

Notice 9 : Politiques de l'emploi et du marché du travail

Laurence Lizé

▶ **To cite this version:**

Laurence Lizé. Notice 9 : Politiques de l'emploi et du marché du travail. La documentation Française. la protection sociale en France, La documentation Française, pp.133-146, 2013, Les notices, 978-2-11-009351-6. hal-00943466

HAL Id: hal-00943466
https://hal.science/hal-00943466

Submitted on 7 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Notice 9

Politiques de l'emploi et du marché du travail

Les années 1990 marquent un tournant dans l'orientation des politiques de l'emploi car la baisse du coût du travail devient un objectif prioritaire. Dès la décennie suivante, sous l'influence de la stratégie européenne pour l'emploi, les réformes vont se centrer sur l'activation des politiques de l'emploi et l'incitation au travail. Sans remettre en cause ces orientations, le débat actuel est désormais focalisé sur la nature des objectifs et des instruments à mobiliser en période de crise.

Depuis 1974, une part croissante de la population active est concernée par un volet ou un autre de la politique de l'emploi. Il peut s'agir de l'indemnisation du chômage, des emplois aidés en faveur de certaines catégories de la population, de la formation professionnelle ou encore des dispositifs de baisse du coût du travail. Par exemple, la part des emplois aidés parmi ceux occupés par les jeunes était de 7,8 % en 1982 ; elle atteint 25,3 % en 2011. Dans une acception large, les politiques de l'emploi recouvrent les instruments spécifiques dont se sont dotés les pouvoirs publics pour améliorer la situation de l'emploi ou atténuer les conséquences du sous-emploi. L'OCDE distingue deux blocs : les politiques passives qui contribuent au maintien du revenu des chômeurs (indemnisation du chômage et préretraites) et les politiques actives qui visent à augmenter l'emploi des bénéficiaires, leur formation et à améliorer le fonctionnement du marché du travail ou le service public de l'emploi (SPE). Les emplois aidés tiennent une place particulière dans le déploiement des politiques de l'emploi. Ceux-ci existent lorsqu'un transfert public, tel qu'une subvention ou une exonération de prélèvement, s'opère au bénéfice d'un employeur ou d'un salarié. Ce transfert peut être lié soit à l'existence ou à la création de certains types d'emploi spécifiques, soit à l'appartenance des salariés à certaines catégories définies. Selon les termes de l'économiste Jacques Freyssinet[1], les emplois aidés forment « une mosaïque de mécanismes hétérogènes et fréquemment modifiés ». Schématiquement, la logique de financement d'activités socialement utiles mais non rentables s'oppose à celle de la réduction du coût du travail.

L'histoire des politiques de l'emploi est marquée par un certain nombre de mesures phares qui ont suscité des débats, voire des querelles sur leur efficacité. Les critiques dont les politiques de l'emploi font l'objet peuvent s'expliquer par leur manque de légitimité dans les théories économiques : dans une approche keynésienne, la recherche du plein emploi passe avant tout par des politiques macro-économiques tandis que dans une approche néoclassique, leur rôle se limite à une correction des imperfections du marché du travail. Même si leur efficacité est souvent contestée, les différents instruments des politiques de l'emploi se sont imposés comme des modalités indispensables de l'action publique dans la plupart des pays de l'OCDE. Une mise en perspective historique permet de voir dans quelle mesure les mêmes problèmes ressurgissent au cours du temps et comment les réponses des pouvoirs publics se sont adaptées (Dares, 1997). Afin de dépasser l'impression d'empilement des dispositifs, il convient de cerner les objectifs fixés à ces politiques et les instruments mobilisés[2] (Dayan, 1995).

La mise en place des politiques de l'emploi

La naissance d'une politique spécifique

Durant la période d'expansion qui débute après la Deuxième Guerre mondiale et se prolonge jusqu'en 1974, la question de l'emploi relève de la politique macroéconomique, dans un contexte de maintien du plein emploi, de forte croissance et de chômage limité. Néanmoins, au cours des années 1960, le contexte se modifie car la population active augmente rapidement et, par ailleurs, les restructurations économiques s'intensifient. La question de l'emploi devient permanente et les interventions perdent leur caractère conjoncturel. La principale préoccupation est alors celle de la crainte des pénuries de main-d'œuvre, d'où trois orientations majeures :

---

[1] Jacques Freysinnet, *Le chômage*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2004 (réédition).

[2] Jean-Louis Dayan J.-L., « Que faut-il attendre de la politique de l'emploi ? », *La revue de l'IRES*, n°18, printemps-été 1995.

- la première vise à augmenter la population active en favorisant l'augmentation du taux d'activité des femmes et en encourageant l'immigration ;
- la deuxième met l'accent sur la formation professionnelle, avec la création en 1966 de l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) ;
- la troisième encourage la mobilité professionnelle. En 1954, le Fonds de conversion dans l'industrie est créé, puis en 1955, le Fonds de développement économique et social (FDES) qui intervient dans les secteurs en reconversion (charbon, acier et agriculture).

L'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et les ASSEDIC voient le jour en 1958. Cet organisme paritaire qui est géré par les partenaires sociaux, unifie le régime d'assurance chômage. Par ailleurs, la création du FNE (Fonds national pour l'emploi) date de 1963. La loi précise les quatre types d'aide qui peuvent être alloués dans le cadre de l'accompagnement des restructurations :
- les allocations de conversion professionnelle ;
- les primes de transfert de domicile (aide à la mobilité) ;
- l'allocation temporaire dégressive (aide à la mobilité si le nouvel emploi est moins bien rémunéré) ;
- l'allocation spécifique pour les personnes âgées de plus de 60 ans dont le reclassement paraît impossible.

En 1967, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) est fondée ; elle succède aux bureaux de main-d'œuvre. En tant qu'intermédiaire public de l'emploi, sa mission consiste à placer les chômeurs et à prospecter les offres d'emploi.

De 1974 à 1981 : l'essor des politiques de l'emploi

Au-delà de la cause immédiate – le choc pétrolier de 1974 –, on assiste à un changement du mode de régulation économique avec le début de la crise du fordisme. De plus, les cycles économiques deviennent heurtés et la croissance va se ralentir durablement. Un autre problème apparaît, celui de la résistance du chômage car il diminue peu pendant les périodes de reprise et augmente beaucoup pendant les phases de récession. Les dépenses passives, consacrées à l'indemnisation du chômage, progressent mécaniquement face à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi. Dans le même temps, les actions concernant spécifiquement l'emploi prennent un caractère volontariste. Elles ont pour objectif la défense de l'emploi, par des aides aux entreprises en difficulté, et la protection des salariés contre les licenciements. Ainsi, les mesures prises par le gouvernement de J. Chirac en 1974-1976 sous la présidence de V. Giscard d'Estaing, sont plutôt favorables aux salariés :
- la loi qui institue le contrôle en cas de licenciements économiques par l'inspection du travail est votée en 1975 ;
- l'indemnisation du chômage est améliorée (allocation d'attente fixée à 90 % du salaire brut antérieur) ;
- les préretraites augmentent sensiblement.

Les politiques de l'emploi vont continuer à monter en charge sous le gouvernement de Raymond Barre (1976) dans deux directions principales :
la réduction de la population active, avec l'aide au – retour au pays pour les immigrés et un accroissement des entrées en préretraites pour les salariés de l'industrie et de l'agriculture principalement ;
l'insertion professionnelle des jeunes avec la mise en – œuvre des « pactes pour l'emploi » qui prévoient des exonérations de cotisations patronales et des dispositifs de formation.

De 1981 à 1986 : persistance du chômage, affinement des objectifs et des instruments

Si l'orientation générale de la politique de l'emploi a été maintenue au cours des années 1980, les instruments utilisés ont changé. L'action conjoncturelle contre la montée du chômage, *via* des dispositifs de préretraites ou de retrait d'activité, va s'articuler avec un autre objectif, celui de la lutte contre les inégalités face au chômage. Les dispositifs ciblés sur les catégories de personnes les plus en difficulté sur le marché du travail - jeunes, chômeurs de longue durée pour l'essentiel - sont alors mobilisés.

L'originalité de la parenthèse 1981-1983

Suite à l'élection de F. Mitterrand à la présidence de la République, le premier gouvernement de P. Mauroy met en œuvre une politique volontariste à différents niveaux :
- des créations massives d'emplois publics ;
- une politique de réduction collective du temps de travail. La durée légale du travail est abaissée à 39 heures en janvier 1982. A cette disposition s'ajoute la cinquième semaine de congés payés et des possibilités d'ARTT, avec une modulation annuelle du temps de travail.

Les mesures d'âge prennent aussi une ampleur importante : les préretraites sont multipliées par trois entre 1980 et 1983 et les préretraites progressives rencontrent un succès important. De surcroît, l'âge légal du départ à la

retraite est ramené à 60 ans en 1983. Concernant les jeunes, le rapport Schwartz (1981) fixe de nouvelles orientations. L'accent est mis sur les difficultés d'insertion rencontrées par les jeunes ayant des niveaux de qualification faible et des propositions de suivi individualisé sont préconisées. Ces principes vont devenir opérationnels avec la création des missions locales et des PAIO (Permanences d'accueil d'insertion et d'orientation).

Le tournant de 1983

Le tournant de la rigueur est marqué par l'abandon de la politique volontariste de RTT (les 35 heures étaient prévues pour 1985), l'orientation vers une ARTT souple est alors privilégiée. La rigueur se traduit aussi par des plans d'économie sur l'indemnisation du chômage, d'où une baisse du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et des restrictions sur les préretraites. Il s'agit d'une période charnière pour l'assurance chômage car elle cesse de jouer un rôle majeur d'amortisseur des restructurations.

Le dispositif de dispense de recherche d'emploi (DRE) voit le jour pour les chômeurs âgés de 55 ans ou plus qui peuvent ne plus être comptabilisés comme demandeurs d'emploi, ce qui permet indéniablement un « dégonflage statistique du chômage ». Dans le même temps, cette période correspond à une phase de recentrage des politiques de l'emploi sur les jeunes et les chômeurs de longue durée (CLD) ; un an d'ancienneté au chômage devient le critère d'éligibilité aux aides. Par ailleurs, l'accord interprofessionnel de 1983 introduit des dispositifs phares pour les jeunes, notamment des contrats en alternance (contrat de qualification, d'orientation et d'adaptation) et des stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP). En 1984, les travaux d'utilité collective (TUC) sont créés dans le secteur non marchand.

Ces politiques se déploient dans un contexte d'emploi très difficile, les restructurations se poursuivent dans la sidérurgie et les chantiers navals en 1984-1985 et le volume des licenciements économiques augmente fortement. Le nombre de préretraites demeure aussi très élevé. Parallèlement, les formes particulières d'emploi (FPE) se développent rapidement ; il s'agit des multiples formes d'emploi précaire ou à temps partiel qui s'éloignent de la norme du CDI à temps plein.

1986-1992 : priorité aux jeunes et aux chômeurs de longue durée

De nouvelles problématiques

Au cours de cette période, l'objectif de flexibilisation du marché du travail porté par l'OCDE se fait de plus en plus impérative. Une nouvelle vision du marché du travail va émerger et s'imposer durablement. L'origine du chômage se trouverait dans les rigidités qui affectent le marché du travail. Afin d'y remédier, l'OCDE préconise une plus grande flexibilité et une plus grande souplesse dans la gestion de l'emploi par les entreprises. L'autre idée essentielle avancée par l'OCDE est que le coût du travail serait trop élevé pour les personnes de bas niveaux de qualification d'où les débats sur le SMIC et ses effets sur l'emploi. Ces préconisations ont influencé durablement les instruments utilisés : les exonérations de charges sociales sans contrepartie de formation pour les jeunes, puis vers d'autres publics, vont monter en charge. Les politiques de l'emploi permettent ainsi d'alléger le coût du travail au niveau du SMIC pour les entreprises sans remettre directement en cause le salaire minimum.

Dans le même temps, l'autorisation administrative de licenciement est supprimée (1986) et une loi facilitant le recours aux CDD et au temps partiel est votée. Les politiques de l'emploi vont ainsi soutenir la demande de flexibilité des entreprises.

Le renforcement des aides pour l'emploi et création du RMI (1988)

Dans un contexte de politiques macro-économiques restrictives, le gouvernement de gauche va impulser plusieurs mesures phares : la création du RMI en 1988 par M. Rocard puis le contrat de retour à l'emploi (CRE) l'année suivante. Ce contrat aidé, qui existe toujours sous une forme renouvelée, vise à favoriser l'embauche des CLD grâce à une combinaison d'exonération de charges sociales et d'aide forfaitaire pour les entreprises des secteurs marchands. Une autre mesure de baisse du coût du travail ciblée sur les jeunes peu qualifiés, l' « exo jeune », est instaurée fin 1991.

Par ailleurs, le statut des personnes effectuant des travaux d'utilité collective dans les collectivités locales, les organismes de droit privé à but non lucratif et les personnes morales de droit publique (ANPE, administrations, écoles…) va changer en 1989 : les Contrats Emploi-Solidarité (CES) se substituent aux TUC et les bénéficiaires, qui avaient un statut de stagiaire de la formation professionnelle, ont dorénavant celui de salarié. Avec les CES, les politiques de l'emploi vont imposer une nouvelle norme d'emploi « acceptable » par les chômeurs : celle d'un poste à mi-temps, rémunéré sur la base d'un SMIC horaire.

Les accélérations des réformes des politiques de l'emploi (1992-2008)

Les réformes des politiques de l'emploi vont concerner trois grands volets : le côté « offre de travail », *via* des mesures d'incitation au travail et de restriction de l'indemnisation du chômage ; le côté « demande de travail » par des mesures de baisse du coût du travail pour les entreprises et enfin le côté « fonctionnement du marché du travail » *via* des réformes du Service public pour l'emploi (SPE) visant à améliorer l'appariement sur le marché du travail. L'activation des politiques de l'emploi et l'incitation au travail vont devenir les principaux référentiels, en lien avec la construction de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et l'influence croissante des institutions européennes.

La montée en charge des politiques de baisse du coût du travail (1992-1997)

A grands traits, la référence au modèle keynésien s'efface au cours de cette période et laisse place à des approches d'inspiration libérale selon lesquelles les politiques de l'emploi doivent prioritairement œuvrer pour une baisse du coût du travail. Dans cette optique, le chômage s'explique avant tout par les effets des politiques sociales et des institutions du marché du travail sur le coût du travail. Ces effets peuvent être directs, *via* les cotisations sociales qui alourdissent le coût du travail, ou indirects, *via* les niveaux jugés excessifs des indemnités chômage ou des minima sociaux. Au côté de la politique traditionnellement ciblée sur des publics prioritaires, un tournant important s'opère, celui de la montée en charge des politiques générales d'exonération de cotisations sociales pour les employeurs.

La première mesure adoptée en 1992 consiste en un abattement de 30 % des cotisations patronales de sécurité sociale pour les contrats à temps partiel. La politique de l'emploi va ainsi encourager la création d'emplois à temps partiel et combler le retard de la France en la matière par rapport à d'autres pays européens. Le temps partiel va progresser sensiblement sur la période, passant de 12,5 % de l'emploi total en 1992 à 16,6 % en 1997 [3]. De plus, cet instrument est particulièrement efficace pour enrichir la croissance en emplois et augmenter le taux d'emploi global.

Avec la loi quinquennale pour le travail, l'emploi et la formation professionnelle de 1993, l'objectif de baisse structurelle du coût du travail s'affirme. Le gouvernement d'Edouard Balladur met en œuvre un dispositif général d'allègement des cotisations patronales sur les bas salaires (1,2 SMIC), qui concerne alors plus de 3 millions de salariés. La loi quinquennale encourage aussi le développement des emplois de salariés à domicile avec des réductions d'impôt conséquentes dans le cas du chèque Emploi-Service. Plus largement, cette loi vise à assouplir la réglementation et les institutions qui concourent au fonctionnement du marché du travail (législation protectrice de l'emploi) et à adapter les politiques de l'emploi aux besoins de flexibilité des entreprises. Après l'élection de J. Chirac à la présidence de la République en 1995, ces tendances se prolongent. La « ristourne Juppé » réduit les cotisations patronales jusqu'au niveau de 1,3 SMIC, ce dispositif pouvant se cumuler avec l'aide au temps partiel. De plus, dans les zones franches urbaines, les entreprises peuvent bénéficier d'avantages fiscaux et d'exonérations de charges patronales.

Dans le même temps, la place relative des mesures ciblées se réduit. Ces dispositifs sont de plus en plus critiqués et soumis à des aléas budgétaires. Pour les chômeurs de longue durée, le CRE devient CIE (contrat initiative emploi) en 1995. Ce contrat aidé permet une baisse de 40 % du coût salarial pour l'embauche de CLD, ce qui est très avantageux pour les entreprises. Face aux effets d'aubaine massifs, il a été re-ciblé sur des chômeurs de très longue durée (plus de 3 ans d'inscription au chômage). Par ailleurs, la loi de Robien du 11 juin 1996 instaure une possibilité de partage collectif du travail fondée sur des incitations à la RTT. Il s'agit d'allégements de cotisations sociales patronales pour les entreprises volontaires pour un passage aux 35 heures, avec maintien ou création d'emplois. Cette période annonce les grands débats sur la RTT comme élément central d'une stratégie pour l'emploi.

Une réorientation partielle sous le gouvernement Jospin (1997-2002)

Entre 1997 et 2002, au-delà du changement de majorité politique, les grandes orientations de la politique de l'emploi se poursuivent. Le principe des exonérations générales de cotisations employeurs n'est pas remis en cause. Cette approche est relayée par le rapport Malinvaud (1998) qui préconise d'étendre les allègements de

3 L'emploi à temps partiel a peu progressé depuis, il atteint 17,6 % de l'emploi total en 2011, source Eurostat, *Statistics in focus*, 40/2012.

charges sociales patronales sur les bas salaires et de réaménager les taux de cotisations sociales employeurs dans un sens favorable à l'emploi.

Les principales mesures du gouvernement Jospin concernent les jeunes et la RTT, dans un contexte de reprise de la croissance et de vigoureuses créations d'emploi. Le programme « nouveaux services, emplois jeunes » s'adresse au secteur non-marchand (collectivités locales, secteur associatif, établissements publics, éducation nationale et police). Environ 350 000 jeunes, souvent titulaires du baccalauréat, en ont bénéficié, avec des contrats d'une durée de cinq ans. Un autre volet spécifique des politiques de l'emploi se recentre sur les publics les plus en difficulté qui ne bénéficient pas de la reprise des créations l'emploi, les effets attendus visent principalement à modifier l'ordre des files d'attente du chômage ou à obtenir un effet de substitution en faveur de chômeurs éloignés de l'emploi. Il s'agit du programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi) pour les jeunes. Pour les adultes, le contrat emploi consolidé (CEC) est développé et réformé et un nouveau contrat de qualification leur est réservé. Dans le secteur marchand, l'orientation est la même, le CIE se recentre sur le soutien à l'emploi des salariés âgés et/ou des chômeurs de longue durée.

Les lois Aubry I (1998) et Aubry II (2000) ont abaissé la durée légale du travail à 35 heures. Il est important de souligner que les 35 heures ne sont pas une durée maximale mais le seuil de déclenchement des heures supplémentaires, plus précisément, à son équivalent de 1 600 heures annuelles. La première loi est incitative, elle accorde d'importantes baisses de cotisations patronales aux entreprises volontaires pour réduire leur temps de travail de 10 % et qui s'engagent à créer ou préserver 6 % des emplois. La seconde loi généralise le principe des 35 heures (en 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et en 2002 pour les autres) et instaure un principe d'allègement des cotisations patronales pour les entreprises à 35 heures. A compter de 2000, les aides aux entreprises ne sont plus conditionnées à des engagements en termes d'emploi. La méthode de calcul de la durée du travail va aussi être redéfinie, les entreprises peuvent dorénavant ne pas prendre en compte les pauses et le temps de formation. Les études s'accordent pour estimer une création d'emplois durables de 350 000 postes entre 1997 et 2002 (dont 20 000 au titre de la loi de Robien)[4]. Toutes les catégories socio-professionnelles n'ont pas bénéficié de la même façon de la RTT. Sa mise en œuvre a en effet été inégale car certains cadres en ont tiré plus de profit parce qu'ils échappent au pointage que les ouvriers et les employés non qualifiés. Par ailleurs, la RTT a eu un effet modérateur sur l'évolution générale des salaires. Les 35 heures s'inscrivent dans la logique des réformes structurelles engagées depuis les années 1990. En associant des allègements de charges sociales pour les employeurs et des possibilités de modulation (annualisation du temps de travail, réorganisation de la production), la RTT a introduit une importante dose de flexibilité pour les entreprises. Même si ces mesures font toujours débat, peu d'entreprises ont renégocié les accords de RTT conclus au cours de cette période.

Le tournant du début des années 2000

Les politiques de l'emploi aux frontières des politiques sociales et fiscales

A la fin des années 1990, la question de l'incitation à l'activité devient une préoccupation centrale des politiques de l'emploi. Le rapport de l'OCDE de 1997, *Making Work Pay*, met l'accent dans ses recommandations sur la nécessité d'augmenter la différence entre les revenus du travail et ceux tirés des allocations (chômage ou minima sociaux), de limiter les niveaux des revenus de remplacement ou encore d'intervenir par une politique fiscale incitative au travail. Durant cette période, le rôle de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) s'affirme : l'Europe va progressivement jouer un rôle de plus en plus important dans la coordination des politiques nationales et dans la fixation d'objectifs communs[5].

Créée en 2001, la prime pour l'emploi répond à cet objectif d'incitation au travail, dans une logique proche du système d'impôt négatif des pays anglo-saxons. Ce dispositif fournit une réduction de l'impôt sur le revenu, ou,pour les personnes disposant des rémunérations les plus faibles, un crédit d'impôt pour les personnes non assujetties ; il est destiné aux foyers fiscaux dont au moins un membre perçoit un revenu.

L'incitation au travail est aussi le but recherché des dispositifs d'intéressement permettant le cumul entre des allocations et des revenus d'activité. Ces mécanismes permettent aux bénéficiaires du RMI et autres allocataires des minima sociaux de les combiner transitoirement avec un revenu d'activité. En 2009, le remplacement du

[4] Christine Erhel, Christine Gavini, Laurence Lizé, *La RTT*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2003.

[5] Christine Erhel, *Les politiques de l'emploi*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2009.

RMI par le Revenu de solidarité active (RSA) a prolongé et pérennisé ces principes d'intéressement à la reprise d'emploi et d'incitation au travail[6].

Priorité à l'emploi marchand (2002- 2005)

Avec la réélection J. Chirac en mai 2002 à la présidence de la République, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin va revenir sur certaines orientations de ses prédécesseurs. La politique de l'emploi se centre alors sur les aides à l'emploi marchand, les incitations au travail et la création d'un environnement jugé favorable à l'activité des entreprises, dans un contexte de dégradation de la conjoncture et de hausse du chômage. Les mesures d'embauche dans le secteur non marchand ont fortement régressé du fait de la non-reconduction du dispositif « emplois jeunes » tandis qu'un nouveau contrat d'aide à l'embauche des jeunes en entreprises des secteurs marchands est créé en août 2002 (SEJE, soutien à l'emploi jeune en entreprise). Le SEJE se situe dans le prolongement des mesures d'exonération de cotisations sociales patronales pour l'embauche des jeunes et ne prévoit aucune obligation de formation.

Suite à l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, les contrats en alternance ont été réformés en 2004. Hormis l'apprentissage, les différents contrats existants ont été fusionnés en un contrat unique, le contrat de professionnalisation, ouvert aux jeunes et aux demandeurs d'emploi. La formation doit occuper 15 à 25 % de la durée du contrat et déboucher sur une qualification professionnelle reconnue. Par ailleurs, les conditions de l'apprentissage ont été améliorées.

Ce gouvernement a aussi remis en cause les dispositions de la loi de « modernisation sociale » sur les obligations des entreprises en cas de plan social et les lois « Aubry ». Les 35 heures ne sont pas abrogées mais vidées de leur contenu. La loi Fillon (2003) a permis de réduire la majoration des heures supplémentaires à 10 % au lieu de 25 % et a augmenté le contingent annuel d'heures supplémentaires, porté à 180 heures au lieu de 130 heures. Les allégements de cotisations sociales employeurs sont aussi déconnectés de la durée du travail et concernent désormais les salariés rémunérés jusqu'à 1,6 SMIC. De surcroît, la loi Larcher (2005) a autorisé les salariés à faire des heures « choisies » en supplément du contingent annuel des heures supplémentaires et à convertir en argent des jours de RTT ou des comptes épargne-temps. Globalement, au cours de cette période de hausse du chômage, les politiques de l'emploi ne vont plus jouer leur rôle contra-cyclique car les aides à l'emploi non marchand (CES notamment) et les mesures de traitement social du chômage ont été drastiquement réduites.

Le « Plan de cohésion sociale » : poursuite des objectifs et nouvelles mesures

Porté par Jean-Louis Borloo au ministère de l'Emploi, le plan de cohésion sociale adopté en 2005 marque une inflexion dans l'orientation des politiques de l'emploi, orientation qui sera prolongée par le gouvernement Dominique de Villepin.
Concernant le service public de l'emploi (SPE), la – tendance à l'activation se poursuit sous l'influence du rapport Marimbert (2004)[7]. Les droits et surtout les devoirs des demandeurs d'emploi sont redéfinis. La recherche d'emploi est soumise à des contrôles accrus, avec des possibilités de sanctions graduées en cas de recherche insuffisante. La réforme du SPE est engagée avec la création des maisons pour l'emploi. Il s'agit en quelque sorte d'un « guichet unique » destiné au rapprochement des services de l'ANPE, des ASSEDIC et d'autres acteurs tels que les missions locales ou l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) notamment, cette composition pouvant varier selon les configurations locales. Les maisons pour l'emploi doivent aussi être en mesure de poser un diagnostic territorial, au niveau du bassin d'emploi. Elles ne remplacent pas les agences locales pour l'emploi de l'ANPE et les ASSEDIC car elles se superposent aux structures existantes.
Concernant les contrats aidés, le « plan de cohésion sociale » donne une responsabilité accrue aux collectivités locales et aux préfets dans leur pilotage, dans la définition des publics prioritaires principalement. Les contrats aidés vont être remaniés avec une préoccupation centrale : inciter les bénéficiaires des minima sociaux à reprendre un emploi. Des emplois aidés leur sont explicitement réservés alors qu'auparavant, ils faisaient seulement partie des publics prioritaires, au même titre que les chômeurs de longue durée par exemple.

---

6 La prime pour l'emploi est dorénavant intégrée dans le RSA. Plus précisément, pour les bénéficiaires du RSA qui exercent une activité professionnelle, le montant du RSA « activité » perçu est déduit du montant de la prime pour l'emploi.

7 Jean Marimbert, Benjamin Jolly, *Le rapprochement des services de l'emploi*, rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et CERC, Paris, La Documentation française, 2004.

Dans le secteur non marchand, les CEC et CES sont remplacés par deux nouveaux dispositifs : les contrats d'avenir sont destinés aux allocataires de minima sociaux et les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) aux autres publics prioritaires. Ces dispositifs demeurent très proches des anciens CES car les contrats sont en CDD, avec une durée de travail de 26 heures hebdomadaire et rémunérés sur la base du SMIC horaire. Pour ces deux contrats, l'aide de l'État couvre au moins les trois quarts du coût du travail.

Dans le secteur marchand, la même logique s'applique avec la création du « contrat d'insertion – revenu minimum d'activité » (CI-RMA) réservé aux bénéficiaires des minima sociaux et le maintien du contrat initiative emploi (CIE) pour les autres. Le CI-RMA est un contrat aidé doté de certaines particularités car l'employeur reçoit l'équivalent du RMI, soit 454 euros par mois pour une personne seule en 2009, et verse au salarié la différence avec le SMIC horaire. Il concerne les employeurs privés, à l'exclusion des particuliers, pour qui le coût horaire restant à leur charge est très faible. La préoccupation d'incitation au travail du CI-RMA, proche du *workfare* pour certains, a suscité diverses controverses. Pour sa part, le CIE s'est recentré sur d'autres catégories de personnes sans emploi : les séniors, les CLD et les jeunes. Ces contrats permettent une insertion plus stable car ils sont pour la plupart en CDI et à temps plein, l'aide de l'État atteint 30 % du coût du travail.

Pour les jeunes en difficulté, le « contrat d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS) succède au programme TRACE, il s'agit d'un dispositif multiforme d'accompagnement vers l'emploi et non d'un contrat de travail. Le CIVIS est signé par une mission locale ou une permanence d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et l'État verse une allocation mensuelle ou annuelle aux jeunes bénéficiaires dont le montant maximum était de 1 800 € en 2012.

Par ailleurs, l'objectif de réduction du coût du travail reste toujours au centre des politiques de l'emploi. En 2007, les allègements généraux de cotisations sociales employeurs ont été amplifiés pour les entreprises de moins de 20 salariés, elles bénéficient d'un régime plus favorable avec un allègement total au niveau du SMIC horaire. Pour les autres, l'allègement « de droit commun » correspond à une réduction du coût du travail de l'ordre de 18 % au niveau du SMIC. En outre, la création du « chèque emploi service universel » (CESU) en 2005 permet de nouveaux allègements du coût des services pour les particuliers employeurs (aides aux personnes dépendantes et aux enfants, tâches ménagères etc.).

Les premières mesures de la présidence Sarkozy (2007-2009)

L'un des mots d'ordre de la campagne pour l'élection présidentielle de N. Sarkozy en 2007 était « travailler plus pour gagner plus ». La loi Travail Emploi Pouvoir d'Achat (TEPA, 2007) a instauré un système de défiscalisation des heures supplémentaires (ou complémentaires pour les salariés à temps partiel) et de réduction des cotisations salariales et patronales avec pour effet notamment de dynamiser le pouvoir d'achat. Outre l'effet dynamisant sur le pouvoir d'achat, les partisans de cette mesure entendaient revenir sur les 35 heures *via* un recours croissant aux heures supplémentaires. L'Assemblée nationale a mis fin en juillet 2012 à la plupart des aides aux heures supplémentaires instaurées en 2007.

Parallèlement, les réformes du marché du travail s'orientent vers la flexi-sécurité. Cette thématique qui a été intégrée dans les lignes directrices de la SEE en 2006, prône à grands traits une conciliation entre la sécurité pour les travailleurs en termes d'emploi et de protection sociale et la flexibilité pour les entreprises. L'accord de modernisation du marché du travail de 2008 s'inscrit dans cet esprit et introduit des innovations en matière de flexibilité : la rupture conventionnelle du contrat de travail, le CDD de mission et l'allongement de la période d'essai. De leur côté, les personnes licenciées peuvent désormais conserver certains droits sociaux (couverture santé et droit individuel à la formation notamment).

La fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC est entrée en vigueur en 2009 avec la création de Pôle Emploi, l'UNEDIC restant une institution à part. Cette réforme institutionnelle s'inscrit dans la logique du « guichet unique » fortement encouragée par la Commission européenne et l'OCDE. Dans le même temps, la volonté d'augmenter l'efficacité des services de placement des chômeurs s'est traduite par une externalisation de ces services vers des acteurs privés, les opérateurs privés de placement [8] (OPP). L'objectif est d'introduire de la concurrence entre les intervenants, de faire baisser le prix des services de placement et de réduire la durée d'indemnisation des chômeurs. Outre critiques portant sur les risques d' « écrémage » lors du recours à des OPP (sélection des chômeurs les plus faciles à placer), les débats sur l'efficacité des services publics et privés de

8 Depuis 2005, l'ANPE a perdu son monopole du placement des chômeurs, cette activité étant maintenant ouverte à la concurrence avec les opérateurs privés de placement (OPP).

placement ont été relancés. Les résultats des évaluations montrent que les services privés ne sont pas plus efficaces[9].

Depuis 2008, les politiques de l'emploi face à la crise

Les premières réactions

Suite au retournement conjoncturel de 2007 et à la dégradation sensible de la situation du marché du travail en 2009, le chômage a considérablement augmenté. Les réponses en termes de politiques de l'emploi se placent globalement dans la continuité des orientations précédentes, les objectifs de flexicurité et d'activation étant toujours présents, avec certaines inflexions liées à l'ampleur de la crise.

Les aides publiques aux restructurations qui existaient avant la crise ont été remaniées, dans le prolongement du plan d'urgence pour l'emploi annoncé en 2009 à Rethel par Nicolas Sarkozy. Depuis septembre 2011, les dispositifs de reclassement et de gestion des restructurations ont été refondus : le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) remplace dorénavant le contrat de transition professionnelle (CTP) et les conventions de reclassement personnalisées (CRP). Ce nouveau dispositif prolonge directement les précédents : il concerne toujours les entreprises de moins de 1 000 salariés ou celles en redressement judiciaire quelle que soit leur taille. Il a été étendu aux licenciés économiques justifiant d'au moins un an d'ancienneté (contre deux ans auparavant) et peut aussi, sous certaines conditions, être ouvert aux demandeurs d'emploi en fin de CDD ou de mission d'intérim. Les bénéficiaires ont un statut de stagiaire de la formation professionnelle, ils ont droit à une allocation spéciale de « sécurisation professionnelle » correspondant à 80 % de leur salaire brut antérieur pendant un an ainsi qu'à un accompagnement renforcé par Pôle Emploi avec des rendez-vous fréquents, des alternances de périodes de recherche d'emploi, de formation et de travail en entreprise. Le CSP permet à la fois d'activer la recherche d'emploi et de modifier les files d'attentes du chômage en organisant un parcours de retour à l'emploi pour les licenciés économiques (50 % des bénéficiaires ont retrouvé un emploi au bout de six mois).

L'ajustement du volume de travail pendant la crise s'est aussi réalisé par une réduction du nombre d'heures travaillées, *via* le dispositif de chômage partiel. Les entreprises peuvent ainsi réduire ou suspendre temporairement l'activité de tout ou partie des salariés. Ces mesures ont été réactivées et renforcées avec la crise : la part des personnes en situation de chômage partiel était de 0,1 % fin 2007, elle est passée à 1,4 % à la mi-2009 puis a reculé en 2010, pour se stabiliser depuis[10]. Afin de faciliter l'utilisation de ce dispositif, l'État a progressivement augmenté le contingent annuel d'heures indemnisables qui est passé de 600 heures par an et par salarié avant la crise à 800 heures par an en 2008 puis à 1 000 heures en 2009 (en 2010, ce contingent a été étendu à toutes les branches professionnelles). L'État a aussi majoré le taux de prise en charge de l'allocation spécifique de chômage partiel en 2009. A cette date, un nouveau dispositif a aussi été créé, l'activité partielle de longue durée (APLD) qui permet une meilleure indemnisation des salariés pendant une période d'au moins trois mois. Cette forme de réduction d'activité a davantage concerné les secteurs industriels, l'industrie automobile notamment. Traditionnellement, en France, le chômage partiel répond à un objectif principal pour les entreprises : éviter des licenciements et/ou préserver temporairement l'emploi en période de basse conjoncture mais il est aussi souvent le signe annonciateur de plans sociaux.

Le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes adopté en 2009 renforce le recours aux contrats en alternance en offrant de nouvelles primes et des exonérations de charges pour les employeurs : des aides à l'embauche pour les PME qui recrutent des apprentis, des aides à l'embauche pour les entreprises qui recrutent des jeunes de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation ou encore des primes pour l'embauche de jeunes stagiaires en CDI. En 2009, le RSA a été étendu aux jeunes de moins de 25 ans qui ont travaillé deux ans au cours des trois dernières années, condition qui limite considérablement la portée de cette extension.

Autre amortisseur de la crise, le régime d'indemnisation du chômage a été réaménagé suite à la renégociation de la convention de l'UNEDIC en 2008. Un accord a été trouvé entre les partenaires sociaux sur une filière unique

---

[9] Luc Behaghel, Bruno Crépon, Julien Guitard, Marc Gurgand, *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap Vers l'Entreprise*, Rapport intermédiaire, juin 2008.

[10] Sévane Ananian, Etienne Debauche, Corinne Prost, « L'ajustement du marché du travail français pendant la crise de 2008-2009 », *Dares analyses* n° 040, juin 2012.

au lieu des quatres filières d'indemnisation jusque-là existantes. Le principe retenu est que la durée indemnisation est égale à la durée de cotisation. Les conditions d'admissibilité ont été améliorées pour les contrats courts, ce qui va dans le sens d'une réduction des inégalités pour les salariés précaires. En période de crise, cette politique s'inscrit aussi dans une logique plus globale de soutien du revenu et de relance de la consommation.

Du côté des emplois aidés, cette période est marquée par l'adoption du contrat unique d'insertion (CUI) en 2010. Les CAE et le CIE ont dorénavant le même cadre légal et les contrats réservés aux bénéficiaires des minima sociaux ont été abrogés. L'orientation ne change guère car les mêmes objectifs et les mêmes instruments restent mobilisés. Le CUI-CIE prolonge l'ancien CIE dans les secteurs marchands et le CUI-CAE fait de même avec l'ancien CAE dans les secteurs non marchands. Bien que réactivés avec la crise, ces emplois aidés n'ont que très peu compensé la destruction des emplois marchands en 2009[11]. Le CUI-CIE a été utilisé dans le cadre du plan d'action en faveur des jeunes, suite à la suppression du contrat jeune en entreprise en 2008.

Les premières initiatives de la présidence Hollande

Après l'élection de F. Hollande à la présidence de la République en mai 2012, la politique de l'emploi a été relancée sur plusieurs grands volets : un ciblage sur certaines catégories de personnes et une relance de la flexi-sécurité.

Face à la détérioration de la situation sur le marché du travail, les dispositifs de traitement social du chômage ont été à nouveau mobilisés pour contenir la montée du chômage : 80 000 contrats aidés supplémentaires ont été créés en 2012, auxquels s'ajoutent de nouveaux dispositifs. Les « emplois d'avenir » s'adressent aux jeunes, ces contrats aidés peuvent être conclus en CDI ou en CDD, pour une durée de un à trois ans. Le salaire brut est subventionné à 75 % du SMIC dans le secteur non marchand et à 35 % dans le secteur marchand, à condition que ce secteur soit reconnu comme ayant une utilité sociale avérée ou un fort potentiel d'embauche (développement durable, numérique et aide à la personne par exemple). Les emplois d'avenir s'inscrivent dans le cadre du contrat unique d'insertion (CUI-CAE ou CUI-CIE), la loi ne prévoit donc pas d'exonération de cotisations sociales spécifiques. Ils sont destinés aux jeunes peu qualifiés ; toutefois, dans les zones urbaines sensibles, certaines zones rurales et en outre-mer, les titulaires d'un bac+3 en recherche d'emploi depuis plus d'un an peuvent en bénéficier. Ils comportent une offre de formation pour le jeune élaborée par l'employeur, les partenaires sociaux et les régions. Des « emplois d'avenir de professeur » sont également ouverts aux étudiants boursiers qui se destinent au métier d'enseignant à partir de la deuxième année de licence pendant trois ans. Les premiers contrats d'avenir ont été signés en novembre 2012 et leur déploiement se fera progressivement (100 000 « contrats d'avenir » et 6 000 « contrats d'avenir professeur » sont prévus pour 2013). Proches des « emplois jeunes » de L. Jospin, ils s'en différencient surtout par leur ciblage sur les jeunes sortis du système scolaire sans diplôme [12].

Par ailleurs, pour les jeunes de moins de 25 ans les plus éloignés de l'emploi des aménagements du CIVIS ont été annoncés par J.-M. Ayrault dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012 (v. Notice 19). Ce dispositif pourra être assorti d'un accompagnement renforcé pendant un an et d'une allocation équivalente au RSA socle, soit 475 euros par mois, pendant les périodes d'inactivité. Ce « nouveau » CIVIS sera expérimenté à partir de 2013 dans certains territoires.

Un autre engagement phare de François Hollande, le contrat de génération, a été présenté en Conseil des ministres de 12 décembre 2012 et la loi votée en mars 2013. Ce contrat a pour objectif d'agir conjointement sur le chômage des jeunes et sur le faible taux d'emploi des séniors en permettant l'embauche en CDI de jeunes de moins de 26 ans et en maintenant en emploi un salarié âgé de plus de 57 ans (les limites d'âge passent respectivement à 30 ans et 55 ans pour les travailleurs handicapés). Le dispositif prévoit un traitement différencié des entreprises selon leur taille :
- Les aides à l'embauche ne concernent que les PME de moins de 300 salariés. Elles consistent en un allègement de charges de 4 000 € par an pendant trois ans, soit un soutien financier de 12 000eurs au total. Les entreprises de moins de 50 salariés sont directement éligibles et ne sont soumises à aucune obligation de négociation préalable. Celles ayant entre 50 et 300 salariés doivent auparavant avoir conclu un accord collectif (ou être couvertes par un accord de branche) pour pouvoir bénéficier de l'aide financière de l'État.

---

11 Cf. Marlène Bahu pour une étude du volume et du contenu des contrats aidés en 2011. Pour un suivi actualisé du nombre de bénéficiaires, cf. *Dares*, Tableau de bord des politiques de l'emploi, publication mensuelle.

12À titre de cadrage, 500 000 jeunes non diplômés sont ni en emploi ni en formation en 2011, source : « Présentation du projet de loi portant création des emplois d'avenir », Assemblée Nationale, Discours de M. Sapin, 11 septembre 2012.

- Les entreprises de plus de 300 salariés sont tenues de négocier des « accords de génération » sous peine de subir des pénalités de 10 % des allègements de charges ou de 1 % de la masse salariale. Les négociations doivent avoir lieu avant le 30 septembre 2013. En fixant un calendrier contraignant, le gouvernement souhaite une mise en œuvre rapide

Le gouvernement espère ainsi impulser 500 000 embauches de jeunes sur cinq ans (d'ici 2017). Afin de limiter les effets d'aubaine pour bénéficier de la prime, les entreprises doivent ne pas avoir licencié pour motif économique sur le poste dans les six mois qui précèdent et maintenir en emploi les autres salariés seniors.

Un dernier volet important concerne les négociations sur la sécurisation de l'emploi dont l'objectif est d'apporter plus de garanties aux salariés et plus de souplesse aux entreprises. Un accord a été conclu le 11 janvier 2013 entre la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et les trois organisations patronales. A grands traits, cet accord donne aux entreprises plus de flexibilité : les procédures de licenciement économique seront simplifiées et elles pourront négocier des accords de compétitivité-emploi. Ces accords prévoient des baisses de salaires et de temps de travail en échange du maintien des effectifs, pour une durée maximum de deux ans. En échange, l'accord devra ouvrir de nouveaux droits aux salariés : la création d'une complémentaire santé, de droits rechargeables à l'assurance chômage - si un chômeur retrouve un emploi avant la fin de sa période d'indemnisation, il ne perdra plus ses droits déjà acquis -, un compte personnel de formation tout au long de la vie et enfin, une amélioration de l'information et de la représentation des salariés. De plus, cet accord réforme en profondeur le marché du travail en proposant un encadrement du temps partiel et une taxation de certains CDD courts. Cet accord de flexi-sécurité à la française qui n'a pas fait l'unanimité parmi les organisations syndicales et suscité d'intenses discussions sera finalement entériné par les deux chambres et adopté en dernière lecture le 16 mai 2013 débouchant sur la loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013.

***Au-delà de la succession des dispositifs et de leurs changements de dénomination, les grands objectifs de la politique de l'emploi se dégagent : agir de manière ciblée sur les publics les plus en difficulté, activer les dépenses pour l'emploi, inciter les chômeurs à reprendre une activité et enfin, baisser le coût du travail pour les salariés au voisinage du SMIC. Ces objectifs sont devenus des éléments centraux et permanents qui donnent une logique d'ensemble aux politiques de l'emploi.

Laurence Lizé

Bibliographie

Marlène Bahu, « Les contrats d'aide à l'emploi en 2011 », *Dares Analyses*, n° 88, novembre 2012.

Dares, *La politique de l'emploi*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2008.

Edmond Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, n° 9, Paris, La Documentation française, 1998.

La stratégie européenne pour l'emploi

Les politiques de l'emploi relèvent des compétences nationales, suivant le principe de subsidiarité réaffirmé dans le traité de Maastricht. Le sommet de Luxembourg (1997) marque une étape importante avec l'affirmation d'un titre « emploi » dans le traité d'Amsterdam et le lancement de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). La coordination européenne s'appuie sur la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Elle s'applique aux politiques de l'emploi, à la protection sociale, aux retraites et aux politiques de santé depuis le sommet de Lisbonne (2000). Il s'agit d'une coordination souple qui repose sur l'élaboration de lignes directrices. Elles posent les objectifs à atteindre pour les Etats membres et sont définies pour trois ans depuis 2005. Depuis cette date, elles sont aussi intégrées dans les grandes orientations de politique économique (GOPE) qui définissent les objectifs des politiques économiques européennes. Au niveau des États, chacun élabore son Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) ; ces PNAE font état de la situation du marché du travail du pays et des objectifs fixés pour les politiques de l'emploi.
Une convergence des politiques nationales est recherchée *via* la MOC. Dans ce cadre, les échanges se font sur le principe des « bonnes pratiques » ou du *benchmarking*, où les pays ayant les meilleures performances servent de référence pour les autres. L'évaluation par la Commission européenne s'appuie sur des indicateurs chiffrés. La stratégie de Lisbonne en 2000 s'est donnée pour objectif le retour au plein emploi, avec comme objectif à atteindre l'augmentation des taux d'emploi à 70 % pour le taux global, à 60 % pour les femmes et à 50 % pour les

personnes âgées de 55 à 64 ans à l'horizon 2010.
Depuis, l'inflexion principale a été celle de la recherche d'une flexi-sécurité dans les années 2006-2007. Même si cette orientation a été mise entre parenthèses avec la crise, ce terme figure toujours dans la stratégie « Europe 2020 ». Définie en 2010, cette stratégie fait suite à celle de Lisbonne et fixe quatre grandes lignes directrices pour les politiques de l'emploi. La première vise à accroître la participation au marché du travail. A cette fin, de nouveaux objectifs de taux d'emploi ont été définis, ils devront atteindre 75 % pour la population âgée de 20 à 64 ans d'ici 2020. La deuxième ligne propose de développer une main-d'œuvre qualifiée, *via* la formation notamment. La troisième ligne se centre sur l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation et la quatrième concerne la lutte contre l'exclusion sociale, la pauvreté laborieuse étant explicitement prise en considération.
Globalement, les réformes portées par la SEE sont en accord avec les recommandations de l'OCDE dans ses *Perspectives de l'emploi*. Le chômage en Europe proviendrait de rigidités du marché du travail, de la législation protectrice de l'emploi notamment. Ces rigidités bloqueraient les embauches, exerceraient une pression à la hausse sur les salaires et entraîneraient un chômage durable pour les jeunes ou les personnes peu qualifiées. Ces recommandations prônent donc une plus grande flexibilité du marché du travail. Dans le même temps, des préoccupations centrées sur la qualité de l'emploi (Laeken, 2001) sont toujours présentes et figurent parmi les objectifs clés de la SEE. Selon Christine Erhel (1), les appuis théoriques de la SEE apparaissent donc ambigus et reflètent la diversité des positions nationales.
L'augmentation du taux d'emploi est devenu le principal indicateur chiffré, voire unique, de la SEE. Cet indicateur est aussi au cœur de l'objectif d'activation des politiques d'emploi. Or, deux modèles d'activation, porteurs de deux conceptions différentes des politiques d'emploi, sont en présence et en tension. A grands traits, le modèle anglo-saxon d'orientation libérale qui privilégie les incitations au travail et les sanctions s'oppose au modèle scandinave d'inspiration social-démocrate. Ce dernier prône un droit à l'emploi et s'appuie sur des mesures actives pour favoriser l'employabilité des chômeurs (*via* la formation ou l'emploi subventionné). Par ailleurs, la référence unique au taux d'emploi est discutable car il s'agit d'un taux « brut » qui comptabilise de la même façon un emploi à temps plein ou à temps partiel. De fait, certains pays qui affichent un bon taux d'emploi sont aussi ceux qui ont un fort taux d'emploi à temps partiel (les Pays-Bas ou la Suède par exemple).
Augmenter le taux d'emploi des séniors figure parmi les principaux objectifs de la SEE et une panoplie d'instruments est mobilisée à cette fin. En France, le « CDD senior » créé en 2006 est destiné aux personnes de plus de 57 ans, avec une durée maximale de 36 mois dérogatoire à la durée d'un CDD classique. Pour l'heure, ce CDD remporte peu de succès. D'autres instruments qui agissent sur l'offre de travail en incitant les séniors à rester en activité se sont avérés plus efficaces. Il s'agit de la réforme des retraites qui depuis 2003 allonge la durée d'activité (v. Notice 14), de la suppression ou de la restriction des différents dispositifs de cessation anticipées d'activité (préretraites, CATS), ou encore de la suppression de la dispense de recherche d'emploi en 2012 (2). Les nouveaux « contrats de génération » devraient aussi agir en ce sens.

(1) Christine Erhel, *Les politiques de l'emploi*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2009.
(2) Les DRE permettaient aux chômeurs âgés de plus de 57 ans de ne plus rechercher un emploi tout en conservant leurs droits à l'indemnisation et en n'étant plus comptés comme demandeurs d'emploi

.