

### 3. Emploi et chômage avant Covid-19<sup>1</sup>

*Bruno Ducoudré*

**D**ébut 2020, au moment où débute la crise de la Covid-19, l'économie française compte 2,3 millions de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT). Le taux de chômage au sens du BIT a atteint un point bas à 7,8 % de la population active en France (hors Mayotte) au premier trimestre, malgré l'effondrement de la croissance. La précédente crise amorcée en 2008, alors que le chômage s'était approché du taux des 7 % de la population active, avait repoussé de plus d'une décennie l'espoir d'un retour rapide au plein-emploi. En s'ancrant dans la durée, elle a soulevé de nombreuses questions, qui conservent toute leur actualité au moment où l'économie française fait face à une crise d'une ampleur inédite. Les destructions d'emplois ont-elles été conformes à celles observées dans les précédentes crises ? Peut-on aujourd'hui parler d'une nouvelle phase de désindustrialisation ? Observe-t-on un accroissement de la précarité des travailleurs parallèlement à la hausse du chômage ? La hausse durable du chômage a-t-elle fait évoluer structurellement les caractéristiques des chômeurs français ? Dans quelle mesure les récentes réformes du marché du travail ont-elles flexibilisé le marché du travail français ?

#### **Emploi, croissance et productivité**

##### *Le cycle de productivité*

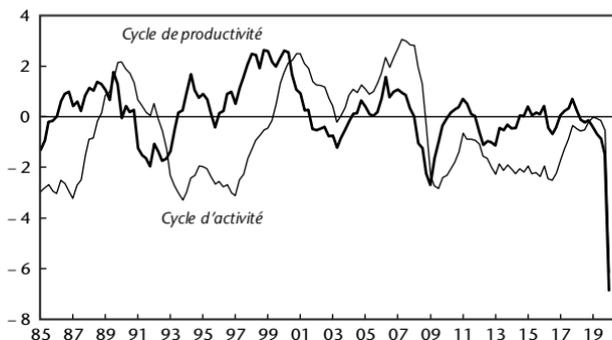
À court terme, l'emploi est essentiellement déterminé par les variations de l'activité économique, mais l'ajustement est

---

<sup>1</sup> Le chapitre II.2 traite des questions d'emploi et de chômage durant la crise liée à la Covid-19.

### Graphique 1. Cycles d'activité et de productivité dans le secteur marchand

En % de la valeur ajoutée



Légende : le cycle d'activité (ou de productivité) est représenté par l'*output gap* calculé par l'OCDE et le cycle de productivité est l'écart de la productivité à sa tendance de long terme.

Sources : OCDE, Insee, calculs de l'auteur.

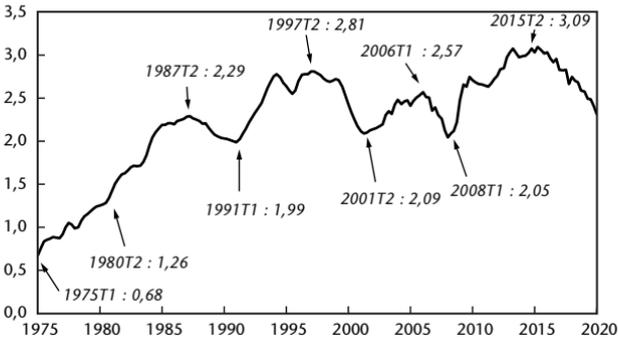
progressif. L'impact de la croissance sur l'emploi est amorti par le comportement des entreprises, conduisant à un cycle de productivité : si les entreprises adaptent très rapidement le volume d'emplois temporaires (CDD courts, intérim) à la conjoncture, elles n'ajustent pas immédiatement leurs effectifs stables aux besoins de la production. Elles 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 chômage partiel.

Les entreprises ne vont ajuster leurs effectifs que si le rebond ou le creux conjoncturel se montrent durables. C'est pourquoi la productivité du travail s'accélère lors des phases de reprise et freine lors des ralentissements conjoncturels (graphique 1). 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.

Suivant le mécanisme du cycle de productivité, l'économie française a connu une chute du rythme de productivité dès le début de la crise économique et financière de 2008. Malgré des

## Graphique 2. Chômage au sens du BIT depuis 1975

En millions de personnes, CVS\*, France (hors Mayotte)



\* Corrigé des moyennes saisonnières.

Source : Insee.

destructions très rapides d'emplois courts, les entreprises ont préservé dans un premier temps les CDI, notamment grâce à une baisse du temps de travail de 0,8 % entre début 2008 et fin 2009, favorisée par une extension du dispositif de chômage partiel, et malgré le dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires.

Pour autant, l'ampleur de la rétention de main-d'œuvre au cours de cette crise a été importante et durable. Avec une croissance tendancielle de la productivité estimée à 0,8 %, le regain de croissance de 2010-2011 a juste permis de refermer le cycle de productivité, mais la rechute de l'économie française et européenne a conduit à un nouveau creusement de ce dernier (graphique 1). Sans un tel ralentissement de la productivité, 190 000 emplois supplémentaires se seraient ajoutés aux 191 000 emplois effectivement détruits entre le début de la crise et le premier trimestre 2013.

L'ampleur et la persistance de l'écart entre les comportements habituels d'emploi et ceux que l'on observe depuis 2008 ont soulevé un doute important concernant la croissance de la productivité de sortie de crise et posé la question d'un nouveau ralentissement structurel du rythme de productivité consécutif au bouleversement occasionné par cette crise.

Les dernières ruptures de tendance de productivité remontent aux années 1990 et 2000, avec des politiques d'allègement de cotisations et de réduction du temps de travail qui ont enrichi la croissance en emplois. La productivité du travail par tête a fortement ralenti au cours des années 1990 (2 % dans les années 1980, contre 1,4 % dans les années 1990 puis 0,9 % en 2010 [Ducoudré et Heyer, 2017]).

Le retour progressif de la croissance française, qui a atteint 2,0 % en moyenne sur 2017-2018, a permis de refermer le cycle de productivité en 2018 sans ralentissement de la productivité tendancielle, et les créations d'emplois salariés sont redevenues positives dans le secteur marchand en 2015. En 2019, le ralentissement de l'activité a toutefois creusé le cycle de productivité dans l'industrie et la construction. Ajoutée à cela la chute d'activité enregistrée au premier semestre 2020 et les mécanismes de chômage partiel déployés pour y faire face, la rétention de main-d'œuvre devrait atteindre des niveaux inconnus jusqu'alors. À l'avenir, seul un retour prolongé de la croissance supérieur à 1,1 %, suffisant pour absorber les gains de productivité (0,85 % par an) et la hausse de la population active (0,25 % par an), permettrait une baisse durable du chômage.

#### *Une nouvelle phase de désindustrialisation ?*

Les destructions d'emplois depuis 2008 ont principalement touché l'industrie et alimentent à nouveau le débat autour de la réalité de la désindustrialisation de la France. Qu'en est-il réellement ?

Tableau 1. **Emploi par branche entre 1980 et 2019**

En millions d'emplois, moyennes annuelles

	1980	2019	Évolution
Agriculture	1,9	0,7	- 1,1
<b>Industrie</b>	<b>5,1</b>	<b>2,9</b>	<b>- 2,2</b>
Construction	1,9	1,8	- 0,1
Services marchands	8,5	14,7	6,2
<i>Dont Services aux entreprises</i>	<i>1,6</i>	<i>4,5</i>	<i>2,9</i>
Services administrés	5,3	8,3	3,0
Ensemble	22,6	28,5	5,8

Source : Insee.

Ces destructions d'emplois industriels s'inscrivent dans un mouvement de transfert massif des emplois du secteur industriel vers celui des services au cours des trente dernières années (tableau 1). Mais la désindustrialisation se caractérise par une diminution simultanée de l'emploi industriel et de la contribution de l'industrie à la richesse produite sur le territoire. Or la part de l'industrie dans la valeur ajoutée en volume est restée stable avant la crise de 2008, autour de 15 % entre 1987 et 2007. Si l'on peut expliquer une partie de la baisse de l'emploi industriel sur la période par l'effet retardé de la précédente phase de désindustrialisation, d'autres explications viennent s'ajouter.

Lilas Demmou [2011] explique cette baisse de l'emploi industriel à la fois par un effet de revenu défavorable aux biens industriels, la concurrence étrangère renforcée par l'ouverture aux échanges internationaux et une réorganisation générale du système productif, avec un recours croissant à l'externalisation d'une partie des activités industrielles vers les secteurs des services. Selon Daudin et Levasseur [2005], après correction du recours à l'intérim et à l'externalisation, la baisse serait de 1,1 million d'emplois industriels de 1980 à 2002, soit environ 72 % des pertes d'emplois industriels globalement observées au cours de cette période. Demmou [2011] 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 des gains de productivité réalisés jouerait un rôle croissant.

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. 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 vingt salariés) a progressé de 30,3 % à 36,2 % pendant la même période.

Mais l'industrie a été particulièrement affectée par la crise amorcée en 2008, et sa part dans la valeur ajoutée a chuté à 13,4 % en 2019. 505 000 emplois salariés industriels ont ainsi été détruits entre le premier trimestre 2008 et le dernier trimestre 2019, y compris les emplois intérimaires dans l'industrie. De même que les crises pétrolières ont affecté l'industrie jusqu'au milieu des années 1980, c'est donc à une nouvelle phase de désindustrialisation que l'on assiste aujourd'hui.

## Un marché du travail dual

### *Un marché du travail de plus en plus flexible*

La France a connu une forte précarisation de l'emploi au cours des années 1990. Cette précarisation s'inscrit dans un marché du travail de plus en plus polarisé, avec, d'un côté, des salariés stables et, de l'autre, des salariés pris dans le cercle vicieux de la précarité, alternant contrats courts et périodes de chômage [Valette-Wursthén, 2013].

Tableau 2. **Emploi à temps partiel et emploi temporaire**

En %	Emploi à temps partiel (en % de l'emploi total)		Emploi temporaire <sup>1</sup> (en % de l'emploi salarié)	
	1990	2019	1990	2019
France	11,8	17,5	10,4	16,3
Allemagne	14,9	27,2	10,3	12,0
Italie	4,7	18,7	5,2	17,1
Espagne	4,8	14,5	29,9	26,3
Royaume-Uni	20,8	24,4	5,0	5,1
Union européenne <sup>2</sup>	13,4	19,1	10,2	13,6

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

2. L'Union européenne comprend 12 pays en 1990 et 28 pays en 2019.

Source : Eurostat.

Si les contraintes institutionnelles qui empêchent le renouvellement des CDD au-delà d'une durée globale de dix-huit mois (sauf cas particuliers) ont limité cette dérive, la part de l'emploi temporaire dans l'emploi total est passée de 10,4 % de l'emploi salarié en 1990 à 16,3 % en 2019 (tableau 2). 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 13,6 % en 2019. Le CDD y fonctionne pour certains comme un sas vers l'emploi stable : selon Givord et Wilner [2009], un salarié en CDD a ainsi 3,2 fois plus de chances qu'un chômeur, à caractéristiques équivalentes, d'accéder à un CDI un trimestre plus tard. L'emploi à temps partiel a également connu une nette progression en France et en Europe (de 5,7 points) au cours de la même période.

Tableau 3. Indicateurs de flexibilité

	DMA <sup>1</sup>	Taux de rotation, OCDE 2003, en %	Ancienneté OCDE 2018, en années
France	3,7	24,5	11,0
Allemagne	5,4	16,5	10,5
Italie	5,1		12,2
Espagne	2,8		10,0
Royaume-Uni	4,3	15,3	8,1

1. Délai moyen d'ajustement en trimestres, voir Ducoudré et Heyer [2017].

Source : OCDE, calculs de l'auteur.

Le plus fort recours aux contrats temporaires, conjugué à l'annualisation du temps de travail à la suite des accords sur les 35 heures (qui ont concerné 65 % des salariés dans les entreprises de plus de dix salariés), a rendu le marché du travail plus flexible : les entreprises peuvent s'ajuster plus rapidement à la conjoncture. Cela s'est traduit par un ajustement rapide de l'emploi au début de la crise de 2008, en témoigne la baisse conséquente de la part de l'emploi temporaire en 2009 (-0,6 point). 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 48,2 % à 70 % entre 2000 et 2014, pour baisser ensuite à 66,8 % début 2020. D'après Coquet et Heyer [2018], ces évolutions tendanciennes s'expliquent en partie par les modifications de la réglementation et les mesures de baisse du coût du travail, qui favorisent le recours à ce type de contrat.

Le tableau 3 illustre cette réactivité : le taux de rotation de la main-d'œuvre est élevé en France et touche en premier lieu les salariés de faible ancienneté. L'estimation de délais moyens d'ajustement (DMA) de l'emploi à l'activité montre que l'emploi s'ajuste en quatre trimestres en moyenne en France. La vitesse d'ajustement dans l'Hexagone est donc comparable à celle du Royaume-Uni, tandis que l'Allemagne et l'Italie ont un marché du travail moins réactif.

#### *Évolution de la législation vers plus de flexibilité*

Depuis le milieu des années 1980, des réformes successives du marché du travail ont rendu le marché du travail français plus flexible. Parmi les plus récentes, citons l'Accord national inter-

professionnel (ANI), signé par les partenaires sociaux le 11 janvier 2013, et la loi Travail (ou loi El Khomri), publiée en août 2016.

Les ordonnances Macron – publiées le 23 septembre 2017 et ratifiées le 31 mars 2018 – intègrent des modifications substantielles en matière de droit du travail et de représentativité des salariés et de négociation collective.

Elles introduisent des dispositions nouvelles sur les CDD et les contrats de mission intérimaires : un accord de branche étendu peut désormais modifier les règles relatives à la durée maximale, le renouvellement et la période de carence à respecter lorsque l'employeur a recours au CDD.

Concernant le licenciement, la durée minimale d'ancienneté pour bénéficier de l'indemnité légale de licenciement est abaissée. Afin de sécuriser les effets de la rupture du contrat de travail, des barèmes référentiels obligatoires d'indemnisation des licenciements sans cause réelle et sérieuse sont mis en place. Ces mesures visent notamment 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 matière de négociation collective, l'accord d'entreprise prime désormais sur l'accord de branche dans de nombreux domaines (ex : montant d'une prime de vacances d'origine conventionnelle). Mais la négociation reste encore de la compétence exclusive de la branche pour certains sujets : salaires *minima* hiérarchiques ; égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; conditions de recours au CDI de chantier ou d'opération ; durée minimale du temps partiel, taux de majoration des heures complémentaires et supplémentaires ; conditions et durée de renouvellement de la période d'essai...

Concernant la pénibilité au travail, le compte personnel de prévention de la pénibilité est rebaptisé compte professionnel de prévention. Parmi les facteurs de risques pris en compte, quatre ne le sont plus pour l'acquisition de points et les cotisations pénibilité sont supprimées.

Le comité social et économique (CSE) se substitue aux délégués du personnel (DP), au comité d'entreprise (CE), au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et le cas échéant à la délégation unique du personnel (DUP). Ses attributions sont différentes selon l'effectif de l'entreprise

à l'image de ce qui existait jusqu'à présent pour les entreprises pourvues de DP ou d'un CE.

## Portrait des chômeurs français

### *Évolution du chômage depuis trente ans*

Le chômage s'est massivement développé au cours des années 1970 et s'est maintenu au-delà de la barre des 1,5 million depuis 1984 (graphique 2). Cela n'a pas empêché des baisses temporaires sur les périodes 1987-1990, 1998-2001, 2006-2007 et 2015-2019, qui ont coïncidé avec des périodes de reprise de l'activité.

Ces chiffres donnent cependant une vision très partielle du manque d'emploi dans l'économie française, qui comprend également les travailleurs à temps partiel subi, les chômeurs découragés, les chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi... Ce « halo » du chômage comprendrait ainsi 3,2 millions de personnes au quatrième trimestre 2019.

Les 2,3 millions de chômeurs français au sens du BIT ont-ils des caractéristiques (sexe, âge) et des situations (durée du chômage) comparables à celles des autres chômeurs européens ? D'abord, le chômage français est aussi féminin qu'ailleurs en Europe (47,8 % contre 47,6 %, tableau 4). Ensuite, la proportion de chômeurs de longue durée est similaire en France et en Europe (45,0 % contre 44,9 %), du fait de la forte hausse du chômage de longue durée dans certains pays en difficulté.

### *Le chômage des non-qualifiés*

Les non-qualifiés, définis ici comme les personnes ayant le moins de diplômes, sont particulièrement touchés par le chômage. En 2019, ils connaissent un taux de chômage de 15,8 % (tableau 4). Pour impulser l'emploi des non-qualifiés, les gouvernements successifs mènent depuis 1993 une politique d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires, qui a représenté 58 milliards d'euros en 2019. 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 non-qualifiés. 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 ci-après). Début 2020, les cotisations sociales des employeurs représentent 7,2 % du salaire brut au niveau du SMIC et 39,25 % à partir de 2,5 SMIC. D'après l'OCDE [2019],

Tableau 4. Principales caractéristiques du chômage en 2019

En %, moyenne annuelle						
	FRA	ALL	ITA	ESP	GBR	UE 28
<b>Taux de chômage pour</b>	<b>8,5</b>	<b>3,2</b>	<b>10,2</b>	<b>14,2</b>	<b>3,8</b>	<b>6,4</b>
– les femmes	8,4	2,8	11,3	16,1	3,6	6,7
– les jeunes	19,6	5,8	29,2	32,5	11,2	14,4
– les peu diplômés	15,8	8,1	14,1	20,5	6,8	12,8
<b>Chômage (en millions),</b>	<b>2,5</b>	<b>1,4</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>1,2</b>	<b>15,5</b>
<b>dont parts (en %) du chômage</b>						
– féminin	48,1	40,3	47,9	53,0	44,8	48,2
– de longue durée	40,0	37,8	55,9	37,8	24,8	40,2
– des jeunes	22,3	18,3	17,4	15,5	37,2	20,7

*Légende* : les taux de chômage sont les taux harmonisés pour les personnes de 15 à 64 ans et non ceux du BIT couramment utilisés, ce qui explique la différence entre les chiffres d'Eurostat et ceux de l'Insee. 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 Forces de travail.

le coût du travail au niveau des bas salaires représentait 47 % du coût du travail au niveau du salaire médian en 2019 ; ce ratio a ainsi été ramené à celui observé en Allemagne ; 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.

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. De nombreuses évaluations mesurent l'impact de cette politique globale entre 400 000 et 800 000 emplois.

Heyer et Plane [2012] chiffrent, dans le meilleur des cas, à 500 000 le nombre d'emplois créés par le dispositif Fillon. Selon Ducoudré *et al.* [2016], le Pacte et le CICE permettraient, après prise en compte des effets du financement, de créer ou sauvegarder autour de 290 000 emplois à l'horizon 2018, avec une fourchette allant de 190 000 à près de 420 000 selon la position dans le cycle et l'élasticité de substitution capital/travail. Les résultats d'évaluations *ex post* sur données micréconomiques conduites par France Stratégie [2018] pour le Comité de suivi du CICE indiquent des effets sur l'emploi compris entre 0 et

## Encadré 1. Les politiques de l'emploi

### Les différentes mesures d'allègement de cotisations 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 (18,2 %) au niveau du SMIC et nul pour les salaires dépassant 1,33 SMIC. Les seuils d'exonération étant définis en termes de salaires mensuels, la mesure constituait un encouragement à l'emploi à temps partiel pour une plage assez large de niveau de salaire horaire.

### La politique sur 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<sup>er</sup> 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 sur les bas salaires et comprenant une partie forfaitaire et une partie 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 des 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 réforme de décembre 2006 a enfin porté le taux d'exonération au niveau du SMIC à 28 % pour les entreprises de moins de vingt salariés.

À rebours des lois visant à abaisser le temps de travail, la loi TEPA, mise en place en octobre 2007, comprend un volet de défiscalisation des heures supplémentaires (HS). Le dispositif d'exonérations de charges sur les heures supplémentaires vise, en incitant à augmenter la durée du temps de travail, à accroître le pouvoir d'achat des salariés. Cette mesure introduit une réduction forfaitaire des charges patronales de 1,5 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 de HS, entrant dans le calcul du salaire horaire, est pris en compte en incluant le taux de majoration qui leur est appliqué. Ce dispositif est supprimé en septembre 2013, la hausse du temps de travail pesant sur l'emploi en période de basse conjoncture. La désocialisation (baisse des cotisations sociales salariales) et la défiscalisation des heures supplémentaires ont été réintroduites en 2019, comme mesures visant à favoriser le pouvoir d'achat.

La dégressivité des allègements engendrerait par ailleurs 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 (voir chapitre 2).

#### **Le CICE et le Pacte de responsabilité**

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), voté en décembre 2012 dans le but de restaurer la compétitivité

des entreprises, a été renforcé en avril 2014 par l'annonce de nouvelles exonérations de cotisations sociales dans le cadre du Pacte de responsabilité. Ouvert à toutes les entreprises, le CICE est égal depuis 2014 à 6 % de la masse salariale (4 % en 2013), hors cotisations patronales, correspondant aux salaires de moins de 2,5 SMIC. Le dispositif correspond donc à un abaissement du coût du travail pour les bas salaires, dont la dégressivité n'est pas progressive, à la différence des abaissements de charges. Aux 20 Mds d'euros correspondant au CICE ont été ajoutés 10 Mds d'exonérations de cotisations sociales supplémentaires qui prennent effet progressivement à partir de 2015 (4,5 Mds sur les bas salaires et 1 Md pour les indépendants et artisans en 2015, 4,5 Mds sur les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC en 2016). Le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le CICE a été remplacé par un allègement supplémentaire des cotisations sociales patronales de 6 % jusqu'à 2,5 SMIC. Un renforcement des allègements allant jusqu'à 4 points d'allègements supplémentaires au niveau du SMIC a pris effet au dernier trimestre 2019.

255 000 emplois créés ou sauvés en moyenne sur la période 2013-2015. Enfin, la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales employeurs au 1<sup>er</sup> janvier 2019 se traduirait par des effets positifs sur l'emploi : + 40 000 à 50 000 emplois à l'horizon 2023 selon Ducoudré et Heyer [2018].

#### *Le retour des seniors sur le marché du travail*

En 2019, le taux d'activité des seniors (56,9 % pour les 55-64 ans) reste faible, à la fois en comparaison avec d'autres tranches d'âge (87,4 % pour les 25-54 ans) et avec la moyenne européenne (63,0 %). Ce retard s'explique par le faible taux d'activité des plus de 60 ans, tandis que la situation des 55-59 ans se situe dans la moyenne européenne. En raison principalement d'un âge légal de départ à la retraite relativement jeune (60 à 62 ans dans le privé), l'âge moyen

Tableau 5. Chômage des jeunes en Europe en 2019

En %

	Taux de chômage		Part du chômage	
	15-24 ans	15-64 ans	15-24 ans	15-64 ans
France	19,6	8,5	7,2	6,1
Allemagne	5,8	3,2	3,0	2,5
Italie	29,2	10,2	7,6	6,7
Espagne	32,5	14,2	10,7	10,5
Royaume-Uni	11,2	3,8	6,3	3,0
UE 28	14,4	6,4	6,0	4,8

*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 Forces de travail.

de retrait du marché du travail est plus faible en France (60,8 ans pour les hommes et pour les femmes, en 2018 d'après l'OCDE) que pour la moyenne européenne (64 ans pour les hommes et 62,3 ans pour les femmes). Ce qui se combine avec la situation dégradée du marché du travail et avec le comportement des entreprises qui privilégient les salariés jeunes.

En conséquence, le chômage des seniors est très proche de la moyenne (6,8 % en 2019, pour les 55-64 ans), mais il signifie un retrait plus probablement définitif du marché du travail : l'ancienneté moyenne du chômage est plus longue (vingt-cinq mois pour les 50 ans et plus, contre treize mois et demi pour les 15-49 ans, en 2017) et les chances de retour à l'emploi plus faibles. Selon France Stratégie, seuls 12,9 % des 50-64 ans se déclarant au chômage au deuxième trimestre 2016 avaient retrouvé un emploi un an après (contre 21,1 % des 25-49 ans).

Pour autant, ce retard français s'est réduit depuis 2007. Les taux d'activité et d'emploi des seniors ont en effet été considérablement affaiblis 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). Mais, depuis le début des années 2000, de nombreuses mesures ont été adoptées pour maintenir les seniors en activité.

En instaurant une surcote pour les années cotisées au-delà de 60 ans et de quarante-deux ans de cotisations, 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<sup>er</sup> janvier 2008. Les préretraites publiques et les DRE ont été supprimées. Enfin, la réforme des retraites de 2010 a instauré le recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans en 2017, et a commencé à jouer sur l'activité des seniors dès 2011. Parallèlement, l'accord interprofessionnel du 13 octobre 2005 a été suivi par l'élaboration d'un plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors. 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 [Cornilleau *et al.*, 2007].

Le taux d'activité des 55-64 ans a donc connu une progression conséquente (+ 17 points entre 2007 et 2019, dont + 14,9 points d'emploi), qui tranche avec les politiques de réduction de la population active pratiquées jusqu'alors.

#### *Les jeunes actifs, premières victimes du chômage*

Parmi les jeunes actifs, le taux de chômage est très élevé : il atteignait 19,6 % pour les moins de 25 ans en 2019, contre 8,5 % toutes classes d'âge confondues (tableau 5), soit 11,1 points d'écart. 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 7,2 %, ce qui est plus proche de la moyenne européenne qui est de 6,0 %. Selon Brunet [2004], même si les jeunes Français travaillent moins parallèlement à leurs études, leur processus d'insertion se révèle assez proche, après leur formation initiale, de celui des jeunes Européens.

Cet écart de taux de chômage de 11,1 points s'explique presque pour moitié par la recherche du premier emploi qui a lieu en moyenne à 21 ans. Selon l'enquête Génération 2013 du CEREQ, pour les 23 000 jeunes interrogés sortis de formation initiale en 2013, la part de chômage était, au bout de trois ans de vie active, de 17 %, alors que la part de chômage des jeunes dans leur ensemble était de 9,0 %. Mais, selon Batard et Saillard [2011], ces difficultés d'insertion dans l'emploi relèvent de la forte expo-

sition au chômage des entrants sur le marché du travail, et sont très proches de celles de leurs aînés chômeurs.

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 CDI : seul un quart de la génération 2013 y accède directement, et leur situation s'est fortement dégradée en comparaison de celle de la génération 1998 [Joutard, 2020]. De plus, l'accès au CDI ne marque pas la fin du parcours d'insertion : 35 % des jeunes de la génération 2004 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 la crise de 2008. Ainsi, le taux d'emploi des jeunes a baissé de 1,8 point entre fin 2007 et fin 2019, alors qu'il a progressé de 1,8 point pour l'ensemble de la population.

### Repères bibliographiques

BATARD P.-É. et SAILLARD E., « Le chômage des jeunes dans l'emploi, quel diagnostic ? », *Trésor-Éco*, n° 92, 2011.

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

CANCE R. et FRECHOU H., « Les contrats courts : source d'instabilité, mais aussi tremplin vers l'emploi permanent », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 14.1, Dares, 2003.

COQUET B. et HEYER É., « Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'assurance chômage », *Rapport de l'OFCE pour le Sénat*, 2018.

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

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

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

DEMMOU L., « Le recul de l'emploi industriel en France entre 1980 et 2007. Ampleur et principaux déterminants : un état des lieux », *Économie et Statistique*, n° 438-440, 2011.

DUCOUDRÉ B. et HEYER É., « Quel nouveau sentier de croissance de la productivité du travail ? », *Revue de l'OFCE*, n° 152, 2017.

DUCOUDRÉ B. et HEYER É., « Transformation du CICE, des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 40, octobre 2018.

DUCOUDRÉ B., HEYER É. et PLANE M., « CICE et Pacte de responsabilité. Une évaluation selon la position dans le cycle », *Revue de l'OFCE*, n° 146, 2016.

FRANCE STRATÉGIE, *Rapport pour le Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, octobre 2018.

GIVORD P. et WILNER L., « Les contrats temporaires : trappe ou marchepied vers l'emploi stable ? », *Document de travail*, n° 4, Insee, 2009.

HEYER É. et PLANE M., « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi », *Revue de l'OFCE*, n° 126, 2012.

JOUTARD X., « Entrée des jeunes dans la vie active : quelles évolutions de leurs trajectoires professionnelles ces vingt dernières années ? », Blog de l'OFCE, 5 février 2020.

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

OCDE, « Améliorer les performances du marché du travail en France : mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 1559, 2019.

VALETTE-WÜRSTHEN A., « La segmentation des marchés du travail dans les pays avancés : état des lieux, évolutions », *Problèmes économiques*, hors-série n° 3, « Comprendre le marché du travail », février 2013.