harmonisés pour les personnes ayant de 15 à 64 ans et non ceux du BIT couramment utilisés. Le chômage de longue durée concerne les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an. Les jeunes ont entre 15 et 24 ans. Les peu diplômés ont un niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire au plus le BEPC dans le cas français.

Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail.

Portrait des chômeurs français

Les 2,6 millions de chômeurs français au sens du BIT ont-ils des caractéristiques (sexe, âge) et des situations (durée du chômage) comparables aux autres chômeurs européens ? D'abord, le chômage français est plus féminin qu'ailleurs en Europe (50,2 % contre 46 %, tableau 4). Ensuite, la proportion de chômeurs de

longue durée est du même ordre de grandeur en France qu'en Europe (41,1 % contre 42,7 %).

Le chômage des jeunes

Parmi les jeunes actifs, le taux de chômage est très élevé : il atteignait 22 % pour les moins de 25 ans en 2011, contre 9,3 % toutes classes d'âge confondues (tableau 5). Cet écart de 12,7 points s'explique presque pour moitié par la recherche du premier emploi qui a lieu en moyenne à 21 ans. Selon l'enquête Génération 2007 du CEREQ, pour les 22 000 jeunes interrogés sortis de formation initiale en 2007, le taux de chômage était, au bout de trois ans de vie active, de 18 %, alors que le taux de chômage des jeunes dans leur ensemble était alors de 22,5 %.

Le reste de l'écart s'explique par le processus d'insertion par lequel passent les jeunes. L'emploi d'un jeune s'interrompt en moyenne une fois sur trois au cours d'une année, contre environ une fois sur dix pour la population dans son ensemble [Cordellier, 2006]. Ils peinent en effet à décrocher un emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) : seuls 30 % de la génération 2004 accèdent directement à un CDI. De plus, l'accès au CDI ne marque pas la fin du parcours d'insertion : 35 % des jeunes qui y accèdent le quittent ensuite au cours de leurs trois premières années de vie active. Étant globalement moins insérés dans l'emploi, les jeunes sont les premiers touchés en cas de dégradation de la conjoncture. Leur situation s'est particulièrement détériorée lors de cette crise, en raison de la disparition des dispositifs de préretraite, qui a entraîné un maintien exceptionnel de l'activité des seniors. Ainsi, le taux de chômage des jeunes a augmenté de 3,1 points entre 2007 et 2011, contre 1,3 point pour le chômage dans son ensemble.

Mais le haut niveau du taux de chômage des jeunes ne signifie pas que les jeunes chômeurs soient particulièrement nombreux en France. En effet, la plus longue durée des études françaises ne laisse qu'un tiers des jeunes sur le marché du travail, si bien que la part des jeunes au chômage s'élève à 8,4 %, ce qui est inférieur à la moyenne européenne qui est de 9,1 %. Selon Brunet [2004], même si les jeunes Français travaillent moins parallèlement à leurs études, leur processus d'insertion s'avère assez proche, après leur formation initiale, de celui des jeunes Européens.

Tableau 5. **Chômage des jeunes en Europe en 2011**
En %

	Taux de chômage		Part du chômage	
	15-24 ans	15-64 ans	15-24 ans	15-64 ans
France	22,0	9,3	8,4	6,9
Allemagne	8,6	6,0	4,5	4,6
Italie	29,1	8,5	8,0	5,3
Royaume-Uni	21,1	8,2	12,4	6,2
UE 27	21,3	9,7	9,1	6,9

Légende : le taux de chômage rapporte le nombre de chômeurs d'une classe d'âge (de 15 à 24 ans ou de 15 à 64 ans) à la population active associée. La part du chômage rapporte le nombre de chômeurs aux effectifs globaux de la classe d'âge.

Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail.

Le chômage des non-qualifiés

Les non-qualifiés, définis ici comme les personnes ayant le moins de diplômes², sont particulièrement touchés par le chômage. En 2011, ils représentaient 38,3 % des chômeurs et connaissaient un taux de chômage de 15,2 % (tableau 4). Pour impulser l'emploi des non-qualifiés, les gouvernements successifs mènent depuis 1993 une politique d'exonération de charges sociales sur les bas salaires, qui a représenté plus de 21 milliards d'euros en 2008. Cette politique repose sur la thèse selon laquelle le coût du travail, déterminé par le niveau du SMIC et des cotisations sociales, pèserait sur la demande de travail des entreprises. Le SMIC ayant pour vocation de protéger les salaires des non-qualifiés, le coût du travail a été abaissé par des franchises de cotisations en bas de l'échelle des salaires (voir encadré). Les charges sociales des employeurs représentent aujourd'hui 20,2 % du salaire brut au niveau du SMIC et 46,2 % à partir de 1,6 SMIC. De ce fait, le coût du travail au niveau des bas salaires représente 43 % du coût du travail au niveau du salaire moyen ; ce ratio a ainsi été ramené à celui observé aux États-Unis (tableau 5) ; et la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total, qui était en chute au cours des années 1980, s'est redressée depuis.

² Personnes de niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire ayant au plus le BEPC dans le cas français.

Les politiques de l'emploi

Les différentes mesures d'allègement de charges en France

La période 1993-1999 a vu en France la succession de plusieurs mesures d'allègement du coût du travail. En 1993, les cotisations familiales employeurs ont fait l'objet d'une exonération totale pour les salaires inférieurs à 1,1 SMIC et de moitié pour les salaires inférieurs à 1,2 SMIC. Cette disposition a ensuite été intégrée dans un dispositif de réduction dégressive de toutes les cotisations de Sécurité sociale pour les bas niveaux de salaire. La « ristourne », introduite en octobre 1996, prévoit un allègement de charges dégressif. Cet allègement est maximal au niveau du SMIC et nul pour les salaires dépassant 1,33 SMIC. Les seuils d'exonération étant définis en termes de salaire mensuel, la mesure constituait un encouragement à l'emploi à temps partiel pour une plage assez large de niveau de salaire horaire.

La politique favorisant la baisse de la durée du travail

À partir de juin 1996, la loi Robien renforce de manière très significative les incitations à la réduction collective de la durée du travail en accordant un allègement de 40 % des charges sociales la première année, puis 30 % les six années suivantes, aux entreprises qui réduisent de 10 % la durée du travail soit en embauchant 10 % de salariés en plus, soit en évitant de licencier. La première loi Aubry, votée en juin 1998, annonce la baisse de la durée légale le 1^{er} janvier 2000 et définit les incitations accordées aux entreprises qui, avant cette échéance, réduisent de 10 % leur durée de travail et embauchent 6 % de salariés en plus. Ces aides sont forfaitaires et dégressives dans le temps (1 374 euros la première année pour chaque salarié) et étaient prévues pour sept années. Cette loi incite à des négociations de réduction du temps de travail collectif sans baisse des salaires. Le 19 janvier 2000, la loi « Aubry II » est instaurée pour l'ensemble des entreprises passées aux « 35 heures » par accord négocié comprenant certaines clauses et un nouvel allègement pérenne sur les bas salaires se substituant à la réduction unique dégressive jusqu'à 1,7 SMIC. Adopté par le Parlement le 18 décembre 2002, le projet de loi Fillon, assouplit les lois Aubry sur les 35 heures en augmentant le contingent d'heures supplémentaires (de 130 à 180 heures par an) et n'incite plus les entreprises à réduire le temps de travail. Elle met en place une réduction de cotisations patronales accessible à tous les employeurs, à l'exception de l'État et des collectivités locales, sans conditions de durée du temps de travail. Cette nouvelle réduction est calculée en fonction de la rémunération horaire. Elle remplace les allègements « Aubry II » ainsi que la réduction dégressive de cotisations sur les bas salaires.

La défiscalisation des heures supplémentaires

Mise en place en octobre 2007 dans le but d'accroître le pouvoir d'achat des salariés, la loi TEPA comprend un dispositif d'exonération de charges sur les heures supplémentaires, incitant à augmenter la durée du travail. À compter du 1^{er} août 2012, cette mesure ne concerne plus que les entreprises de moins de 20 salariés. Cette mesure introduit une réduction forfaitaire des charges patronales de 1,50 euro par HS effectuée et propose l'alignement des HS sur le taux minimal de

25 %. Pour les salariés à temps complet, cette mesure propose un aménagement de l'allègement « Fillon », de façon à neutraliser l'effet des HS sur le taux d'exonération. Pour ce faire, le nombre d'HS, entrant dans le calcul du salaire horaire, est pris en compte en incluant le taux de majoration qui leur est appliqué.

Selon la DARES, cette politique aurait créé environ 170 000 emplois entre 1994 et 1999. Entre 1998 à 2002, des allègements supplémentaires ont accompagné les 35 heures et cette politique globale aurait créé environ 350 000 emplois. Mais la dégressivité des allègements engendrerait aussi des effets pervers en termes de trappe à bas salaire, c'est-à-dire de désincitation à augmenter les salaires des personnes employées au SMIC ou légèrement au-dessus (cf. section II.1).

En développant l'emploi peu qualifié, cette politique a baissé la productivité du travail. Ces salariés ont été principalement employés dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre (services). La politique de l'emploi a ainsi amplifié les mutations de l'emploi discutées précédemment et contribué au ralentissement de la productivité. Mais elle a en même temps augmenté le taux d'emploi et a donc augmenté la position française en termes de PIB par tête.

La faible activité des seniors

En 2011, le taux d'activité des seniors (44,4 % pour les 55-64 ans) reste faible, à la fois en comparaison à d'autres tranches d'âge (70,4 % pour les 15-64 ans) et à la moyenne européenne (50,9 %). Cela s'explique en grande partie par les dispositifs de préretraite qui ont permis de gérer les mutations industrielles dans les années 1980, relayés ensuite par les dispenses de recherche d'emploi (DRE). Ajoutés à un âge légal de départ à la retraite relativement jeune (60 ans dans le privé jusqu'en juillet 2011), ces dispositifs conduisent à un âge moyen de retrait du marché du travail plus faible en France (59,3 ans, en 2008) que pour la moyenne européenne (61,5 ans). Ces éléments se combinent avec la situation dégradée du marché du travail et au comportement des entreprises qui privilégient les salariés jeunes. En conséquence, le chômage des seniors n'est pas plus haut que la moyenne (6,5 % en 2011, pour les 55-64 ans), mais il signifie un retrait plus probablement définitif du marché du travail : les chances de retour à l'emploi sont plus faibles et la durée

moyenne du chômage plus longue (10,9 mois pour les plus de 50 ans et plus, contre 7,5 pour les 25-49 ans, en mars 2008).

En instaurant une surcote pour les années cotisées au-delà de 60 ans et de quarante-deux ans de cotisation, la réforme de 2003 du système de retraite a renforcé les incitations au report du départ en retraite. La contribution Delalande, qui taxait les licenciements des personnes de plus de 50 ans et pouvait en conséquence décourager le recrutement des personnes de cette catégorie, a quant à elle été supprimée le 1^{er} janvier 2008. Par ailleurs, les préretraites publiques et les DRE ont été supprimées (entre 55 et 59 ans, les inactifs non retraités en préretraites ou DRE représentaient 115 000 personnes mi-2012, contre 455 000 fin 2007). Enfin, la réforme des retraites de 2010 prévoit le recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans d'ici 2017, et a commencé à jouer sur l'activité des seniors dès 2011.

Si le taux d'activité des plus de 55 ans n'a connu pour l'instant qu'une progression limitée (+ 3,7 points entre 2005 et 2011), le maintien des seniors sur le marché du travail lors de cette crise tranche avec les politiques malthusiennes de réduction de la population active pratiquées jusqu'à aujourd'hui. Les exemples de la Finlande et de la Suède montrent l'importance d'une mobilisation au niveau des entreprises, les partenaires sociaux fixant ensemble une stratégie d'aménagement des carrières, des conditions de travail et de formation [OFCE, 2007]. Enfin, le plein-emploi et la baisse du chômage structurel sont des pré-requis essentiels pour réussir l'augmentation de leur taux d'activité.

La stratégie de Lisbonne est-elle encore à l'ordre du jour ?

Après les politiques de retrait d'activité des années 1980 et d'enrichissement de la croissance en emploi des années 1990, face à la perspective d'un retour au plein-emploi, la stratégie européenne pour l'emploi, définie à Lisbonne en 2000, a marqué une rupture en substituant à un objectif de baisse du taux de chômage, une hausse du taux d'emploi (tableau 7). Cet objectif consiste à faire de l'Europe une économie de la connaissance, c'est-à-dire à augmenter la croissance en investissant dans la recherche.

La hausse du taux d'emploi devait augmenter la croissance potentielle et faciliter le financement des comptes sociaux. Le plein-emploi semblant accessible à cette époque, la nouvelle stratégie consistait à diminuer les dépenses « passives », c'est-à-dire à revenir

sur les divers dispositifs incitatifs aux retraits d'activité mis en place dans les années 1980 et à diminuer les indemnités chômage. En contrepartie, l'activation des dépenses pour l'emploi — c'est-à-dire les allègements de charges sociales, le suivi personnalisé des chômeurs et les actions de formation — devait être renforcée.

La complexité de la stratégie de Lisbonne réside dans l'articulation entre ces deux objectifs : l'augmentation de la croissance potentielle suppose un retour préalable au plein-emploi. Mais les politiques de retour au plein-emploi ne doivent pas amputer le potentiel de production, comme cela a été le cas avec les retraits d'activité. En outre, l'activation des dépenses d'assurance chômage a un coût important, particulièrement en situation de fort chômage (tableau 6).

Tableau 6. Comparaison des dépenses publiques pour l'emploi
En % du PIB en 2010

	Fr.	All.	R.-U.
Services de placement des chômeurs	0,30	0,38	0,34
Formation professionnelle	0,38	0,31	0,02
Subventions à l'emploi	0,40	0,18	0,02
Indemnisation chômage	1,45	1,28	0,32
Préretraites	0,01	0,05	—
Total	2,59	2,28	0,71
Mesures actives	1,14	0,94	0,38
Mesures passives	1,46	1,34	0,32

Légende : les mesures passives regroupent les dépenses d'assurance chômage et de pré-retraite. Les mesures actives regroupent les autres dépenses.

Sources : OCDE, calculs OFCE.

Au sein des dépenses actives, les priorités sont différentes selon les pays. En France, en raison du haut niveau du salaire minimum relativement au salaire moyen, les dépenses pour l'emploi sont d'abord consacrées aux allègements de charges pour abaisser le coût du travail des peu qualifiés. Au cours de la crise, l'ensemble des moyens de la politique de l'emploi ont mécaniquement gonflé avec le nombre de chômeurs. L'Allemagne, qui met traditionnellement l'accent sur la formation professionnelle, consacre désormais plus de ressources à l'accompagnement des chômeurs, se rapprochant ainsi du modèle britannique.

Tableau 7. Taux d'emploi en Europe en 2011

	Taux d'emploi			
	Global	Jeunes	Seniors	Femmes
France	63,9	29,9	41,5	58,5
Allemagne	72,5	47,9	59,9	67,7
Italie	56,9	19,4	37,9	46,5
Royaume-Uni	69,5	46,4	56,7	64,5
UE 27	64,3	33,6	47,4	58,5
Objectifs pour l'UE d'ici 2010	70,0	—	50,0	60,0

Légende : le taux d'emploi global rapporte l'emploi à la population ayant entre 15 et 64 ans. Les jeunes ont entre 15 et 24 ans et les seniors entre 55 et 64 ans.

Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail.

En 2008, l'objectif intermédiaire fixé à 65 % pour le taux d'emploi global a été atteint. Mais le retournement conjoncturel amorcé mi-2008 et la rapidité historique des destructions d'emplois l'ont repoussé en deçà et éloignent encore l'objectif de taux de d'emploi de 70 % initialement programmé pour 2010 (tableau 7). Le taux d'emploi des seniors a aussi insuffisamment progressé. Seul le taux d'emploi des femmes atteint déjà son objectif de 2010. La France se distingue particulièrement par un taux d'emploi des jeunes (29,9 %) plus faible que la moyenne (33,6 %), en raison d'études plus longues et d'un moindre développement des emplois à temps partiel parallèles aux études. La stratégie de l'Europe pour l'emploi — Europe 2020 — qui a succédé à la stratégie de Lisbonne a réduit les objectifs en matière de taux d'emploi au seul objectif de taux d'emploi global, fixé à 75 % pour 2020.

Repères bibliographiques

BRUNET F., « En 2002, l'insertion des jeunes se fait plus ou moins lentement selon les pays européens », *Document d'études*, n° 84, DARES, 2004.

CANCÉ R. et FRÉCHOU H., « Les contrats courts : source d'instabilité mais aussi tremplin vers l'emploi permanent », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 14-1, DARES, 2003.

COCHARD M. *et alii*, « Les marchés du travail dans la crise », *Économie et Statistique*, n° 438-440, 2011.

COE, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, La Documentation française, Paris, 2006.

CORDELLIER C., « De 1977 à 2002, l'emploi des jeunes est de plus en plus découpé par des interruptions », *INSEE Première*, n° 1104, 2006.

DARES, *Les Politiques de l'emploi et du marché du travail*, La Découverte, « Repères », Paris, 2003.

DATAR, *La France, puissance industrielle*, La Documentation française, Paris, 2004.

DAUDIN G. et LEVASSEUR S., « Délocalisations, concurrence des pays émergents et emploi en France », *Revue de l'OFCE*, n° 94, 2005.

DEMMOU L., « La désindustrialisation en France », *Documents de travail de la DG Trésor*, n° 2010/01, juin 2010.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2004.

OFCE, « Étude comparative sur les pays européens ayant un taux d'emploi des seniors élevé », *Rapport pour le COR*, 2007.