

Chapitre 5

PERSISTANCE D'UN HAUT NIVEAU DE CHÔMAGE : QUELS RISQUES ? QUELLES POLITIQUES ?

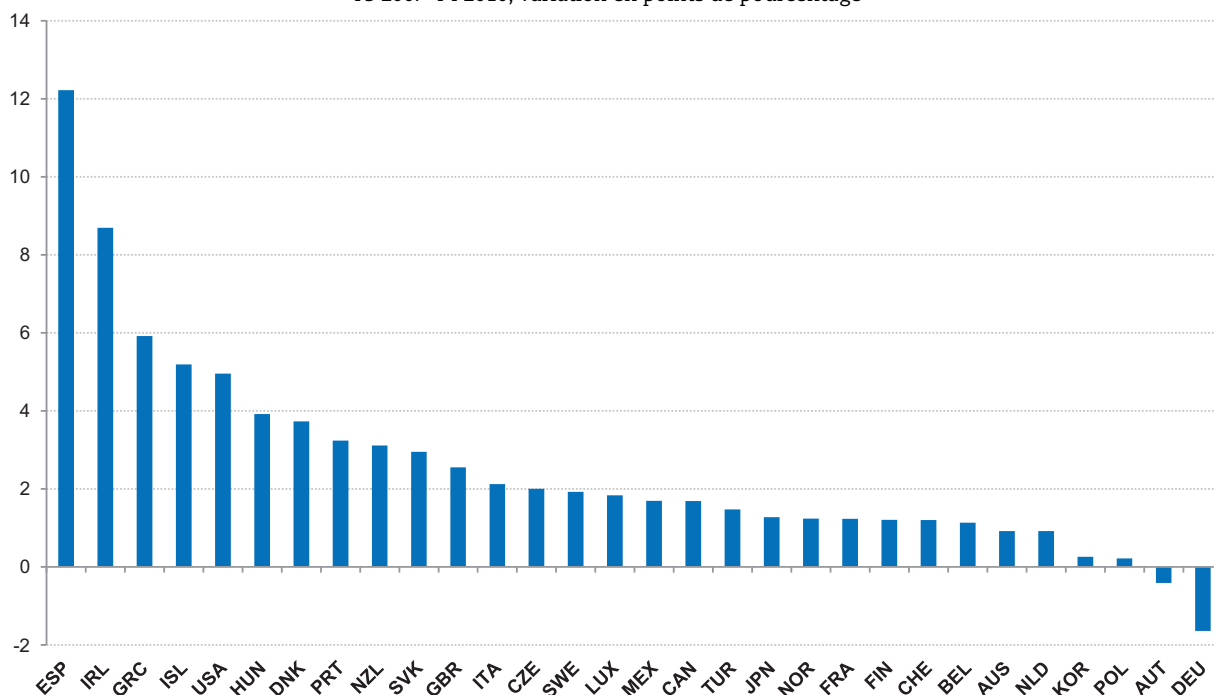
**Le marché du travail
ne s'est pas encore remis
de la crise**

Introduction et principales conclusions

Près de deux ans après que l'activité ait renoué avec la croissance au sortir de la pire récession qui ait frappé les pays de l'OCDE depuis les années 1930, la situation du marché du travail reste une préoccupation majeure. À la fin de 2010, le taux de chômage moyen pour la zone de l'OCDE était encore proche de son pic historique, atteint durant la crise. Dans 12 pays de l'OCDE, il est resté deux points de pourcentage, voire plus, au-dessus de son niveau d'avant la crise, et même là où la montée du chômage a été moins marquée, la reprise a été généralement trop faible jusqu'à présent pour permettre un recul significatif du chômage (graphique 5.1). L'une des grandes préoccupations, dans les pays les plus gravement touchés, est que la persistance d'un haut niveau de chômage – associée à une augmentation de la proportion de chômeurs confrontés à de longues périodes de non-emploi – se traduira, à terme, par une dégradation généralisée du capital humain, ainsi que des phénomènes de découragement et de retrait du marché du travail. Le risque est


Graphique 5.1. **Augmentation du taux de chômage suite à la crise**

T3 2007-T4 2010, variation en points de pourcentage¹



1. À l'exception de l'Irlande, de l'Italie, du Mexique, de la Suisse et de la Turquie : T3 2007-T3 2010.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932422363>

particulièrement important pour les jeunes et les travailleurs peu qualifiés qui ont été touchés de manière disproportionnée par la montée du chômage.

Le principal enjeu pour les politiques publiques, à court terme, est d'accélérer le retour au travail

L'objet de ce chapitre est essentiellement d'évaluer le rôle que les politiques publiques peuvent jouer pour faciliter un prompt retour au travail, de façon à minimiser les risques évoqués plus haut. Étant donné la faiblesse persistante de l'activité économique et la sous-utilisation de la main-d'œuvre, combiné au fait que les anticipations inflationnistes restent bien ancrées, les politiques visant la demande globale ont un rôle à jouer pour soutenir la reprise économique et stimuler l'emploi. De fait, la politique monétaire reste fortement expansionniste dans la plupart des pays de l'OCDE, tandis qu'une trajectoire d'endettement public non tenable, dans plusieurs d'entre eux, les a contraint à un resserrement de la politique budgétaire. Les recommandations dans le domaine des politiques macroéconomiques sont examinées longuement dans le chapitre 1. Le présent chapitre est centré sur le rôle des politiques structurelles, même si les conséquences budgétaires des diverses options sont prises en compte dans la discussion sur le dosage approprié des politiques.

Les problématiques varient selon les pays

Le risque que représente la persistance d'un haut niveau de chômage est moindre dans les pays où le recul du PIB induit par la crise financière a en grande partie été absorbé par la thésaurisation de la main-d'œuvre ou, par une forme ou une autre de partage du temps de travail entre les travailleurs (Allemagne, Autriche, Belgique, Corée, Finlande, Japon, Luxembourg et Pays-Bas, par exemple). On peut tirer de l'aptitude de ces pays à atténuer l'impact de la crise sur l'emploi des enseignements qui pourraient aider à améliorer la capacité du marché du travail de faire face à des chocs futurs. La crainte que la durée moyenne du travail et la productivité ne restent en-deçà des niveaux d'avant la crise bien après que la reprise se sera engagée, n'est pas examinée dans ce chapitre. Le risque que les phénomènes de thésaurisation de la main-d'œuvre et de partage du temps de travail n'entravent le redéploiement des ressources entre entreprises et entre secteurs (si ces mesures sont maintenues trop longtemps), n'est pas non plus examiné de façon approfondie, bien que le rôle joué par les formules de partage du temps de travail soit mentionné.

Les principaux risques et options s'offrant aux gouvernements sont examinés

Le présent chapitre passe rapidement en revue l'évolution des marchés du travail des pays de l'OCDE, durant la récession et dans la première phase de la reprise ; tente d'apprécier le degré de vulnérabilité des pays face au risque que représentent la persistance d'un haut niveau de chômage et les retraits de la vie active ; et examine le type de mesures susceptible de faciliter le retour au travail. Les principales conclusions

quant aux risques et aux conséquences à en tirer sur le plan des politiques publiques peuvent se résumer comme suit :

Certains pays sont davantage exposés au risque de persistance du chômage

- Les pays qui ont un haut niveau de chômage et une forte proportion de chômage de longue durée ont un risque accru de persistance du chômage durant la reprise :
 - ❖ Avant la crise, des flux relativement faibles d'entrée et de sortie du chômage et des niveaux élevés de chômage de longue durée continuaient d'être observés dans les grands pays d'Europe continentale membres de l'UE, alors que la rotation avant la crise était plus importante et le chômage de longue durée plus limité en Amérique du Nord, en Australie et en Nouvelle-Zélande.
 - ❖ Cependant, l'un des traits marquants de la situation actuelle est une part inhabituellement importante de chômage de longue durée aux États-Unis, qui intervient dans le contexte d'une vive montée du chômage et d'une baisse tendancielle des flux de sortie du chômage. S'il est vrai que ces derniers restent notablement plus élevés aux États-Unis que dans les pays d'Europe continentale, et bien que le chômage américain ait commencé à décliner, cette situation suscite des inquiétudes quant à la persistance future du chômage.

Les retraits du marché du travail sont généralement restés limités dans l'ensemble

- À ce stade, il n'y a guère d'éléments qui indiquent un retrait généralisé de la vie active, mais le fait que la sous-utilisation de la main-d'œuvre perdue amène à craindre que les chômeurs finissent par s'éloigner du marché du travail. Les observations passées tendent à indiquer que l'effet maximum d'une récession sur le niveau de la participation à la vie active pourrait être décalé de trois ou quatre ans.

Stimuler la demande de main-d'œuvre reste une priorité à court terme dans certains pays

- Là où les perspectives d'emploi restent sombres, l'objectif des politiques publiques à court terme devrait être de continuer à stimuler la demande de main-d'œuvre, de façon à accroître les flux de sortie du chômage. Parmi les mesures susceptibles de stimuler la demande de main-d'œuvre, celles destinées à réduire le coût du travail grâce à des mesures temporaires et ciblées de réduction du coin fiscal sont probablement les plus efficaces. De fait, des mesures de ce type ont déjà été mises en place dans plusieurs pays, encore que cela n'ait pas toujours été fait de façon efficiente au regard du coût.

On pourrait intensifier l'aide à la recherche d'emploi et étendre l'accès à la formation

- Parallèlement aux mesures destinées à stimuler la demande de main-d'œuvre et à éviter que les chômeurs ne voient leurs qualifications se déliter au point d'en perdre leur attachement au marché du travail (par effet de dépendance à la durée du chômage ou effet d'hystérèse), on pourrait faire davantage pour améliorer la mise en correspondance des travailleurs et des emplois, grâce notamment à des mesures destinées à renforcer le service de l'emploi et les programmes de formation. Le risque de louper une opportunité d'emploi quand on suspend ses démarches de recherche d'emploi pour suivre une formation étant plus faible en période de tassement du marché du travail, un renforcement la formation

professionnelle peut se justifier compte tenu du taux élevé de chômage des jeunes et des travailleurs peu qualifiés. Cette formation peut aussi être une manière de tester la détermination des participants à travailler. Cependant, dans les pays où la marge de manœuvre financière est limitée en raison de graves contraintes budgétaires (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal), il peut être difficile d'intensifier les programmes de formation, et tel pourrait aussi être le cas dans les pays où les infrastructures en place en matière de formation ne sont pas suffisantes (États-Unis, par exemple).

Certaines mesures d'extension de l'assurance chômage devraient être permanentes alors que d'autres pourraient s'interrompre

- Aux États-Unis, au Canada et dans d'autres pays où la durée de versement des allocations chômage a été étendue, il peut se justifier de prolonger cette mesure d'extension jusqu'à ce que les perspectives sur le marché du travail se soient suffisamment améliorées pour empêcher que les bénéficiaires ne tombent dans une pauvreté durable. Prolonger cette mesure d'extension peut aussi aider à éviter que les chômeurs n'accèdent à d'autres régimes de prestations (à une pension d'invalidité, par exemple), dont ils seront moins susceptibles de sortir par la suite. Parallèlement, les prestations devraient être subordonnées à des exigences de recherche d'emploi et, lorsque les allocations sont relativement généreuses, leur montant pourrait être réduit au fil du temps. En revanche, là où le champ de l'assurance chômage a été étendu à des travailleurs qui, auparavant, n'étaient pas couverts, comme cela a été le cas, par exemple, en Finlande, au Japon et en République slovaque, la mesure d'extension devrait être permanente à la fois pour des raisons sociales et pour préserver l'attachement au marché du travail des groupes nouvellement couverts, sous réserve, là encore, d'exigences de recherche d'emploi imposées à ces nouveaux bénéficiaires.

Les systèmes d'indemnisation du chômage partiel peuvent être utiles mais les aides devraient être progressivement retirées

- De nombreux pays ont encouragé les mesures de chômage partiel durant la crise. Le rôle notable joué par ces dispositifs pour ce qui est d'atténuer la crise – surtout en Allemagne, en Belgique, en Finlande, au Japon et au Luxembourg – donne à penser qu'il peut être intéressant d'avoir ce type de dispositif en place pour pouvoir l'activer en période de grave récession. Ces mesures de chômage partiel devraient intégrer, comme c'est le cas en Allemagne et aux Pays-Bas, par exemple, des mécanismes incitatifs à l'intention des travailleurs et des entreprises pour que le recours à ces dispositifs cesse une fois qu'ils ont atteint leur objectif conjoncturel. Et, dans la mesure où ces dispositifs ne comportent pas de mécanismes incitatifs autocorrecteurs suffisants, un calendrier devrait être défini pour la suppression progressive des subventions publiques, de façon à éviter les effets négatifs à long terme sur la productivité et l'utilisation de la main-d'œuvre.

L'écart dans le degré de protection de l'emploi entre contrats permanents et contrats temporaires devrait être réduit

- Dans certains pays, l'impact de la crise sur l'emploi a également été limité par les restrictions au licenciement des travailleurs titulaires de contrats permanents. Cependant, étant donné que les règles strictes de protection de l'emploi – dont le coût est souvent élevé et imprévisible pour les employeurs – réduisent les flux de sortie du chômage, il

apparaît aujourd'hui justifié de rationaliser ces règles, surtout lorsqu'il y a un risque important de persistance du chômage. En particulier, les systèmes à deux niveaux qui impliquent un degré de protection très différent selon le type de contrat – et qui ont contribué à la dualité du marché du travail dans des pays comme l'Espagne, la France et l'Italie – peuvent avoir entraîné une augmentation du rythme d'entrée et sortie du chômage (rotation) pour certaines catégories de travailleurs (les jeunes et les femmes, par exemple), sans avoir d'effet permanent sur le taux de chômage. En réduisant ou en supprimant les différences dans les dispositions contractuelles, de façon, par exemple, à ce que le degré de protection augmente avec l'ancienneté, on pourrait stimuler l'embauche durant la reprise tout en améliorant la capacité du marché du travail de faire face aux chocs futurs et en abaissant le taux de chômage à long terme.

Situation sur le marché du travail et inquiétudes pour l'avenir

Les marchés du travail se sont ajustés différemment selon les pays...

La crise n'a pas eu les mêmes conséquences sur la situation du marché du travail dans les différents pays. Cela reflète, dans une certaine mesure, les différences entre pays quant au degré d'exposition à certaines caractéristiques spécifiques de la crise, par exemple aux conséquences de l'éclatement de la bulle financière et de la bulle immobilière, avec la contraction qui s'en est suivie des activités de construction et des activités financières. Cependant, la diversité des situations reflète aussi les différences dans les politiques publiques, à savoir à la fois les politiques qui étaient en place avant que la crise n'éclate et les mesures qui ont été mises en œuvre pour y faire face (voir encadré 5.1). Cela étant, compte tenu de la gravité de la récession, les conséquences de la crise sur le marché du travail ont été relativement limitées dans la majorité des pays, et ce résultat peut être attribué, en grande partie, aux réformes passées.

Comment les marchés du travail se sont-ils adaptés à la baisse de la production ?

... en termes de productivité, de nombre moyen d'heures travaillées et d'emploi

Les profils en termes d'heures travaillées, d'emploi et de productivité du travail depuis le déclenchement de la crise font apparaître de grandes différences entre les pays dans la façon dont les marchés du travail ont réagi à la contraction de la production. Dans la majorité des pays, le nombre total d'heures travaillées a moins diminué que le PIB car le choc de production a en partie été absorbé par une thésaurisation de la main-d'œuvre (graphique 5.2). Dans quelques pays (Espagne, États-Unis et Islande), toutefois, les gains de productivité horaire ont été substantiels du fait de la diminution du nombre total d'heures travaillées¹. Ces gains

1. En Espagne comme aux États-Unis, la progression de la productivité sur la période a excédé la tendance estimée. Même si des gains de productivité horaire ont fréquemment été observés durant les précédentes récessions aux États-Unis, la progression en 2008-09 a surpris par son ampleur (Wilson, 2010).

Encadré 5.1. Réformes avant la crise et mesures prises à la suite de la crise

Dans la plupart des pays, la crise a éclaté à un moment où les taux de chômage tendanciels étaient bas ou en baisse, surtout par rapport aux niveaux qui prévalaient au milieu des années 1990. Cette amélioration générale sur le front du chômage résultait, dans une certaine mesure, des réformes du marché du travail mises en œuvre à la fin des années 1990 et au début des années 2000. On peut évoquer un certain nombre de domaines dans lesquels les gouvernements ont été particulièrement actifs durant cette période¹ :

- En ce qui concerne la fiscalité du travail, de nombreux pays ont abaissé le coût non salarial du travail, en particulier sur les bas salaires, essentiellement en réduisant les charges sociales.
- En ce qui concerne la garantie de revenu au profit des chômeurs, seuls quelques pays ont notablement réduit le niveau global des allocations chômage ou réduit la durée de versement. Par contre, une grande majorité d'entre eux ont durci les conditions d'accès au dispositif en imposant des règles plus strictes d'éligibilité ou de disponibilité pour un emploi. Dans de nombreux pays, des mesures ont été prises pour réduire les désincitations à prendre un emploi : on a, par exemple, autorisé les travailleurs à continuer de percevoir des prestations pendant un certain temps tout en percevant un revenu d'activité et le rythme auquel les prestations sont progressivement retirées a été abaissé.
- Une majorité de pays ont aussi renforcé leur système d'activation, en particulier en améliorant le suivi des démarches de recherche d'emploi et en mettant en place des plans d'action individuels et un profilage. Dans la plupart des cas, cela s'est fait sans entraîner d'augmentation des dépenses moyennes par chômeur consacrées aux politiques actives du marché du travail.
- Plusieurs pays ont assoupli la législation pour la protection de l'emploi, mais les réformes dans ce domaine, depuis le début des années 1990, étaient généralement axées sur les conditions dont sont assortis les contrats temporaires ou ont pris la forme de nouveaux types de contrat, avec des caractéristiques et des restrictions différentes. Dans quelques cas, cela a rendu le marché du travail plus adaptable à la situation macroéconomique, mais ces réformes ont aussi accentué la segmentation entre salariés permanents bénéficiant d'une protection renforcée de l'emploi et une part croissante de travailleurs temporaires sur qui a porté l'essentiel du poids de l'ajustement (OCDE, 2006 ; Saint-Paul, 1996 ; Boeri, 2010).
- L'activité de réforme a été plus limitée dans le domaine des négociations collectives et de la fixation des salaires, au moins sur le plan législatif. S'il n'y a pratiquement pas eu de changement dans les mesures d'extension administrative de l'issue des négociations collectives aux entreprises non parties à la négociation, certains pays ont introduit des réformes visant à modifier les mécanismes de représentation des travailleurs et autorisant les entreprises à sortir des conventions collectives, dans certains cas. Ces modifications, conjuguées à un environnement mondial et national de plus en plus concurrentiel, ont entraîné dans de nombreux pays une tendance à la décentralisation des négociations salariales. De fait, la période de modération des salaires observée en Allemagne durant les années 2000 est une illustration, jusqu'à un certain point, de la plus grande flexibilité donnée aux entreprises d'ajuster les accords salariaux de façon à mieux refléter les conditions locales.

La crise étant d'une gravité inhabituelle, plusieurs mesures spécifiques ont été prises pour en limiter l'impact. Tous les gouvernements ont ainsi introduit, en plus des mesures macroéconomiques, différentes mesures du marché du travail avec en tête trois grands objectifs : atténuer l'impact sur l'emploi du choc de production (perçu comme temporaire) en subventionnant les emplois, en encourageant l'ajustement par le volume d'heures travaillées et en stimulant la demande de main-d'œuvre ; faciliter le retour à l'emploi des chômeurs (ou des travailleurs qui risquaient fort de perdre leur emploi), par la formation et d'autres mesures de redéploiement ; et atténuer l'impact du choc sur le revenu des chômeurs grâce à des mesures étendues de soutien des revenus² :

- Parmi les mesures prises pour limiter les effets de la crise sur l'emploi, on évoquera l'indemnisation du chômage partiel, qui est une mesure à laquelle ont eu recours les deux tiers des pays de l'OCDE. Dans plusieurs pays, il s'agissait simplement d'étendre des dispositifs préexistants, tandis que, dans d'autres,

Encadré 5.1. Réformes avant la crise et mesures prises à la suite de la crise (suite)

de nouveaux dispositifs ont été instaurés. Dans certains pays, ces mesures complétaient des ajustements spontanés du côté du secteur privé en termes de volume moyen d'heures travaillées, et la mise en œuvre en a été facilitée par des accords collectifs (Allemagne, par exemple). Au total, cela a entraîné une augmentation du stock moyen de salariés relevant de ce type de dispositif de plus de 2 % de l'ensemble des salariés dans cinq pays (Allemagne, Belgique, Italie, Japon et Luxembourg). D'autres mesures telles que des créations d'emploi dans le secteur public ou des aides à l'emploi dans le secteur privé et des réductions de coûts de main-d'œuvre non salariaux ont été mises en œuvre dans au moins la moitié des pays de l'OCDE.

- Pour faciliter le retour à l'emploi et les redéploiements, plus des deux tiers des pays de l'OCDE ont augmenté les ressources consacrées à l'aide à la recherche d'emploi et aux programmes de formation. Un tiers des pays de l'OCDE ont consacré des ressources additionnelles aux systèmes d'apprentissage.
- Des mesures destinées à améliorer l'accès aux allocations chômage, à en augmenter le niveau ou la durée de versement, à majorer d'autres types de paiement ou des aides en nature au profit des chômeurs, et à alléger la charge fiscale pesant sur les bas salaires, ont été mises en œuvre dans la moitié des pays de l'OCDE.

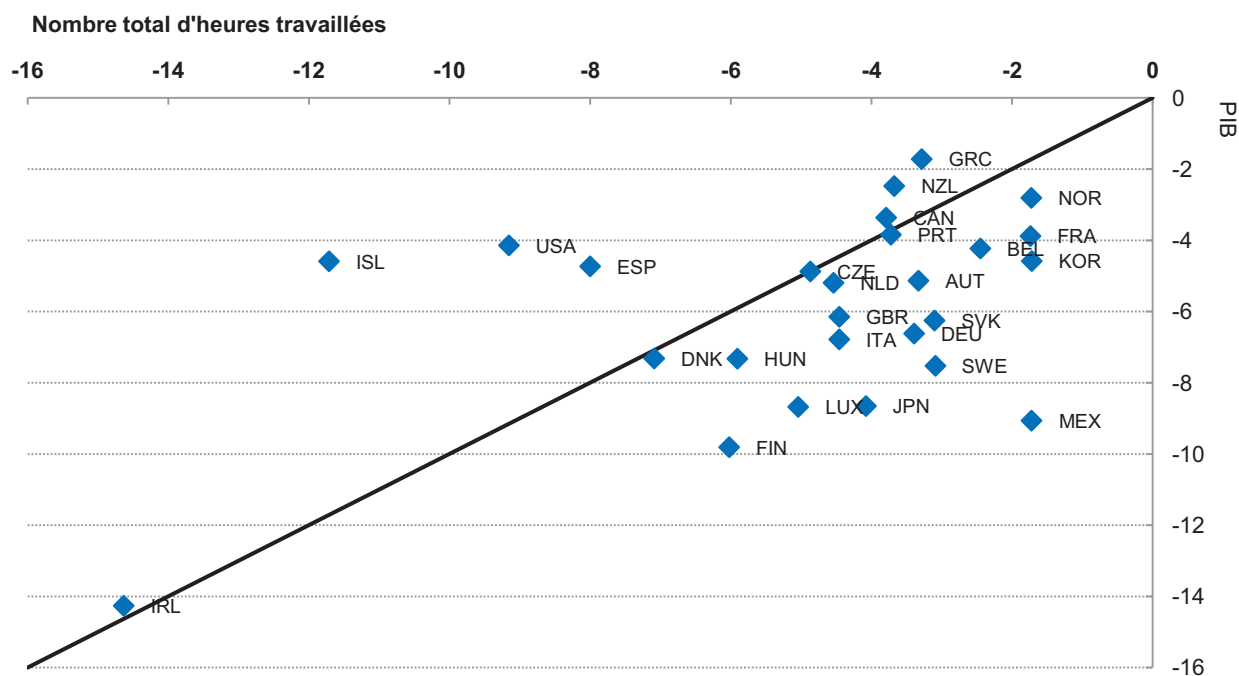
Pour l'essentiel, les gouvernements ont évité d'avoir recours à des mesures, directes ou indirectes, d'aide à l'emploi visant des secteurs spécifiques, qui auraient pu empêcher les restructurations indispensables et créer des tensions commerciales au plan international (la principale exception, à cet égard, étant le secteur de la construction automobile qui a bénéficié de mesures de soutien de la demande). Mais, si elles sont maintenues trop longtemps, certaines interventions peuvent, néanmoins, contribuer à tort à retarder les ajustements dans les effectifs. De fait, nombre des mesures introduites en 2009 étaient conçues pour être temporaires et quelques pays ont, en partie ou en totalité, mis fin à certaines d'entre elles, notamment celles visant à réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux et les mesures d'indemnisation du chômage partiel. Cependant, la grande majorité des pays ont maintenu les mesures en place en 2010 et, dans certains, de nouvelles mesures ont été introduites, comme, par exemple, la réduction des prélèvements fiscaux sur les salaires, pour 2011, aux États-Unis.

1. Pour un tour d'horizon complet des réformes du marché du travail durant cette période, on se reportera au chapitre 3 de OCDE (2006).
2. Voir OCDE (2009, 2010a) pour un tour d'horizon des mesures prises en réponse à la crise.

reflètent pour une part des effets de composition sectorielle car les pertes d'emploi étaient essentiellement concentrées sur les secteurs faiblement productifs, comme la construction (OCDE, 2009). Parallèlement, les pays qui ont enregistré la plus forte diminution du nombre total d'heures travaillées se sont généralement ajustés essentiellement par la réduction des effectifs (Danemark, Espagne, États-Unis, Irlande et Islande) (graphique 5.3). À l'autre extrême, en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Corée et au Luxembourg, la réduction du nombre total d'heures travaillées a presque entièrement été absorbée par des ajustements du nombre moyen d'heures travaillées par travailleur. La contribution substantielle du nombre moyen d'heures travaillées à l'ajustement total du facteur travail est un trait récurrent des récessions passées, dans plusieurs pays (notamment l'Allemagne et la Belgique), mais le recours généralisé à des mesures de chômage partiel, à l'échelle où cela s'est pratiqué durant la récente crise, est sans précédent.

Graphique 5.2. Le PIB a généralement diminué dans une plus forte proportion que le nombre d'heures travaillées, durant la crise

Diminution du PIB et du nombre total d'heures travaillées entre le point haut et le point bas du cycle, en %¹



1. L'axe vertical indique la contraction du PIB en pourcentage. Dans le cas des pays où le PIB continue de baisser, le point bas correspond à la dernière date pour laquelle les données sont connues.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

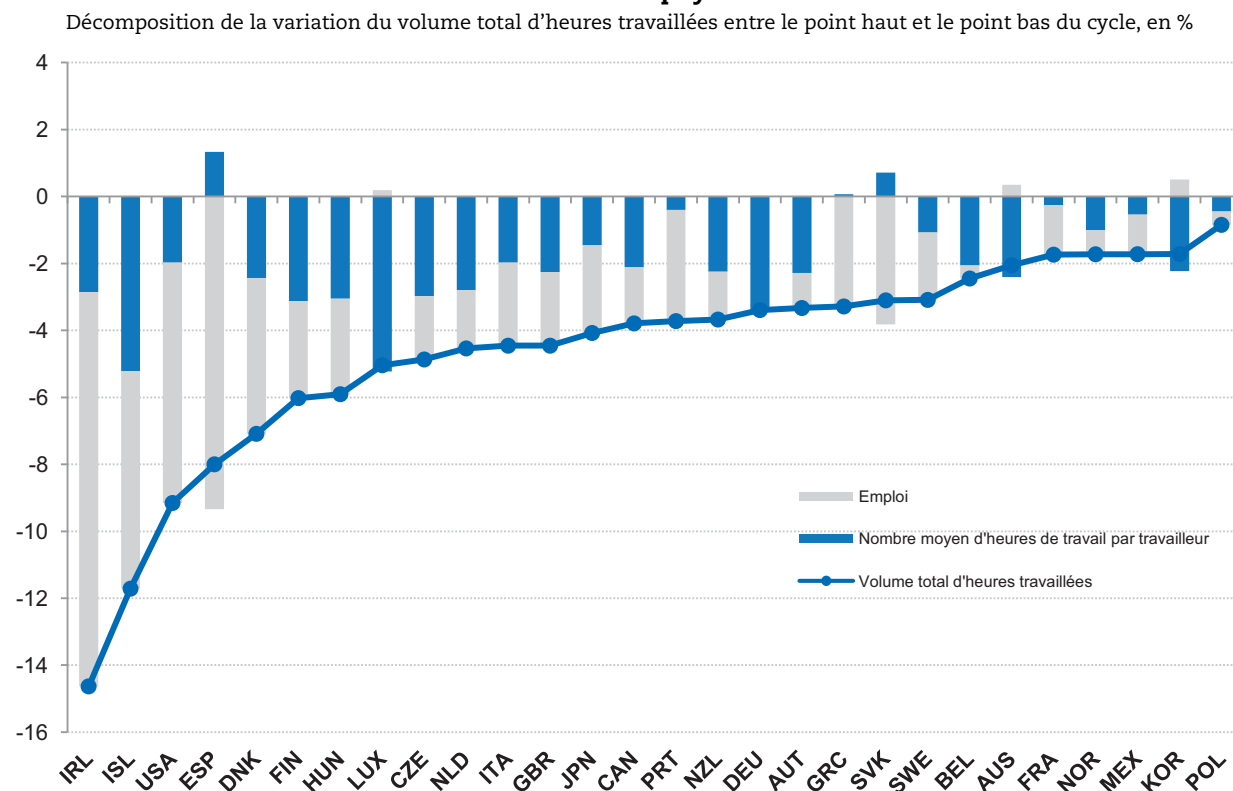
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932422382>

Dans de nombreux pays, la persistance du chômage reste la préoccupation majeure à court terme...

Les différences entre pays dans l'ampleur et la nature des retombées de la crise sur le marché du travail impliquent des défis différents pour l'avenir. Les craintes quant à la persistance du chômage sont particulièrement vives dans les pays qui ont enregistré une forte augmentation du chômage de longue durée. Plus les gens restent longtemps au chômage, plus il leur devient difficile de trouver un emploi, et leur motivation à chercher du travail peut aussi s'effriter : on parle dans ce cas d'un phénomène de dépendance à la durée du chômage ou d'hystérèse². Dans au moins dix pays (Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Hongrie, Irlande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal et Royaume-Uni, par exemple), la part du chômage de longue durée a sensiblement augmenté durant la crise, ce qui laisse présager un risque significatif d'hystérèse (graphique 5.4).

2. Divers facteurs, plus ou moins liés entre eux, peuvent jouer : érosion des compétences (Pissarides, 1992) ; discrimination de la part des employeurs (Lockwood, 1991) ; et classement des demandeurs d'emploi par les employeurs en fonction du temps passé au chômage (Blanchard et Diamond, 1994). Un autre facteur potentiellement aggravant est la réticence des chômeurs à revoir à la baisse leur salaire de réserve, même lorsque le temps passé au chômage s'allonge, ce qui peut, jusqu'à un certain point, refléter une plus grande tolérance de la société à l'égard du chômage de longue durée (Lindbeck, 1995).

Graphique 5.3. La contraction du volume total d'heures travaillées a été absorbée différemment selon les pays



Source : OCDE (2011), Base de données trimestrielles des indicateurs du marché du travail, Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales, mai, données non publiées.

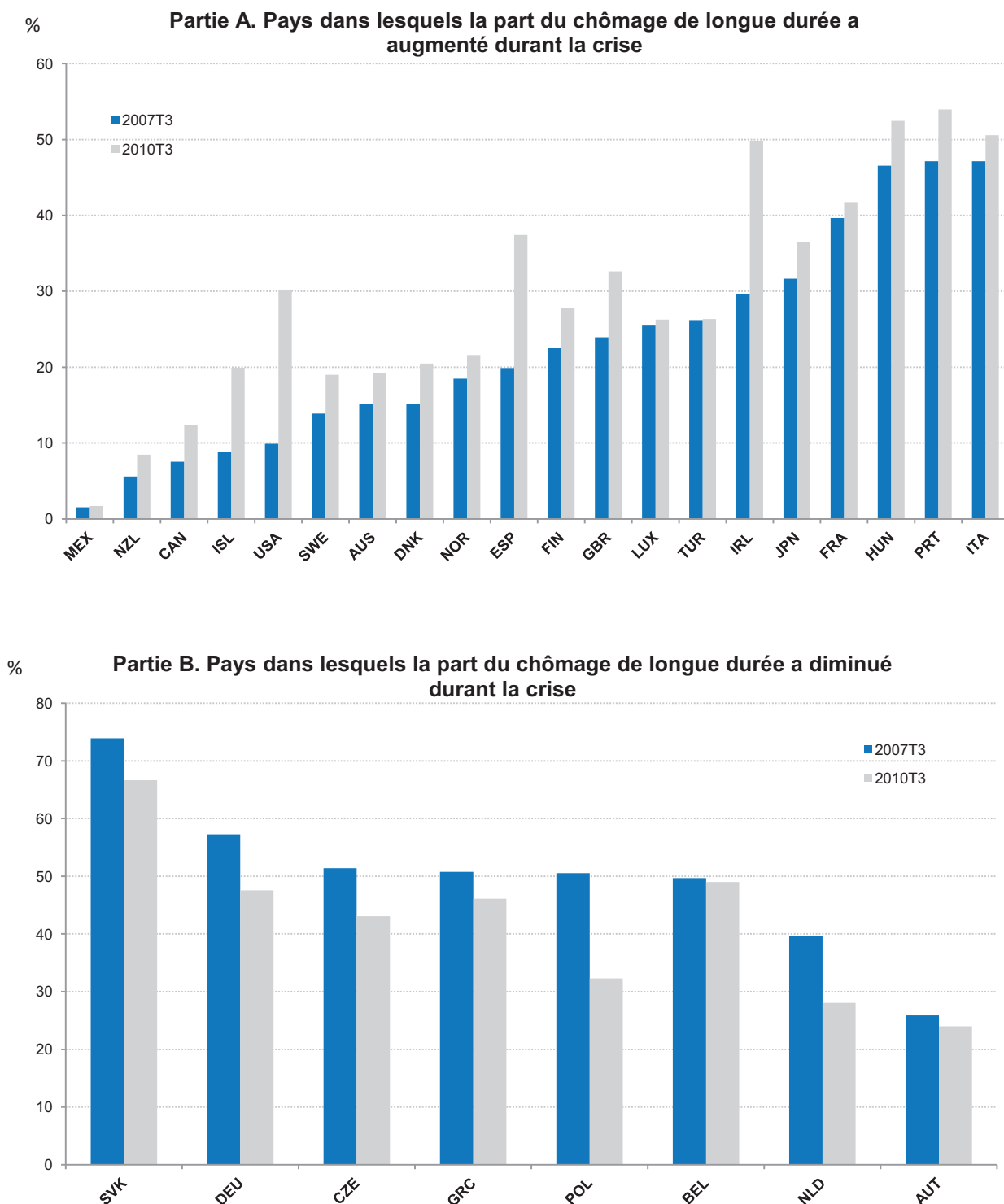
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932422401>

... reflétant, dans certains cas, la persistance d'écart de demande

L'un des motifs d'inquiétude tient à ce qu'alors même que la reprise est en cours depuis un certain temps, dans la majorité des pays de l'OCDE, la croissance de la demande globale est généralement trop faible pour faire véritablement reculer le chômage. De fait, la marge disponible d'accroissement de la productivité du travail et du nombre moyen d'heures travaillées qui est apparue à la suite de la crise est amplement suffisante, dans la majorité des pays, pour permettre un accroissement du PIB fondé sur une utilisation plus intensive des travailleurs qui occupent actuellement un emploi. En outre, même si on s'attend généralement en 2011 et 2012 à ce que le PIB augmente plus vite à la fois que la productivité et que la population active, la marge disponible risque dans plusieurs cas d'être absorbée trop lentement pour permettre un recul significatif du chômage dans ce délai. Ce n'est que lorsque la croissance aura acquis suffisamment de vigueur que le chômage amorcera une décrue plus rapide pour retrouver, à terme, son niveau structurel³.


3. L'emploi est généralement en retard sur l'activité en période de reprise car les entreprises tendent à différer leurs décisions d'investissement et d'embauche jusqu'à ce que les perspectives de croissance leur paraissent suffisamment solides et que la thésaurisation de la main-d'œuvre ait été résorbée.

Graphique 5.4. **La part du chômage de longue durée a fortement augmenté dans certains pays**
Part en pourcentage des personnes au chômage depuis plus de 12 mois dans le chômage total¹



1. Séries lissées sur la base de moyennes mobiles centrées sur trois trimestres.

Source : OCDE (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932422420>

Les salaires se sont ajustés, aidant à endiguer les pertes d'emploi

Un autre facteur qui pourrait influencer sur le rythme du recul du chômage est l'évolution des coûts de main-d'œuvre. Dans la plupart des pays, les salaires ont fortement décéléré, l'ajustement se produisant au cours d'un ou deux trimestres après le début de la récession. On peut faire valoir que la réaction modérée des salaires à la gravité de la contraction de la production a aidé à limiter le risque de déflation au creux de la récession, car autrement cela aurait rendu plus difficile encore la tâche des politiques de demande. Néanmoins, le ralentissement des salaires, à la fin de 2009 et au début de 2010, conjugué à un rebond de la productivité, a été suffisant pour entraîner une décélération des coûts unitaires de main-d'œuvre (et même une baisse, dans plusieurs pays) qui a aidé à endiguer les pertes d'emploi (graphique 5.5). En outre, des mesures ont été prises, dans plusieurs pays, pour réduire la composante non salariale des coûts de main-d'œuvre, en particulier grâce à des réductions ciblées des charges sociales. On ne saurait dire encore si l'ajustement global des coûts de main-d'œuvre qui en a résulté a été ou non suffisant pour permettre une croissance soutenue de l'emploi à court terme.

Quels sont les facteurs qui aggravent le risque de persistance du chômage ?

La persistance du chômage est très liée au taux de sortie du chômage...

L'un des déterminants clefs de la persistance du chômage est le degré de rotation des effectifs au chômage, autrement dit, le rythme des flux d'entrée et de sortie du chômage sur une période donnée. Si aussi bien l'augmentation des flux d'entrée que la diminution des flux de sortie ont contribué à la montée du chômage dans la phase initiale de la crise, à ce stade de la reprise, le risque de persistance est essentiellement déterminé par l'évolution des taux de sortie du chômage. Cela tient notamment à ce que, après avoir augmenté au début de la crise, les taux d'entrée dans le chômage ont retrouvé les niveaux d'avant la crise dans une majorité de pays (ce qui tend à indiquer qu'il n'y a plus de pertes nettes d'emploi au niveau de l'ensemble de l'économie). Par contre, les taux de sortie du chômage sont généralement restés bas (graphique 5.6), et même très bas, dans certains cas, au regard des niveaux historiques, notamment aux États-Unis (voir encadré 5.2)⁴. Cela s'est traduit par un allongement régulier des durées moyennes de chômage. Les travailleurs sortent du chômage pour prendre un emploi ou parce qu'ils se retirent de la vie active, ce qui est un résultat beaucoup moins souhaitable.

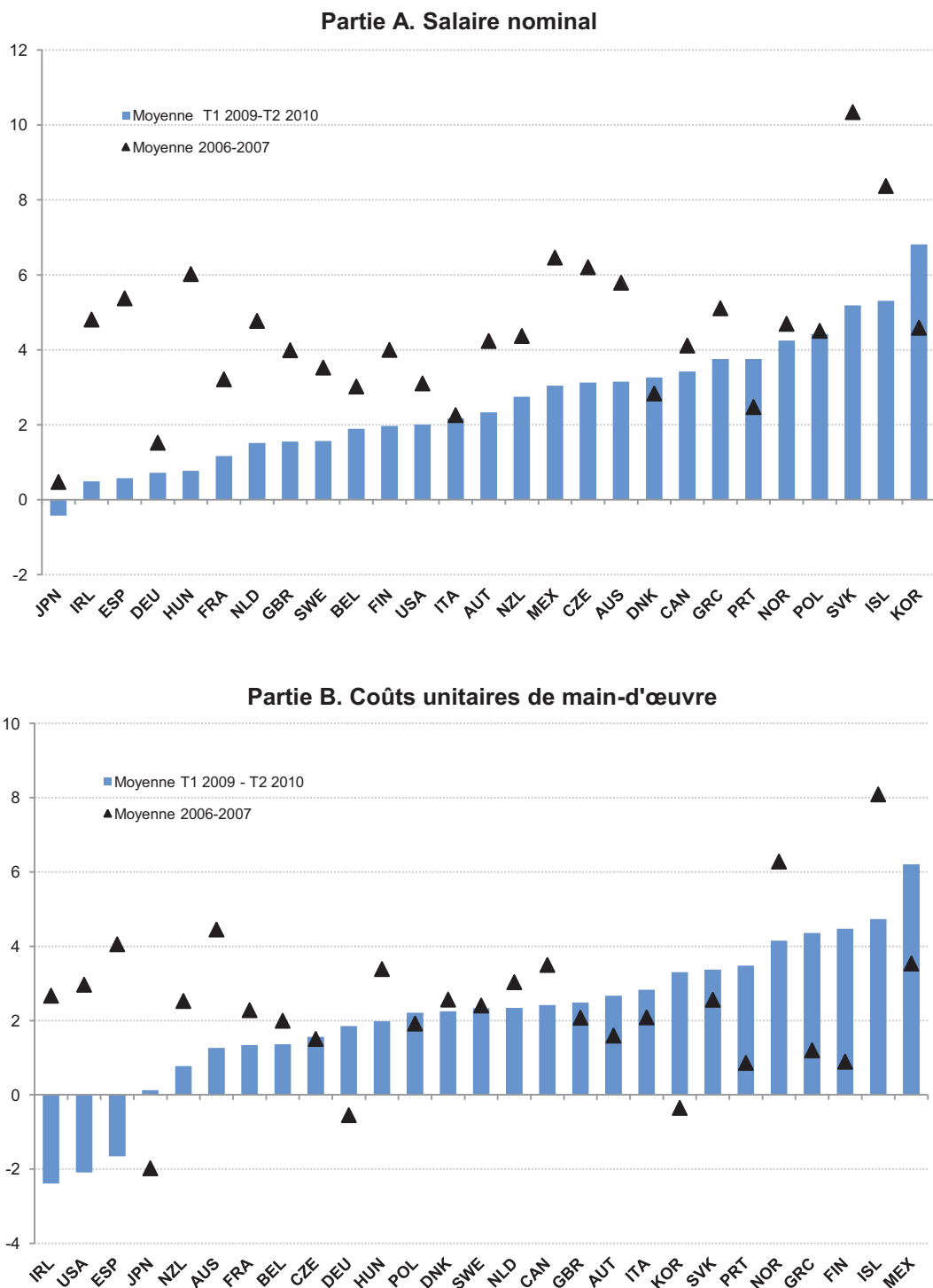
... qui lui-même dépend des créations d'emploi et de l'efficience de l'appariement

Par delà la vigueur de la demande globale et la réactivité des salaires à la situation économique, qui influent sur le rythme des créations d'emploi, l'un des déterminants structurels clefs des flux de sortie du chômage vers l'emploi est l'efficience de la mise en correspondance des demandeurs d'emploi (qu'ils soient au chômage ou occupent déjà un emploi) et des offres d'emploi (efficience de l'appariement). Les facteurs qui ont une incidence sur l'efficience du processus d'appariement sont notamment le plus ou moins grand décalage, dans les régions ou les


4. Les taux de sortie mesurés qui figurent sur le graphique 5.6 ne distinguent pas entre sorties vers l'emploi et retraits de la vie active.

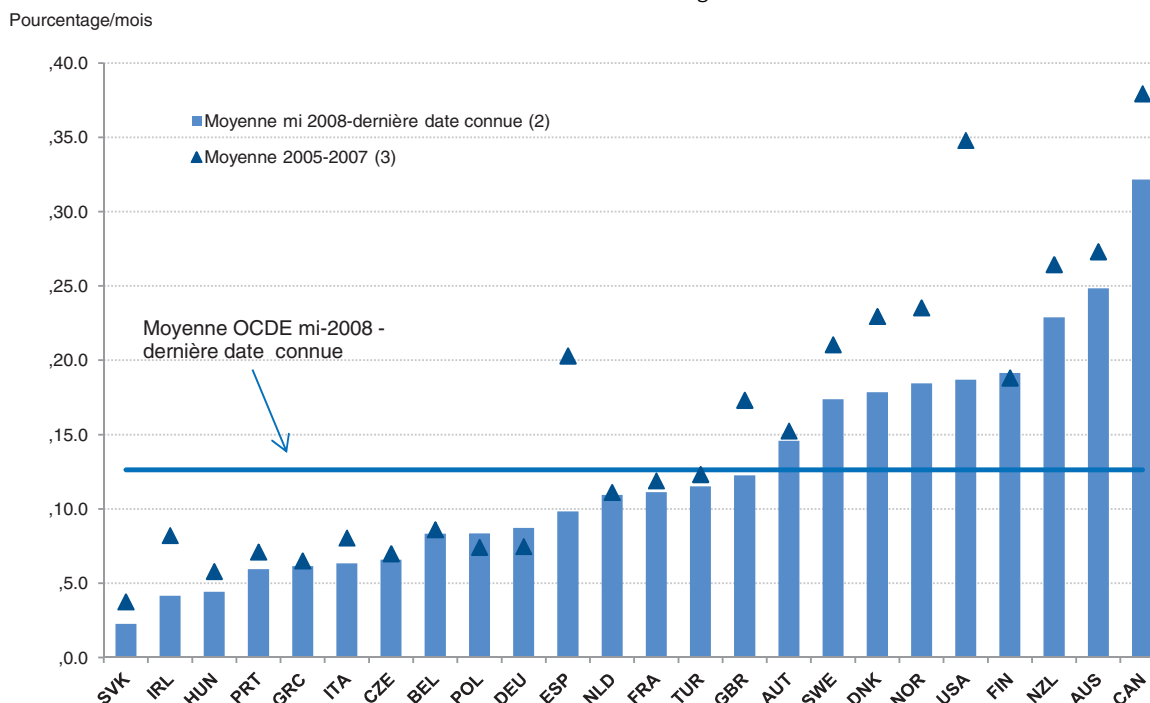
Graphique 5.5. **Les salaires nominaux et les coûts unitaires de main-d'œuvre ont décéléré**

Variation moyenne annualisée avant et après la crise, en %



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932422439>

Graphique 5.6. **La probabilité de sortir du chômage s'est réduite après la crise**Taux de sortie du chômage¹

1. Le taux de sortie correspond à la probabilité pour un chômeur de sortir du chômage dans le mois qui suit. Les taux de sortie mesurés incluent à la fois les sorties vers l'emploi et les retraits de la vie active.
2. Moyenne entre le milieu de l'année 2008 et la dernière date pour laquelle on a des données.
3. Sauf pour l'Irlande et la Turquie, 2006-2007.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base d'Eurostat, New Cronos ; Current Population Survey des États-Unis ; Australian Bureau of Statistics ; Statistique Canada, Enquête sur la population active.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932422458>

secteurs industriels, entre les emplois qui sont proposés et les travailleurs à la recherche d'un emploi, ainsi que l'intensité et l'efficacité globale des efforts de recherche d'emploi des individus, qui peut diminuer à mesure que la durée moyenne du chômage augmente.

La mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi s'est-elle dégradée ?

Il est difficile de se faire une idée claire de l'efficacité du processus d'appariement...

L'efficacité de l'appariement entre les offres d'emploi et les demandes émanant des chômeurs n'est pas directement observable, de sorte qu'il est difficile de dire si elle s'est dégradée par suite de la crise. Un instrument souvent utilisé pour mesurer l'efficacité de l'appariement est la relation entre les offres d'emploi et le chômage (appelée courbe de Beveridge), mais cet instrument ne donne pas d'indication claire quant à un éventuel changement durant la crise⁵.

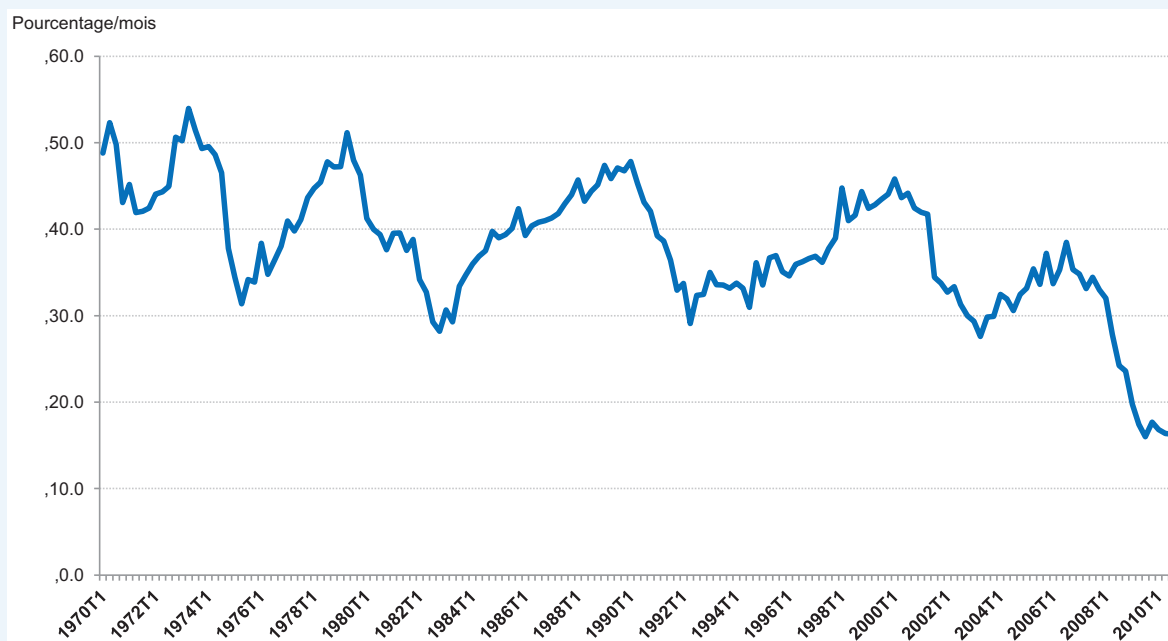
5. Par exemple, une récente analyse qui va au-delà de la courbe de Beveridge montre que le taux de sortie du chômage aux États-Unis est nettement en-deçà de ce à quoi on aurait pu s'attendre, même compte tenu de la faiblesse de l'offre d'emploi par rapport au nombre des chômeurs, évolution qui pourrait s'interpréter comme une diminution de l'efficacité de l'appariement (Elsby et al., 2010). Cependant, une telle interprétation est prématurée car il n'est pas inhabituel qu'un redressement des offres d'emploi après une période de net déclin ne se reflète pleinement dans un recul du chômage qu'au bout de quelques trimestres (Yellen, 2010).

Encadré 5.2. Baisse tendancielle du taux de sortie du chômage aux États-Unis

Aux États-Unis, le taux de sortie du chômage – défini comme la probabilité qu'un travailleur sorte du chômage au cours du mois qui suit – a baissé durant la récente crise, tombant à des niveaux inférieurs à ceux observés durant les précédents épisodes de profonde récession, même si, aux alentours de 15 %, il reste au-dessus du niveau qui a été la norme dans de nombreux pays européens. Comme les flux d'entrée dans le chômage ont également baissé, parallèlement, la baisse tendancielle du taux de sortie ne s'est pas traduite par une augmentation du taux de chômage global. Néanmoins, le fait que le taux de sortie du chômage aux États-Unis fluctuait déjà autour d'une tendance clairement baissière au cours des trois dernières décennies donne à penser qu'un retour, à terme, au niveau d'avant la crise est sans doute rendu difficile par des facteurs structurels qui jouent en sens opposé.

Une analyse récente de l'augmentation sur longue période de la durée moyenne des épisodes de chômage aux États-Unis a montré que les modifications de la structure par âge de l'effectif des chômeurs et l'allongement de la durée des épisodes de chômage pour les femmes ont joué un rôle majeur, alors que d'autres facteurs comme les changements dans la structure industrielle n'ont guère eu d'impact (Aaronson *et al.*, 2010). Le facteur démographique traduit largement la baisse de la part des jeunes (qui tendent à avoir des durées de chômage plus courtes) dans l'effectif des chômeurs. L'augmentation de l'incidence du chômage de longue durée chez les femmes n'est pas préoccupante dans la mesure où elle résulte d'une plus forte participation des femmes à la vie active qu'auparavant et où elle coïncide avec une baisse tendancielle de leur taux de chômage global (Abraham et Shimmer, 2002). Cependant, ensemble, ces facteurs n'expliquent que pour moitié environ l'allongement particulièrement marqué de la durée moyenne du chômage au cours de l'épisode récent. La partie non expliquée pourrait susciter des inquiétudes du côté des pouvoirs publics.

Évolution à long terme du taux de sortie du chômage aux États-Unis¹



1. Le taux de sortie du chômage est défini comme la probabilité qu'un chômeur sorte du chômage au cours du mois qui suit.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base du Current Population Survey des États-Unis.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932422515>

... bien que des causes possibles de dégradation incluent des déséquilibres au niveau des professions ou des régions

L'une des causes possibles de la dégradation de l'efficacité de l'appariement serait l'accentuation de l'inadéquation entre offre et demande d'emploi en termes de profession et de zone géographique. C'est une préoccupation récurrente en période de ralentissement conjoncturel car le ralentissement frappe généralement plus durement certaines branches d'activité et certaines régions que d'autres. Par exemple, si le choc a été sévère pour la production manufacturière, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, certains pays ont, en outre, été exposés à un effondrement majeur, aux conséquences potentiellement beaucoup plus durables, de certaines activités non manufacturières spécifiques.

Le secteur manufacturier s'est pour l'essentiel redressé, mais pas la construction

De fait, dans un certain nombre de pays, les pertes dans certains secteurs spécifiques ont été particulièrement marquées, même si l'on tient compte de la sensibilité historique de ces secteurs à la conjoncture. Comme on le voit sur le tableau 5.1 (chiffres en gras), tel a été le cas, pour un grand nombre de pays, dans le secteur de la construction, qui représente en moyenne 7 % de l'emploi total dans la zone de l'OCDE. Des

Tableau 5.1. Variation de l'emploi sectoriel
Croissance de l'emploi entre la moyenne pour 2008 et le T2 2010

	Industries manufacturières	Construction	Commerce de gros et de détail	Intermédiation financière	Autres services ¹	Total
Autriche	-3.9	-7.3	-4.9	5.6	1.3	-2.4
Belgique	-10.1	0.9	4.8	-6.0	-1.7	-2.4
Canada	-10.2	3.9	2.4	6.2	3.0	2.3
République tchèque	-12.0	-0.4	-4.1	-1.8	2.2	-5.0
Danemark	-12.7	-24.9	-7.9	3.7	0.5	-7.8
Finlande	-11.2	-7.5	-0.5	-0.5	1.3	-3.1
France	-8.4	0.9	1.3	3.6	-0.6	-0.8
Allemagne	-5.4	-1.6	0.2	-0.7	2.7	-1.1
Grèce	-10.4	-16.5	-3.3	-2.7	-3.3	-4.6
Hongrie	-8.1	-11.0	-7.0	-5.6	1.1	-4.5
Irlande	-16.8	-47.3	-11.7	0.6	-7.4	-16.9
Italie	-8.6	-0.6	-4.9	-2.9	0.8	-3.1
Pays-Bas	-9.6	-11.7	-5.7	-4.1	-6.2	-7.0
Norvège	-8.3	-4.1	-2.6	0.6	1.9	-1.3
Pologne	-8.7	5.3	1.5	13.3	10.7	-0.3
Portugal	-5.8	-13.9	-3.2	-11.5	-2.3	-6.0
République slovaque	-17.3	-1.4	4.4	-12.2	-1.6	-7.5
Espagne	-19.4	-30.7	-10.3	-5.7	-5.6	-13.3
Suède	-11.5	0.8	-0.4	6.0	1.5	-1.4
Royaume-Uni	-14.2	-16.1	-6.7	-8.5	3.0	-5.6
États-Unis	-10.2	-13.4	-4.2	-8.4	-3.5	-6.0

Note : Les chiffres en gras indiquent les cas dans lesquels le recul de l'emploi excède ce à quoi on pouvait s'attendre compte tenu de la sensibilité moyenne de l'emploi dans ce secteur à la conjoncture, comme signalé sur le graphique 1.4 du chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2010*.

1. Hôtels et restaurants, Transport et communication, Immobilier et services aux entreprises.

Source : Eurostat, Bureau of Labor Statistics des États-Unis et Statistique Canada.

pertes importantes ont également été enregistrées, dans de nombreux pays, dans le commerce de gros et de détail et dans l'intermédiation financière. Les activités manufacturières ont depuis largement rebondi, mais la construction est restée déprimée dans la plupart des pays où le secteur était en plein boum avant la crise. Et les pays dans lesquels ce dernier secteur a été particulièrement durement touché (Danemark, Irlande, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis et, à un moindre degré, Portugal, par exemple) sont aussi ceux où l'incidence du chômage de longue durée a le plus augmenté. La main-d'œuvre employée dans ce secteur étant généralement en grande partie peu qualifiée, les problèmes d'inadéquation entre les compétences des demandeurs d'emplois et celles requises pour les emplois vacants pourraient se trouver exacerbés par cette concentration sectorielle des licenciements⁶.

**Il n'y a pas d'indication
claire de déséquilibres
géographiques**

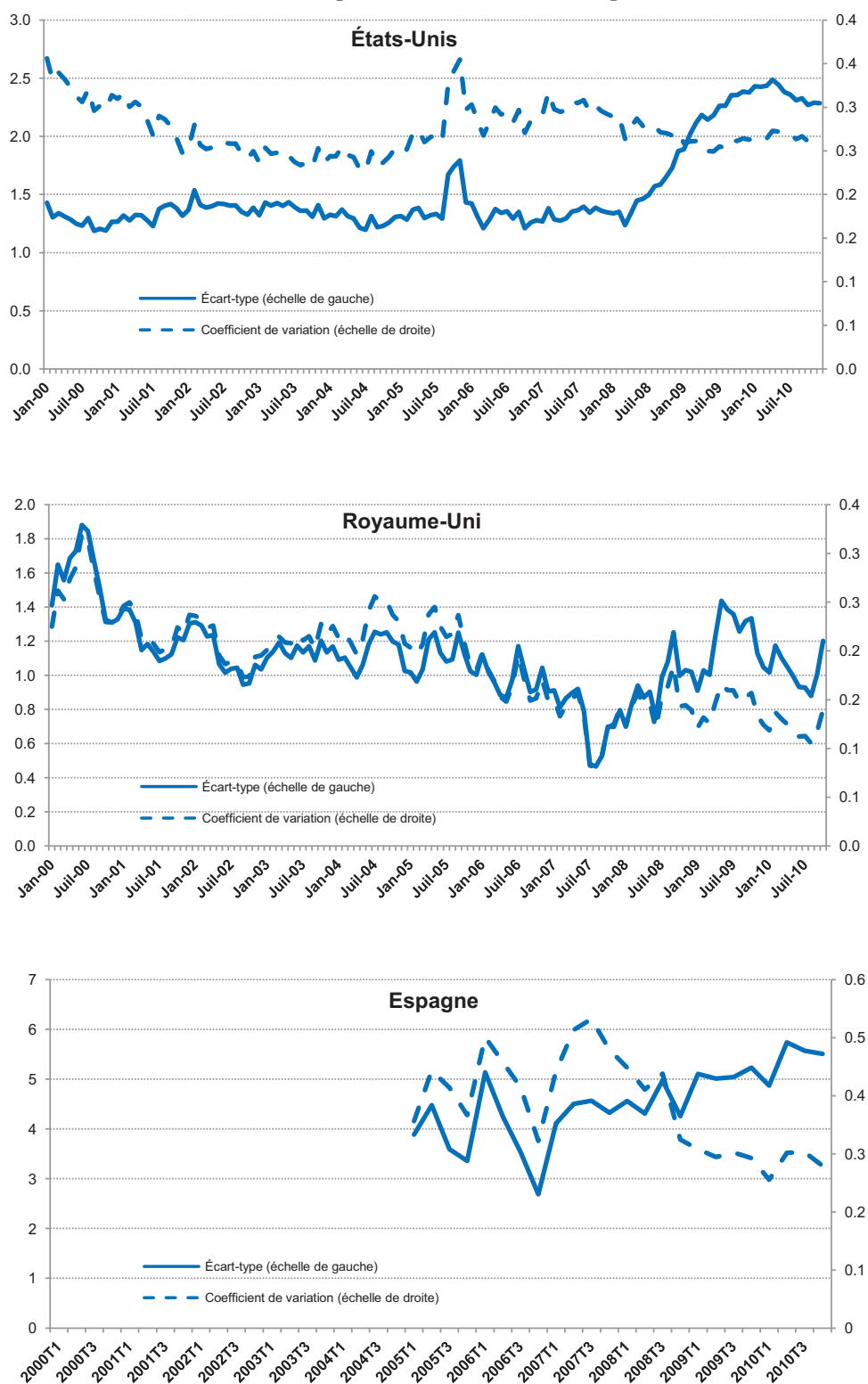
En ce qui concerne les déséquilibres géographiques, il est difficile de tirer des conclusions fortes sur la base d'indicateurs de la dispersion du chômage au niveau régional, même dans les pays qui ont été particulièrement durement touchés (Espagne, États-Unis et Royaume-Uni). S'il y a des indications d'un élargissement de la dispersion durant la crise, ce phénomène disparaît lorsque l'on tient compte, parallèlement, de l'augmentation du chômage d'ensemble (graphique 5.7), ce qui donne à penser que la baisse du taux de sortie du chômage n'a guère de relation avec les écarts entre régions du point de vue du chômage. On s'est inquiété, aussi, de ce que la mobilité de la main-d'œuvre a peut-être baissé durant la crise. Cela pourrait être le cas si, par exemple, la mobilité géographique était entravée par l'évolution des prix de l'immobilier, qui pourrait amener certains propriétaires à vendre à perte (Andrews *et al.*, 2011). Cependant, pour autant que les données récentes pour les États-Unis permettent de tirer un enseignement, ils indiqueraient plutôt que les propriétaires de logement en bilan négatif ont été un peu plus mobiles que les autres (Schulhofer-Wohl, 2010)⁷.

**La dépendance à la durée
du chômage pourrait avoir
une incidence sur le taux
de sortie du chômage**


L'efficacité de l'appariement peut aussi se dégrader si le chômage de longue durée devient un piège pour les intéressés. À cet égard, on peut craindre qu'à mesure que le temps passe et que la durée du chômage s'allonge, le phénomène de dépendance à la durée – baisse de la probabilité de sortir du chômage à mesure que la durée du chômage augmente – s'installe. Les données empiriques concernant la dépendance à la durée dressent un tableau contrasté. Par exemple, une étude réalisée sur la base

6. Le pourcentage de travailleurs peu qualifiés dans la construction est une fois et demie supérieur à celui observé dans l'ensemble de l'économie pour ce qui est de l'Union européenne, et deux fois plus important aux États-Unis.
7. Cette situation est peut-être propre aux États-Unis. Premièrement, l'intérêt qu'il y a à se déclarer en défaut en cas de bilan négatif est généralement plus important aux États-Unis que dans la plupart des autres pays, en raison de règles spécifiques sur les faillites immobilières. Deuxièmement, l'incidence des positions fortement négatives en matière immobilière (par opposition à des positions modérément négatives) a été particulièrement forte aux États-Unis, ce qui accroît encore l'incitation à se déclarer en défaut.

Graphique 5.7. Les mesures de dispersion des taux de chômage régionaux ne montrent pas clairement d'inadéquation



Source : Espagne, Instituto Nacional de Estadística (INE, Institut national de statistique) ; Royaume-Uni, Office for National Statistics (Office des statistiques nationales) ; et États-Unis, Bureau of Labor Statistics (Bureau de statistiques sur l'emploi).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932422477>

de données de durée du chômage global a mis en évidence une dépendance à la durée au Japon, dans les pays anglophones et dans les pays nordiques, mais pas dans les pays d'Europe continentale (Elsby *et al.*, 2008)⁸. Des études empiriques réalisées sur la base de données microéconomiques ont également fait apparaître des situations contrastées en termes de dépendance à la durée ou d'effet d'hystérèse⁹. Cependant, des estimations plus récentes sur la base de données individuelles font ressortir plus clairement une dépendance à la durée pour un échantillon couvrant un grand nombre de pays de l'OCDE. Et l'effet de dépendance à la durée semble accentué par la durée de versement des allocations chômage (voir l'encadré 5.3 et le développement sur ce sujet à la section suivante).

Encadré 5.3. Dépendance à la durée et risque d'une hystérèse du chômage

L'hystérèse reflète une situation dans laquelle la tendance du chômage à retourner vers son niveau initial suite à une augmentation est faible, quelle que soit la source ou la nature (temporaire ou permanente) du choc ayant causé cette augmentation. Dans une telle situation, la distinction entre les composantes conjoncturelles et tendanciennes des taux de chômage peut perdre sa pertinence pratique. Le risque d'hystérèse est devenu une préoccupation majeure, en particulier en raison des conséquences sociales pour les personnes directement touchées. Tant l'hystérèse que son corollaire – une forte proportion de chômage à long terme – ont affecté plusieurs pays d'Europe continentale, dès les années 1980. Ce phénomène est également devenu une source d'inquiétude pour les États-Unis depuis la crise récente, à la suite de la hausse exceptionnellement forte de la part du chômage à long terme (Aaronson *et al.*, 2010).

L'hystérèse s'explique de plusieurs façons. Selon l'une d'entre elles, lorsque des travailleurs se retrouvent au chômage, ils peinent à retrouver un emploi quelle que soit la durée de la période de chômage qu'ils traversent. Dans un tel cas, pour une personne en recherche d'emploi, la probabilité de sortie du chômage peut avoir reculé pour toutes les durées de chômage, c'est-à-dire même pour des périodes courtes. Une telle situation peut aussi refléter un ajustement insuffisant du niveau de salaire en vigueur. Une autre explication a trait à l'érosion progressive des compétences liée à une phase de chômage. Une personne retient plus ou moins l'attention d'un employeur selon qu'elle a été plus ou moins longtemps au chômage. Perdant de son attractivité, le travailleur voit sa motivation à chercher un emploi de manière intensive diminuer et se détache progressivement du marché du travail. Selon cette explication, il existe une relation négative évidente entre la probabilité de sortir du chômage pour retrouver un emploi, d'une part, et la durée de la phase de chômage, d'autre part, ce que l'on appelle la dépendance à la durée de chômage.

8. L'une des limites de la méthode et des données utilisées dans Elsby *et al.*, (2008) est qu'il n'y a pas de variable de contrôle pour tenir compte de l'influence de la composition de l'effectif des chômeurs sur la dépendance observée à la durée. Des personnes aux caractéristiques différentes en termes d'âge, de sexe ou de niveau de formation entrent généralement dans un épisode de chômage avec une probabilité différente de sortie, qui est indépendante de la durée de l'épisode de chômage. Par conséquent, il est possible que l'observation d'un effet de dépendance à la durée reflète l'augmentation de la part des travailleurs ayant des taux de sortie intrinsèquement faibles dans l'effectif des chômeurs à mesure que la durée moyenne augmente, plutôt qu'un déclin graduel au fil du temps de la probabilité de sortie pour les chômeurs dû à une érosion de leurs compétences ou à d'autres effets d'hystérèse.
9. Voir, en particulier, Bover *et al.*, (2002) et Garcia-Perez *et al.*, (2010) dans le cas de l'Espagne. Des études plus anciennes passées en revue dans Machin et Manning (1999) n'ont généralement guère permis de mettre en évidence un effet positif de dépendance à la durée dans le cas de plusieurs pays européens.

Encadré 5.3. Dépendance à la durée et risque d'une hystérèse du chômage (suite)

L'analyse empirique décrite dans la suite de cet encadré porte sur ce phénomène, à savoir la dépendance à la durée du chômage (voir Dantan et Murtin, 2011 pour plus de détails). L'influence de la durée de chômage sur la probabilité de retrouver un emploi est évaluée sur la base des observations de phases de chômage individuelles. Les données utilisées couvrent 17 pays et, dans chaque cas, un grand nombre de personnes dont on a observé le statut chaque mois sur le marché du travail au cours de la période 2005-2007. Ces données montrent que, dans les pays où le taux de sortie est en moyenne relativement élevé, ce taux tend aussi à baisser plus nettement à mesure que la durée du chômage augmente. Tel est le cas de manière générale dans les pays anglophones, les pays nordiques et les Pays-Bas. En d'autres termes, dans ces pays, la probabilité de sortie est beaucoup plus grande pour les chômeurs de courte durée que pour les chômeurs de longue durée. À l'inverse, dans les pays où le taux de sortie moyen est relativement faible (une majorité des pays d'Europe continentale), ce taux varie très peu en fonction de la durée du chômage.

En principe, cette conclusion pourrait refléter des différences dans la composition du groupe de chômeurs pour différentes durées plutôt que des effets purement liés à la dépendance à la durée. Toutefois, si l'on utilise une méthode statistique permettant de neutraliser les effets de composition, en recourant à des observations de caractéristiques individuelles, les effets purs de dépendance à la durée représentent environ un tiers de la diminution du taux de sortie du chômage vers l'emploi lorsque la durée du chômage augmente. Il s'agit d'une moyenne, la proportion étant plus élevée en Allemagne, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède.

Ce cadre permet également d'évaluer le rôle des politiques dans la modération ou le renforcement de l'effet de dépendance à la durée. L'influence de deux types de politique a été examinée plus étroitement, à savoir la durée des allocations de chômage et les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT). Dans le premier cas, plusieurs études empiriques établissent un lien entre durée des prestations et durée moyenne de la période de chômage (voir Krueger et Mueller, 2010, pour une étude récente). Ainsi, des estimations récentes suggèrent que la prolongation des prestations, accordée conjointement par les États et le gouvernement fédéral aux États-Unis, de 26 à 99 semaines (ou 90 semaines en moyenne dans le pays) en réponse à la crise pourrait, si elle était maintenue, allonger la durée moyenne du chômage d'une semaine et demie à trois semaines, ce qui correspond à une hausse d'environ $\frac{1}{2}$ à 1 point de pourcentage du taux de chômage (Aaronson *et al.*, 2010). Il apparaît par ailleurs que le taux de sortie du chômage augmente fortement lorsque les droits à prestations arrivent à échéance (Katz et Meyer, 1990). L'analyse empirique menée pour cette étude confirme en partie cette conclusion. Une durée de prestations plus longue semble renforcer les effets de dépendance à la durée en moyenne dans les pays de l'échantillon.

S'agissant des dépenses consacrées aux PAMT, il semble assez bien établi qu'elles accroissent la probabilité de trouver un emploi pour toutes les durées de chômage, l'effet pouvant cependant être plus fort pour les chômeurs de courte durée que pour les chômeurs de plus longue durée.

La persistance du chômage peut-elle entraîner une baisse du taux d'activité ?

Une forte persistance du chômage est un facteur de risques pour le taux d'activité

La persistance du chômage et le niveau élevé de chômage de longue durée pourraient à leur tour entraîner des retraits de la vie active, du moins pour certaines catégories de travailleurs, sous l'effet de la perte en capital humain et du découragement. Le risque existe donc qu'une hausse des sorties du chômage soit liée à une plus faible participation plutôt qu'à un rebond de l'emploi.

On ne constate pas de retraits massifs de la vie active mais le risque demeure

À ce stade, la situation difficile sur le marché du travail ne s'est pas traduite par d'importants retraits généralisés de la vie active (graphique 5.8, partie A). Une contraction de la main-d'œuvre a été observée dans environ une moitié des pays pour lesquels des données sont disponibles mais, mi-2010, un recul de 1 point de pourcentage ou plus des taux d'activité n'avait été relevé que dans six pays (États-Unis, Finlande, Irlande, Islande, Italie et Norvège). Dans certains pays, les évolutions des niveaux d'activité peuvent aussi avoir reflété une inversion des flux de migration consécutive à la crise (en Irlande et en Pologne par exemple). Il n'en reste pas moins que les analyses empiriques récentes de l'incidence des ralentissements économiques sur les taux d'activité ont montré que de graves récessions ont résulté, par le passé, en des retraits massifs de la vie active, parfois avec un délai important (voir Duval et al., 2010).

De nombreux jeunes se sont retirés de la vie active

Les retraits de la vie active observés à ce jour au cours de la phase actuelle ont essentiellement concerné les jeunes et les personnes peu qualifiées (graphique 5.8, parties C et D), qui peuvent être plus difficiles à réinsérer sur le marché du travail et plus enclins aux effets du découragement que d'autres catégories de travailleurs. Dans le même temps, la baisse du taux d'activité peut, dans une certaine mesure, être moins préoccupante pour les jeunes lorsqu'elle correspond à un prolongement de la scolarité, notamment si celui-ci conduit à une véritable acquisition de compétences à travers un programme complet et un diplôme (OCDE, 2010b, chapitre 1)¹⁰. Aucun élément n'indique clairement, toutefois, que la forte baisse du taux d'activité des jeunes observée ces dernières années ait été associée au prolongement par les jeunes de leurs études (OCDE, 2010b). Cela fait craindre que les jeunes ne se détachent du marché du travail, ce qui comporte le risque d'une contraction de l'offre de travail et d'effets de stigmatisation¹¹. Dans ce contexte, certaines formes de formation professionnelle obligatoire peuvent être le moyen le plus sûr de préserver le lien avec le marché du travail et d'améliorer le capital humain (OCDE, 2010b, chapitre 4).

Des réformes antérieures peuvent expliquer en partie le maintien des taux d'activité des travailleurs âgés

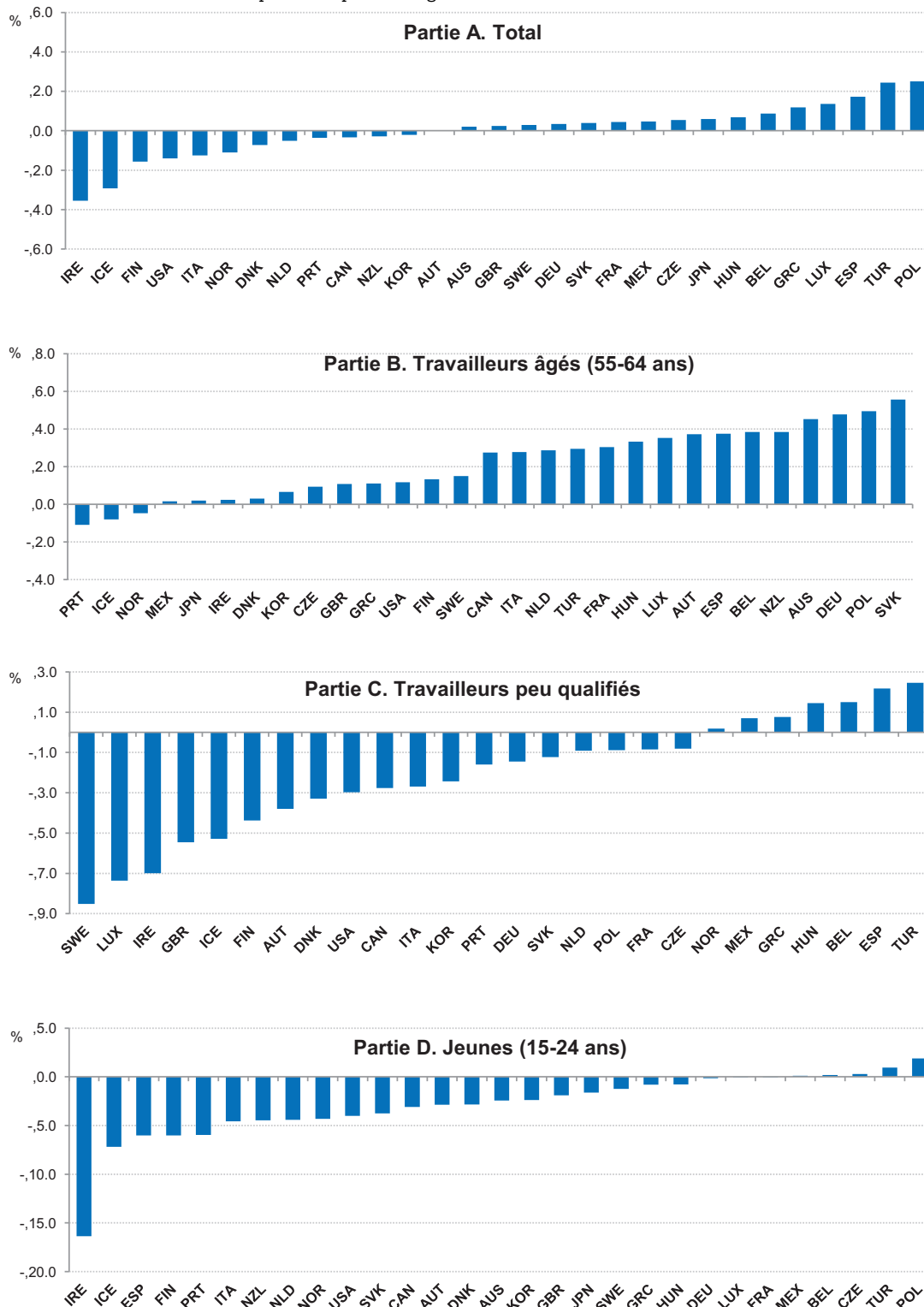
Dans le cas des travailleurs âgés, l'incidence des récessions sur le taux d'activité a été amplifiée par le passé par les incitations au départ en retraite anticipée, incluses parfois dans les régimes de retraite (Duval, 2003). De ce point de vue, le fait que les travailleurs âgés soient demeurés sur le marché du travail au cours de la dernière récession (graphique 5.8, partie B) peut s'expliquer en partie par les réformes mises en œuvre par

10. Duval et al. (2010) concluent également que la sensibilité du taux d'activité des jeunes aux ralentissements augmente à mesure que l'accès aux formations postsecondaires est facilité et que ce taux peut être jusqu'à 1½ point de pourcentage plus élevé dans les pays affichant des taux de scolarisation généralement plus hauts.

11. De ce point de vue, tout effet négatif sur l'attachement des jeunes au marché du travail est susceptible d'avoir des retombées sur l'économie pendant de nombreuses années, alors que les dommages causés à long terme sont moins importants lorsque des travailleurs âgés perdent cet attachement.

Graphique 5.8. Les retraits de la vie active ont été limités à ce jour, sauf en ce qui concerne les jeunes et les peu qualifiés

Variation en points de pourcentage des taux d'activité entre T32007 et T32010



Source : OCDE (2011), Base de données trimestrielles des indicateurs du marché du travail, Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales, mai, données non publiées.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932422496>

beaucoup de pays, qui ont mis un terme à de nombreux avantages liés à la retraite anticipée. Et, contrairement aux épisodes de récession des années 1980 et 1990, les gouvernements n'ont pas encouragé le retrait anticipé des travailleurs âgés, dans l'espoir vain d'une réduction du chômage des jeunes selon une vision du marché représentant une « masse de travail » globale. Dans certains pays, les lourdes pertes en capital subies par de nombreux fonds de pension privés ou des dispositifs d'épargne individuels en vue de la préretraite ont pu inciter les travailleurs âgés à demeurer dans la vie active afin de s'assurer des revenus futurs (OCDE, 2010c, chapitre 5). Par rapport aux épisodes de récession antérieurs, l'ensemble de ces facteurs signalent une diminution des risques de retrait de la vie active des travailleurs âgés, malgré la persistance du chômage.

Les allocations d'invalidité ont entraîné dans le passé des retraits de la vie active

Outre les dispositifs de préretraite, les régimes de prestations pour maladies et invalidité de longue durée ont, par le passé, constitué d'autres incitations à se retirer du marché du travail à la suite de hausses des taux de chômage. Les taux d'invalidité ont tendance à augmenter lors de récessions et ne retrouvent pas leur niveau antérieur, même lorsque l'économie a totalement redémarré (OCDE, 2010d). De fait, dans plusieurs pays, les points hauts de chômage liés aux récessions ont souvent été suivis, environ deux années plus tard, par des pics de taux d'invalidité (tableau 5.2). Une telle évolution est particulièrement notable aux États-Unis, certaines indications pouvant en être relevées également au Danemark, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, en Suisse et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Le délai entre les épisodes de chômage élevé et la hausse consécutive des taux d'invalidité varie entre pays et selon les épisodes, mais des écarts supérieurs à deux ans ont souvent été constatés par le passé. En outre, dans la majorité des pays figurant dans le tableau 5.2, les taux d'invalidité ont été orientés à la hausse sur de longues périodes avec, dans certains cas, des accélérations au cours des années suivant les récessions¹².

La proportion croissante de chômeurs de longue durée accroît le risque de hausse des nouveaux cas d'invalidité...

Certains éléments indiquent que l'incidence des récessions sur les taux d'invalidité a été amplifiée dans le passé par le durcissement des conditions d'accès à d'autres programmes sociaux, tels que l'assurance-chômage et l'aide sociale, ainsi que par la suppression de différentes incitations financières à la préretraite (Autor et Duggan, 2003 ; Koning et Van Vuuren, 2006), ce qui a limité le champ des possibilités offertes aux travailleurs pour lesquels le retour au travail était le plus difficile. De nombreux pays confrontés actuellement à une forte hausse du chômage à long terme ont précédemment enregistré des taux d'invalidité élevés ou en progression constante (par exemple le Danemark, les États-Unis, l'Irlande et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni), ce qui pourrait suggérer un risque de poursuite de la hausse du taux d'invalidité.


12. Les exceptions sont la Finlande, où les taux d'invalidité ont été ramenés sous leur niveau du début des années 1980, ainsi que les Pays-Bas et le Royaume-Uni où la tendance a été partiellement inversée pendant les années 2000.

Tableau 5.2. **Épisodes de points hauts conjoncturels du chômage suivis de pics des taux d'invalidité**

	Épisode	Point haut conjoncturel du taux de chômage		Pic du taux d'invalidité ¹		
		Date	Écart par rapport à la tendance	Date	Écart par rapport à la tendance	Niveau tendanciel
Australie	Fin années 1970	1978	1.1	1980	4.9	2.6
	Milieu années 1980	1983	2.8	1987	3.2	3.0
	Début années 2000	2001	0.7	2002	1.0	5.5
Danemark	Milieu années 1980	1983	1.9	1985	0.7	6.5
	Milieu années 2000	2004	0.7	2007	0.7	7.5
Finlande	Fin années 1970	1978	4.0	1980	3.1	9.3
	Milieu années 1990	1993	6.8	1995	1.2	9.9
	Milieu années 2000	2003	0.9	2005	0.6	8.4
Irlande	Milieu années 1980	1984	2.1	1986	2.4	2.6
Pays-Bas	Milieu années 1970	1976	0.9	1977	7.1	7.1
Nouvelle-Zélande	Milieu années 1980	1983	1.2	1985	1.5	1.1
	Début années 1990	1991	2.4	1993	1.1	1.7
	Fin années 1990	1998	1.1	2002	1.3	2.8
Norvège	Milieu années 1980	1983	0.7	1984	1.8	7.1
	Milieu années 2000	2005	0.7	2006	0.7	11.0
Suède	Milieu années 1980	1983	0.9	1984	0.7	6.5
	Milieu années 1990	1997	3.8	1998	3.3	8.0
	Milieu années 2000	2005	0.5	2005	3.1	10.1
Suisse	Milieu années 1990	1993	1.3	1995	0.5	3.6
	Milieu années 2000	2004	0.7	2006	2.2	5.4
Royaume-Uni	Milieu années 1980	1983	1.8	1985	3.1	3.2
	Milieu années 1990	1993	1.6	1995	2.8	6.7
États-Unis	Milieu années 1970	1975	2.4	1977	2.3	3.6
	Début années 1980	1982	3.0	1986	2.2	3.3
	Début années 1990	1992	1.5	1994	1.7	4.5
	Milieu années 2000	2003	0.8	2004	0.3	5.6

1. Population en invalidité en % de la population en âge de travailler.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, no 88 et OCDE (2010d).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932422553>

... mais les risques sont limités par les réformes antérieures

Deux facteurs sont toutefois susceptibles de réduire ce risque. L'un tient au fait que les travailleurs âgés n'ont pas été aussi sévèrement touchés lors de la dernière récession que dans les épisodes précédents. Étant donné que la probabilité que des personnes ayant entre 50 et 64 ans souffrent d'une maladie chronique ou d'invalidité est plus de deux fois supérieure à celle de la population d'âge actif (OCDE, 2010d), leurs assez bons résultats en termes d'emploi pendant la récession devraient permettre de faire baisser la probabilité d'une forte hausse des nouveaux cas d'invalidité à court terme¹³. Un autre facteur d'atténuation réside dans les mesures prises dans de nombreux pays ayant été confrontés à de vives hausses des taux d'invalidité à la suite de phases de récession antérieures en vue de contenir les flux « excessifs » de bénéficiaires et

13. Les travailleurs âgés peuvent être plus vulnérables aux facteurs de stress associés au fait d'être au chômage dans une période de perspectives atones sur le marché du travail.

destinées aussi, dans certains cas, à aider les bénéficiaires existant aptes à travailler à s'insérer, ou se réinsérer, sur le marché du travail.

Politiques susceptibles d'accélérer le retour au travail

Les politiques devraient surtout viser à favoriser le retour au travail

Cette section porte sur la contribution que sont susceptibles d'apporter des politiques spécifiques à l'accroissement du taux de sortie du chômage à court terme et, dans le même temps, à l'abaissement du chômage à moyen terme. Plusieurs combinaisons de politiques permettent de réaliser les deux objectifs, comme le montre le tableau 5.3. Mais toutes les options politiques ne sont pas également souhaitables lorsque l'on prend en compte d'autres facteurs ou d'autres objectifs. Le


Tableau 5.3. **L'impact des politiques publiques sur le chômage : résumé des a priori sur la base d'analyses empiriques**

Les résultats les plus robustes sont indiqués en caractères gras

	Chômage:			
	Niveau	Entrée	Sorties	Persistence
Baisse				
Des allocations chômage (taux de remplacement initial)	Baisse	Sans effet	Hausse	Baisse
De la durée des allocations chômage	Sans effet	Sans effet	Hausse	Baisse
Hausse des dépenses consacrées				
Aux politiques actives du marché du travail	Baisse	Baisse	Hausse	Sans effet
Services publics de l'emploi	Baisse	Baisse	Hausse	–
Créations d'emplois	Baisse	Baisse	Baisse	–
Formation	Sans effet	Hausse	Hausse	–
Baisse				
Du coin fiscal	Baisse	Sans effet	Hausse	Baisse
Du coin fiscal compte tenu du salaire minimum	Baisse	Sans effet	Hausse	–
Du coin fiscal compte tenu du type de négociations salariales	Baisse	Sans effet	Hausse	Baisse
De la part des contrats temporaires	Sans effet / Baisse	Baisse (femmes d'âge actif)	Baisse (femmes d'âge actif)	Hausse
Assouplissement				
De la législation relative à la protection de l'emploi (contrats réguliers)	Baisse (jeunes)	Hausse	Hausse (jeunes)	Baisse
De la réglementation des marchés de produits	Baisse (jeunes et femmes d'âge actif)	Hausse	Hausse (jeunes et femmes d'âge actif)	Baisse
Hausse				
De la participation à des systèmes d'indemnisation du chômage partiel	Baisse ¹	Baisse	Baisse	–

1. Cette évaluation favorable se fonde sur l'hypothèse que les dispositifs de chômage partiel sont mis en œuvre sur une base *temporaire* dans le contexte d'un ralentissement.

Source : de Serres, Murtin et de la Maisonneuve (2011).


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932422572>

délai de mise en œuvre, par exemple, est très important dans le contexte actuel, ce qui privilégie les politiques pouvant avoir une incidence plus rapide sur les sorties du chômage. De plus, les politiques entraînant une diminution de la persistance du chômage peuvent être en contradiction, à différents degrés, avec d'autres objectifs tels que l'assainissement budgétaire, le relèvement du taux d'activité ou la protection sociale (veillant en particulier à ce que les chômeurs confrontés à des perspectives d'emploi atones ne tombent pas dans la pauvreté ou ne perdent tout lien avec le marché du travail). En découlent un certain nombre d'arbitrages potentiels, dont quelques-uns sont décrits dans le tableau 5.4.

Tableau 5.4. **L'incidence des politiques de réduction de la persistance du chômage sur d'autres objectifs économiques**

	Délai de mise en oeuvre	Coût budgétaire	Protection sociale/taux d'activité
Diminution du taux de remplacement initial	Court	Négatif	Diminution
Raccourcissement de la durée des allocations	Court	Négatif	Diminution
Hausse des dépenses consacrées aux services publics de l'emploi	Assez court	Élevé	Amélioration
Création d'emplois publics	Assez court	Élevé	Incertain (risque de fort effet de substitution)
Extension des programmes de formation	Assez court	Élevé	Amélioration
Diminution de la fiscalité du travail	Court	Potentiellement élevé	Neutre
Assouplissement de la législation pour la protection de l'emploi (contrats réguliers)	Assez long/à moyen terme	Nul, sauf si hausse parallèle des allocations chômage	Amélioration si réduction de la dualité
Réformes des négociations salariales	Long/à long terme	Aucun	Amélioration si réduction de l'opposition entre travailleurs intégrés et non intégrés
Retrait progressif des systèmes d'indemnisation du chômage partiel	Court	Négatif	Diminution si les perspectives d'emploi restent atones

Source : de Serres, Murtin et de la Maisonnette (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932422591>

Politiques de garantie du revenu

La persistance peut s'aggraver sous l'effet d'allocations de chômage inadaptées

Il est particulièrement important dans le contexte actuel de définir les allocations de chômage de façon à minimiser leurs effets secondaires involontaires sur les flux de chômage. Les garanties de revenu octroyées aux chômeurs ont plusieurs objectifs, notamment d'assurer la protection sociale des personnes, de favoriser la poursuite de la participation au marché du travail des personnes perdant leur emploi et, dans la mesure

du possible, de permettre une meilleure adéquation entre les demandeurs d'emploi et les emplois disponibles, en particulier quand les allocations de chômage sont associées à des mesures d'activation effectives¹⁴. Le profil des allocations de chômage peut cependant aussi exercer une influence sur la persistance en augmentant le seuil de salaire sous lequel les chômeurs rejettent les offres d'emploi (le « salaire de réserve »), en réduisant l'intensité de la recherche d'emploi et en rendant les salaires moins sensibles au chômage.

La prolongation des prestations était nécessaire pendant la crise...

Les mesures adoptées dans de nombreux pays en réponse à la crise ont consisté à augmenter le niveau, la durée et le degré de couverture des prestations. Des allocations de chômage plus élevées peuvent accroître la persistance du chômage en réduisant le taux de sortie, mais certaines mesures doivent cependant être préservées, temporairement ou définitivement. Par exemple, l'extension de la *couverture* au profit de nouvelles catégories de travailleurs a été décidée en raison de la crise mais doit, en règle générale, devenir permanente, tant pour des raisons sociales que pour renforcer l'intégration de certains groupes sur le marché du travail. Une telle extension de couverture doit cependant s'accompagner de mesures de conditionnalité et d'activation. Les hausses de la *durée* des prestations ont aussi été une réponse temporairement nécessaire dans plusieurs pays pour garantir une protection sociale adéquate, et peuvent avoir contribué à soutenir la demande globale. Le taux élevé de chômage dans certains pays conjugué au faible taux de reprise de la production laisse à penser que ces prolongations devraient être maintenues encore pendant un certain temps afin de fournir une protection accrue et de minimiser le risque de retrait de la vie active et de dépendance à d'autres types de prestations.

... mais doit être réexaminée à mesure de l'intensification de la reprise

Toutefois, à mesure de l'accélération de la reprise dans la majorité des pays de l'OCDE, et sous condition d'un net rebond de la demande de main-d'œuvre, l'extension de la durée des prestations accordée comme mesure d'urgence doit être réévaluée, car une durée accrue des prestations influence négativement le taux de sortie et est susceptible d'exacerber les effets d'hystérèse (voir encadré 5.3). De fait, de nombreuses études empiriques – notamment celles utilisant des microdonnées – ont conclu que la durée moyenne des périodes de chômage est fortement influencée par la durée des allocations de chômage. Quoi qu'il en soit, les allocations devraient être subordonnées à la recherche et à l'acceptation d'un emploi, dès le début de la période de chômage. Dans les cas où le *niveau* de départ des allocations est relativement élevé, faire en sorte que ce niveau baisse en fonction de la

14. Dans des conditions économiques normales, les inconvénients potentiels d'allocations relativement élevées ou durables pour les sorties et la persistance du chômage peuvent, en principe, être en partie compensés par leurs effets positifs potentiels sur la qualité, et donc la durée, de l'appariement (voir OCDE, 2010a, pour une analyse).

durée des allocations pourrait également être envisagé comme incitation supplémentaire à chercher un emploi.

**Faciliter le retour au travail
des bénéficiaires de
prestations d'invalidité
reste un défi**

Le risque existe, dans de nombreux pays, que les allocations d'invalidité deviennent *de facto* la mesure de soutien en dernier ressort à la suite, d'une part, du durcissement des conditions d'accessibilité aux allocations de chômage et aux prestations d'assurance sociale et, d'autre part, du retrait progressif des possibilités de préretraite. Il en va ainsi particulièrement pour les personnes ayant un lien ténu avec le marché du travail, que ce soit en raison de problèmes de santé, d'un manque de qualifications ou d'autres handicaps. La plupart des pays dans lesquels les taux d'invalidité ont été orientés à la hausse avec le temps ont adopté des mesures pour freiner l'accès à ce type de programmes de garanties de ressources, notamment en durcissant les conditions d'accès et en assurant un contrôle plus étroit des certificats de maladie. La volonté de ramener les bénéficiaires de prestations aptes à travailler sur le marché de l'emploi est cependant demeurée généralisée. Un examen récent des expériences accumulées dans les différents pays (OCDE, 2010d) suggère que les politiques devraient viser à renforcer les incitations financières pour que les bénéficiaires reprennent le travail et que les employeurs les embauchent, y compris grâce à des subventions salariales. De ce point de vue, il conviendrait de mieux coordonner les prestations d'invalidité et autres prestations pour les personnes d'âge actif dans le cadre d'une réforme plus vaste de la fiscalité et de l'ensemble des prestations pour rendre le travail attractif financièrement. Les services publics à l'emploi devraient, parallèlement, être organisés de manière à mieux répondre aux besoins spécifiques des individus souffrant d'une incapacité de travail partielle.

Politiques actives du marché du travail

**Les politiques actives du
marché du travail peuvent
réduire la persistance**

Différents types de politiques actives de marché du travail (PAMT) peuvent réduire la persistance en améliorant l'efficacité de l'appariement entre demandeurs d'emploi et postes vacants, en renforçant la sensibilité des salaires au chômage ou en encourageant directement la création d'emplois. L'opportunité de différents programmes de dépenses pour des PAMT peut toutefois varier au cours du cycle conjoncturel, la recherche d'emploi étant plus bénéfique dans les phases de reprise (alors que, à l'inverse, le coût lié à la non-recherche d'un emploi tout en participant à d'autres programmes, comme une formation, peut être plus faible pendant les périodes de ralentissement).

**L'aide à la recherche
d'emploi et la formation
nécessitent des ressources
adéquates...**

Dans le contexte de la reprise, il convient de veiller à ce que les ressources consacrées à l'aide à la recherche d'emploi correspondent à l'accroissement de la mission. Tel est le cas en particulier dans les pays où la charge de travail moyenne par agent des services publics de l'emploi a probablement augmenté fortement pendant la crise au vu de la forte hausse des inscriptions comme demandeur d'emploi. Entre 2007 et 2009,

le nombre de demandeurs d'emploi s'est accru d'au moins 50 % en Corée, aux États-Unis, en Grèce, en Irlande, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Turquie, tandis que le nombre moyen de dossiers par agent a augmenté dans la plupart des pays (OCDE, 2010a)¹⁵. En outre, la réduction de la part du chômage de longue durée étant cruciale à ce stade, l'intensification des programmes de formation mis en œuvre dans la plupart des pays en réponse à la crise doit être le plus souvent maintenue, notamment là où le taux de sortie du chômage est demeuré faible. Même si l'efficacité globale de ces programmes à favoriser une sortie durable du chômage reste à démontrer, ils méritent d'être poursuivis dans le contexte actuel, caractérisé par un accès difficile aux offres d'emploi, afin d'aider les chômeurs à conserver leur éthique professionnelle et de limiter l'érosion des compétences.

... notamment pour les jeunes, qui tirent le plus parti de la formation professionnelle

Étant donné la grande proportion de jeunes et de personnes peu qualifiées parmi les nouveaux chômeurs, l'affectation de ressources à la formation professionnelle semble particulièrement souhaitable. Il convient cependant d'admettre les coûts fixes relativement élevés et les contraintes de capacité de ces programmes. Leur champ d'action ne peut dès lors être facilement et rapidement ajusté alors qu'ils peuvent être très onéreux en termes budgétaires, ce qui constitue à l'évidence une difficulté pour de nombreux pays, particulièrement ceux qui sont confrontés à un risque élevé de persistance du chômage. Ces programmes doivent par ailleurs être définis prudemment afin de limiter les financements publics de formations que les entreprises auraient de toute façon prises en charge (les « effets d'aubaine »).

Il convient de bien orienter les ressources dans les pays soumis à de fortes contraintes budgétaires

Au vu des arguments pouvant aller en sens opposés et des nécessaires arbitrages à faire, il n'est pas aisé de choisir les groupes de chômeurs en faveur desquels il convient de concentrer les dépenses au titre des PAMT. En ce qui concerne les formations, les candidats naturels seraient les chômeurs peu qualifiés et de longue durée, notamment dans les pays en proie à de lourdes contraintes budgétaires. Mais il faut également s'adresser aux travailleurs aux premiers stades du chômage lorsque la nature du choc économique rend des compétences particulières obsolètes très vite après la perte d'emploi, par exemple quand un ajustement structurel s'impose dans un secteur ou une activité en particulier. S'agissant de l'aide à la recherche d'emploi, l'objectif étant d'accélérer le retour à l'emploi, il serait opportun de se concentrer sur les dossiers offrant le plus de chances de trouver un appariement. Mais cela peut aussi entraîner des pertes d'efficacité dans la mesure où ces travailleurs sont également susceptibles de trouver un emploi sans aide. De fait, l'argument inverse peut être avancé selon lequel il convient

15. Les données sur les personnes employées dans les services publics de l'emploi ne sont pas disponibles pour chaque pays. Elles indiquent, lorsqu'elles sont disponibles, une hausse du nombre moyen de dossiers d'au moins 50 % en Nouvelle-Zélande, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Turquie.

d'orienter les efforts vers les chômeurs de longue durée, mais des pertes d'efficacité sont là aussi à craindre en fonction du risque élevé d'échec. Dans de nombreux pays, les dossiers les plus difficiles à résoudre sont souvent abordés par le biais de subventions publiques à l'emploi ou de la création directe d'emplois publics à destination de groupes spécifiques.

La fiscalité du travail

La fiscalité influe sur le niveau et la persistance du chômage...

De nombreux éléments attestent qu'un coin fiscal plus élevé favorise le chômage, l'ampleur de cet effet dans les différents pays dépendant en bonne partie de leur système de négociations salariales. Dans les pays connaissant une plus forte rigidité des salaires réels, l'effet négatif de hausses du coin fiscal sera probablement plus important qu'ailleurs¹⁶. Certaines indications donnent également à penser que les effets du coin fiscal sur le chômage sont dus essentiellement à une diminution du taux de sortie, ce qui réduit le taux de remplacement des chômeurs et accroît la persistance (de Serres, Hijzen et Murtin, 2011).

... les réductions des charges fiscales sur les salaires pouvant efficacement stimuler l'emploi

Par conséquent, dans le contexte de la reprise, les réductions des charges fiscales sur les salaires peuvent, en principe, constituer une possibilité intéressante de stimuler à court terme la demande de main-d'œuvre et d'abaisser le risque de persistance. Plusieurs pays ont de fait réduit les cotisations de sécurité sociale ou les impôts sur les salaires en réponse à la crise. Ces mesures présentent l'avantage de produire des effets assez rapides et de pouvoir, en principe, être mises en place à titre temporaire, même si le fait de savoir qu'elles sont temporaires peut en diminuer l'efficacité. Cela étant, les mesures les plus faciles à prendre, comme la réduction des coûts non salariaux pour tous les emplois en deçà d'un certain niveau de salaire, sont également les moins efficaces en termes de coûts à court terme (OCDE, 2009).

Les allègements fiscaux sont onéreux et doivent donc être ciblés...

Par comparaison, les allègements de la fiscalité sur les salaires ciblés sur les nouvelles embauches (les « subventions brutes à l'embauche ») sont moins onéreux et créent un effet d'aubaine moins important (OCDE, 2010a). Il convient donc, pour cette raison, de les préférer à des diminutions généralisées, en particulier dans un contexte d'assainissement budgétaire. Le ciblage des nouvelles embauches entraînant une augmentation nette des emplois (les « subventions marginales à l'emploi ») constitue en principe une politique encore plus efficace, notamment parce qu'elle permet d'éviter le recours par les entreprises à une simple rotation de la main-d'œuvre. De fait, certains

16. Tel est généralement le cas dans les systèmes de négociations qui ne sont ni fortement décentralisés (c'est-à-dire au niveau de l'entreprise), ni totalement centralisés (au niveau du pays), mais dans lesquels les négociations se déroulent au niveau de la branche ou du secteur de façon non coordonnée et où les résultats des négociations sont habituellement étendus à toutes les entreprises du secteur, que les travailleurs soient ou non représentés par des syndicats.

pays (l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, le Portugal et la Turquie par exemple) ont réduit les cotisations sociales en cas de nouvelles embauches, prenant également le plus souvent des mesures visant certains groupes, régions ou entreprises spécifiques. Toutefois, ces subventions marginales peuvent être complexes, longues à mettre en œuvre et difficiles à surveiller et à gérer. De plus, dans le contexte de stratégies de retour à l'emploi, le choix de l'instrument doit également prendre en compte la vitesse à laquelle les mesures visant à encourager la demande de main-d'œuvre peuvent effectivement être mises en application.

... et pourraient être effectués dans le cadre d'une réforme fiscale plus vaste

À plus long terme, dans les pays où le coin fiscal demeure élevé, une diminution des cotisations de sécurité sociale pourrait être envisagée dans le cadre d'une réforme fiscale neutre en termes de recettes qui viserait à faire glisser la charge vers des bases d'imposition pesant moins sur l'emploi et la croissance. Sur la base de travaux empiriques récents, les biens immobiliers ou la consommation constitueraient des bases d'imposition parmi les plus directement concernées (voir Arnold *et al.*, 2011), mais la fiscalité environnementale pourrait également être considérée dans la mesure où cela permettrait de réaliser simultanément d'autres objectifs. Même s'ils sont reflétés dans une certaine mesure dans le coin fiscal, des glissements vers la fiscalité de l'environnement et de la consommation seraient bénéfiques pour l'emploi, car les bases d'imposition seraient plus larges que celle des salaires¹⁷.

Législation relative à la protection de l'emploi

Une forte protection de l'emploi contribue à lisser l'incidence des chocs mais augmente la persistance

Des analyses empiriques (voir par exemple Bassanini et Duval, 2006 ; OCDE, 2011, chapitre 3), reflétées dans le tableau 5.3, signalent que, si des législations strictes de protection de l'emploi concernant les contrats réguliers peuvent jouer un rôle modérateur en cas de choc de production négatif, elles accroissent également la persistance du chômage. En partie pour minimiser l'incidence sur la persistance, de nombreux pays (comme l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède) ont mis en place des régimes de protection de l'emploi « à deux niveaux », avec des degrés différents et asymétriques de restrictions pesant sur les contrats à durée indéterminée et à durée déterminée. Dans certains cas, le recours aux contrats à durée déterminée a été facilité en vue d'améliorer l'accès des chômeurs de longue durée (les non-intégrés) à un marché de l'emploi « parallèle » sur lequel les salaires

17. Même si les taxes à la consommation peuvent être considérées comme faisant partie du coin fiscal sur le travail, leur base plus large signifierait qu'un glissement neutre en termes de recettes des impôts sur le revenu et des cotisations sociales vers les taxes à la consommation réduirait malgré tout le coin. Toutefois, il faut reconnaître que cela peut être difficilement réalisable politiquement dans la mesure où cela entraînerait une redistribution de la charge fiscale des travailleurs vers les retraités.

peuvent être fixés avec plus de flexibilité¹⁸. Cependant, alors que les régimes à deux niveaux peuvent avoir contribué à accroître la rotation des chômeurs, ils sont peu susceptibles d'entraîner une baisse du taux de chômage à long terme ou structurel (CE, 2010). Ils semblent même, au contraire, influencer à la hausse le niveau de chômage sur le long terme (Cahuc et Postel-Vinay, 2002), voire peuvent renforcer la réponse à court terme du chômage aux chocs (Bentolila et al., 2010)¹⁹.

Des réformes de la législation relative à la protection de l'emploi peuvent contribuer à augmenter les embauches...

Dans les pays dotés d'une législation relative à la protection de l'emploi très stricte pour les contrats réguliers, et où les risques d'une persistance élevée du chômage sont une préoccupation, il convient sans doute de réduire les écarts de protection entre les contrats réguliers et temporaires afin de favoriser les embauches à court terme et d'éliminer les effets à long terme indésirables des régimes à deux niveaux, tels que la segmentation du marché du travail. De fait, des réformes importantes ont d'ores et déjà été lancées en Espagne et en Grèce et, la plupart des autres pays connaissant à présent une phase de reprise, le risque qu'une telle réforme se traduise par une hausse du chômage est atténué. Des axes prioritaires de réforme sont : i) la réduction des incertitudes liées à la mise en œuvre de la législation relative à la protection de l'emploi pour les contrats réguliers afin de faire reculer les frais juridiques et de procédure, ce qui permettra aux entreprises de mieux internaliser le coût des indemnités de licenciement dans leurs décisions d'embauches et de fixation des salaires ; et ii) une meilleure intégration de la législation sur les contrats temporaires et réguliers, par exemple en introduisant des mécanismes permettant une transition harmonieuse entre les périodes d'essai et à durée indéterminée dans la carrière des travailleurs, avec des degrés variables de protection de l'emploi au fil de cette trajectoire (notamment à travers des contrats à durée indéterminée prévoyant une hausse des indemnités de licenciement en fonction de l'ancienneté).

... pour un coût budgétaire limité, voire nul

De telles réformes présentent l'avantage de n'entraîner que des coûts budgétaires limités, voire nuls. Il convient toutefois de garder à l'esprit que l'incidence positive de ces réformes sur le taux de sortie peut prendre du temps à se concrétiser et qu'elles peuvent être politiquement difficiles à mettre en place dans un contexte de chômage élevé. En outre, dans de nombreux pays confrontés actuellement à un risque de persistance du

18. Une analyse récente basée sur l'examen des revenus individuels a montré que les salaires moyens des employés ayant un contrat temporaire étaient sensiblement inférieurs à ceux possédant un contrat à durée indéterminée, même à niveaux de formation et d'expérience équivalents (FMI, 2010, chapitre 3).

19. À cet égard, l'accroissement de la rotation peut être jugée artificielle et, dans une certaine mesure, contre-productive, notamment en raison du fait que les travailleurs ayant un contrat à durée déterminée sont moins enclins à construire autant de capital humain que les travailleurs à contrat à durée indéterminée puisque les entreprises sont moins incitées à leur proposer des formations.

chômage, la législation relative à la protection de l'emploi est de nature assez libérale.

Enseignements de la crise

La crise permet de tirer de nouveaux enseignements

Il serait prématuré de tirer des conclusions définitives de la crise, mais on peut dire que les marchés du travail ont assez bien résisté au vu de l'ampleur de la récession. Ces résultats relativement satisfaisants peuvent être attribués pour partie à des réformes antérieures, conformes à la stratégie de long terme de l'OCDE visant à stimuler l'emploi et les taux d'activité. Cela étant, les événements des dernières années ont à l'évidence mis à l'épreuve de nombreuses recommandations formulées par l'OCDE dans sa stratégie et ont fourni des indications susceptibles de conduire à les réévaluer.

Les conditions de la demande et les politiques conduites sont importantes

- L'expérience passée a montré que les récessions accompagnées de fortes turbulences sur les marchés financiers et immobiliers sont généralement suivies par des reprises longues et atones, la traduction du redressement de l'activité en une contraction du chômage prenant plus de temps. Par conséquent, les conditions et les politiques macroéconomiques continuent de jouer un rôle déterminant dans le soutien de la reprise en cours. Alors que la politique monétaire reste très accommodante, des contraintes pèsent sur les politiques budgétaires de nombreux pays en raison de la nécessité de réduire les importants déficits publics et de contenir l'accroissement des niveaux d'endettement. Cela rappelle le besoin pour les politiques macroéconomiques de créer, lorsque la conjoncture est favorable, les marges de manœuvre qui pourront être utilisées en période défavorable.

Un système de prestations flexible combinant protection et activation aide à affronter un ralentissement

- Grâce aux réformes des systèmes de prestations et d'activation menées avant la crise, visant à élargir la couverture, à resserrer les conditions d'accès, à accroître la conditionnalité et à rendre le travail attractif financièrement, certains pays étaient mieux préparés à affronter la hausse rapide du chômage, notamment à travers une efficacité accrue des mesures d'urgence prises face à la crise. De ce point de vue, un enseignement provenant de l'épisode récent est que, pendant les périodes de perspectives médiocres sur le marché du travail, il peut être possible d'allonger la durée des allocations de chômage sans affaiblir inutilement les incitations financières à chercher du travail, pour autant que ces allongements restent temporaires (OCDE, 2011, chapitre 1).

Les résultats contrastés entre travailleurs âgés et jeunes nécessitent une analyse approfondie

- L'une des caractéristiques les plus marquantes de l'épisode récent a été les bons résultats de l'emploi des travailleurs âgés, tant par comparaison avec des récessions antérieures que par rapport aux autres tranches d'âge. À cet égard, les résultats très contrastés en termes d'emploi des travailleurs âgés et des jeunes peuvent dans une

certaines mesures reflètent l'écart important, dans plusieurs pays, entre le niveau de protection relative à l'emploi de ces deux groupes. De même, les réformes préalables à la crise des systèmes de retraite ainsi que la suppression de certaines possibilités de prendre une préretraite ont très probablement contribué au fort attachement au marché du travail des travailleurs âgés au cours de l'épisode récent. Dans tous les cas, une analyse approfondie s'impose pour mieux évaluer les contributions relatives des différentes explications possibles.

Les bienfaits de réformes partielles peuvent être de courte durée

- La crise a mis au jour les vulnérabilités des stratégies de réformes partielles, telles que les politiques s'étant traduites par une forte dualité du marché du travail, en dépit de leur réussite immédiate en termes d'augmentation de la rotation et d'abaissement provisoire du chômage au cours des années ayant précédé la récession (Boeri et Garibaldi, 2007).

Les dispositifs de partage du travail peuvent jouer un rôle utile d'amortissement

- Les résultats relativement positifs sur le marché du travail dans des pays comme l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, le Japon et le Luxembourg soulignent le rôle que peuvent avoir les dispositifs de partage du travail dans l'amortissement de l'incidence des chocs de production sur l'emploi, une question qui mérite d'être creusée (voir encadré 5.4). Ces dispositifs peuvent se révéler plus efficaces lorsqu'ils sont mis en œuvre dans le cadre de systèmes de négociations salariales laissant plus de marge de manœuvre aux différentes entreprises (comme les clauses de renégociation) dans la mise en œuvre des conventions collectives.

Encadré 5.4. Le rôle des mesures de chômage partiel durant la crise et au-delà

Dans de nombreux pays, la réduction du nombre moyen d'heures travaillées durant la récession de 2008-09 a limité le recul de l'emploi compte tenu de la chute observée de la production. Les ajustements en termes de temps de travail plutôt qu'en termes d'effectifs ont été opérés par le biais d'un partage du travail, pour partie dans le cadre de systèmes publics d'indemnisation du chômage partiel. Ces dispositifs visent à préserver l'emploi dans les entreprises qui enregistrent une période temporaire de faible demande en encourageant un partage du travail, tout en apportant une garantie de revenu aux travailleurs qui subissent une réduction de leur temps de travail. En ce sens, les mesures de chômage partiel sont une forme d'aide à l'emploi. Cette forme d'aide peut se justifier d'un point de vue économique dans la mesure où elle peut permettre d'éviter des pertes de capital humain spécifiques à la suite de chocs économiques majeurs mais temporaires.

L'efficacité et l'efficience au regard de leur coût des mesures de chômage partiel ont été examinées longuement dans OCDE (2010a) et dans Hijzen et Venn (2011). Bien qu'une évaluation empirique de leurs effets à long terme ne soit pas encore possible, les mesures de chômage partiel ont aidé à préserver des emplois permanents durant la récession tout en encourageant la réduction du temps de travail moyen des travailleurs permanents. On estime que ces dispositifs ont notablement atténué l'impact de la crise sur l'emploi permanent en Allemagne, en Belgique, en Finlande, en Italie et au Japon. Hijzen et Venn (2011) estiment que ce sont environ 234 000 et 416 000 emplois qui ont été sauvés en Allemagne et au Japon respectivement, grâce à ces dispositifs¹.

Encadré 5.4. Le rôle des mesures de chômage partiel durant la crise et au-delà (suite)

Cependant, leur contribution à la préservation de l'emploi diffère notablement selon que les pays s'étaient déjà dotés de ce type de dispositif *avant* la crise ou qu'ils ont introduit ce type de dispositif *durant* la crise. Peut-être faut-il y voir le signe de réelles difficultés pour mettre en œuvre efficacement et rapidement des mesures de chômage partiel après qu'une récession a commencé, le rythme des licenciements tendant à être plus rapide dans les premiers temps d'une phase de ralentissement de l'activité (OCDE 2010a, chapitre 5). Cela donne aussi à penser que des systèmes d'indemnisation du chômage partiel pourraient être mis en place et maintenus en attente en période d'activité normale et être activés, si nécessaire, au moment où se déclencherait une future récession.

Comme toute forme d'aide publique au titre des salaires, les systèmes d'indemnisation du chômage partiel comportent aussi des risques. Premièrement, il peut y avoir *effet d'aubaine* si des aides sont versées au titre d'emplois que les employeurs, de toute façon, auraient maintenus. Deuxièmement, il peut y avoir *effet de déplacement* si le dispositif aide à préserver des emplois qui ne sont pas viables à long terme, entraînant un déploiement non optimal du capital et des travailleurs dans l'économie. Troisièmement, ces mesures pourraient aussi contribuer à des hausses de salaires non justifiées qui pourraient avoir un impact négatif sur la fixation des salaires. Afin d'éviter ces risques, il paraît souhaitable de veiller à certains aspects dans la conception des systèmes d'indemnisation du chômage partiel :

- Les *conditions d'éligibilité*, comme la nécessité d'apporter la preuve d'une réduction minimum de la production ou des ventes, ainsi qu'un accord explicite entre les partenaires sociaux, sont vraisemblablement de nature à réduire les effets d'aubaine. Toutefois, des conditions trop strictes pourraient décourager certaines entreprises de recourir au dispositif ou pourraient en retarder l'application pratique en raison de coûts administratifs excessifs.
- Le *cofinancement par les entreprises* des systèmes d'indemnisation du chômage partiel présente deux grands avantages. Premièrement, c'est un moyen efficace de réduire les effets d'aubaine. Deuxièmement, c'est un mécanisme automatique pour encourager les entreprises à revenir à l'horaire normal lorsqu'il devient clair que la demande se redresse. Dans la pratique, les entreprises peuvent soit supporter une partie du coût salarial des heures non travaillées, soit payer l'intégralité du salaire durant une période initiale. Entre ces deux formules, la première présente l'avantage d'être plus fortement incitative, à la marge, en direction des entreprises, car elles ont intérêt éventuellement à se retirer du dispositif. À l'inverse, lorsque les entreprises versent l'intégralité du salaire pendant une période donnée, elles sont moins incitées à se retirer du dispositif au-delà de cette période. Dans plusieurs pays, par exemple en Belgique, au Canada, au Danemark, en Espagne, en Finlande et en Irlande, les entreprises ne supportent aucunement le coût du dispositif.
- De même, le *retrait rapide* des systèmes d'indemnisation du chômage partiel est souhaitable pour minimiser les effets de déplacement. Concrètement, on peut fixer une durée maximale réglementaire d'application du dispositif, qui était en l'occurrence de 14 mois en moyenne durant la crise (sauf en Finlande où il n'y a pas de limite). Cette durée maximale a amplement été prolongée en Allemagne, en Autriche et en Suisse, en 2009. Il est difficile de déterminer le moment optimal pour mettre fin aux mesures de chômage partiel mais, pour éviter les effets d'hystérèse sur la durée du travail, il est souhaitable d'en revenir à la normale dans un délai relativement court.

1. Dans l'un et l'autre pays, cela représente un peu moins de 1 % de l'emploi permanent total.

Bibliographie

- Aaronson, D., B. Mazumder et S. Schechter (2010), « What is Behind the Rise in Long-Term Unemployment? », *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, 2Q/2010.
- Abraham, K.G. et R. Shimmer (2002), « Changes in Unemployment and Duration and Labor Force Attachment », dans A. Krueger and R. Solow (eds.), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, New York, Russell Sage Foundation and Century Foundation.
- Andrews, D., A. Caldera Sanchez et A. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121.
- Autor, D. et M. Duggan (2003), « The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE, Paris.
- Bentolila, S., P. Cahuc, J.J. Dolado et T. Le Barbanchon (2010), « Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain », *CEPR Discussion Papers* n° 8152.
- Blanchard, O. et P. Diamond (1994), « Ranking, Unemployment Duration and Wages », *Review of Economic Studies*, vol. 61.
- Boeri, T. (2010), « Institutional Reforms in European Labour Markets », dans O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labour Economics*, vol. 4, Elsevier.
- Boeri, T. et P. Garibaldi (2007), « Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect? », *Economic Journal*, vol. 117.
- Bover, O., M. Arellano et S. Bentolila (2002), « Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle », *Economic Journal*, vol. 112.
- Cahuc, P. et F. Postel-Vinay (2002), « Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance », *Labour Economics*, vol. 9.
- Commission européenne (2010), « Labour Market and Wage Developments 2009 », *European Economy*, n° 5.
- Dantan, S. et F. Murtin (2011), « Hysteresis in the Unemployment Exit Rate: A Cross-Country Microeconomic Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, OCDE, Paris.
- De Serres, A.F. Murtin et C. de la Maisonnette (2011), « Policies to Facilitate the Return to Work », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, OCDE, Paris
- De Serres, A., A. Hijzen et F. Murtin (2011), « Labour Market Institutions and the Flow Decomposition of Unemployment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, OCDE, Paris
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, OCDE, Paris.
- Duval, R., M. Eris et D. Furceri (2010), « Labour Force Participation Hysteresis in Industrial Countries: Evidence and Causes », Paper presented at the OECD-Banque de France Seminar on Structural Reforms, Crisis Exit Strategies and Growth. Paris, décembre.
- Elsby, M., B. Hobijn et A. Sahin (2008), « Unemployment Dynamics in the OECD », *NBER Working Paper* n° 14617.
- Elsby, M., B. Hobijn et A. Sahin (2010), « The Labor Market in the Great Recession », *NBER Working Paper* n° 15979.
- FMI (2010), *Perspectives économiques mondiales*, Washington, avril.

- Garcia Perez, J.I., S. Jimenez-Martin et A. Sanchez-Martin (2010), « Financial Incentives, Individual Heterogeneity and the Transitions to Retirement of Employed and Unemployed Workers », version préliminaire.
- Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 115, OCDE, Paris.
- Katz, L. et B. Meyer (1990), « The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment », *Journal of Public Economics*, vol. 41.
- Koning, P. et D. Van Vuuren (2006), « Disability Insurance and Unemployment Insurance as Substitute Pathways », *CPB Discussion Papers* n° 70, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Krueger, A.B. et A. Mueller (2010), « Job Search and Unemployment Insurance: New Evidence from Time Use Data », *Journal of Public Economics*, vol. 94.
- Lindbeck, A. (1995), « Welfare States Disincentives with Endogenous Habits and Norms », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 97.
- Lockwood, B. (1991), « Information Externalities in the Labour Market and the Duration of Unemployment », *Review of Economic Studies*, vol. 58.
- Machin, S. et A. Manning (1999), « The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe », dans O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, chapitre 47.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE, juin, Éditions OCDE.
- OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE, juin, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE, juin, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 87, vol. 2010/1, Éditions OCDE.
- OCDE (2010d), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – A Synthesis of Findings across OECD Countries*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi*, à paraître
- Pissarides, C. (1992), « Loss of Skill During Unemployment and the Persistence of Employment Shocks », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107.
- Saint-Paul, G. (1996), *Dual Labor Markets, A Macroeconomic Perspective*, MIT Press.
- Schulhofer-Wohl (2010), « Negative Equity Does Not Reduce Homeowners' Mobility », *Federal Reserve Bank of Minneapolis, Working Paper* n° 682.
- Wilson, D.J. (2010), « Is the Recent Productivity Boom Over? », *FRBSF Economic Letter*, Federal Reserve Bank of San Francisco, 28 septembre.
- Yellen, J. (2010), « The Outlook for the Economy and Inflation, and the Case for Federal Reserve Independence », *FRBSF Economic Letter*, Federal Reserve Bank of San Francisco, numéro du 29 mars.