

G20

Fiches pays



Bureau
international
du Travail

LA FRANCE FACE À LA CRISE

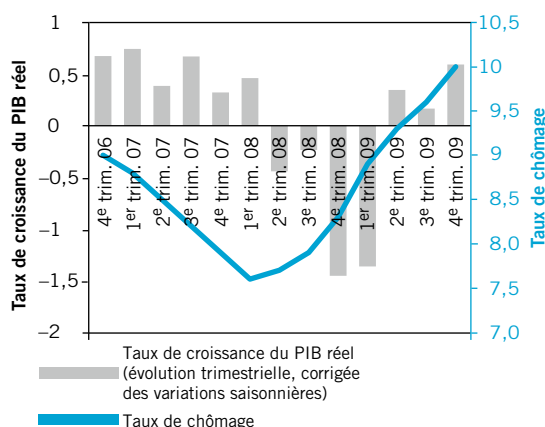
Un marché du travail relativement résistant

Relativement solide pendant plusieurs années consécutives, la croissance en France a ralenti dès le deuxième trimestre de 2008 puis s'est effondrée pendant le dernier trimestre 2008 (-1,5 pour cent) ainsi qu'au premier trimestre de 2009 (-1,4 pour cent). En 2008, le produit intérieur brut (PIB) n'a augmenté que de 0,4 pour cent (contre 0,6 pour cent pour la zone Euro) soutenu exclusivement par la demande domestique, dont la consommation des ménages en particulier. En revanche, la dégradation de la compétitivité a continué de peser sur la balance des paiements, contribuant à amoindrir la croissance. En 2009, la diminution du PIB français est évaluée à -2,2 pour cent, cela malgré une reprise de la croissance au deuxième trimestre, qui s'est accélérée au quatrième trimestre. La demande domestique a reculé fortement mais est restée positive (0,3 pour cent durant le deuxième trimestre), ce recul étant imputable à la baisse du revenu disponible des ménages. Quant à l'investissement, il souffre des effets

de la récession sur le marché immobilier et sur le cycle d'investissement. Finalement, au deuxième trimestre de 2009, l'impact du plan de relance a commencé à se faire sentir, par exemple au travers du maintien des ventes d'automobiles.

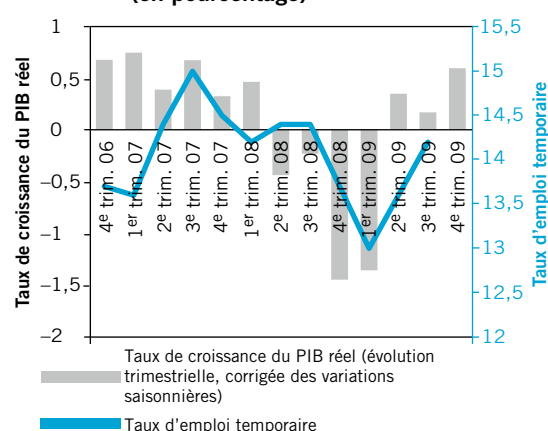
Malgré une croissance du PIB assez modeste en 2008, l'emploi a augmenté (1 pour cent environ) grâce à la création d'emplois durant toute la première moitié de l'année (hors travail temporaire) pour se contracter progressivement dès le début du deuxième trimestre de 2008. En effet, le ralentissement de l'activité économique s'est traduit dès la mi-2008 par une chute prononcée du travail temporaire (intérim et contrats à durée déterminée – CDD), suivie d'une baisse des embauches; en revanche, la réduction des heures de travail supplémentaires et le recours à l'activité partielle¹ ne sont intervenus dans le processus d'ajustement que deux à trois trimestres après. Du quatrième trimestre de 2008 au quatrième trimestre de 2009, le taux de chômage n'a cessé d'augmenter, passant de 8,3 à 10 pour cent.

Figure 1. Taux de chômage et taux de croissance du PIB réel par trimestre, du quatrième trimestre 2006 au quatrième trimestre 2009 (en pourcentage)



Source: BIT, données fondées sur des informations officielles du pays (EUROSTAT).

Figure 2. Taux d'emploi temporaire et taux de croissance du PIB réel par trimestre, du quatrième trimestre 2006 au quatrième trimestre 2009 (en pourcentage)



Source: BIT, données fondées sur des informations officielles du pays (EUROSTAT).

Comme dans la plupart des autres pays européens, ce sont les jeunes, et plus particulièrement les hommes, qui subissent le plus fortement la crise. Durant cette récession, le taux de chômage des jeunes a augmenté deux fois plus vite que le taux de chômage total et, en 2009, près d'un jeune sur quatre était sans emploi, comparé à un sur dix pour l'ensemble des travailleurs.

Pour autant, c'est chez les 25-49 ans que l'on recense le plus grand nombre de chômeurs (un an ou plus) – à savoir 400 000 (dont 250 000 hommes) contre 130 000 chez les moins de 25 ans et 110 000 chez les plus de 50 ans.

Le plan de relance – Planification de la reprise

Le plan de relance, annoncé le 5 novembre 2008, prévoyait initialement une enveloppe d'aides de 26 milliards d'euros principalement axée sur les investissements publics. Le gouvernement a, depuis, complété cette enveloppe (7 milliards d'euros en plus) et ajouté de nouvelles mesures. Sur le marché du travail, outre le renforcement du dispositif d'activité (ou chômage) partielle, les enveloppes de contrats aidés ont été renforcées tant dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand, et les dispositifs d'accompagnement renforcé – tels que le contrat de transition professionnelle – ont été étendus. Le gouvernement a également annoncé une exonération de charges sociales pour chaque nouvelle embauche dans les entreprises de moins de 10 salariés à partir de 2009.

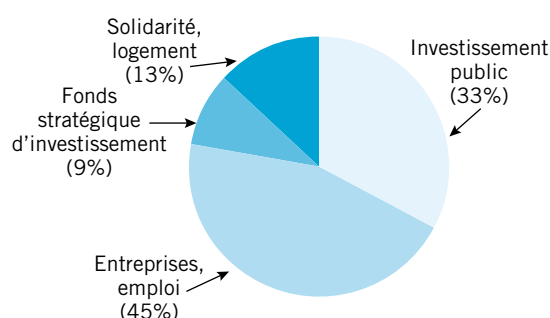
Le plan de relance devrait permettre la création de 80 000 à 110 000 emplois selon le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi. Selon l'OCDE, le rôle des stabilisateurs automatiques a été particulièrement important en France et le coefficient mesurant leur impact a été évalué à 0,53². C'est l'un des coefficients les plus élevés des pays de l'OCDE (où le coefficient moyen est de 0,45). La réforme en profondeur du service public de l'emploi (fusion de l'Agence nationale pour l'emploi et du service d'assurance-chômage) a été compliquée par la crise, mais ses effets sont déjà positifs en ce qu'elle a simplifié les procédures d'inscription et d'indemnisation des salariés licenciés.

Ampleur: Le plan de relance s'élevait à 26 milliards d'euros en 2008, soit 1,3 pour cent du PIB de 2008. En valeur absolue, le plan de relance se situe parmi les dix plus larges des pays du G20. En outre, des mesures pour soutenir le secteur financier ont été adoptées à hauteur d'environ 19 pour cent du PIB.

Composition: La part la plus importante (45 pour cent) s'est élevée à 14,9 milliards d'euros pour soutenir les entreprises et l'emploi, généralement sous forme d'allègements fiscaux, suivie de 10,8 milliards d'euros en investissement public (33 pour cent). En outre, 4,3 milliards d'euros ont été alloués à des actions solidarité et logement (13 pour cent) et 3 milliards d'euros pour le Fonds stratégique d'investissement (9 pour cent).

D'autres mesures de soutien à l'activité économique, évaluées à 50 milliards d'euros, ont été adoptées en plus du plan de relance. Il s'agit notamment de baisses

Figure 3. Composition du plan de relance (en pourcentage des dépenses totales)



des prélèvements obligatoires (10 milliards d'euros), de revalorisation des prestations sociales (création du revenu de solidarité active, le RSA, décrit ci-après) et d'autres dispositifs de soutien à l'activité économique et à l'emploi. Enfin, on notera également la création du Fonds d'investissement social (Fiso), lancé par le gouvernement et les partenaires sociaux en février 2009.

Le Fiso est une initiative innovante, destinée à coordonner et à amplifier les mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle prises par l'Etat et les partenaires sociaux. Ce fonds à vocation conjoncturelle³ doit notamment coordonner les actions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, de l'accompagnement et de la reconversion des salariés, de l'articulation activité partielle-formation professionnelle et le soutien des bassins en difficulté.

La réforme de l'assurance-chômage

Les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance-chômage ont adopté le 19 février 2009 une nouvelle convention d'indemnisation du chômage agréée par l'Etat. Cette réforme était nécessaire tant pour adapter le régime aux évolutions du marché du travail que pour protéger les salariés de la crise. L'assurance-chômage dispose en France d'un budget annuel d'environ 30 milliards d'euros (1,5 pour cent du PIB), ce qui en fait la politique d'intervention la plus importante sur le marché du travail. La dernière réforme majeure de l'assurance-chômage, qui remonte à 2001, avait diminué le nombre de filières, durci l'accès à l'indemnisation, supprimé la dégressivité des allocations et renforcé les contreparties (recherche d'emploi). Depuis, seules des modifications marginales avaient été introduites à la faveur des deux renégociations de la convention d'assurance-chômage (2004 et 2006).

L'assurance-chômage finissait donc par couvrir de moins en moins de chômeurs soit parce que ces derniers (jusqu'alors couverts par l'allocation de solidarité spécifique) parvenaient en fin de droits sans pouvoir retrouver un emploi, soit parce que les nouvelles formes d'emploi (CDD, temps partiels) rendaient plus difficile l'acquisition des conditions d'éligibilité aux indemnités. Au total, le taux de couverture du régime d'assurance-chômage était inférieur à 45 pour cent. Outre ces difficultés d'accès, les chômeurs éligibles étaient inégalement couverts. Les filières « courtes » protégeaient moins longtemps alors qu'accidentellement

certaines pouvaient bénéficier d'une couverture très importante. Enfin, les règles étaient devenues complexes au point d'être difficilement compréhensibles par les bénéficiaires, perdant ainsi leurs nécessaires propriétés incitatives.

La réforme de 2009 a notamment pour effet de porter de 23 à 24 mois la durée maximale d'indemnisation. Cela permettra de couvrir un plus grand nombre de salariés, et notamment les plus précaires, en renforçant leur accession aux droits⁴, et contribuera plus généralement à soutenir la consommation des ménages grâce au maintien de leurs revenus.

Parmi les groupes les plus vulnérables, qui enchaînent des contrats à durée déterminée et s'insèrent difficilement dans l'emploi, les jeunes constituent une cible prioritaire, dont il s'agissait principalement de sécuriser l'entrée progressive sur le marché du travail. En outre, pour soutenir les chômeurs les plus précaires dans la crise, une prime de 500 euros est accordée jusqu'en avril 2010 par l'Etat aux chômeurs ayant travaillé entre 2 et 4 mois et qui, de ce fait, ne sont pas éligibles à l'assurance-chômage. Enfin, la réforme tend à rendre le régime plus efficace pour un coût identique, en couvrant mieux les chômeurs déjà éligibles, en couvrant plus de chômeurs (entre 100 000 et 200 000 bénéficiaires de plus par an) et en répartissant les ressources plus équitablement entre les bénéficiaires. Cette réforme centrale a été articulée avec d'autres réformes du marché du travail, et notamment la création du RSA.

Incidence

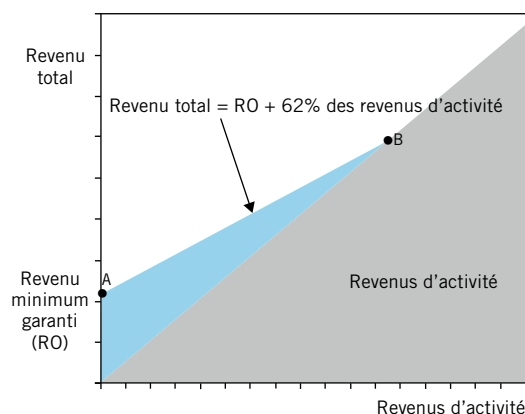
La nouvelle convention d'assurance-chômage est entrée en vigueur en avril 2009. Il est donc encore trop tôt pour en évaluer les effets et, surtout, pour dissocier ce qui, dans l'évolution de l'indemnisation du chômage, relève de l'impact de la crise de ce qui relève d'une meilleure sécurisation des parcours des chômeurs. Les données disponibles permettent d'ores et déjà d'observer que le régime

d'assurance-chômage couvre plus de 82 pour cent de chômeurs indemnisés contre 80 pour cent au début de 2008, progression de près de 2 points en 1 an du taux de couverture de l'indemnisation. Il faut souligner que cette évolution, qui pourrait être attribuée au cycle d'activité, est amoindrie par le recours à l'activité partielle (auparavant désignée sous les termes de chômage partiel). Les chômeurs pris en charge par ce dispositif ne sont en effet pas inclus dans les statistiques du régime d'assurance-chômage ni par conséquent dans la part du chômage indemnisée.

Le RSA, revenu de solidarité active

Le RSA vise à compléter les revenus du travail pour ceux qui en ont besoin, à encourager l'activité professionnelle, à lutter contre l'exclusion et à simplifier les minima sociaux. Le RSA a remplacé, modifié et étendu le revenu minimum d'insertion (RMI)⁵. Cette réforme est liée à celle de l'indemnisation du chômage puisqu'elle fournit un revenu d'assistance aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance ou n'en ayant pas acquis suffisamment pour être indemnisés. Il s'agit d'une allocation différentielle ayant pour objectif de porter les ressources du foyer au niveau d'un revenu garanti lui-même égal à la somme d'un montant forfaitaire variant selon la composition du foyer et une partie des revenus professionnels (voir figure 4 ci-dessous). Pour l'année 2009, le montant de la dépense supplémentaire au titre de la création du RSA (sur une période de 7 mois puisqu'il a pris effet au 1^{er} juin 2009) est de 800 millions d'euros.

Figure 4. Schéma simplifié du RSA



Source: Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi/DGTPE.

Encadré 1. Principales modifications introduites par la réforme de l'assurance-chômage

- Allongement et unification de la période de référence durant laquelle sont comptabilisés les droits (accès plus facile). Désormais les droits sont toujours calculés sur la base des 28 derniers mois (au lieu de 22, 20 et 26 mois).
- Meilleure couverture des contrats courts grâce à des conditions d'éligibilité plus aisées: indemnisation possible dès 4 mois de cotisation au minimum, au lieu de 6 mois auparavant.
- Définition d'une règle unique – «un jour indemnisé pour un jour travaillé», dès 4 mois travaillés, au lieu de plus de 20 règles différentes – qui rend la protection du salarié strictement proportionnelle au temps travaillé. En outre, des différences marginales d'affiliation se traduisent par des différences proportionnelles de droits, là où par exemple les règles précédentes allouaient 12 mois d'indemnisation pour 15 mois travaillés et 23 mois d'indemnisation pour 16 mois travaillés.

Le RSA a été étendu aux jeunes afin de mieux les protéger des effets de la crise qui compromet encore davantage leur entrée sur le marché du travail. Cette innovation très importante rend le RSA accessible à tous les moins de 25 ans qui ont travaillé plus de 2 ans au cours des 3 dernières années. Cette condition implique que ces jeunes sont d'abord couverts par l'assurance-chômage avant de l'être par l'assurance sociale (dont ils étaient auparavant exclus). L'ouverture à ces jeunes du droit au revenu minimum permet dorénavant de limiter les risques d'exclusion après une

Références:

Bourgeois, C.; Tavan, C. (2009): «Le revenu de solidarité active: principes de construction et effets attendus», *Trésor Eco* n° 61, ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, DGPE, juin.

Commission européenne (2009): *European Economic Forecast, Autumn 2009*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm.

Commission européenne (2009): *Rapport sur l'emploi en Europe 2009*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=fr>.

Coquet, B.; Sylvain, A. (2007): «L'indemnisation du chômage: éléments pour une réforme», *Sociétal* n° 55, Institut de l'entreprise, janvier.

Girouard, N.; André, C. (2005): *Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, n° 434 (Paris).

IRES (2008): *Indemnisation du chômage: débats sur les réformes*.

Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (2009): *Instruction relative au Fonds d'investissement social*, juin.

Mortensen, D. (1977): «Unemployment insurance and job search decisions», *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 30, n° 4, Cornell University, pp. 505-517.

OCDE (2009): *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009*, <http://www.oecd.org>.

Ortega, J.; Rioux, L. (2006): *On the extent of re-entitlement effects of unemployment compensation*, documents de travail du CREST, n° 2006-25.

Prasad, E.; Sorkin, I. (2009): *Assessing the G20 Economic Stimulus: A deeper look* (Brookings, Washington, DC).

insertion durable dans l'emploi; 250 millions d'euros supplémentaires sont consacrés à cette mesure qui sera mise en œuvre entre juin et septembre 2010.

Incidence

Selon les estimations, environ 30 à 40 pour cent des bénéficiaires du RMI étaient inscrits comme demandeurs d'emploi et donc indemnisés au titre de la solidarité, à défaut de l'être au titre de l'assurance. La modification essentielle est que le dispositif d'incitation à la reprise d'emploi associé au RMI («intérêt» est pérennisé, alors que cette incitation était auparavant limitée à 12 mois. Selon sa situation familiale, un bénéficiaire du minimum social touche un complément de revenu jusqu'à un salaire mensuel équivalant au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ou, au-delà, en fonction de la structure du ménage. A terme, plus de 3 millions de foyers fiscaux devraient percevoir le RSA (soit environ 7 millions de personnes), ce qui représente plus du double de ceux couverts par l'ancien RMI (1,2 million) et l'API (0,2 million).

Ces réformes ont pour effet de sécuriser le parcours des demandeurs d'emploi en renforçant leurs droits et en leur donnant la possibilité de bénéficier d'un meilleur accompagnement. La réforme du service public de l'emploi (fusion de l'indemnisation du chômage et de l'Agence nationale pour l'emploi) permet

aux chômeurs de bénéficier du même service, qu'ils soient indemnisés ou non, et les soumet à l'obligation (contrepartie) d'accepter des *offres valables d'emploi*, dans les conditions définies en 2008.

Perspectives et défis

Le plan de relance français comporte un certain nombre de mesures spécifiques de soutien à l'emploi et au marché du travail, mesures à la fois conjoncturelles – comme l'extension du dispositif de chômage partiel –, et plus structurelles – comme la réforme de l'assurance-chômage et l'introduction du revenu de solidarité active –, décrites ci-dessus. L'objectif poursuivi est d'améliorer l'accès au marché du travail en créant un cadre à la fois sécurisant et stimulant qui renforce les droits des demandeurs d'emploi, tout en incitant ces derniers à rechercher plus activement du travail. Ce dernier aspect «d'activation des mesures» est un élément décisif des politiques visant à relever le défi majeur qu'est désormais le chômage de longue durée.

L'aggravation du chômage de longue durée et le risque qu'il ne persiste créent en effet des tensions croissantes liées à l'arrivée massive d'allocataires en fin de droits et au risque de découragement. En outre, pour que ces mesures soient efficaces, il est essentiel que les services d'aide à l'emploi ou à la formation accompagnent adéquatement les personnes dans leur recherche. Enfin, et plus généralement, les déficits publics croissants risquent de compromettre, voire de remettre totalement en question, certaines des mesures prises dans un premier temps pour faire face à la crise. Les contraintes budgétaires rendront encore plus urgentes certaines réformes structurelles, celles notamment concernant les retraites et l'emploi des seniors.

¹ Le régime d'activité partielle a été réformé en décembre 2008 et janvier 2009 avec une prolongation de la durée et des compensations prévues dans le dispositif. Quelque 143 000 salariés en étaient bénéficiaires au troisième trimestre de 2009.

² Coefficient résumant la variation automatique du solde budgétaire (en pourcentage du PIB) liée à une variation d'un point de pourcentage de l'écart de production. Voir Girouard et André (2005).

³ Le Fiso devrait être opérationnel sur une période de deux ans (2009-2011).

⁴ Effet peu mentionné dans la mise en œuvre des politiques mais documenté dans la littérature depuis Mortensen (1977). Voir Ortega et Rioux (2006).

⁵ Et l'API, l'allocation de parent isolé qui, à cette occasion, a été fusionnée avec l'ancien RMI.