

Aider les travailleurs à traverser la tempête économique

Comment la crise économique influe-t-elle sur la situation du marché du travail ?

La crise actuelle ressemble-t-elle aux récessions passées ?

Qui est le plus touché ?

Les filets de sécurité existants sont-ils suffisants ?

Comment mobiliser les chômeurs lorsque la demande de main-d'œuvre est faible ?

Comment peut-on préparer les travailleurs à la reprise ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

L'économie mondiale traverse une grave récession économique susceptible d'avoir des conséquences désastreuses pour les travailleurs et leurs familles. On ne sait pas encore quelles dimensions cette crise prendra en définitive, mais il est déjà clair que ce sera la pire qu'ait connue la zone de l'OCDE depuis l'après-guerre, le taux moyen de chômage approchant d'un niveau sans précédent, soit près de 10 % à la fin de 2010. Malgré des signes d'atténuation de la récession, la reprise devrait d'abord être atone ; par ailleurs, comme l'histoire nous l'a enseigné, le chômage met du temps à se résorber, même une fois que l'activité commence à se redresser.

Un chômage élevé ne se traduit pas uniquement par un recul de la production et des revenus. Les pertes d'emplois ont des effets néfastes sur la santé physique et mentale, sur les taux de délinquance et sur le bien-être – y compris pour les personnes qui ont encore un emploi, mais qui craignent de le perdre. Par ailleurs, si la perte d'un emploi conduit à un long épisode de chômage, ce qui est particulièrement probable en cas de récession sévère, cela peut avoir pour conséquence une perte de compétences ou une démoralisation, qui réduit le potentiel de gains à long terme des travailleurs touchés et accroît le risque qu'ils restent coupés du marché du travail.

L'envolée du chômage représente un défi redoutable pour les politiques sociales et de l'emploi, en particulier à un moment où les dépenses publiques sont sous pression sur de multiples fronts. L'OCDE observe avec beaucoup d'attention l'impact de la récession économique sur les marchés du travail, ainsi que les mesures que prennent les gouvernements pour limiter ses conséquences sociales. La présente Synthèse résume les principaux enseignements qui ont été tirés, au sujet tant de la situation des travailleurs pendant cette crise économique que des mesures que les gouvernements peuvent prendre pour s'assurer que ces derniers reçoivent l'aide dont ils ont besoin pour traverser la tempête, tout en jetant les bases d'une reprise vigoureuse et d'une croissance soutenue. ■

Comment la crise économique influe-t-elle sur la situation du marché du travail ?

La situation du marché du travail s'est détériorée dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, à un rythme sans précédent dans certains cas. Entre décembre 2007 et juillet 2009, 15.1 millions de personnes sont venues grossir les rangs des chômeurs dans la zone de l'OCDE, ce qui a représenté une augmentation de 50 %. C'est l'Espagne qui a vu le chômage monter le plus, avec un accroissement de 9.7 points de pourcentage, suivie par l'Irlande et les États-Unis, où les hausses ont été de 7.8 et 4.5 points de pourcentage, respectivement. L'impact du ralentissement de l'activité économique n'a pas été aussi marqué dans les autres pays, mais le chômage a augmenté dans tous les pays de l'OCDE en 2009.

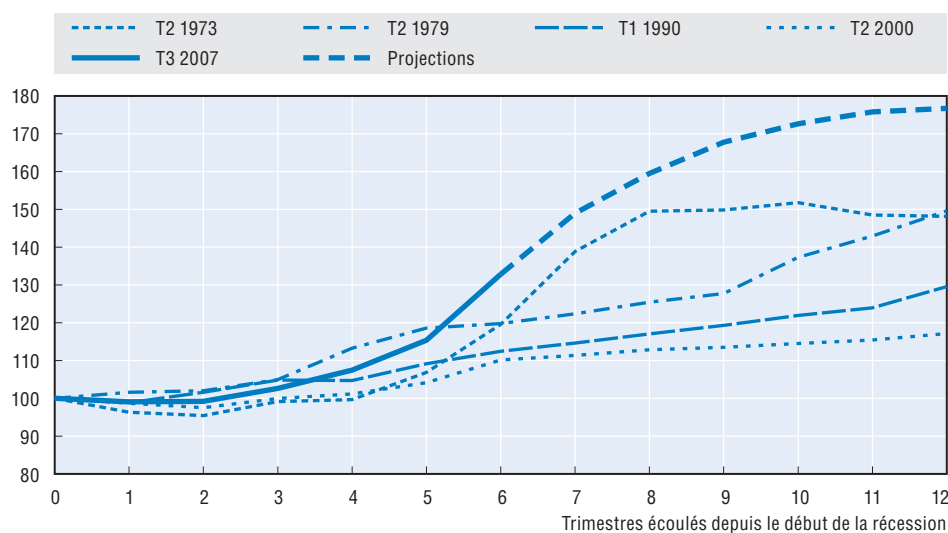
Bon nombre de pays de l'OCDE ont pris des mesures énergiques de politique macroéconomique pour faire face à la crise et l'on observe aujourd'hui des signes indiquant une atténuation possible de la récession. Néanmoins, les dernières prévisions de l'OCDE annoncent une poursuite du recul de l'activité en 2009 dans la zone de l'OCDE, avec une reprise atone qui ne se manifesterait qu'au premier semestre de 2010. L'expérience nous a appris que la création d'emplois est en décalage par rapport à la production au début d'une reprise, car les employeurs sont toujours confrontés à de grandes incertitudes quant à leurs perspectives d'activité et nombre de leurs salariés souhaiteraient travailler plus. Si ces prévisions devaient se concrétiser, plus de 25 millions de personnes dans la zone de l'OCDE viendraient grossir les rangs des chômeurs sur la période de trois ans allant du début de la récession à la fin de 2010, ce qui porterait le taux de chômage à près de 10 %, niveau sans précédent depuis la guerre. Les perspectives du marché du travail seraient encore plus sombres si les gouvernements n'avaient pas mené de politiques monétaires et budgétaires expansionnistes. Par exemple, on prévoit que les plans de relance budgétaire adoptés par la plupart des pays permettront en 2010 d'accroître l'emploi d'environ 1 % par rapport aux résultats qui auraient dû normalement être atteints.

Bien que la hausse du chômage soit la forme la plus visible des difficultés que rencontrent les travailleurs pendant les récessions, les employeurs ont aussi fait face à la dégradation de la conjoncture en réduisant la durée de travail de leurs employés et en diminuant les salaires. Par conséquent, le sous-emploi a augmenté

Graphique 1.

LA CRISE ACTUELLE EST LA PIRE DE CES DERNIÈRES DÉCENNIES

Indice base 100 = taux de chômage au cours du « pic » conjoncturel, zone OCDE, données trimestrielles



Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009.

parallèlement au chômage et il se peut que les gouvernements soient obligés de verser des aides plus importantes aux travailleurs qui sont toujours pourvus d'un emploi, mais qui ne gagnent pas assez pour faire vivre décemment leur famille. ■

La crise actuelle ressemble-t-elle aux récessions passées ?

Le graphique 1 présente une comparaison de l'augmentation relative du taux de chômage depuis le début du ralentissement actuel de l'activité économique jusqu'à la fin de 2010 (horizon des prévisions les plus récentes de l'OCDE) et de celle enregistrée durant les quatre récessions antérieures. Il montre que la récession actuelle devrait être la pire de ces dernières décennies, le taux de chômage moyen de la zone de l'OCDE devant croître de près de 80 % entre le « creux » le plus récent, au troisième trimestre de 2007, et la fin de 2010. Les hausses correspondantes pour les précédentes récessions se sont situées entre 20 % et 50 %.

Comparativement à leurs homologues qui ont connu les récessions passées, les travailleurs confrontés à l'actuelle récession sont à la fois favorisés et défavorisés. Ils sont notamment clairement avantagés par le fait que la crise actuelle a touché l'économie des pays de l'OCDE à un moment où la situation du marché du travail était assez favorable. À la veille de la récession, les taux de chômage avaient atteint leur niveau le plus bas depuis 27 ans, avec 5,6 % en moyenne pour la zone de l'OCDE, et plus des deux tiers de la population d'âge actif étaient occupés, niveau sans précédent. S'agissant des aspects négatifs, la vulnérabilité des travailleurs face à la détérioration de la conjoncture s'est accentuée dans un certain nombre de pays de l'OCDE du fait de l'augmentation de la part de l'emploi temporaire. Il est plus facile pour les employeurs de réduire leurs effectifs à la suite d'une telle détérioration tout simplement en ne renouvelant pas les contrats temporaires au lieu de licencier des salariés occupant un poste permanent. La surreprésentation des travailleurs temporaires et autres travailleurs « atypiques » parmi les personnes qui perdent leur emploi a aussi probablement pour conséquence que de nombreux chômeurs ne peuvent prétendre à des indemnités de chômage. Un seuil de rémunération minimum ou la continuité d'emploi font souvent partie des critères d'admission au bénéfice de ces prestations, de sorte que de nombreux travailleurs temporaires et à temps partiel peuvent en être exclus. ■

Qui est le plus touché ?

Aucune catégorie de la population active n'est épargnée pendant une récession sévère, mais les précédentes récessions économiques ont montré que les catégories déjà défavorisées sur le marché du travail – les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les migrants et les travailleurs temporaires – sont les premières victimes du recul de la demande de travail. Le graphique 2 montre que les jeunes et les travailleurs temporaires sont particulièrement sensibles aux ralentissements du cycle économique. La vulnérabilité des catégories défavorisées en période de récession tient en partie à la tendance des employeurs à licencier d'abord les travailleurs ayant une faible ancienneté et moins qualifiés. Une fois au chômage, les demandeurs d'emploi défavorisés sont également plus exposés au risque de rester longtemps sans emploi, car ils sont repoussés encore plus loin dans la file des demandeurs d'emploi avec l'augmentation du nombre de travailleurs qui se font concurrence pour un plus petit nombre de postes vacants. La récession actuelle est pour le moment conforme à cette description.

Les problèmes auxquels les travailleurs sont confrontés pendant une récession revêtent généralement des formes différentes selon la catégorie de la population active à laquelle ils appartiennent. Les travailleurs d'âge très actif peuvent mieux

que les jeunes garder leur emploi pendant une récession, mais ils sont par ailleurs davantage exposés au risque de subir des réductions d'horaires et de voir ainsi diminuer leur rémunération. En cas de suppression d'emploi, la durée moyenne de chômage augmente pour toutes les catégories de travailleurs, mais cette augmentation est particulièrement marquée pour les jeunes.

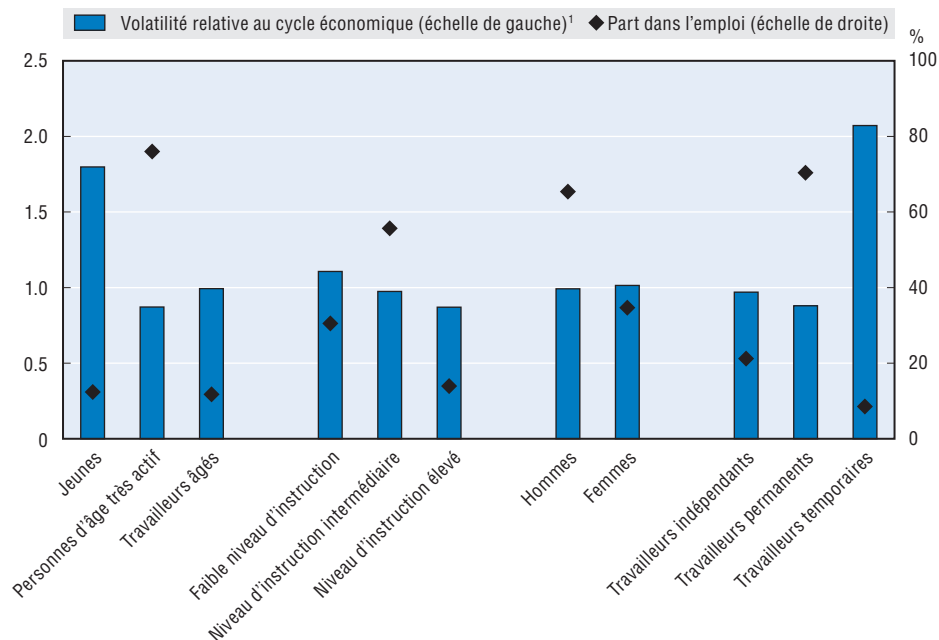
Une conséquence de cette situation complexe est que les autorités du marché du travail doivent aider un plus grand nombre de personnes ayant perdu leur emploi, tout en tenant compte de leurs possibilités d'emploi très différentes. Beaucoup seront des travailleurs qualifiés qui sont éligibles à des allocations de chômage mais ont peu d'expérience récente de la recherche d'un emploi. Les demandeurs d'emploi plus défavorisés, par exemple les jeunes non qualifiés, sont généralement habitués à passer d'un emploi à l'autre, mais sont davantage exposés au risque de tomber dans le chômage de longue durée à un moment où les employeurs peuvent être très sélectifs dans leurs décisions de recrutement. En outre, souvent ils ne rempliront pas les conditions pour percevoir les allocations de chômage ou ne pourront les percevoir que pendant une courte période. ■

Les filets de sécurité existants sont-ils suffisants ?

L'efficacité des régimes d'indemnisation du chômage dans leur rôle de principal filet de sécurité pour les chômeurs et leur famille est mise à rude épreuve par la récession actuelle. Trois défis les attendent en cas de flambée du chômage pendant une récession. Premièrement, les autorités doivent veiller à ce que les moyens administratifs et financiers nécessaires pour répondre à l'augmentation de la demande de prestations soient dégagés. Deuxièmement, il faudra peut-être prendre rapidement des mesures pour pallier l'absence de couverture par

Graphique 2.

LES GROUPES DÉFAVORISÉS SONT LES PREMIÈRES VICTIMES DE LA BAISSÉ DE LA DEMANDE DE TRAVAIL
Indice de la sensibilité au cycle économique par rapport à la moyenne nationale pour les groupes indiqués



1. Indice calculé sur la base des variations conjoncturelles du total des heures travaillées. Une valeur de 1 pour l'indice indique une sensibilité moyenne aux variations cycliques (c'est-à-dire la même sensibilité que pour celle de la population active nationale). Moyenne non pondérée des pays.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009.

l'assurance chômage qui deviendra évidente à mesure que les pertes d'emplois progresseront, en particulier dans les pays comptant de fortes proportions de travailleurs temporaires ou à temps partiel. Enfin, la question du niveau de la garantie de revenu apportée à l'effectif croissant des chômeurs de longue durée se fait plus pressante, étant donné que la durée des épisodes de chômage s'allonge et que les demandeurs d'emploi dans bien des pays sont confrontés à une diminution de leurs prestations et de leurs droits.

Dans les pays où la protection assurée par les indemnités de chômage est inégale, les pouvoirs publics devraient effectuer les ajustements nécessaires pour atténuer l'impact négatif de la détérioration de la situation du marché du travail sur la sécurité du revenu, tout en faisant en sorte que ces mesures n'entravent pas la reprise lorsque l'activité économique retrouvera de la vigueur. Par exemple, une couverture pourrait être temporairement offerte aux travailleurs atypiques. Lorsque les prestations d'assurance chômage sont versées pendant peu de temps, une augmentation temporaire de la durée maximale d'indemnisation pourrait contribuer à réduire le nombre de demandeurs d'emploi parvenant en fin de droits. Cependant, pour éviter de retarder la reprise de l'emploi après la récession, il faut que ces mesures de prolongation soient provisoires et ciblées sur les plus vulnérables, et qu'elles ne nuisent pas au respect des obligations en matière de recherche d'un emploi. Sur les 29 pays qui ont répondu à un questionnaire de l'OCDE, 23 ont déclaré appliquer au moins une de ces mesures pour consolider la garantie de revenu offerte aux chômeurs ou aux travailleurs faiblement rémunérés.

L'aide sociale et les prestations analogues qui assurent un revenu minimum constituent un complément indispensable aux indemnités de chômage en période de récession, étant donné qu'un plus grand nombre de personnes ayant perdu leur emploi soit ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de ces indemnités, soit auront épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'aide sociale et les autres « prestations de dernier recours » ne sont pas suffisantes pour permettre à ceux qui les reçoivent de sortir de la pauvreté. Par conséquent, les pouvoirs publics devraient instaurer un suivi attentif pour repérer les cas de grande détresse exigeant des mesures immédiates. Il faut veiller à ce que ces prestations soient connues des travailleurs ayant perdu leur emploi et des autres personnes qui en ont besoin, et qu'elles leur soient accessibles, car leur taux d'utilisation est souvent assez faible. La plupart des pays de l'OCDE ont développé au moins une forme d'aide sociale accessible aux personnes qui ont perdu leur emploi, y compris les mesures temporaires visant à aider les travailleurs victimes de suppressions d'emplois à rembourser leurs emprunts hypothécaires.

Si la montée du chômage constitue le principal sujet d'inquiétude en période de grave récession, il ne faut pas oublier que les travailleurs à bas salaire ont souvent aussi besoin d'une aide plus grande. Outre le fait qu'elle permet d'atténuer les difficultés matérielles résultant de la réduction des salaires ou de la durée du travail, la garantie de revenu apportée aux travailleurs faiblement rémunérés peut aussi renforcer leurs liens avec le marché du travail en temps de crise et jusqu'à la reprise, notamment pour les chômeurs de longue durée qui reprennent un emploi et les nouveaux venus sur le marché du travail. Plus de la moitié des pays de l'OCDE ont adopté ou annoncé l'adoption de mesures destinées à accroître le revenu net des travailleurs faiblement rémunérés, les réductions d'impôts ciblées étant aussi utilisées que l'extension des prestations liées à l'emploi qui complètent les revenus de cette catégorie de travailleurs. ■

Comment mobiliser les chômeurs lorsque la demande de main-d'œuvre est faible ?

L'une des principales réformes du marché du travail des dernières décennies a consisté à élaborer des stratégies d'activation pour les chômeurs et d'autres bénéficiaires de prestations. En échange de prestations et de l'accès à des services efficaces d'aide pour le retour dans l'emploi, les autorités imposent aux bénéficiaires de rechercher activement du travail ou de participer à des programmes visant à les rendre plus aptes à l'emploi, de formation par exemple, mais elles appliquent des sanctions peu sévères sur leurs prestations s'ils ne respectent pas ces conditions. Ces stratégies d'activation ont effectivement permis d'assurer le retour à l'emploi d'allocataires, mais principalement pendant une période de dynamisme relatif des marchés du travail. Une question fondamentale qui se pose désormais est de savoir comment il faut adapter les stratégies d'activation en temps de crise lorsque la demande de travail est anormalement faible.

Les programmes actifs du marché du travail (PAMT) doivent de toute évidence être intensifiés en période de récession pour continuer à mobiliser les chômeurs qui sont de plus en plus nombreux. Par le passé, dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses consacrées aux mesures actives n'ont pas augmentées au même rythme que le nombre de chômeurs. De ce fait, de nombreux travailleurs ayant perdu leur emploi n'ont reçu qu'une aide insignifiante ou inexistante pour leur retour dans l'emploi en période de récession et ils ont sombré dans le chômage de longue durée ou l'inactivité. D'après les réponses qu'ils ont fournies dans le questionnaire de l'OCDE, les gouvernements semblent faire preuve de plus de prévoyance dans la crise actuelle. Les 29 pays qui ont répondu ont tous indiqué avoir augmenté le financement des PAMT, généralement par le biais du renforcement de multiples services de réinsertion professionnelle. Pourtant, dans de nombreux pays, la progression des dépenses ne semble pas être proportionnelle à l'augmentation du chômage, ce qui conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'aide accessible aux travailleurs qui perdent leur emploi. La question de l'insuffisance des financements est moins préoccupante en Australie, au Danemark et en Suisse, où l'augmentation des fonds alloués aux PAMT suit automatiquement celle des taux de chômage. Mais dans la plupart des autres pays, une action volontariste est nécessaire.

Le service public de l'emploi (SPE) doit aussi décider comment ajuster la combinaison de services proposés aux demandeurs d'emploi en période de récession. La difficulté consiste à tenir compte du fait que certaines personnes auront des chances beaucoup plus faibles de retrouver un emploi, tout en exploitant au mieux le fait que les employeurs continuent à beaucoup recruter pendant une récession. Afin de respecter le principe des obligations mutuelles sur lequel reposent les régimes d'activation, il est essentiel de veiller au maintien des éléments fondamentaux de ces régimes, comme la définition d'un plan personnel de retour dans l'emploi, la tenue d'entretiens réguliers avec les responsables du suivi et l'obligation de rechercher activement un emploi. Cependant, pour éviter que le charge de travail incombant aux personnes responsables du suivi des chômeurs ne deviennent excessive, voire ingérable, le SPE peut décider de concentrer l'aide à la recherche d'emploi sur les demandeurs les plus aptes à l'emploi, en assouplissant un peu les conditions de disponibilité et de recherche active d'un emploi pour les demandeurs plus difficiles à placer. Il faudrait alors développer sous d'autres formes le soutien destiné à ceux appartenant aux catégories relativement défavorisées, par exemple formation, aides ciblées à l'embauche et programmes de création d'emplois dans le secteur public. Il est important de cibler ces programmes sur ceux qui en ont le plus besoin et de les ramener à leur dimension normale lorsque le marché du travail se redresse.

Parallèlement à la mise en place d'aides supplémentaires aux demandeurs d'emploi, les gouvernements des membres de l'OCDE ont aussi fait une large place aux mesures visant à réduire le nombre de licenciements. Les trois quarts des pays ont déclaré encourager le partage du travail par la création de nouveaux dispositifs de chômage partiel ou l'extension des dispositifs existants, par exemple en rendant éligibles un plus grand nombre d'employeurs ou en accordant des subventions plus élevées aux employeurs y participant. Le taux de participation à ces programmes a été élevé dans un certain nombre de pays, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, ce qui a probablement freiné la progression du chômage aux premiers stades du ralentissement de l'activité dans ces pays. L'expérience incite cependant à penser qu'il deviendra plus difficile de maintenir des dispositifs de chômage partiel si la conjoncture met beaucoup de temps à se redresser. Essayer de prolonger ces dispositifs sur de très longues périodes peut aussi freiner les ajustements structurels nécessaires, car ils figent les travailleurs dans des emplois qui ne sont peut-être plus viables économiquement tout en compliquant la situation des entreprises dynamiques désireuses d'attirer les travailleurs dont elles ont besoin. ■

Comment peut-on préparer les travailleurs à la reprise ?

L'adoption de réponses inappropriées par les pouvoirs publics face à un niveau élevé de chômage peut porter atteinte à l'offre de main-d'œuvre à long terme, compromettant les perspectives de croissance économique. Il est donc important que les mesures d'aide à court terme ne sapent pas les performances du marché du travail après la récession.

Par exemple, des options de retraite anticipée ont parfois été proposées pendant des récessions passées, dans le but de libérer des emplois pour les jeunes. De façon similaire, certains gouvernements de membres de l'OCDE ont facilité l'accès aux prestations d'invalidité pendant les récessions, en incluant au nombre des critères d'attribution les difficultés rencontrées sur le marché du travail et non plus seulement les critères médicaux habituels. La retraite anticipée comme l'accès élargi au régime d'invalidité ont fonctionné à sens unique et presque aucun des travailleurs qui en ont bénéficié n'est revenu sur le marché du travail lors de la reprise économique. Ces mesures sont aussi des précédents difficiles à inverser du point de vue politique, ce qui amplifie l'impact qu'elles ont à long terme en accroissant la dépendance envers les prestations et en ayant des effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre. Au vu du vieillissement démographique dans les pays de l'OCDE et des pressions qu'il infligera aux systèmes budgétaires et aux régimes de protection sociale, il est essentiel d'éviter d'adopter à nouveau ce type de mesures erronées.

Les mesures visant à réduire au minimum le nombre de jeunes sans qualifications, telles que programmes de prévention des abandons scolaires, subventions pour des contrats d'apprentissage pour les jeunes non qualifiés et écoles de la deuxième chance, sont encore plus vitales en période de récession que dans un contexte de croissance. Il est également important de veiller à ce que les jeunes sortis du système éducatif rencontrant des difficultés sur le marché du travail puissent avoir accès à une aide pour la recherche d'emploi et à d'autres services de PAMT appropriés. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations concernant cette Synthèse et les travaux de l'OCDE sur la crise de l'emploi, contacter :

Paul Swaim, courriel : paul.swaim@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 19 77,

Alexander Hijzen, courriel : alexander.hijzen@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 92 61, ou

Herwig Immervoll, courriel : herwig.immervoll@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 92 14 ;

ou voir www.oecd.org/els/emploi.



Références

OCDE (2009), **Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009**, à paraître.

OCDE (2009), "Maintenir la politique d'activation pendant la crise", document de référence pour la Réunion au niveau ministériel de l'OCDE sur l'emploi et le travail, septembre 2009. Voir www.oecd.org/emploi/ministerielle.

OCDE (2009), "Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail", document de référence pour la Réunion au niveau ministériel de l'OCDE sur l'emploi et le travail, septembre 2009. Voir www.oecd.org/emploi/ministerielle.

OCDE (2009), **Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2009 Numéro 1**, ISBN 978-92-64-05457-8, 96 €, 328 pages.

OCDE (2006), **Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus**, ISBN 978-92-64-02384-0, 80 €, 301 pages.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin

Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.centre@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE de Washington

2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo

Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique

Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.