

Etude spéciale

Une comparaison de l'emploi et des politiques de l'emploi en France et en Allemagne

Les orientations des politiques de l'emploi en France et en Allemagne ont été particulièrement différentes au cours des deux dernières décennies. Cela s'est traduit par des évolutions divergentes des taux d'emploi dans les deux pays, particulièrement au cours des dernières années.

Le taux d'emploi d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe en emploi au nombre total d'individus dans la classe. Il synthétise le fonctionnement du marché du travail d'une économie puisque son évolution dépend à la fois de phénomènes démographiques, de l'incitation à l'activité, de la situation économique ainsi que de l'adéquation de l'offre de travail à la demande des entreprises. L'examen de l'évolution du taux d'emploi et sa comparaison inter-pays permet donc d'apporter des éléments d'appréciation de l'efficacité relative du marché du travail et de la pertinence comparée des mesures de politique de l'emploi.

Dans cette étude, nous détaillons, dans une première partie, les différences en matière de taux d'emploi entre la France et l'Allemagne aux différentes tranches d'âge et comparons leur dynamique sur la dernière décennie. Nous avons retenu l'Allemagne comme benchmark pour cet exercice de comparaison car le taux d'emploi allemand a connu une forte progression lors des cinq dernières années, accompagnée d'un redressement du taux d'emploi des plus de 60 ans. Cette évolution du taux d'emploi allemand est le résultat d'une politique d'incitation au retour à l'emploi mise en place à partir de 2003, présentée dans une seconde partie. La progression du taux d'emploi des plus de 60 ans est également à mettre en relation avec la fixation de l'âge de liquidation des pensions à 65 ans et à la durée de liquidation à taux plein de 45 années en Allemagne.

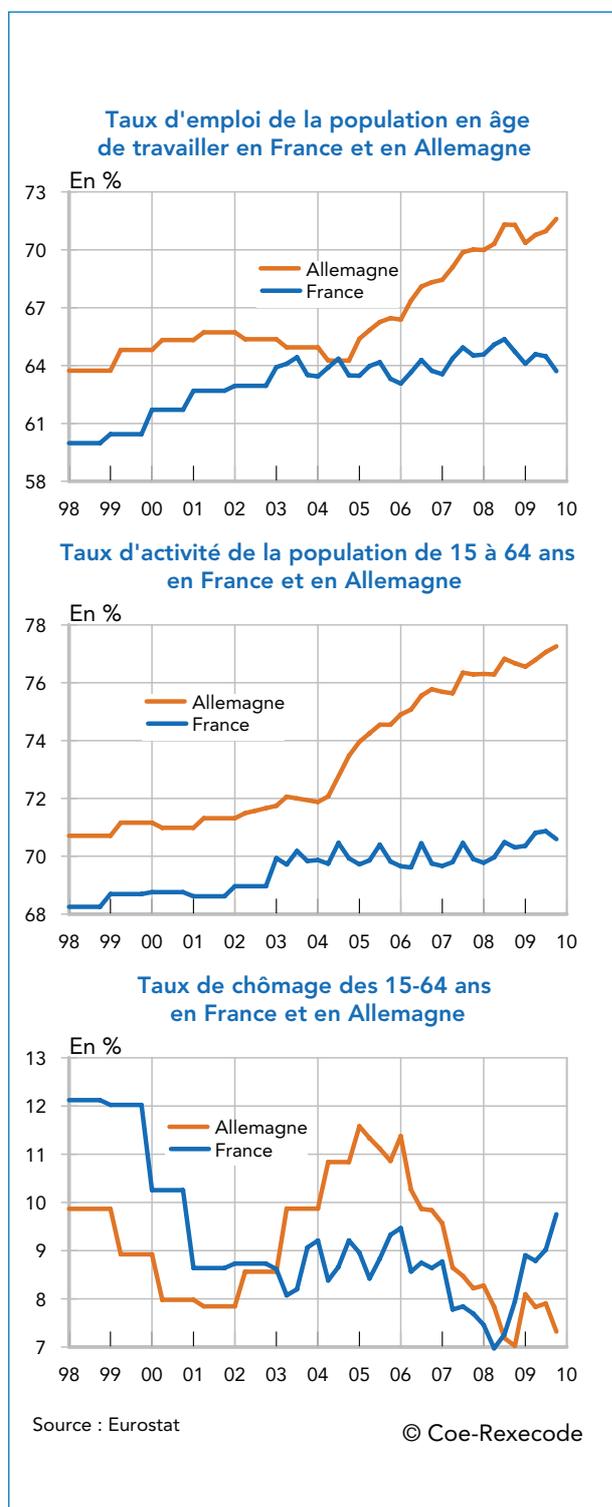
Dans une troisième partie, seront examinées les mesures mises en œuvre face à la crise dans les deux pays pour sauvegarder l'emploi. Enfin, une mise en perspective des dépenses en faveur de l'emploi en France et en Allemagne conclut cette étude comparative.

Comparaison des taux d'emploi en France et en Allemagne

Comparaison factuelle globale

En 1998, le taux d'emploi de la population en âge de travailler était, en Allemagne, supérieur de 4 points par rapport au taux d'emploi français. Deux éléments permettent d'expliquer cette différence : d'une part, le taux d'activité, rapport entre

la population active et la population en âge de travailler est supérieur de 2 points en Allemagne, d'autre part, le taux de chômage allemand est inférieur de 2 points au taux de chômage français (cf. encadré page 26). L'écart entre les taux d'emploi allemand et français s'était réduit entre 1998 et 2004, principalement du fait d'une baisse relativement plus forte du taux de chômage en France sur la période.



A partir de 2005, l'écart entre le taux d'emploi de la population en âge de travailler en Allemagne et en France s'est creusé à nouveau du fait de la forte hausse du taux d'emploi allemand. La progression importante du taux d'emploi en Allemagne provient de la progression soutenue du taux d'activité à partir de 2005 et du recul important du taux de chômage à compter de 2006. En 2009, l'écart de taux d'emploi entre l'Allemagne et la France était de 8 points ; le taux d'activité allemand qui s'est accru à partir de 2005 était supérieur de 6 points au taux d'activité français et le taux de chômage en Allemagne plus faible d'un peu plus d'1 point.

L'exemple de l'Allemagne montre que des réformes ambitieuses du marché du travail peuvent aboutir à une augmentation sensible du taux d'emploi. Nous détaillons plus loin les réformes du marché du travail qui ont été mises en place en Allemagne durant les deux dernières décennies et particulièrement depuis 2002 (réformes Hartz).

Au-delà de ce constat global d'une forte remontée du taux d'emploi en Allemagne, impulsée par une progression du taux d'activité et un repli du chômage, l'analyse de la structure par âge des taux d'emploi est également riche d'enseignements.

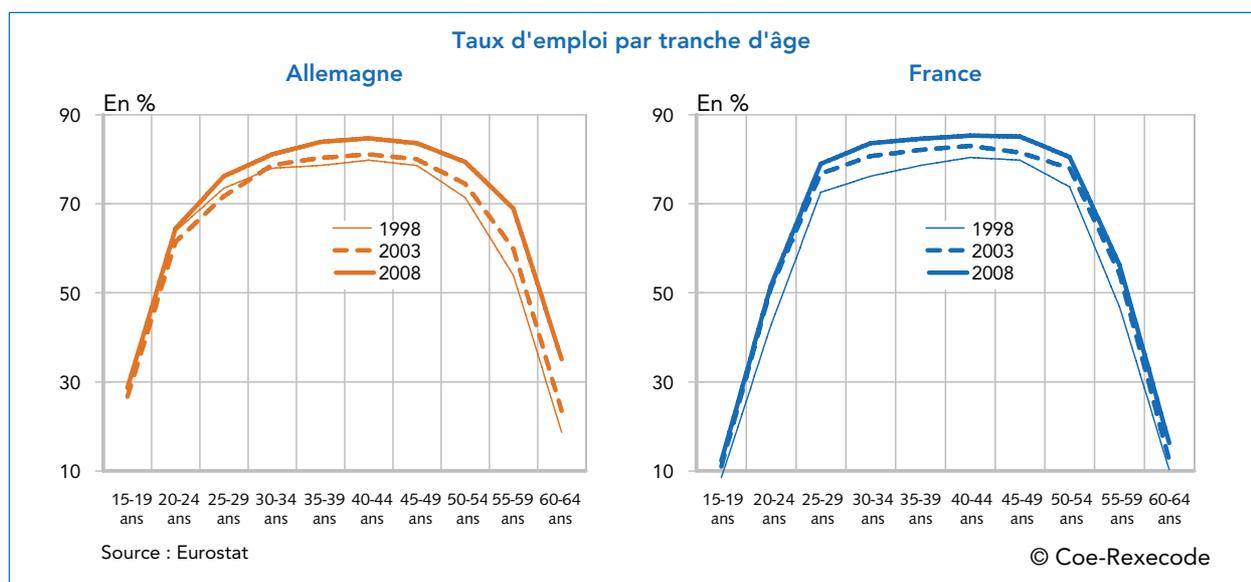
La structure par âge des taux d'emploi

Les évolutions différenciées en matière d'emploi et de dynamiques démographiques par tranches d'âge ont abouti à des déformations non symétriques des fonctions de taux d'emploi en France et en Allemagne.

Le taux d'emploi de la population d'âge médian (25-54 ans) est certes plus élevé en France qu'en Allemagne mais c'est la tendance inverse qui est observée aux deux extrémités de la population active (pour les 15-24 ans et les 55-64 ans). Les politiques restrictives mises en place sur le marché du travail en France ont un impact négatif sur l'ensemble de la population active puisqu'elles occasionnent un report de la contrainte pesant sur les

entreprises vers les populations situées aux extrémités car moins insérées sur le marché du travail (cas des jeunes) ou dont le niveau de rémunération peut apparaître trop élevé au regard de la productivité qu'on leur associe (cas des seniors). Sur la période 1998-2008, l'augmentation du taux d'emploi des 15-64 ans a été de 7 points en Allemagne, le taux d'emploi s'établissant à 70,7 % en 2008. La contribution des dynamiques de la population et de l'emploi des différentes tranches d'âge à ce résultat global est très différente. La population employée des 15-64 ans s'est accrue de 3 millions dont 0,9 million (30%) dans la tranche d'âge des 55 à 64 ans et 1,7 million (55%) dans la tranche d'âge des 25 à 54 ans. Sur la même période la population en âge de travailler reculait de 1,2 million en Allemagne. La population des 15-24 ans s'accroissait de 660 000 entre 1998 et 2008 tandis que la population des 55-64 ans diminuait de 1,8 million. Les variations de population et d'emploi dans la tranche d'âge des 55-64 ans représentent 54% des variations totales expliquant l'évolution du taux d'emploi en Allemagne (les variations de population et d'emploi de la tranche d'âge des 25-54 ans représentent 45% des variations totales expliquant l'évolution du taux d'emploi).

Sur la même période 1998-2008, en France, l'augmentation du taux d'emploi des 15-64 ans a été de 5 points. La population employée des 15-64 ans s'est accrue de 3,6 millions dont 1,3 million (37%) dans la tranche d'âge des 55-64 ans et 1,7 million (46%) dans la tranche d'âge des 25-54 ans. A l'inverse de l'Allemagne, la population en âge de travailler a augmenté de 2,8 millions en France, cette hausse de la population en âge de travailler reposant principalement sur la progression de la population des 55-64 ans (+ 2,1 millions, soit 77% de la progression). Les variations de population et d'emploi se compensent donc partiellement dans la dynamique du taux d'emploi de la tranche d'âge des 55-64 ans qui ne représente finalement que 3% des variations totales expliquant l'évolution du taux d'emploi en France. Ce sont les variations de population et d'emploi de la tranche d'âge des 25-54 ans qui sont à la base des variations totales expliquant l'évolution du taux d'emploi. Elles représentent 78% des variations de l'emploi et de la population à la base de l'évolution du taux d'emploi.



Population en âge de travailler, population active, emploi et nombre de chômeurs en 2008 Allemagne et France					
	Allemagne				Total
	15-24 ans	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	
Population totale	9 391	34 960	5 375	4 340	54 066
Population active	4 927	30 731	4 066	1 651	41 374
Emploi	4 408	28 600	3 706	1 525	38 239
Chômage	518	2 131	360	126	3 135
	France				Total
Population totale	7 506	24 684	4 094	3 405	39 688
Population active	2 944	21 892	2 423	578	27 836
Emploi	2 404	20 506	2 307	556	25 772
Chômage	540	1 385	116	22	2 064

Source : Eurostat

On constate donc une déformation moins prononcée de la distribution des taux d'emploi en faveur des 55-64 ans en France relativement à l'Allemagne sur la période 1998-2008. La progression du taux d'emploi en France repose principalement sur les dynamiques dans la tranche des 25-54 ans alors que l'augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans en Allemagne est un élément très important de la variation du taux d'emploi dans ce pays.

En 2008, la population de 25 à 54 ans représente en Allemagne 64,7 % de la population en âge de travailler. La part de la population de 25 à 54 ans dans l'emploi est de 74,8 %. Les populations de 15 à 24 ans et de 55 à 64 ans représentent respective-

ment 17,4 % et 18 % de la population en âge de travailler. Leurs parts dans l'emploi sont respectivement 11,5 % et 13,7 %.

En France, la part de la population de 25 à 54 ans dans la population en âge de travailler est plus faible qu'en Allemagne (62,2 % contre 64,7 %) mais sa part dans l'emploi est plus forte : 79,6 % des emplois sont occupés par des personnes âgées de 25 à 54 ans (contre 74,8 % en Allemagne). Cela peut être le résultat des contraintes et restrictions qui pèsent sur le marché du travail et qui aboutissent à reporter les ajustements de l'emploi sur les populations des 15-24 ans et des 55-64 ans. La population des 15-24 ans représente 18,9 % de la

Part des différentes tranches d'âge dans la population en âge de travailler, la population active, la population en emploi et la population au chômage en 2008 en Allemagne et France				
	Allemagne			
Part dans la population...	15-24 ans	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
• en âge de travailler	17,4	64,7	9,9	8,0
• active	11,9	74,3	9,8	4,0
• en emploi	11,5	74,8	9,7	4,0
• au chômage	16,5	68,0	11,5	4,0
	France			
• en âge de travailler	18,9	62,2	10,3	8,6
• active	10,6	78,6	8,7	2,1
• en emploi	9,3	79,6	9,0	2,2
• au chômage	26,2	67,1	5,6	1,1

Source : Eurostat

L'évolution du système de retraite en Allemagne

En Allemagne, la réforme de 1992 a conduit à relever progressivement l'âge légal de départ à la retraite jusqu'à 65 ans, mais il est possible de partir à la retraite plus tôt dans de nombreux cas : 63 ans avec 35 années d'assurance ; 61 ans pour les chômeurs et les personnes en préretraite progressive ; 60 ans pour les invalides avec 35 années d'assurance ; 60 ans pour les femmes avec 15 années d'assurance, dont 10 après l'âge de 40 ans.

L'âge d'obtention d'une pension complète est donc aujourd'hui de 65 ans. En outre, il n'y a pas de conditions d'âge si le salarié peut attester de 45 années de contribution. Pour tous ceux qui sont actuellement en droit de liquider leur retraite avant 65 ans, un système de décote et de surcote est en place : les personnes qui prennent leur retraite avant l'âge légal voient leur pension réduite de 0,3 % par mois manquant (3,6 % par an), tandis que celles qui prennent leur retraite après l'âge légal bénéficient d'une majoration de 0,5 % par mois supplémentaire (6 % par an).

Le nombre moyen d'années de cotisations validées est inférieur à la référence de 45 ans : il est de 41,2 ans pour les hommes (40,1 ans à l'ouest et 45,0 ans à l'est) et de 29 ans pour les femmes (26,3 à l'ouest et 37,7 à l'est). L'âge effectif de départ à la retraite est inférieur à 65 ans : il est de 63,3 ans en 2007 pour les hommes et 63 ans pour les femmes.

Depuis 2000, la priorité a été donnée à l'allongement de la durée d'activité au travers de la suppression de la plupart des dispositifs permettant une cessation anticipée d'activité complète.

En 2007, une réforme a modifié l'âge d'obtention d'une pension complète qui passera de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029. A partir de 2012, les dispositifs de départs anticipés doivent avoir convergé vers l'âge légal de sorte qu'il ne restera que quatre possibilités de liquidation (outre les dispositions pour les mineurs) :

- à 65 ans à taux plein, avec 45 années de cotisations ;
- à partir de 63 ans, avec une décote de 3,6 % par année manquante par rapport à l'âge légal, pour les assurés justifiant de 35 années de cotisations. Les âges d'ouverture des droits resteront identiques mais avec une plus forte décote (quatre ans de décote et non plus deux) ;
- à 65 ans à taux plein et 35 années de cotisation pour les individus avec un handicap d'au moins 50 % ;
- après l'âge légal, avec une surcote de 0,5 % par mois supplémentaire.

Le cumul emploi-retraite est possible et sans aucune restriction ou plafond de cumul après l'âge d'obtention d'une pension complète. Il est limité à un revenu d'activité maximum (400 euros bruts par mois en 2008) avant cet âge. Tout dépassement de revenu entraîne le versement d'une pension partielle, voire une suspension des versements de pension.

population des 15-64 ans mais uniquement 9,3 % de l'emploi (26,2 % des chômeurs). La population des 55-64 ans représentent également 18,9 % de la population et seulement 11,1 % de l'emploi (la part des 55-64 ans dans les chômeurs est en revanche faible à 6,7 %).

L'âge légal de départ à la retraite fixé à 60 ans en France crée une rupture dans l'emploi au-delà de cet âge. Alors que la part de la tranche d'âge des 60-64 ans dans la population en âge de travailler est de 8,6% en 2008 en France, la part de la tranche d'âge de 60 à 64 ans dans la population en emploi est de

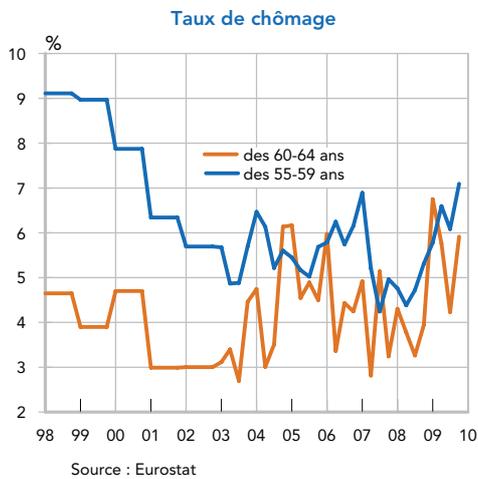
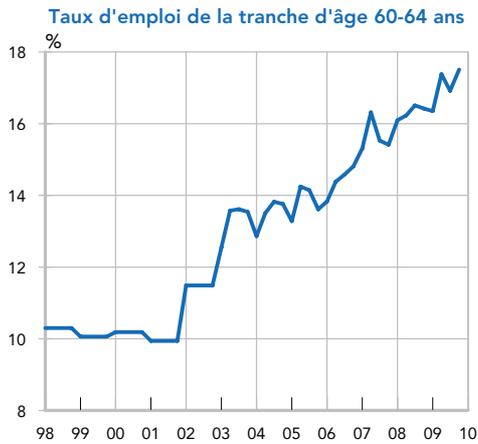
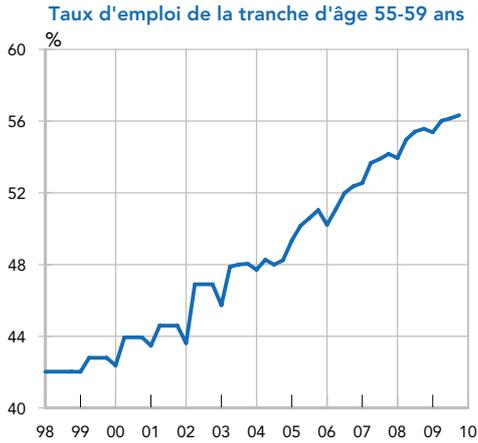
seulement 2,2%. L'écart de 6,4 points entre le poids dans l'emploi et le poids dans la population est supérieur à celui qu'on relève en Allemagne pour cette tranche d'âge (4 points).

Comparaison des taux d'emploi par tranches d'âge

Des différences démographiques marquées peuvent concourir à expliquer une partie de la divergence entre les taux d'emploi allemand et français. L'impulsion donnée par la mise en place d'une politique axée sur le retour à l'emploi en

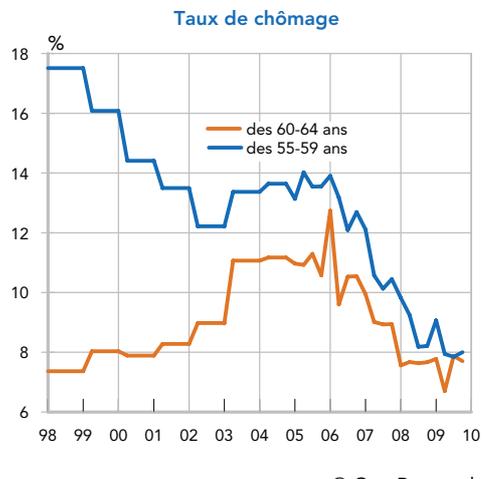
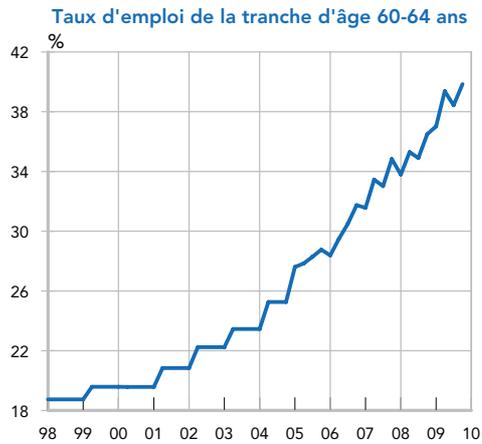
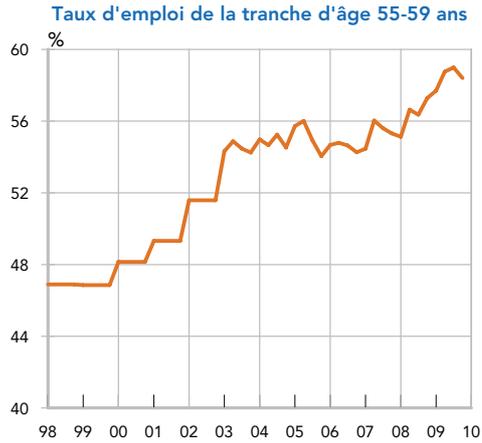
Taux d'emploi et taux de chômage des séniors en France et en Allemagne

France



Source : Eurostat

Allemagne



© Coe-Rexecode

Allemagne et l'âge de départ en retraite plus élevé sont néanmoins importants dans la dynamique du taux d'emploi en Allemagne.

Nous pouvons ainsi décomposer entre ces différentes données démographiques et économiques les évolutions constatées des taux d'emploi sur la période récente (2003-2009) afin de donner les ressorts de la divergence entre les taux d'emploi allemand et français sur cette période.

Nous partons du constat de la progression importante du taux d'emploi des 15-64 ans en Allemagne, particulièrement pour la tranche la plus âgée de la population au cours des dernières années. Le taux d'emploi des 55-64 ans a ainsi progressé de plus de 18 points entre début 2003 et fin 2009. Sur la même période le taux d'emploi des 55-64 ans en France ne progressait que d'un peu plus de 4 points.

L'âge légal de départ à la retraite fixé à 60 ans en France aboutit à une véritable cassure entre les deux tranches d'âge de 55-59 ans et de 60-64 ans. En France, en 2003, le taux d'activité des 55-59 ans s'établissait à 57,5 %, celui des 60-64 ans à 13,8 %, ce qui traduit nettement la rupture d'activité au voisinage de 60 ans. De 2003 à 2009, le taux d'activité des seniors a augmenté mais la rupture entre le taux d'activité des 55-59 ans et celui des 60-64 ans subsiste.

La baisse du taux d'activité au-delà de 60 ans existe aussi en Allemagne mais dans une moindre mesure et elle s'est fortement atténuée entre 2003 et 2009. L'écart d'un peu moins de 6 points qui existait en 2003 entre les taux d'activité des 55-64 ans en France et en Allemagne a augmenté pour atteindre 19 points en 2009. La cassure qui existe en France entre le taux d'activité des 55-59 ans et des 60-64 ans ne se résorbe pas (différence de 43,7 points en 2003 et de 44,4 points en 2009). Cet écart entre les taux d'activité des 55-59 ans et des 60-64 ans s'est fortement réduit en Allemagne passant de 42,9 points en 2003 à 34,7 points en 2009. La progression du taux d'activité des 60-64 ans en Allemagne peut en partie être expliquée par les évolutions du système de retraite en Allemagne (cf. encadré) qui ont abouti à fixer l'âge légal de liquidation des pensions à 65 ans et la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein à 45 ans.

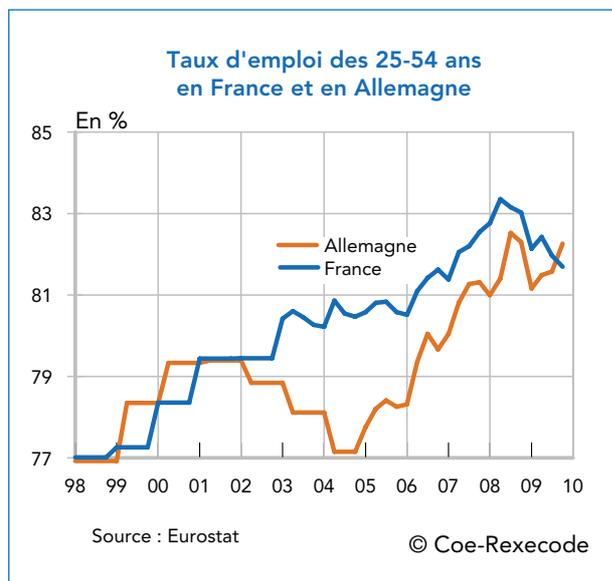
Entre 2003 et 2009, l'augmentation du taux d'emploi pour la tranche d'âge de 55 à 59 ans (taux de croissance annuel moyen de 3,1 %) se décompose en une baisse du taux de chômage pour cette tranche d'âge (variation négative du taux de chômage de 0,7 point en moyenne par an) et une croissance du taux d'activité s'établissant à 2,3 % par an (valeur comprise entre le taux de croissance du taux d'activité français (1,5 %)). Pour la tranche d'âge des 60-64 ans, la forte augmentation du taux d'emploi (taux de croissance annuel

Taux d'activité pour les tranches d'âge 55-59 ans et 60-64 ans en 2003 et 2009

En %	2003 - Taux d'activité des des 55-59 ans		2009 - Taux d'activité des 55-59 ans	
	55-59 ans	60-64 ans	55-59 ans	60-64 ans
France	57,5	13,8	62,5	18,1
Allemagne	68,8	25,9	76,5	41,8

Rapport entre la population active des 55-59 ans et la population active de 60-64 ans (en milliers)

	des 55-59 ans en 1998	des 60-64 ans en 2003	des 55-59 ans en 2004	des 60-64 ans en 2009
France	1 362	334	2 150	690
Allemagne	4 031	1 498	3 215	1 907



moyen de 9,7 %) en Allemagne se décompose en une baisse de la population de la tranche d'âge au rythme de 5,3 % par an et une augmentation de l'emploi de 4,4 %. Le taux d'activité a progressé de 9,3 % par an tandis que le chômage ne variait chaque année en moyenne que de - 0,5 point.

Sur la période récente, les évolutions des taux d'emploi de la tranche médiane de la population ont été moins prononcées que celles relevées pour la tranche des 55-64 ans. Le taux d'emploi des 25-54 ans a continué de croître en France (taux de croissance annuel moyen de 0,8 % entre 1998 et 2002 et de 0,6 % entre 2003 et 2008) pour atteindre 83,1 % en 2008. En Allemagne, le taux

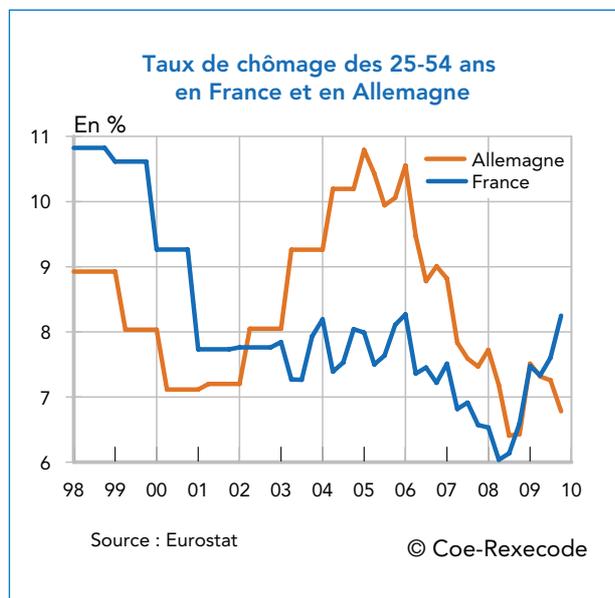
d'emploi a crû au rythme de 0,6% l'an entre 1998 et 2002 puis de 0,9% l'an entre 2003 et 2008. En 2009, sous l'effet de l'augmentation du taux de chômage, le taux d'emploi des 25-54 ans a été orienté à la baisse en France alors qu'il continuait à progresser en Allemagne.

Entre 1998 et 2002, la croissance du taux d'emploi des 25-54 ans en France a résulté d'une variation annuelle négative du taux de chômage (-0,8 % par an) alors que le taux d'activité se repliait faiblement sur cette période (-0,1% l'an en moyenne). A l'opposé, en Allemagne, c'est la progression du

Le taux de variation du taux d'emploi est la différence entre deux taux : le taux de variation de l'emploi et le taux de variation de la population totale considérée. Le taux de variation du taux d'emploi peut aussi être approché par la différence entre le taux de variation du taux d'activité et la variation du taux de chômage. En notant E l'emploi, P la population (en âge de travailler), A la population active et C le nombre de chômeurs, le taux d'emploi est $e=E/P$, le taux d'activité est $a=A/P$ et le taux de chômage est $c=C/A$. Puisque $e=E/P$, le taux de variation du taux d'emploi est $\Delta e/e = \Delta E/E - \Delta P/P$ avec $\Delta x/x$ le taux de variation de la variable x. La population active est la somme de la population en emploi (E) et du nombre de chômeurs (C). Nous pouvons donc également écrire le taux d'emploi de la façon suivante : $e=E/P=E/A \times A/P = (1-c) \times a$. Le taux de variation du taux d'emploi peut donc également être approché par la différence entre le taux de variation du taux d'activité et la variation du taux de chômage : $\Delta e/e = \Delta a/a - \Delta c$ en considérant que $(1-c)$ est proche de 1 et donc que $\Delta c/(1-c) \approx \Delta c$.

Décomposition de la croissance du taux d'emploi entre début 2003 et fin 2009
En taux de croissance annuel moyen ou en variation annuelle moyenne

Croissance...	55-59 ans				
	du taux d'emploi (a)= (b) - (c) -(e)	de l'emploi (b)	de la population en âge actif (c)	du taux d'activité (d)	Variation du taux de chômage (e)
France	1,2	4,3	3,0	1,5	0,2
Allemagne	3,1	5,6	2,5	2,3	-0,7
60-64 ans					
France	6,1	12,3	6,2	6,3	0,3
Allemagne	9,7	4,4	-5,3	9,3	-0,5



variation négative du chômage compte pour un tiers (-0,2% par an en France, -0,3% par an en Allemagne).

Déformation de la distribution des taux d'emploi entre 1998 et 2008

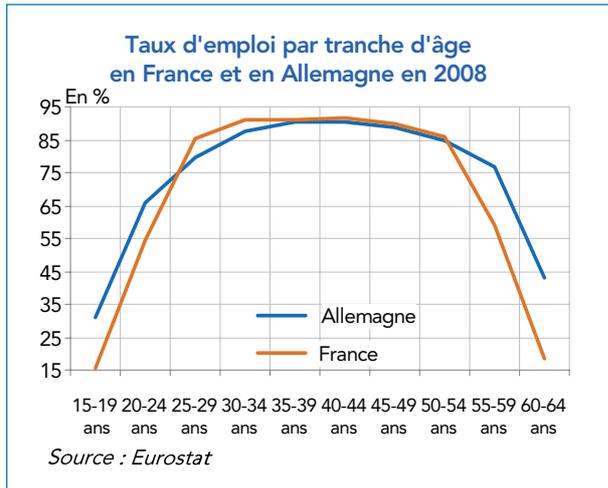
Une politique de l'emploi davantage axée sur l'incitation au retour à l'emploi peut permettre d'améliorer le taux d'emploi de l'ensemble des tranches d'âge si elle s'accompagne d'une levée des contraintes et restrictions qui peuvent exister sur le marché du travail. En France, il y a un potentiel important de ressources en emploi inexploitées qui permettrait d'accroître la création de richesse si elles étaient mobilisées. Ce potentiel est notamment constitué par la population des plus de 60-64 ans qui sont actuellement majoritairement inactifs.

taux d'activité qui a principalement donné la dynamique positive du taux d'emploi (+0,4% l'an contre une contribution de la variation du chômage de -0,2% l'an).

Sur la période 2003-2008, les évolutions des taux d'emploi de la tranche d'âge des 25-54 ans sont davantage comparables entre la France et l'Allemagne, même si la croissance du taux d'emploi en Allemagne a été sensiblement plus forte (+0,9% par an contre seulement +0,6% en France). La progression du taux d'activité compte pour environ deux tiers dans la progression du taux de croissance (+0,4% par an en France, +0,5% par an en Allemagne), tandis que la

En 2008, si la France avait eu les mêmes taux d'emploi que l'Allemagne aux différentes tranches d'âge, étant donnée la répartition de sa population par tranche d'âge, sa population employée aurait été supérieure de 2 millions de personnes et se serait établie à 27,9 millions (contre 25,9 millions). La population employée aurait été accrue de 1,1 million de personnes dans la tranche d'âge des 15-24 ans et de 1,2 million de personnes dans les tranches d'âge des plus de 55 ans (dont 640 000 dans la seule tranche d'âge de 60 à 64 ans). En revanche la population employée des 25-54 ans aurait été plus faible de 360 000 personnes.

Décomposition de la croissance du taux d'emploi					
En taux de croissance annuel moyen ou en variation annuelle moyenne					
25-54 ans entre début 1998 et fin 2002					
Croissance...	du taux d'emploi (a) = (b) - (c) = (d) - (e)	de l'emploi (b)	de la population en âge actif (c)	du taux d'activité (d)	Variation du taux de chômage (e)
France	0,8	1,1	0,3	-0,1	-0,8
Allemagne	0,6	0,6	0,0	0,4	-0,2
25-54 ans entre début 2003 et fin 2008					
France	0,6	0,5	-0,2	0,4	-0,2
Allemagne	0,9	0,9	0,0	0,5	-0,3



Le taux d'emploi global dépend du fonctionnement du marché du travail. Alors que le taux d'emploi a quasiment stagné en France depuis 2003, il a connu une forte progression en Allemagne du fait, d'une part, de la mise en place de réformes du marché du travail qui ont incité au retour à l'emploi et d'autre part, d'une moins forte rupture du taux d'activité au-delà de 60 ans. C'est en effet l'un des faits marquants de cette comparaison de taux d'emploi en France et en Allemagne sur la dernière décennie. On note en France une véritable rupture du taux d'emploi à 60 ans alors que les évolutions du système de retraite en Allemagne ont permis d'atténuer cette rupture et de faire progresser le taux d'emploi des 60-64 ans.

Les politiques de réforme du marché du travail en Allemagne

Dans cette partie, nous retraçons brièvement les réformes du marché du travail qui ont été mises en place à partir de 2003. Celles-ci ont principalement visé à accroître l'incitation au retour à l'emploi, notamment pour les chômeurs de longue durée, et à améliorer la flexibilité du marché du travail.

Un historique des politiques et mesures de l'emploi mises en place

Une première redéfinition de la politique de l'emploi avait été engagée, en Allemagne, au début des années 1990. Face à l'aggravation de la situation financière de l'Office fédéral du travail en charge de l'indemnisation, du placement et de la formation des chômeurs du fait de la réunification et de la récession de 1992-1993, trois lois ont été adoptées entre 1993 et 1997 afin de durcir les conditions d'accès aux prestations d'indemnisation du chômage et de réduire les taux de remplacement.

En 2000, la publication du rapport « Benchmarking groupe » affichait clairement une volonté de responsabilisation des salariés et des chômeurs tout en mettant l'accent sur la sécurité, la prévention et la responsabilité sociale des entreprises en matière de formation. Cependant, du fait d'une forte résistance de la part des syndicats, l'application des recommandations s'est limitée pour l'essentiel aux mesures d'activation de la loi Job-Aktiv, entrée en vigueur en janvier et avril 2002. Cette loi prévoyait la mise en place du profilage des demandeurs d'emploi, la signature d'accords d'insertion entre les chômeurs et l'Office de l'emploi mais également l'augmentation de 12 à 24 mois de la durée maximum cumulée des missions d'intérim et le durcissement des sanctions dont sont passibles les chômeurs qui ne se rendent pas de leur plein gré à un entretien d'embauche.

Au printemps 2002, dans un contexte préélectoral marqué par une situation fortement dégradée du

marché du travail allemand, un véritable tournant dans la mise en place des réformes est abordé. La conjonction de la montée du chômage, en particulier le maintien à un niveau élevé du chômage de longue durée et l'éclatement du scandale sur les irrégularités dans l'établissement des statistiques de placement de l'Office fédéral du travail a conduit à une prise de conscience dans le débat politique de la nécessité d'une modernisation radicale de la politique de l'emploi. Cette mission a été confiée à une commission d'experts mise en place en mars 2002 et placée sous la direction de Peter Hartz, directeur du personnel de Volkswagen. Le rapport final contenait l'essentiel des quatre lois Hartz qui ont été votées par la suite entre décembre 2002 et décembre 2003 ainsi que la loi sur les réformes du marché du travail. Cet ensemble législatif a induit de profonds changements que ce soit dans l'organisation, les instruments ou les objectifs poursuivis par la politique du marché du travail.

Afin de faire reculer le chômage et notamment le chômage de longue durée, les lois Hartz visent à exercer une pression sur les chômeurs pour leur retour à l'emploi. Dans cette perspective, une réforme du système d'indemnisation du chômage afin de durcir les conditions de bénéfice des prestations et d'en limiter leur montant a été mise en œuvre. Pour bénéficier des allocations d'assurance chômage (ALG), il faut désormais attester d'une durée d'affiliation minimale de douze mois au cours des deux dernières années au lieu des trois dernières années précédemment. Les durées maximales d'indemnisation au titre de l'assurance chômage sont désormais portées à douze mois pour tous les demandeurs d'emploi âgés de moins de 55 ans et à dix-huit mois pour les autres. Les allocataires ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage perçoivent suite à la fusion des dispositifs d'assistance chômage et d'aide sociale une allocation forfaitaire (ALG II) et non plus une allocation d'assistance (ALHI) proportionnelle à leur ancien salaire net (qui était de 53 ou 57 % selon leurs charges de famille). De nouveaux dispositifs d'insertion dans le secteur non marchand ont été mis en place comme les

Les lois Hartz de modernisation du marché du travail (2003-2005)

1er janvier 2003 : Loi Hartz I

- Mise en place au sein des agences de l'emploi de « Personal Service Agentur » (PSA), les agences d'intérim privées sont chargées de placer les chômeurs dans des missions d'intérim. L'intérim est conçu comme une première étape avant l'accès à un emploi stable.
- Restriction des conditions d'accès à l'allocation chômage. Un chômeur inscrit depuis plus de quatre mois peut se voir contraint sous certaines conditions d'accepter un emploi partout en Allemagne même si celui-ci est rémunéré à un niveau inférieur au montant de l'allocation chômage perçue.

1er avril 2003 : Loi Hartz II

- Assouplissement du dispositif existant des « mini-jobs ». La composante rémunération de la définition d'un mini-job a été relevée à 400 euros par mois contre 325 euros auparavant et la composante temps de travail fixée précédemment à 15 heures a été totalement supprimée.
- Création d'une zone de modulation avec les « midi-jobs » pour les rémunérations comprises entre 400 euros et 800 euros mensuels.
- Mise en place d'un nouveau dispositif d'aide aux créations de micro-entreprises individuelles (Ich AG). Le dispositif des Ich-AG a été remplacé par le Gründungszuschuss (prime pour la création d'une activité indépendante) à compter du 1er août 2006 (loi du 20 juillet 2006).
- Réorganisation des agences pour l'emploi : les Job Centers. L'objectif est d'assurer le rapprochement progressif des guichets des agences locales pour l'emploi et de ceux chargés de l'aide sociale, en vue de l'établissement de guichets uniques.

1er janvier 2004 : Loi Hartz III

- Transformation de l'Office fédéral du travail en « Agence fédérale » pour l'emploi, structure fédérant les Jobs-centers dont le personnel est accru. L'objectif était de passer, dès 2005, de un manager de dossier pour 700 chômeurs à un pour 150 et même un pour 75 pour les 15-25 ans.
- Durcissement des conditions d'indemnisation. Il faut pouvoir désormais attester d'une période de travail d'un an au cours des deux dernières années (trois dernières années auparavant) pour bénéficier d'une indemnisation au titre du chômage. La durée de prestation des assurances chômage est réduite à douze mois (dix-huit mois pour les plus de 55 ans).

1er janvier 2005 : Loi Hartz IV

- Fusion des prestations d'aide sociale et d'assistance chômage en un nouveau revenu minimum d'insertion (allocation de chômage II) pour les personnes d'âge actif aptes à travailler. L'allocation perçue par les chômeurs en fin de droits est forfaitaire et non plus calculée sur la base de l'ancien salaire. Pour pouvoir recevoir cette allocation, les anciens bénéficiaires de l'aide accordée aux chômeurs ne percevant plus d'allocation chômage ont dû se remettre à la recherche active d'un emploi et par conséquent s'inscrire au chômage. Le taux de base de l'allocation est fixé en fonction d'une estimation des dépenses de consommation des ménages des catégories inférieures de revenus. Montant de base au 1er juillet 2009
 - 359 € par mois pour une personne seule ou élevant seule un enfant
 - 2 x 90% x 359 € pour un couple. Les bénéficiaires de la nouvelle allocation doivent accepter tous types d'emploi, y compris ceux qui sont rémunérés en dessous des minima conventionnels (mini-jobs, emplois aidés, travaux d'utilité publique rémunérés à un euro de l'heure). L'allocation est accordée pour une période de six mois renouvelables.
- Mise en place de nouveaux dispositifs d'insertion dans le secteur non marchand comme les travaux d'utilité publique rémunérés à un euro de l'heure (« ein euro job »). Ces activités ne sont pas considérées au sens juridique du droit du travail comme des activités professionnelles. Les « ein euro job » peuvent être proposés aux bénéficiaires de l'allocation chômage II uniquement si aucune autre mesure de qualification ou d'insertion sur le marché du travail ne peut leur être proposée. Ce type d'emploi vise à s'assurer que les demandeurs d'emploi gardent un lien avec le monde du travail et qu'ils maintiennent ou élargissent leurs compétences. Les bénéficiaires d'un « ein euro job » quittent alors les statistiques du chômage.

travaux d'utilité publique rémunérés à un euro de l'heure (« ein euro job »). En 2009, d'après l'Agence fédérale pour l'emploi, 322 000 personnes bénéficiaient d'un « ein euro job ».

La mobilité des demandeurs d'emploi a été également renforcée. Suite à la loi Hartz I, un chômeur inscrit depuis plus de quatre mois peut, sous certaines conditions, se voir dans l'obligation d'accepter un emploi partout en Allemagne même si celui-ci est rémunéré à un niveau inférieur au montant de l'allocation chômage perçue. En outre, la législation sur la protection de l'emploi a été assouplie. Ainsi, le seuil de la taille d'entreprise au-dessus duquel une protection contre le licenciement s'applique (détermination de conditions d'un licenciement régulier ou abusif) a été porté de 5 à 10 salariés en équivalent temps plein (ETP).

Le dispositif législatif mis en œuvre en Allemagne durant la première moitié des années 2000 s'appuie sur le développement de l'emploi intérimaire et d'emplois atypiques comme les mini-jobs. Pour la commission Hartz, le développement de l'emploi intérimaire, qui représente alors à peine plus de 1 % de l'emploi salarié en Allemagne, est l'un des objectifs privilégiés pour la réinsertion des chômeurs de longue durée. Parallèlement, la réforme de la loi sur le placement (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*) a supprimé l'essentiel des restrictions relatives au travail intérimaire (suppression de la durée maximale de vingt-quatre mois, de la nécessité de justifier de raisons objectives en cas de renouvellement de missions d'intérim, du délai de carence de trois mois entre deux missions ; autorisation sous certaines conditions de l'intérim dans le secteur du bâtiment et des travaux publics).

Les dispositions relatives aux mini-jobs ont été assouplies et les midi-jobs créés. Le principe est d'inciter les chômeurs et les inactifs à reprendre une activité salariée en allégeant les cotisations sociales salariés. L'exonération de cotisations sociales salariés est totale pour les mini-jobs et partielle pour les midi-jobs avec une augmentation progressive des taux visant à limiter les effets de seuils. Les détenteurs d'un mini-job ne versent ni

cotisations sociales, ni impôt sur le revenu. Cette franchise s'applique à ceux qui n'ont aucun autre revenu (mini-jobs exclusifs) comme à ceux qui souhaitent arrondir leurs fins de mois à côté d'un emploi principal (mini-jobs en complément d'une activité principale). Dans ce dernier cas, leur employeur verse une somme forfaitaire de 25 % du salaire (12 % seulement dans le cas des emplois domestiques) qui se décomposent en : 12 % de cotisations aux assurances retraite, 11 % pour l'assurance maladie, ainsi que 2 % d'impôt sur le revenu. Le « mini-salarié » n'acquiert toutefois aucun droit en matière d'assurance maladie et seulement des droits très restreints pour sa retraite. Il peut néanmoins augmenter ces derniers en versant lui-même le complément de cotisations nécessaire (7,5 % de son salaire) à sa caisse d'assurance retraite.

De nouveaux dispositifs d'emplois aidés dans le secteur marchand ont également été créés comme le dispositif d'aide aux créations de micro-entreprises individuelles (*Ich AG*) remplacé par le *Gründungszuschuss* (prime pour la création d'une activité indépendante) à compter de 2006. 233 601 personnes ont bénéficié de ce dispositif en 2005, 6 600 en 2009.

De façon générale, les réformes du marché du travail mises en place en Allemagne au cours des années 2000 visaient avant tout à accroître l'incitation au travail que ce soit en exerçant une pression à la baisse sur le salaire de réserve des chômeurs notamment de longue durée ou en apportant davantage de flexibilité sur le marché du travail par le développement de l'intérim ou l'assouplissement des conditions de licenciement. Contrairement à la France, aucune politique n'est mise en place à destination des employeurs sur le modèle par exemple des politiques générales d'allègement des charges patronales visant à abaisser le coût relatif du travail non qualifié. La politique globale d'activation du marché du travail s'est par ailleurs accompagnée de réformes du système de santé, des retraites et de la fiscalité (programme « Agenda 2010 »).

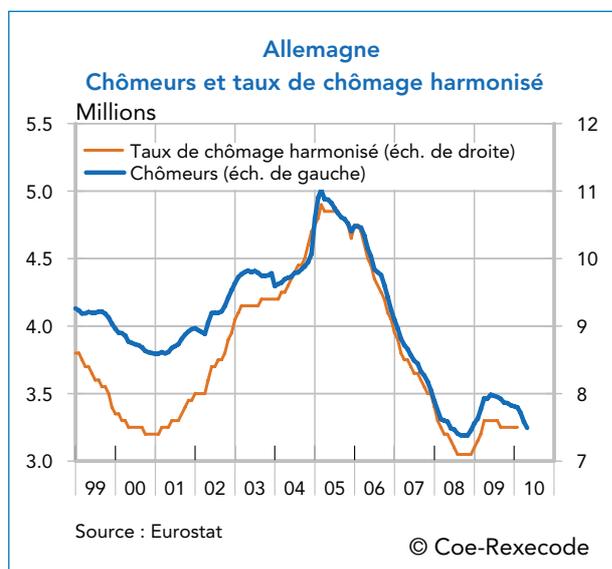
L'impact des réformes sur le marché du travail en Allemagne

Un impact positif sur l'emploi à mettre en parallèle au type d'emplois créés

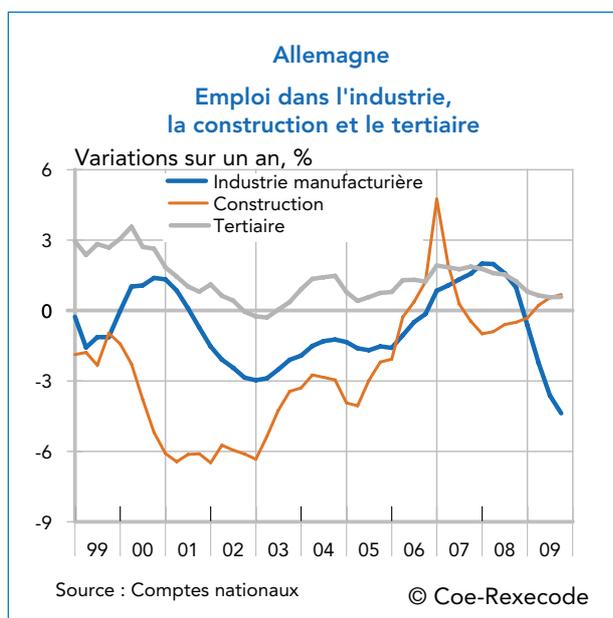
L'emploi total a progressé régulièrement en Allemagne entre 1991 et 2001 avec près de 700 000 emplois créés (+ 1,8 % sur la période, soit + 0,2 % par an en moyenne). Cette tendance s'inverse au début des années 2000 du fait du retournement conjoncturel induit par l'explosion de la bulle internet. Le marché de travail allemand tend alors à se dégrader incitant les pouvoirs publics à la mise en œuvre de réformes. Une période d'amélioration de la situation du marché du travail en Allemagne s'ouvre alors. Entre le point bas atteint au quatrième trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2008, point haut précédant la baisse de l'emploi dans la récession 2008-2009, l'emploi total s'est nettement redressé en Allemagne avec près de 1,7 million d'emplois créés, soit une hausse de 4,4 %. Si 230 000 emplois ont été créés entre le quatrième trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2004, l'embellie a marqué une pause en 2005 avec seulement 25 000 créations nettes d'emplois. La situation sur le marché du travail en Allemagne ne s'est vraiment améliorée qu'à partir de 2006. Entre le début de l'année 2006 et la fin de l'année 2008, ce sont 1,55 million d'emplois qui

ont été créés en Allemagne. En conséquence, le taux de chômage harmonisé a fortement décliné, reculant de 10,5 % de la population active au début de l'année 2005 à 7,1 % de la population active au quatrième trimestre 2008. Il faut noter que le taux de chômage officiel allemand est bien plus élevé que le taux de chômage harmonisé publié par Eurostat (11,9 % de la population active au début de l'année 2005 ; 7,6 % au quatrième trimestre 2008). Le premier est fondé sur des statistiques d'inscription au chômage tandis que le second repose sur l'enquête communautaire sur les forces de travail (*Labour force survey*).

La baisse du taux de chômage harmonisé a été nettement plus marquée en Allemagne (-3,4 points) sur la période qu'en moyenne dans la zone euro (-0,8 point) alors que les performances de croissance ont été sensiblement équivalentes dans les deux zones (le taux de croissance du PIB s'élève à + 5,5 % entre le début de l'année 2005 et la fin de l'année 2008 soit un taux de croissance annuel moyen de + 1,8 %.). L'évolution du taux de chômage en Allemagne résulte de celle de l'emploi mais également de facteurs démographiques. La population active est demeurée stable entre le début de l'année 2005 et la fin de l'année 2008 en Allemagne (+ 0,1 %) alors qu'elle augmente de 3,6 % dans la zone euro à 12.



D'après les données publiées dans les comptes nationaux, il apparaît que les évolutions du niveau d'emploi aient différé selon les secteurs d'activité en Allemagne. Ainsi, les plus fortes hausses de l'emploi ont été enregistrées entre fin 2003 et fin 2008 dans le secteur tertiaire. L'emploi a ainsi augmenté de 850 000 postes dans le secteur des services immobiliers, financiers et services aux entreprises. Dans le secteur des administrations publiques et des services sociaux, l'emploi s'est accru de 660 000 postes sur la période. En revanche, dans l'industrie manufacturière et dans la construction, l'emploi est en repli de respectivement 30 000 postes et 111 000 postes entre le quatrième trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2008. Il faut noter que l'emploi dans l'industrie s'est accru de 192 000 postes entre le quatrième

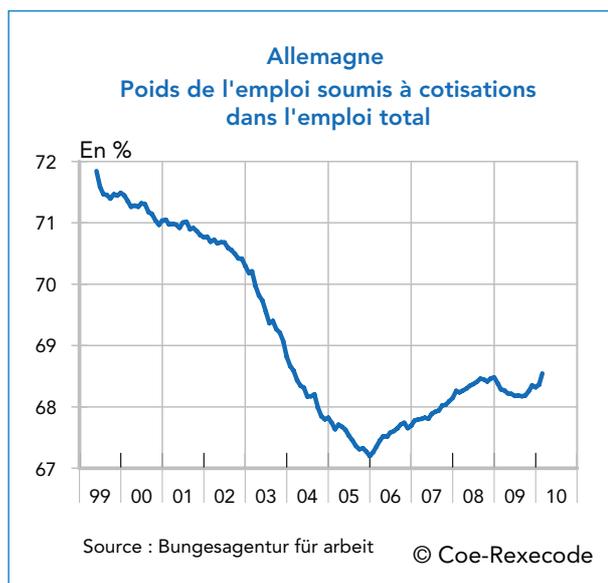


trimestre 2006 et le quatrième trimestre 2008 alors qu'il avait diminué de 222 000 postes entre le quatrième trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2006. Les réformes du marché du travail, si elles ont eu des effets sur l'emploi dans l'industrie manufacturière, ont mis du temps avant de porter leurs fruits. L'accroissement tardif de l'emploi dans l'industrie manufacturière résulte davantage des conséquences de gains de compétitivité, provenant eux-mêmes avec retard des mesures sur l'emploi.

Au-delà de l'évolution favorable du niveau de l'emploi (+ 1,7 million d'emplois entre fin 2003 et fin 2008), il est intéressant d'observer les types d'emplois qui ont été créés pendant cette période afin de distinguer l'évolution des emplois à bas salaires qui ont pu bénéficier de la mise en œuvre des différentes lois Hartz et l'évolution des emplois dits « réguliers », soumis à cotisations sociales et qui sont la base de financement du système social allemand.

Entre fin 2001 et fin 2005, le recul de l'emploi soumis à cotisations sociales a été nettement plus important que la baisse enregistrée par l'emploi total. En effet, le nombre d'emplois réguliers a diminué de près de 1,7 million de postes alors que

l'emploi total a reculé de seulement 350 000 postes. Dans le même temps, le nombre de « mini-jobs » exclusifs (le nombre de « mini-jobs » en complément d'une activité principale n'est disponible qu'à partir de juin 2003) s'est accru de près de 700 000 postes. La progression des emplois atypiques a permis de stabiliser le niveau de l'emploi total mais le développement de ces formes de travail a pu fragiliser l'économie allemande (affaiblissement de la consommation privée, difficultés de financement des systèmes sociaux). Ce constat pessimiste a été nuancé par la suite. L'emploi « régulier » s'est fortement redressé entre le début de l'année 2006 et la fin de l'année 2008 sans pour autant revenir aux niveaux connus avant 2003. Le nombre d'emplois soumis à cotisations sociales a progressé de près de 1,6 million de postes et dans le même temps, le nombre d'emplois précaires de type « mini-job » a augmenté de 460 000 postes (+ 27 000 « mini-jobs » exclusifs et + 433 000 « mini-jobs » en complément d'une activité principale). Le nombre total de « mini-jobs » atteignait fin 2008 7,2 millions de postes dont 4,9 millions de « mini-jobs » exclusifs occupés en moyenne par 65 % de femmes. En outre, 38 % des « mini-jobbers » sont âgés entre 25 et 45 ans.



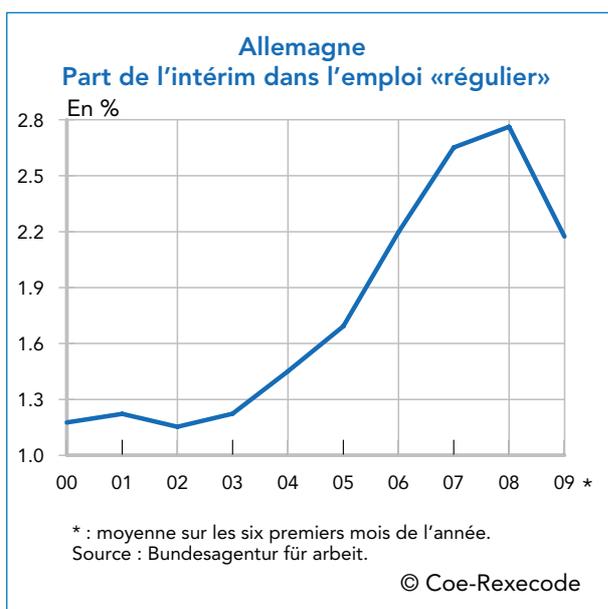
L'effritement de la part des emplois « réguliers » dans l'emploi total amorcé depuis le début des années 2000 s'est inversé à partir de 2006. Le poids de l'emploi soumis à cotisations sociales dans l'emploi total a été de nouveau orienté à la hausse jusqu'au début de la période de récession économique de 2008 et s'élevait à 68,5 %. La part des « mini-jobs » (exclusifs et compléments d'une activité principale) s'élevait à 17,9 % de l'emploi total. L'emploi indépendant représentait 11 % de l'emploi total.

Les subventions publiques accordées au chômage pour la création d'une entreprise individuelle ou familiale (« Ich-AG ») ont généré de fortes créations d'emplois lors de leur mise en œuvre. D'après les chiffres de l'Agence pour l'emploi (Bundesagentur für Arbeit), 233 601 personnes ont bénéficié d'une aide en 2005, soit le niveau le plus élevé depuis la création du dispositif en 2003. Le nombre de personnes concernées par ces aides est en recul depuis 2005 et s'élevait en 2008 à 41 000, soit le niveau relevé l'année de la création du dispositif en 2003. En 2009, le nombre de bénéficiaires a encore chuté atteignant 6 600 personnes. Eu égard à la facilitation à l'accès à l'emploi

atypique prévue par la législation allemande, l'activité à temps partiel s'est ainsi fortement développée. Le nombre de travailleurs à temps partiel représentait en 2000 en Allemagne 19,4 % de l'emploi total. En 2008, le nombre de travailleurs à temps partiel atteint 25,9 % de l'emploi total en Allemagne contre 16,9 % en France.

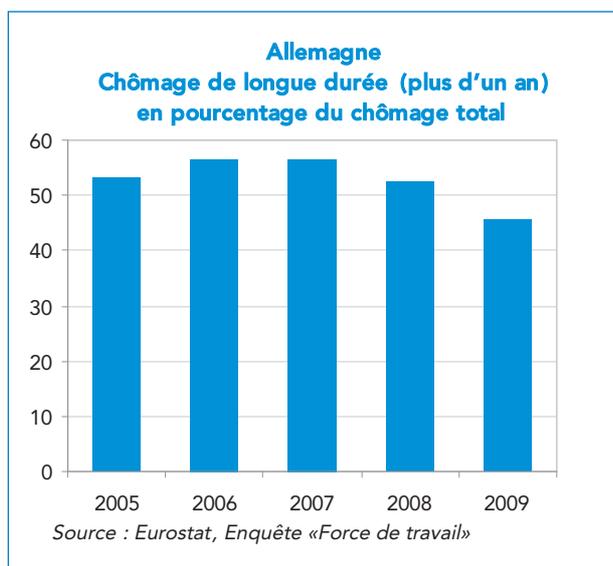
Le travail intérimaire (Arbeitnehmerüberlassung, plus communément appelé Leiharbeit, travail prêté) a fait l'objet de plusieurs mesures de déréglementation dans le cadre des réformes Hartz du marché du travail mises en œuvre en 2004. En conséquence, la part de l'emploi intérimaire dans l'emploi « régulier » soumis à cotisations sociales a plus que doublé entre 2000 et 2008 d'après les chiffres publiés par la Bundesagentur für arbeit (Agence Fédérale pour l'Emploi). L'emploi intérimaire qui représentait 1,2 % de l'emploi régulier en 2000 s'établissait en 2008 en Allemagne à 2,8 % de l'emploi régulier, soit 761 000 personnes.

Les premières conséquences de la mise en place de ces réformes du marché du travail sont un léger recul du chômage de longue durée et surtout une modération salariale provenant notamment de l'essor des emplois atypiques.



Un recul limité du chômage de longue durée

Les politiques mises en place au cours des années 2000 visaient à réduire le chômage de longue durée en exerçant une pression à la baisse sur le salaire de réserve des chômeurs, c'est à dire le niveau de salaire attendu pour une reprise de l'emploi. Dans ce cadre, les conditions d'indemnisation du régime de l'assurance chômage ont été durcies, le taux de remplacement garanti aux chômeurs de longue durée a été réduit. Après une durée de chômage de 12 mois, les chômeurs basculent dans un régime où une nouvelle allocation sous conditions de ressources a été mise en place. Les critères définissant un emploi convenable ont été largement assouplis dans ce régime. En dépit de l'application de ces mesures, le taux de chômage de



longue durée demeure en Allemagne l'un des plus élevés de la zone euro à 16. La part des individus au chômage depuis plus d'un an dans le nombre total de chômeurs est reparti à la hausse depuis 2003 et jusqu'en 2007 où la tendance s'inverse. En moyenne sur l'année 2008, le chômage de longue durée s'élevait en Allemagne à 52,6 % du chômage total et à 45,5 % en 2009, soit le pourcentage le plus élevé de la zone euro derrière la Slovaquie. Le plus bas niveau a été enregistré au Danemark où en 2009, en moyenne, 9,1 % des chômeurs étaient au chômage depuis plus d'un an. En France, le chômage de longue durée représentait 35,2 % du chômage total.

Les seniors sont par ailleurs surreprésentés parmi les chômeurs de longue durée. En effet, en moyenne sur l'année 2008, 59,6 % des chômeurs âgés de plus de 50 ans et 44,3 % des chômeurs âgés entre 25 et 49 ans étaient au chômage depuis plus d'un an en Allemagne contre respectivement 69 % et 51,3 % en 2008.

Une pression à la modération salariale

La possibilité offerte aux entreprises de recourir à des emplois atypiques a conduit à une modération

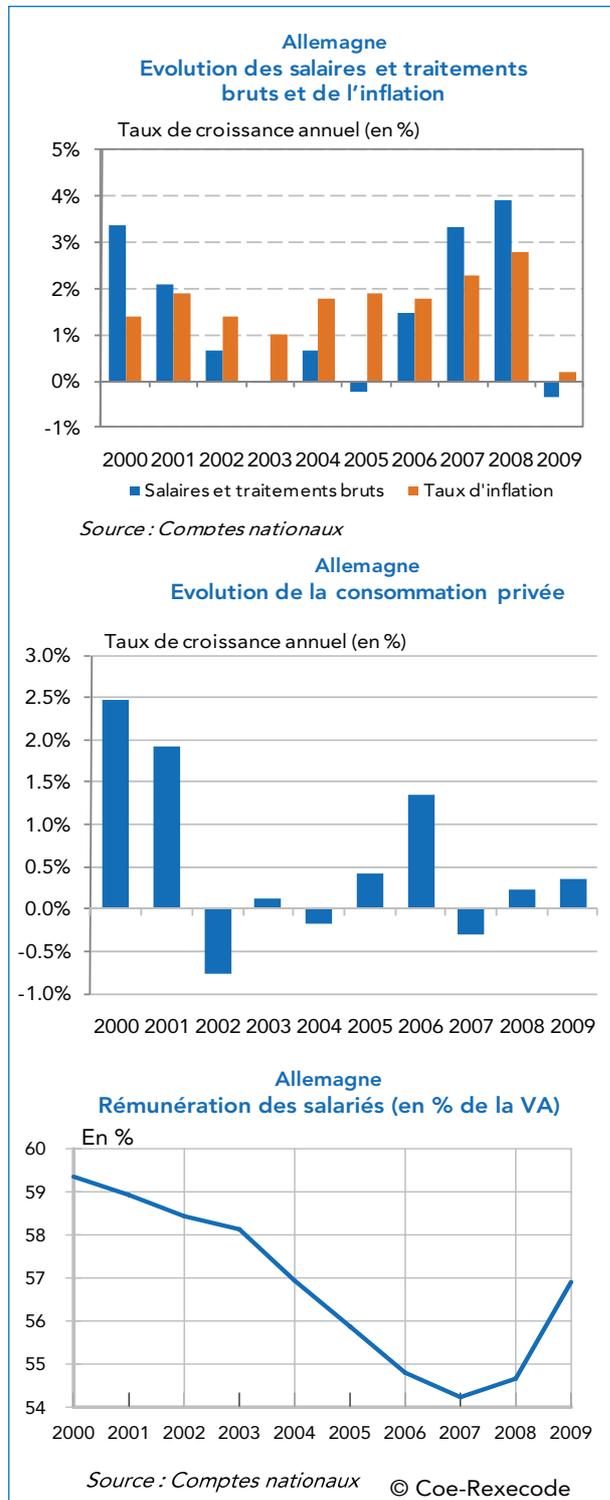
voire à la baisse des salaires en général. En effet, les réformes du marché du travail ont eu pour effet de développer des emplois à taux de salaire horaire relativement bas ; un salaire minimum posant une limite inférieure à la baisse des salaires bruts n'existant pas en Allemagne.

Entre 2002 et 2006, le taux de croissance annuel des salaires et traitements bruts en Allemagne a été plus faible que l'inflation. Si le taux de croissance annuel des salaires et traitements bruts atteignait 3,4 % en moyenne en 2000 en Allemagne pour une inflation de 1,4 %, il était nul en 2003 pour une inflation de 1 %. En 2005, les salaires et traitements bruts ont même reculé en rythme annuel de 0,2 % alors que l'inflation atteignait 1,9 %. A partir de 2006, le rythme de progression des salaires et traitements bruts s'est accéléré de nouveau. En 2008, les salaires et traitements bruts ont augmenté de 3,9 % par rapport à l'année 2007 avec une inflation de 2,8 %.

La pression à la modération salariale a pu peser sur le pouvoir d'achat des ménages allemands même si elle a, en contrepartie, favorisé le redressement de la compétitivité.

La modération salariale s'est en outre accompagnée d'une augmentation des inégalités salariales plus particulièrement dans le bas de l'échelle des rémunérations. La part des salariés faiblement rémunérés, c'est-à-dire d'après les données de l'OCDE percevant moins de deux tiers du salaire médian a fortement augmenté au cours de la première moitié des années 2000. La part des salariés faiblement rémunérés est ainsi passée de 12,9 % en 2000 à 17,5 % en 2005, plus haut niveau jamais atteint depuis 1984, année de la première donnée disponible.

En outre, la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée décroît régulièrement depuis le début des années 2000. De 59,4 % en 2000, elle atteignait 54,7 % en 2008 et 56,9 % en 2009. L'économie allemande et notamment l'in-



industrie s'est démarquée de la zone euro par une compression de ses coûts salariaux unitaires. Ainsi, dans l'industrie allemande, d'après les données de l'OCDE, les coûts unitaires de main d'œuvre ont reculé de 0,6 % en moyenne entre 2000 et 2008. Cette pression sur les coûts salariaux a contribué à la hausse du taux de marge et au redressement de la compétitivité allemande. Le taux de marge des sociétés non financières a ainsi progressé de 36,3 % en 2000 à 41,2 % en 2008 (après 41,9 % en 2007). La bonne santé financière des entreprises allemandes leur a ainsi permis de soutenir l'emploi durant la phase de croissance sur la période 2005-2008 mais également de faire face à la crise économique de 2008-2009.

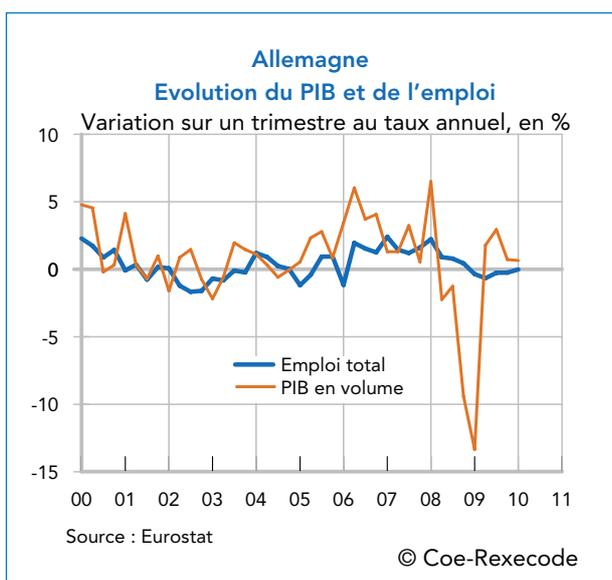
En résumé, les réformes du marché du travail menées en Allemagne à partir de 2003 (lois Hartz) ont permis d'abaisser sensiblement le chômage et d'accroître la flexibilité du marché du travail. Elles ont consisté à accroître l'incitation au retour à l'emploi et à créer des emplois atypiques (mini-jobs et midi-jobs) qui puissent correspondre à une population qui restait éloignée de l'emploi. Un autre élément marquant est le recul de l'âge effectif de départ en retraite qui fait suite à la réforme de 1992 qui a progressivement relevé l'âge de la retraite à 65 ans. Enfin, l'Allemagne a connu sur les dernières années une modération salariale, que l'on peut expliquer en partie par l'apparition des emplois atypiques dont la rémunération horaire était faible. Cette moindre progression des salaires relativement au reste de la zone euro a permis à l'Allemagne d'améliorer sa compétitivité et donc d'accroître sa production de biens industriels. Ceci a été profitable à l'emploi industriel dans un deuxième temps.

La gestion de la crise en France et en Allemagne

L'Allemagne et la France ont du faire face à la profonde et subite récession mondiale survenue en 2008. Face à celle-ci, les mesures mises en œuvre ont contribué à soutenir l'emploi malgré l'effondrement de l'activité économique. L'Allemagne a notamment privilégié le recours au chômage partiel pour conserver la main d'œuvre au sein des entreprises. La France a mobilisé différents instruments pour contenir la montée du chômage et soutenir l'emploi : extension du dispositif de chômage partiel, renforcement de l'accompagnement des licenciements économiques et des contrats aidés, mise en place du dispositif « zéro charge » pour stimuler l'embauche dans les TPE.

La gestion de la crise en Allemagne

Le retournement conjoncturel est survenu en Allemagne au deuxième trimestre 2008. Le PIB a reculé au deuxième trimestre 2008 de 0,6 % par rapport au trimestre précédent. La baisse du PIB a perduré jusqu'au premier trimestre 2009 avec un recul du PIB de 3,5 % par rapport au trimestre précédent. L'Allemagne est sortie de la récession au deuxième trimestre 2009.



Le marché du travail allemand a relativement bien résisté au retournement de l'activité économique. Le taux de chômage en recul depuis 2005 ne s'est orienté à la hausse qu'à la fin de l'année 2008. Selon les données publiées dans les Comptes nationaux, le taux de chômage serait de nouveau en repli depuis le début du second semestre 2009. Au premier trimestre 2010, il s'élève à 8,1 % de la population active, soit le niveau relevé au premier trimestre 2008, date du pic conjoncturel précédent l'entrée en récession.

L'emploi total est orienté à la baisse depuis le premier trimestre 2009 et continue de reculer. Au quatrième trimestre 2009, l'emploi total a diminué de 0,4 % en glissement annuel soit 150 000 postes en moins. Dans le secteur de l'industrie, l'emploi a reculé au quatrième trimestre 2009 de 339 000 postes par rapport au quatrième trimestre 2008 (-4,2 % sur un an). Dans le secteur de la construction, l'emploi continue de résister et augmente au quatrième trimestre 2009 de 15 000 postes en glissement annuel. L'emploi dans les services principalement marchand est en recul de 0,5 % en glissement annuel, soit 87 000 postes en moins au quatrième trimestre 2009 par rapport au quatrième trimestre 2008. Enfin dans le secteur des services principalement non marchand y compris administration, l'emploi est en hausse de 257 000 postes au quatrième trimestre 2009, soit +2,1 % sur un an.

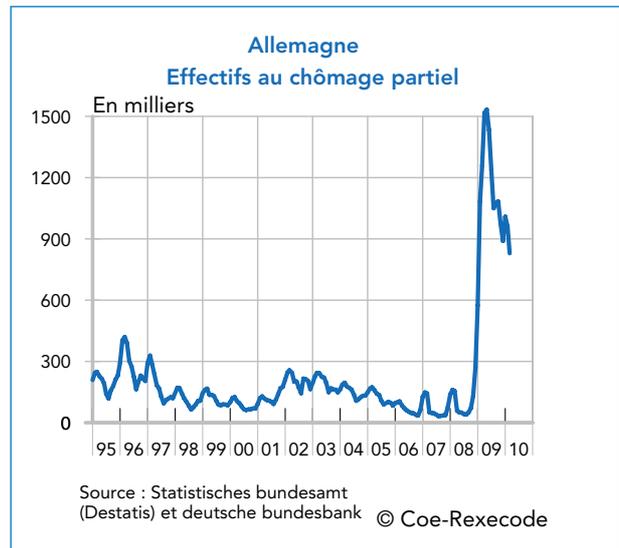
Dans la récente récession, l'effondrement du PIB a été bien plus important que celui observé en 1992. Ainsi, sept trimestres après le pic conjoncturel, il demeure à un niveau très bas par rapport au niveau atteint avant l'entrée en récession (inférieur de plus de 5 %). L'emploi total en Allemagne a continué de croître malgré l'entrée en récession. L'emploi total n'a commencé à décliner que trois trimestres après l'entrée en récession mais de façon très modérée. Sept trimestres après l'entrée en récession, l'emploi se situe en Allemagne à un niveau légèrement supérieur à celui observé avant l'entrée en récession. Si les réformes du marché

du travail menées au cours des années 2000 ont permis de soutenir l'emploi, les mesures prises par le gouvernement allemand pour faire face à l'effondrement de l'activité économique ont également contribué à la relative bonne tenue du marché du travail dans la récente récession.

Dans le cadre de la lutte contre les licenciements de masse, l'incitation au recours au dispositif de chômage partiel a été l'instrument privilégié par le gouvernement allemand. En l'espace d'un an, la durée d'indemnisation du chômage partiel a été allongée de douze mois en deux étapes et portée à 24 mois à partir de juillet 2009. Elle est à nouveau fixée à 18 mois depuis le 1er janvier 2010.

Les salariés concernés continuent à percevoir un salaire, mais ce dernier est ramené au nombre d'heures réellement travaillées. La perte de salaire est en partie compensée par l'État à hauteur de 60 % pour les personnes sans enfant et de 67 % pour les parents d'un enfant ou plus. En tant que revenus de remplacement, ces indemnités ne sont pas imposables, mais comme les allocations parentales, elles sont prises en compte dans le calcul de la base d'imposition. Par ailleurs, les employeurs seront dispensés de paiement des cotisations sociales pour leurs salariés à partir du 7ème mois de chômage partiel. Les cotisations sociales pour le travail partiel sont remboursées à l'employeur par le service public de l'emploi fédéral (Bundesagentur für Arbeit) dans les six premiers mois à 50 %. Quand l'entreprise inscrit ses salariés dans des formations reconnues et s'ils y consacrent 50 % de leur temps de chômage, les cotisations sont remboursées intégralement à partir du 1er mois.

En moyenne sur l'année 2009, le nombre de chômeurs partiels s'élève à un peu plus de 1,4 million de personnes et a augmenté de 574 000 individus en janvier 2009 à plus de 1,5 million en mai 2009. En décembre 2009, 890 000 personnes bénéficiaient des mesures de chômage partiel en Allemagne. Le recours au chômage partiel a permis de limiter la hausse du chômage. L'Agence fédérale pour l'emploi a en



effet estimé le chômage partiel en Allemagne en 2009 à 371 000 emplois ETP en moyenne sur l'année. Le dispositif du chômage partiel a cependant coûté en 2009 à l'Etat allemand 4,7 milliards d'euros, 5 milliards d'euros aux entreprises et 3 milliards d'euros aux bénéficiaires en perte de revenu. Le conseil des ministres allemands a adopté le 21 avril 2010 une nouvelle prolongation, pour quinze mois supplémentaires, du financement exceptionnel du chômage partiel mis en place pour répondre à la crise. Le dépôt des demandes par les entreprises pourra être fait jusqu'à fin mars 2012, a annoncé la ministre allemande de l'Emploi.

L'Etat va ainsi continuer de prendre en charge la majeure partie des salaires des personnes au chômage partiel et prolonger l'exemption du versement des charges sociales pour les entreprises concernées, afin d'aider les employeurs à garder leurs salariés en dépit de la baisse de l'activité.

Les chiffres du chômage ont été allégés par le recours massif au chômage partiel mais également par une modification du système de comptage. Une nouvelle règle prévoit de ne plus comptabiliser en tant que chômeurs les personnes en formation dans une entreprise.

La gestion de la crise en France

En France, le plan de relance mis en place par le gouvernement à la fin de l'année 2008 a introduit un ensemble de mesures dont le coût budgétaire *ex-ante* était de 26 milliards d'euros principalement axée sur les investissements publics. Ce plan s'inscrivait dans une série de mesures destinées à stimuler l'économie et à soutenir la croissance.

Concernant les mesures en faveur de l'emploi, outre le renforcement du dispositif d'activité partielle, les enveloppes de crédits affectés aux contrats aidés ont été renforcées tant dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand. Les dispositifs d'accompagnement des salariés licenciés économiquement dans leurs recherches d'emploi (convention de reclassement personnalisé (CRP) et contrat de transition professionnelle (CTP)) ont été étendus. Outre ces mesures, une exonération de charges sociales pour chaque nouvelle embauche dans les entreprises de moins de 10 salariés a été mise en œuvre en 2009.

D'après l'enquête « emploi » de l'Insee, 144 000 personnes étaient en situation d'activité partielle en France au quatrième trimestre 2009, soit 0,6 % de l'emploi total. Le nombre de

personnes au chômage partiel a atteint le niveau le plus élevé au deuxième trimestre 2009 avec 245 000 bénéficiaires soit 1 % de l'emploi total. D'après le bilan 2009 du Fonds d'investissement social (FISO), 77,6 millions d'heures de chômage partiel ont été consommées entre janvier et décembre 2009 pour un coût budgétaire de 319 millions d'euros. Ces montants correspondent, selon le tableau de bord du FISO, à un nombre de prises en charge individuelle compris entre 705 000 à 887 000 de janvier à décembre 2009. Ceci ne permet toutefois pas de déduire le nombre total de salariés concernés puisqu'une même personne peut avoir été prise en charge plusieurs fois dans l'année par le dispositif d'indemnisation du chômage partiel. D'après le FISO, 21 049 chômeurs partiels ont bénéficié d'une formation en 2009. En outre, 22 conventions d'activité partielle de longue durée (APLD) ont été signées avec des branches, 13 avec des grandes entreprises au niveau national et 2 452 avec des entreprises individuelles.

Une des mesures du plan de relance a été d'étendre le nombre de bassins d'emploi concernés par le CTP. Au total, 29 bassins d'emploi sont désormais couverts par ce dispositif. A terme, leur nombre devrait être porté à 40, comme prévu par la loi du 24 novembre 2009. En France, en 2009, les licenciements économiques ont représenté 4,4 % des entrées au chômage soit 265 000 salariés licenciés pour motif économique. Ce nombre ne prend pas en compte les salariés bénéficiant de conventions de reclassement. Les entreprises sont tenues de proposer des procédures de reclassement aux salariés dont elles envisagent le licenciement pour motif économique : congé de reclassement, convention de reclassement personnalisé (CRP) et récemment contrat de transition professionnelle (CTP). Le nombre d'entrées dans ces dispositifs a connu depuis le début de l'année 2009 une croissance très vive. En 2009, 14 954 personnes ont été allocataires du CTP et 76 455 personnes ont été allocataires du CRP contre 37 400 fin décembre 2008. Les taux d'adhésion au CRP ont fortement progressé ; en 2009, les

Personnes à temps plein ou à temps partiel, en situation de chômage technique ou partiel		
	(en milliers)	Part dans l'emploi (en %)
2008		
1e trim.	37	0,1
2e trim.	94	0,4
3e trim.	47	0,2
4e trim.	109	0,4
2009		
1e trim.	211	0,8
2e trim.	245	1,0
3e trim.	156	0,6
4e trim.	144	0,6

Note : (p) = résultats provisoires
 Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.
 Source : Insee, enquête Emploi.

flux cumulés d'entrées en CRP s'élèvent à 103 896. Parmi les bénéficiaires du CRP, 2 572 ont profité d'une formation.

Le nombre de bénéficiaires de la prime de 500 euros destinée aux chômeurs n'ayant pas assez travaillé pour être indemnisés reste peu élevé (30 000 en 2009).

En outre, les objectifs de nombre d'entrées en contrat aidé inscrit dans les PLF 2009 ont été atteints. Ainsi, le nombre d'entrées en CAE (contrat d'accompagnement vers l'emploi) et en contrats d'avenir, contrats aidés du secteur non marchand a atteint 379 583 entrées, soit l'objectif fixé en Loi de Finances pour l'année 2009. Le contrat d'avenir est un contrat qui s'adresse aux allocataires de minima sociaux. Il concernait 68 400 personnes à la fin du quatrième trimestre 2009 (contre 77 900 personnes au quatrième trimestre 2008). Le CAE, contrat de travail à durée déterminée, destiné à faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi concernait 173 600 personnes fin 2009 (101 800 personnes au quatrième trimestre 2008).

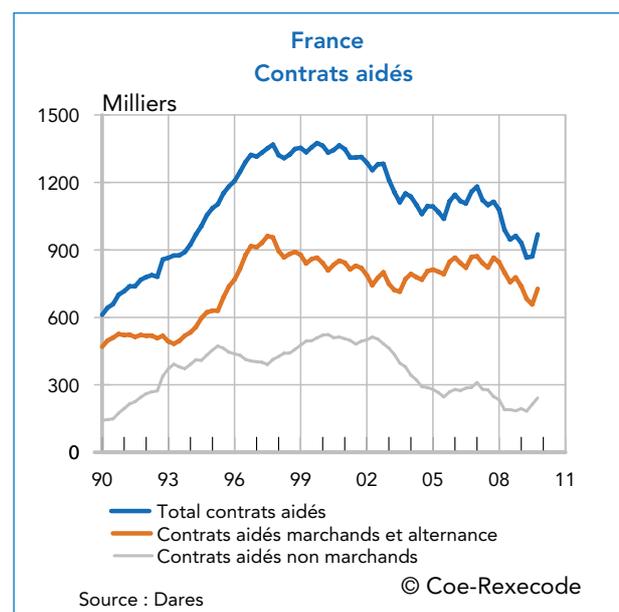
Dans le secteur marchand, 100 097 personnes sont entrées en CIE (contrat initiative emploi). Le CIE s'adresse aux personnes sans emploi, inscrites ou non à Pôle emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. Il concernait 83 700 personnes à la fin du quatrième trimestre 2009 (CIE ancienne et nouvelle formule) (47 600 à la fin du quatrième trimestre 2008).

Les contrats en alternance sont destinés à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi. En 2009, la baisse des entrées a été enrayée et les niveaux atteignent ceux de 2008. Au quatrième trimestre 2009, le nombre de contrats en alternance s'élève à 629 000 soit légèrement moins qu'au quatrième trimestre 2008 (650 000 contrats). La baisse a été en définitive limitée à 6,3 % pour les nouveaux contrats en alternance. Cette moyenne recouvre des situations

contrastées : une baisse de 2,4 % des contrats d'apprentissage et de 19 % pour les contrats de professionnalisation. Ainsi, fin 2009, le nombre de bénéficiaire d'un contrat d'apprentissage s'élevait à 424 000 (419 000 fin 2008) et le nombre de bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation était de 205 000 (236 000 fin 2008).

La création d'emplois aidés est restée faible durant la récession. Elle a juste permis d'endiguer la baisse initialement prévue des effectifs dans ces dispositifs. Cette situation contraste avec celle observée en 1993-1995 lorsque la réponse au recul de l'emploi avait consisté en une extension massive du nombre d'emplois aidés.

Le Fonds d'Investissement Social (FISO) mis en place en avril 2009 est destiné à coordonner les efforts en faveur de l'emploi et la formation professionnelle. Le Fiso a été doté de 2,7 milliards d'euros pour 2009-2010. Concernant la formation des demandeurs d'emploi, d'après le bilan du FISO, en 2009, 12 578 demandeurs d'emploi ont bénéficié de l'AFDEF (Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation). Pour 2009, 21 049 salariés en activité partielle ont bénéficié



d'une formation et 24 625 salariés peu qualifiés ont suivi une formation qualifiante.

Avec le dispositif « zéro charges », 740 000 embauches dans les petites entreprises ont été atteintes dont 200 000 jeunes pour un coût de 400 millions d'euros, ce qui correspond au nombre de recrutements auquel procèdent ordinairement les TPE au cours d'une année. La mesure aurait donc permis de maintenir constant le niveau des embauches dans ces entreprises malgré la gravité de la récession. Initialement prévue pour l'année 2009, cette exonération de charges patronales, réservée aux entreprises de moins de 10 salariés pour l'embauche d'un salarié, est reconduite pour toutes les embauches réalisées jusqu'au 30 juin 2010 mais ne sera pas prolongée.

Les coûts budgétaires de la politique de l'emploi en France et en Allemagne

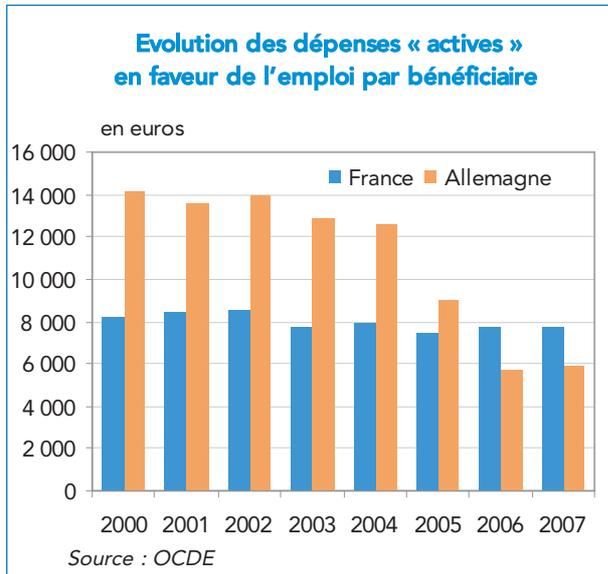
Une façon de comparer l'orientation des politiques de l'emploi est d'apprécier l'allocation des ressources entre les différents types de dépenses de l'emploi qui peuvent être répertoriées. En effet, plusieurs types de dépenses pour l'emploi existent : les dépenses dites « ciblées » et les dépenses « générales ». Les dépenses ciblées recouvrent les interventions à destination des demandeurs d'emploi ou des personnes menacées. Les dépenses ciblées peuvent être « actives » (formation professionnelle des demandeurs d'emploi, contrats aidés,...) ou « passives » (indemnisation du chômage total ou partiel, préretraite...). Les dépenses « générales » en faveur de l'emploi prennent la forme de transferts complémentaires aux personnes en emploi (prime pour l'emploi) et de réductions de prélèvement fiscaux et sociaux (allègements de cotisations sociales sur les bas salaires). La France se différencie de l'Allemagne avec une part importante de dépenses générales dans l'ensemble de ses dépenses en faveur de l'emploi.

Les dépenses « ciblées » en faveur de l'emploi

Parmi les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail apparaissent les dépenses dites « ciblées » dont le champ est défini au regard de la nomenclature des « politiques du marché du travail » (PMT) établie au niveau européen. Les dépenses ciblées recouvrent diverses interventions à destination des demandeurs d'emploi ou des personnes dont l'emploi est menacé comme les emplois aidés, l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi, l'indemnisation du chômage et les préretraites.

Les dépenses « ciblées » s'élevaient en France en 2007 à 40,8 milliards d'euros (2,2 % du PIB) et à 58,1 milliards d'euros en Allemagne soit 2,4 % du PIB. Trois types d'interventions publiques sont distingués dans la nomenclature européenne des PMT :

- Les services relatifs au marché du travail, constitués des frais de structure du service public de l'emploi. En 2007, les dépenses pour ce poste atteignent 4,2 milliards d'euros en France, soit environ 10,3 % des dépenses ciblées. Ce type de dépenses a progressé de 70 % depuis 2000. En Allemagne, ce poste de dépenses s'élève à 6,6 milliards d'euros soit 11,4% (hausse de 38,7 % depuis 2000) ;
- Les mesures « actives » de politique d'emploi, comprenant la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, les contrats aidés dans le secteur marchand et non marchand, les aides à l'emploi des travailleurs handicapés, les aides à la création d'entreprise par les chômeurs. Le coût de ces mesures s'élève en France en 2007 à 13,1 milliards d'euros, soit 32,1 % des dépenses ciblées pour un nombre de bénéficiaires atteignant d'après les données de l'OCDE 1,7 million de personnes. Entre 2000 et 2005, les dépenses actives ont reculé de 20 % et ont été orientées à la hausse à partir de 2005. Elles se situent néan-

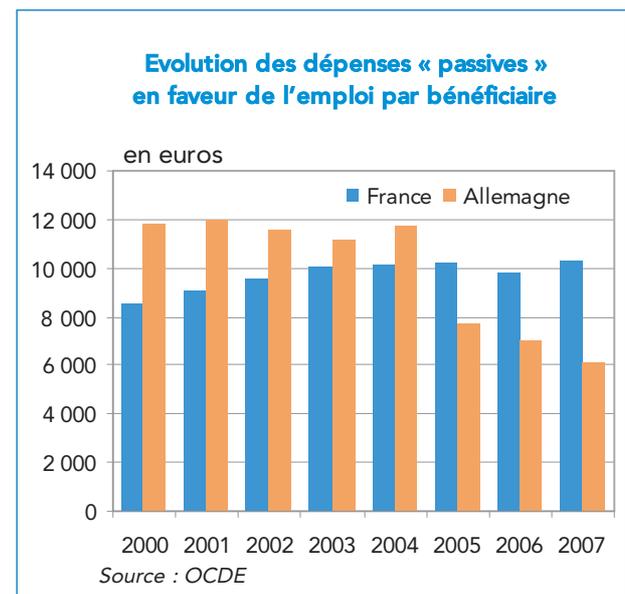


moins en 2007 à un niveau inférieur à celui enregistré en 2000. Le recul des dépenses actives tient principalement à celui des dépenses affectées au financement des contrats aidés. Après avoir atteint un pic au cours des années 2000, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand a baissé. Il a connu une légère hausse à partir de 2005 suite à la mise en place de la loi de programmation pour la cohésion sociale. En 2007, les dépenses pour les contrats aidés s'établissent à un niveau inférieur de 25 % à celui de l'année 2000. Les données de l'OCDE permettent d'évaluer le coût des mesures « actives » par bénéficiaire. Celui-ci est estimé d'après nos calculs à 7 723 euros en France ce qui est légèrement inférieur au niveau relevé au début des années 2000.

En Allemagne, le coût des dépenses actives atteignait en 2007 12,2 milliards d'euros, soit 21 % des dépenses « ciblées » totales. Le nombre de bénéficiaires concernés par ces mesures s'élevait à un peu plus de 2 millions d'individus. Le coût des dépenses « actives » par bénéficiaire était estimé à 5 949 euros. Outre le fait que la dépense « active » par individu est plus faible en Allemagne qu'en France en 2007 de près de 1 800 euros, il est important de noter que celle-ci était bien supé-

rieure en Allemagne qu'en France au début des années 2000 (14 130 euros contre 8 240). Le niveau de dépense « ciblée » par bénéficiaire a fortement chuté en Allemagne (baisse de près de 58 % entre 2000 et 2007 contrairement au cas français où il a plutôt stagné);

- Les dépenses de soutien au revenu en cas d'absence d'emploi (dépenses dites passives) : les allocations d'indemnisation du chômage, total ou partiel, ou de préretraite. En 2007, ces dépenses s'élevaient en France à 23,4 milliards d'euros, soit 57,5 % des dépenses ciblées. Les dépenses de soutien au revenu en cas d'absence d'emploi s'élève en 2007 à un niveau supérieur d'un peu plus de 30 % au niveau enregistré en 2000. Ce type de dépenses s'est accru continûment entre 2000 et 2004 puis s'est inscrit en repli jusqu'en 2007. Les dépenses destinées au financement des allocations chômage représentaient 33 % des dépenses totales en faveur de l'emploi en 2000 et se sont élevées jusqu'à 40 % en 2004. En 2007, 31 % des dépenses totales en faveur de l'emploi étaient consacrées à l'indemnisation du chômage. Les dépenses destinées au versement des allocations chômage évoluent selon les mouvements du chômage. En France, le chômage a connu une



phase de croissance au cours de la première moitié des années 2000 avant de se replier à partir de 2006 et ce jusqu'en 2008. Les dépenses destinées au financement des préretraites sont quant à elles en repli continu depuis 2000 et atteignait en 2007 un niveau inférieur de 70 % par rapport à l'année 2000. En rapportant le montant des dépenses de soutien au revenu en cas d'absence d'emploi au nombre de bénéficiaires, le coût par bénéficiaire s'élevait en France en 2007 à 10 319 euros, soit une hausse de 21 % par rapport au niveau relevé en 2000. La hausse du coût des mesures d'indemnisation en cas d'absence d'emploi par bénéficiaire a cru de manière continue depuis 2000 avec cependant une rupture dans cette tendance en 2006.

La progression de ces dépenses dites « passives » en matière d'emploi par bénéficiaire en France contraste avec la situation en Allemagne où l'on note un effondrement du coût des mesures d'indemnisation en cas d'absence d'emploi par bénéficiaire entre 2000 et 2007. Celui-ci atteignait en 2000 11 845 euros et un niveau deux fois moindre en 2007, soit 6 134 euros. En France, les dépenses d'indemnisation du chômage ont été orientées à la hausse au début des années 2000 en dépit du durcissement des conditions d'entrée à l'Assurance chômage opéré en 2002. La durée d'indemnisation du chômage a été alors réduite passant de trente à vingt-trois mois et les conditions d'éligibilité durcies puisque six mois minimum de cotisations au cours des vingt-deux derniers mois étaient nécessaires. Ces restrictions sont sans commune mesure avec celles mises en place en Allemagne dans le cadre des réformes Hartz ; les conditions d'accès à l'Assurance chômage demeurent ainsi relativement favorables en France. En outre, au 1er janvier 2009, les conditions d'éligibilité à l'Assurance chômage ont été assouplies en France puisqu'il faut désormais avoir cotisé quatre mois au cours des vingt-huit derniers mois pour prétendre au versement de cotisations.

Les dépenses « générales » en faveur de l'emploi

Outre les dispositifs « ciblés » sur les demandeurs d'emploi et les personnes en difficulté sur le marché du travail, d'autres mesures prenant la forme de transferts complémentaires aux personnes en emploi ou plus fréquemment de réductions de prélèvements fiscaux et sociaux visent à baisser le coût du travail et à favoriser l'emploi en France. Ces dépenses sont qualifiées de dépenses « générales » en faveur de l'emploi. Elles comprennent les mesures d'allègements généraux de cotisations sociales, la prime pour l'emploi et les mesures d'allègement de cotisations sociales et d'impôt en faveur de certaines zones géographiques ou certains secteurs. Les dépenses générales ainsi définies ont pratiquement doublé entre 2000 et 2007 pour atteindre environ 33 milliards d'euros en 2007 soit 1,7 point de PIB contre 15,3 milliards en 2000 (1,1 point de PIB).

Le doublement des dépenses générales en faveur de l'emploi provient des dépenses d'allègements de cotisations sociales qui ont cru de 85 % entre 2000 et 2007. Les allègements généraux de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires s'élevaient en 2007 à 21,5 milliards d'euros et représentaient 64,7 % des dépenses générales totales en faveur de l'emploi. Ils comprennent les allègements dits Fillon mais également ceux sur les heures supplémentaires dans le cadre de la loi TEPA du 21 août 2007. D'après le PLF 2010, les dépenses au titre des allègements Fillon atteignait 22,6 milliards d'euros et 22,4 milliards d'euros respectivement en 2008 et 2009. Le coût des allègements de cotisations prévus par la loi TEPA qui s'élevait en 2007 à 250 millions d'euros, année de la mise en place de la mesure, atteignait 3,2 milliards d'euros en 2008 et 2,95 milliards d'euros en 2009.

La politique d'allègement des cotisations sur les bas salaires a été mise en place progressivement à partir de juillet 1993. En octobre 1996, les différents dispositifs existants ont été fusionnés en ce qui était appelé la « ristourne Juppé ». En 1997, les allègements de charges sociales s'élevaient à 6,7 milliards d'euros. En 2002, ils atteignaient 15,4 milliards d'euros dont 10,4 milliards d'euros au titre des allègements supplémentaires prévus par les lois Aubry. Ces nouvelles baisses de charges introduites pour compenser la hausse du coût du travail introduite par la réduction du temps de travail se sont avérées deux fois plus coûteuses pour les finances publiques que les baisses de charges antérieures. Elles n'auront qui

plus est servi qu'à limiter la hausse du coût relatif du travail non qualifié alors qu'avant 1995, les baisses de charges se traduisaient par une baisse effective du coût relatif du travail peu qualifié (Didier, Martinez, 2004).

A partir du 1er janvier 2000, les entreprises passant aux 35 heures bénéficient d'un allègement dégressif entre 1 et 1,8 SMIC et d'un allègement structurel (forfaitaire) au-delà, pour les entreprises passées à 35 heures (allègement « Aubry II »). A partir du 1er juillet 2003, les deux dispositifs « Juppé » et « Aubry II » sont supprimés. Un système unique de ristourne dégressive entre 1 et 1,7 SMIC applicable à toutes les entreprises est

Dépenses pour l'emploi en France (2000-2007)
en millions d'euros courants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses « ciblées » en faveur de l'emploi	36 903	38 276	41 546	44 272	44 141	42 746	41 563	40 803
Soutiens au revenu en cas d'absence d'emploi	17 263	18 347	22 414	26 027	27 020	26 364	24 169	22 676
Allocation d'indemnisation du chômage	17 237	18 321	22 382	26 003	26 999	26 347	24 152	22 657
Préretraite	2 592	2 769	2 017	1 513	1 302	978	817	795
Mesures actives de politiques d'emploi	14 502	14 251	13 872	13 024	11 963	11 365	12 218	13 100
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi	5 335	4 912	4 544	4 807	5 082	4 981	5 170	5 111
Contrats aidés	8 293	8 384	8 291	7 090	5 755	5 192	5 679	6 247
Aide à l'emploi des travailleurs handicapés	836	915	984	1 042	1 061	1 128	1 196	1 252
Aide à la création d'entreprise par les chômeurs	38	40	53	85	65	64	173	490
Services relatifs au marché du travail	2 513	2 904	3 232	3 698	3 848	4 035	4 357	4 232
Dépenses « générales » en faveur de l'emploi	15 284	20 775	22 140	23 030	23 908	26 161	29 100	33 153
Mesures générales d'exonérations	12 029	14 811	15 759	16 325	16 463	17 327	19 490	21 713
Allègements généraux de cotisations sociales	11 576	14 416	15 425	16 090	16 275	17 193	19 490	21 463
Abattement temps partiel	453	395	334	235	188	134	0	-
Heures supplémentaires	-	-	-	-	-	-	-	250
Prime pour l'emploi	-	2 518	2 145	2 210	2 450	2 700	3 240	4 520
Mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géo.	630	632	1 176	1 126	1 262	1 616	1 554	1 668
Mesures en faveur de l'emploi dans certains secteurs	2 625	2 815	3 061	3 369	3 733	4 517	4 815	5 252
Hôtels, cafés, restaurants	29	29	113	103	98	543	648	731
Services à la personne/emplois familiaux	2 596	2 786	2 948	3 266	3 635	3 974	4 167	4 521
Dépenses totales en faveur de l'emploi	52 187	59 051	63 686	67 302	68 049	68 907	70 663	73 956
Source : OCDE, Dares								

créé dont la montée en charge s'étale sur trois ans (allègement « Fillon »).

La prime pour l'emploi, l'aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité professionnelle attribuée à des contribuables modestes qui déclarent des revenus d'activité, a engendré des dépenses de 4,5 milliards d'euros en 2007. Après s'être élevés en moyenne à 2,3 milliards d'euros par an jusqu'en 2004, les montants versés au titre de la PPE ont progressé continûment jusqu'en 2009 en raison de la revalorisation des barèmes intervenue à partir de 2005. D'après le PLF 2010, les dépenses fiscales liées à la prime pour l'emploi ont atteint 4,4 milliards d'euros en 2008 et 3,9 milliards d'euros en 2009. Ces dépenses devraient se stabiliser. Pour la seconde année consécutive, les barèmes de la PPE ont été gelés en 2010 afin d'en limiter son coût budgétaire et de procéder à l'articulation de la PPE avec le RSA. La PPE s'adresse aux actifs à faible rémunération, néanmoins le dispositif s'avère peu ciblé limitant de ce fait son impact en termes de recul de la pauvreté.

La prime pour l'emploi diminuerait de 0,5 point le taux de pauvreté des personnes en emploi (au seuil de 60 % du revenu médian) d'après des calculs réalisés par la Drees en 2007. Ainsi, le taux de pauvreté des personnes en emploi s'établissait à 6,7 % en 2007 et aurait atteint 7,2 % en l'absence de la PPE. La baisse du taux de pauvreté est la plus forte (-1,5 point) pour les salariés dont les revenus d'activité sont proches du SMIC.

En revanche, la PPE n'améliore que faiblement le niveau de vie des travailleurs bénéficiant des plus faibles revenus d'activité compte tenu de la faible proportion que représentent ces travailleurs parmi les bénéficiaires du dispositif. En effet, l'exclusion des foyers fiscaux dont le revenu annuel est inférieur à 0,3 SMIC contribue à limiter la capacité

redistributive de la PPE au bénéfice des foyers modestes. L'introduction du revenu de solidarité active (RSA) vise à palier cette insuffisance.

Les entreprises présentes ou qui s'implantent dans certaines zones géographiques (ZRR, ZRU...) bénéficient sous certaines conditions d'exonérations sociales et fiscales. Ces dépenses destinées à soutenir et à favoriser l'emploi dans certaines zones géographiques ont atteint en 2007 1,7 milliard d'euros soit un montant supérieur de 1,6 fois celui de 2000.

Enfin, des mesures ont été mises en œuvre en faveur de l'emploi dans certains secteurs comme l'hôtellerie-restauration ou le service à la personne. Les dépenses afférentes à ces mesures s'élevaient à 731 millions d'euros pour l'hôtellerie-restauration et à 4,5 milliards d'euros pour le secteur du service à la personne en 2007 soit deux fois plus qu'en 2000.

La politique de l'emploi menée en France au cours de ces dernières années ne semble pas correspondre à un modèle stable et clairement identifié. Elle a été constituée par une juxtaposition de mesures destinées à répondre à la montée du chômage et à soutenir certains publics ayant des difficultés à accéder à l'emploi sans qu'une cohérence plus globale ne soit établie. Cette politique s'inscrit davantage en réaction des phénomènes qui surviennent du fait des contraintes et restrictions qui pèsent sur le marché du travail qu'elle ne s'attaque à ces restrictions. Par ailleurs, la part des dépenses liées à l'indemnisation du chômage dans les dépenses totales en faveur de l'emploi apparaît élevée notamment durant la période de croissance relativement soutenue (2005-2007) durant laquelle ces sources auraient pu utilement être soit économisées, soit mobilisées afin d'améliorer le retour à l'emploi.