

# 4

Lorsque la crise a éclaté, les pays de l'OCDE connaissaient leur niveau d'emploi le plus élevé depuis 1980. Mais les premières victimes du chômage ont été les mêmes que lors des décennies passées, notamment les jeunes et les travailleurs temporaires. La reprise de l'emploi étant plus longue que celle de la production, les gouvernements ont un rôle à jouer pour aider les personnes les plus affectées.

# Les impacts sur l'emploi



## En guise de préambule...

Devoir quitter son emploi est une expérience désagréable. Les employeurs privilégient souvent des euphémismes tels que « Je vais devoir vous laisser partir », comme s'il s'agissait d'une forme de libération ou d'un souhait du travailleur. Thomas Carlyle, qui le premier qualifia l'économie de « triste science », était bien plus proche de la réalité lorsqu'il écrivait en 1840 : « Un homme désireux de travailler, et qui ne trouve pas de travail, voilà sans doute la chose la plus triste que donne à voir sous le soleil l'inégalité de la fortune. »

Les recherches modernes vont dans le même sens. Se retrouver au chômage nuit bien plus à la santé mentale que perdre son partenaire ou être impliqué dans un accident. Une longue période de chômage entraîne également des coûts sociaux, à l'échelle des individus, des familles ou de communautés entières.

 Lutter contre le chômage et ses conséquences doit être une composante majeure de la réponse que les gouvernements apportent à la crise. Dans ce chapitre, nous verrons quels sont les travailleurs et les secteurs les plus affectés par la crise, puis nous examinerons comment les politiques peuvent les aider à s'en sortir.

## Quels sont les emplois touchés ?

À la plupart des égards, la crise actuelle ressemble aux précédentes en ce qu'elle affecte différents secteurs de l'économie et différentes catégories de travailleurs, même si la rapidité et l'ampleur des changements diffèrent. En règle générale, le bâtiment est le premier secteur touché par la crise : selon les données rétrospectives, la sensibilité de la demande de main-d'œuvre aux fluctuations du cycle conjoncturel y est de 70 % supérieure à la moyenne pour tous les secteurs. Même si la crise actuelle avait seulement touché le marché des prêts hypothécaires à risque – où elle a commencé –, les ouvriers et les entreprises du bâtiment américains auraient souffert de la chute de la demande due à l'effondrement des financements de nouveaux projets. Ailleurs dans le monde, l'éclatement de la bulle immobilière a eu des effets immédiats et dramatiques. L'Irlande et l'Espagne ont été très durement touchées : l'emploi dans le secteur du bâtiment y a chuté de 37 % et 25 %, respectivement, au cours des 12 mois se terminant au deuxième trimestre 2009.

Historiquement, le secteur le plus durement touché est ensuite celui des biens durables. Quoique moins volatil que le bâtiment, il est néanmoins 40 % plus sensible au cycle conjoncturel que la moyenne. Les difficultés du secteur automobile montrent comment la crise financière s'est rapidement propagée à l'« économie réelle ». Par nature globalisée, la fabrication des biens durables a été frappée de plein fouet par la chute sans précédent des échanges mondiaux (plus de 10 % en 2009), ce qui grandement aggravé la situation de l'emploi, au point qu'elle a perdu plus d'emplois que les secteurs du bâtiment de nombreux pays de l'OCDE.

On associe souvent l'industrie automobile aux pays où sont établis les grands constructeurs, et la plupart des emplois perdus l'ont été dans ces pays. Cependant, l'exemple de la Nouvelle-Zélande, un pays plus petit dépourvu de constructeur national, illustre concrètement de nombreux points abordés dans ce livre, notamment l'importance des liens commerciaux. Ainsi, au cours des six mois se terminant en avril 2009, le secteur automobile néo-zélandais a perdu 5 000 emplois, soit un dixième des emplois liés à l'importation et à la vente d'automobiles. Et, comme le souligne le National Business Review, au-delà des concessionnaires et des sociétés de financement, évidemment concernés, un large éventail d'autres emplois dépendaient aussi de ces importations, comme ceux des cafétérias des ports.

Fait surprenant si l'on considère les origines de la crise, l'impact sur l'emploi dans les services financiers des États-Unis n'a pas été aussi grave qu'on aurait pu s'y attendre, malgré les pertes d'emplois spectaculaires de certaines banques et autres institutions financières. Ce sont 6,9 % des emplois qui ont disparu dans les services financiers, contre 5 % pour l'économie dans son ensemble. Si les services financiers et autres services aux entreprises ressentent l'impact de la récession qui frappe leurs clients, l'emploi a bien mieux résisté dans les services (-2,9 %) que dans le secteur manufacturier (-17 %). Néanmoins, le secteur des services emploie bien plus de gens et représente près de la moitié (46 %) de toutes les pertes d'emplois.

Certains secteurs sont relativement insensibles aux effets conjoncturels, ce qui tient en partie à leur nature. L'agriculture est le secteur le moins affecté parce qu'il est impossible d'interrompre le plus gros de la production en attendant que les choses s'améliorent ; en outre, l'emploi agricole est faible dans la plupart des pays de l'OCDE. Il continue à y avoir une demande pour des commodités telles que l'eau et l'électricité, même si, comme pour l'agriculture, la mauvaise conjoncture économique peut réduire la demande de certains consommateurs.

## Quels sont les travailleurs les plus affectés ?

Si la crise ne touche pas tous les secteurs de la même façon, ses impacts diffèrent également selon l'âge, le sexe, le niveau d'études et le type de contrat. Là encore, les licenciements suivent des tendances déjà observées par le passé et correspondent à ce qu'on pouvait attendre, du moins dans la plupart des cas.

L'embauche et le licenciement ont un coût pour les employeurs – les coûts de remplacement du personnel –, un facteur important à prendre en considération. Ces coûts sont plus faibles pour les jeunes, en raison de leur expérience limitée et des règles d'ancienneté. Au cours des 15 dernières années environ, dans les pays de l'OCDE, leur taux de chômage a été plus de deux fois et demie supérieur à celui des 25-54 ans (les « travailleurs d'âge très actif ») ; leur sensibilité au cycle conjoncturel est deux fois plus élevée que celle des 25-54 ans et se situe 70 % à 80 % au-dessus de la moyenne nationale. Pour ce qui est des travailleurs âgés, leur sensibilité au cycle conjoncturel est d'environ 20 % supérieure à celle des 25-54 ans, sans toutefois dépasser la moyenne. Nous examinerons plus en détail ci-dessous l'impact de la crise sur l'emploi des jeunes.

Les travailleurs temporaires sont également plus susceptibles de perdre leur emploi que les salariés permanents. En Espagne, ils représentent 85 % des pertes d'emplois dues au ralentissement économique actuel. En Italie, les pertes nettes d'emplois (qui ne tiennent pas compte des travailleurs indépendants, eux aussi affectés) s'expliquent par la chute du nombre d'emplois temporaires – en matière d'embauche et de licenciement, les chiffres sont en effet à peu près inchangés pour les emplois permanents.

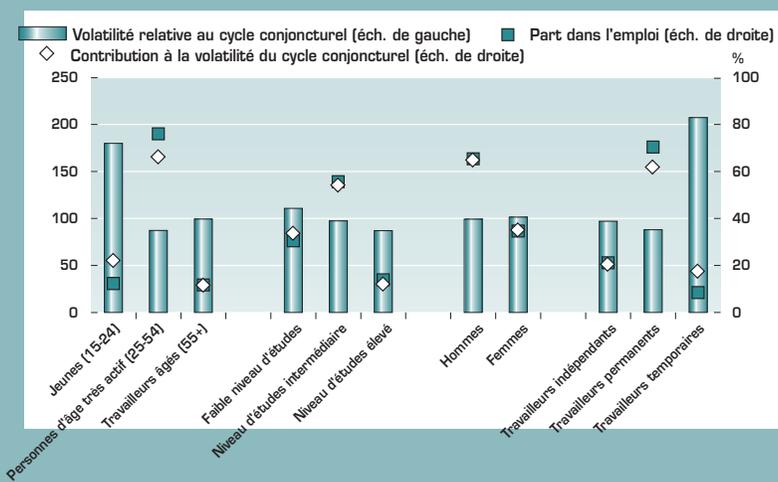
En général, les risques de chômage sont moindres pour les travailleurs qui ont un niveau d'études élevé : non seulement ils peuvent trouver des postes moins qualifiés, mais les entreprises attendent davantage avant de les licencier, car il est plus difficile de les remplacer lorsque l'activité reprend.

L'examen des données passées et présentes des ralentissements conjoncturels réserve cependant quelques surprises. Tout d'abord, lors des récessions passées, le sexe n'affectait pas les risques de perdre son emploi. Mais cela tient peut-être au fait que les hommes sont surreprésentés dans les professions durement touchées, comme le bâtiment. Lorsque les comparaisons portent sur les mêmes emplois, la sensibilité relative de l'emploi féminin au cycle conjoncturel s'accroît sensiblement.

Cela étant, la crise actuelle a frappé plus durement les hommes que les femmes. Dans les pays européens de l'OCDE, au cours des 12 mois se terminant au deuxième trimestre 2009, l'emploi a chuté en moyenne de 2,9 % chez les hommes, contre seulement 0,3 % chez les femmes. Si le plus gros des pertes d'emplois concerne les hommes, c'est parce qu'elles se concentrent dans des proportions inhabituelles dans le bâtiment et le secteur manufacturier, en raison de l'éclatement de la bulle immobilière et de la chute sans précédent des échanges internationaux.

## SENSIBILITÉ AU CYCLE CONJONCTUREL POUR DIFFÉRENTS GROUPES DE TRAVAILLEURS

Moyenne nationale = 100



Ce sont l'âge et le type de contrat qui influent le plus sur la probabilité d'être affecté par une récession. Les plus vulnérables sont les jeunes et les travailleurs temporaires ; les jeunes travailleurs temporaires sont donc doublement vulnérables.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341917>

## Les jeunes sont-ils une génération sacrifiée ?

Avant la crise, le taux de chômage des jeunes avait légèrement diminué, passant de 15 % au milieu des années 90 à 13 % au milieu des années 2000, même si, comme nous l'avons indiqué, leur risque d'être au chômage était deux fois et demie supérieur à celui des 25-54 ans.

Les différences étaient également très marquées selon les pays. En Allemagne, le ratio du chômage des jeunes par rapport à celui des adultes était de 1,5, en grande partie grâce à un système d'apprentissage qui facilite la transition de l'école à l'emploi pour la plupart des jeunes. Ce ratio avoisinait 3 dans certains pays d'Europe méridionale et continentale, où environ un jeune sur cinq était au chômage, et il dépassait 4 en Suède, où la règle du « dernier entré, premier sorti » est strictement appliquée dans les licenciements. Parmi tous les facteurs permettant d'expliquer la plus grande sensibilité des jeunes actifs à la conjoncture, le principal est leur surreprésentation dans les emplois temporaires et certains secteurs sensibles au cycle conjoncturel.

Faire face à la perte d'un emploi en période de récession et à la période de chômage qui s'ensuit généralement est difficile pour tout le monde. Mais pour les jeunes défavorisés qui n'ont pas acquis les savoirs de base, ne pas arriver à trouver ou à garder un premier emploi peut avoir des conséquences à long terme que certains experts qualifient de « stigmates ». Cela signifie que la simple expérience du chômage accroît les risques de chômage dans le futur ou réduit les gains à venir, principalement à cause de la détérioration des compétences et du manque d'expérience professionnelle, ou parce que les employeurs potentiels pensent que le jeune concerné était au chômage en raison d'une productivité inférieure à celle des autres candidats. Les effets sont plus marqués sur les revenus que sur les perspectives d'emploi, en particulier lorsque la période de chômage suit immédiatement l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Au-delà de ces effets sur les revenus et l'employabilité, les périodes de chômage dans la jeunesse laissent souvent des cicatrices indélébiles en raison de leurs impacts néfastes, plusieurs années après, sur différents aspects de la vie des individus – bonheur, satisfaction au travail et santé, notamment. De plus, les périodes de chômage sont en général particulièrement destructrices pour l'individu – et pour la société – lorsque ce sont les jeunes les plus désavantagés qui perdent leur emploi.

Adopter une approche fondée sur des « engagements réciproques » est parfois efficace pour les jeunes défavorisés. En échange d'un soutien au revenu, ils s'engagent à participer à des programmes de formation, de recherche d'emploi et de placement.

Cela dit, mettre en œuvre une politique du marché du travail visant l'acquisition de compétences dans un premier temps, puis le travail, comporte des difficultés que les gouvernements ne devraient pas sous-estimer. Les programmes de formation pour les jeunes défavorisés ont fait l'objet d'évaluations au niveau international, et les résultats sont peu encourageants. En outre, quand les niveaux de chômage augmentent soudainement, il peut s'avérer difficile de mettre en place des programmes de formation en nombre et de qualité suffisants.

L'expérience du Japon au cours de ce qu'on a appelé la « décennie perdue » des années 90 illustre bien les effets durables pour la génération de jeunes entrés sur le marché du travail pendant la crise. Non seulement le chômage les a frappés de façon disproportionnée pendant cette décennie, mais beaucoup d'entre eux ont dû accepter des emplois non réguliers (temporaires et à temps partiel) même après la reprise du début des années 2000. En effet, de nombreux employeurs préféraient embaucher des jeunes fraîchement diplômés pour les postes offrant des perspectives de carrière ; les jeunes qui avaient été victimes de la crise se trouvaient ainsi pris au piège du chômage de longue durée ou subissaient des périodes répétées d'inactivité.

Les programmes de transition de l'école à l'emploi pourraient aider la génération actuelle de jeunes qui quittent l'école à prendre un bon départ. Par exemple, le Royaume-Uni a mis en place des mesures destinées à « ne pas sacrifier une génération de jeunes, ni permettre que leurs talents ne soient gaspillés » parce qu'ils perdent tout contact avec le marché du travail. Toutefois, les jeunes qui n'ont pas réussi à trouver un emploi peuvent être découragés et nourrir des doutes à propos de telles initiatives : les programmes ne devraient donc pas se contenter d'offrir un service, mais aller à la rencontre des jeunes qu'ils sont censés aider.

Cela peut notamment signifier intervenir dès que possible, pendant que les jeunes défavorisés sont encore scolarisés, pour s'assurer qu'ils bénéficient d'un soutien dans la transition de l'école à l'emploi. Les chances de succès sont plus importantes que si l'on essaie de persuader les personnes qui ont eu un parcours scolaire difficile de retourner sur les bancs de l'école pour mettre à jour leur formation et leurs compétences.

L'apprentissage pourrait également être utile. Cependant, quand l'économie ralentit, les employeurs sont plus réticents à offrir des places d'apprentissage, et certains apprentis perdent leur emploi sans avoir terminé leur formation. Les gouvernements devraient offrir des subventions pour promouvoir l'apprentissage pour les jeunes non qualifiés et mettre en place des mesures pour aider les apprentis qui ont perdu leur emploi à terminer leur formation, comme l'ont fait la France et l'Australie.

Les jeunes sont également exposés au risque de la pauvreté. Une grande partie des emplois auxquels ils accèdent ne donnent pas droit aux allocations de chômage et sont les premiers à disparaître en période de récession (notamment les emplois temporaires, saisonniers et en intérim). Plus de la moitié des pays de l'OCDE ont déjà pris des mesures pour augmenter le revenu des personnes qui perdent leur emploi en accordant des allocations de chômage plus généreuses ou en étendant la couverture. Cela peut passer par la prise en compte des périodes de stage professionnel dans le nombre de mois requis pour bénéficier de ces allocations.

De façon plus générale, le ralentissement actuel peut aussi être l'occasion de revoir certains facteurs qui tendent à pénaliser les jeunes même lorsque les choses vont bien. De nombreux employeurs ont des réticences à employer des jeunes peu qualifiés, car ils leur coûtent aussi cher que les travailleurs plus expérimentés. Près de la moitié des pays de l'OCDE dotés d'un salaire minimum légal (10 sur 21) ont un salaire minimum plus faible en dessous d'un certain âge pour faciliter l'accès des jeunes peu qualifiés à l'emploi. D'autres ont réduit considérablement les cotisations sociales versées par les employeurs pour les travailleurs à faible salaire. Une autre solution serait de favoriser les contrats d'apprentissage pour les jeunes peu qualifiés, le salaire d'apprenti étant inférieur au salaire minimum en raison de l'engagement de formation que cela implique pour l'employeur.

### **Les migrants sont particulièrement vulnérables**

Dans la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception notable des États-Unis, les migrants étaient déjà plus vulnérables au chômage que le reste de la population avant la récession. En 2006, leur taux de chômage était deux fois plus élevé que celui des autochtones en Suisse, aux Pays-Bas, en Belgique, en Autriche et dans la plupart des pays nordiques.

En période de crise, les migrants sont particulièrement vulnérables pour trois raisons. Tout d'abord, ils travaillent souvent dans les industries les plus affectées par les ralentissements économiques (et la reprise de l'activité), comme le bâtiment. Ensuite, les coûts de remplacement du personnel sont souvent considérablement moins élevés pour les travailleurs nés à l'étranger, car ils sont plus susceptibles d'avoir des contrats temporaires et une ancienneté moindre. Enfin, ils peuvent être victimes de discriminations : lorsque la population s'inquiète de son avenir et de ses moyens d'existence, le ressentiment latent à l'égard des étrangers se traduit par des appels visant à les « empêcher de voler nos emplois ».

Une quatrième caractéristique joue un rôle plus ambigu. Dans de nombreux pays européens et, dans une certaine mesure, aux États-Unis, les immigrants sont plus susceptibles d'être travailleurs indépendants. Cela peut résulter de leur intégration dans leur pays d'accueil, de leur talent d'entrepreneur et de leur désir d'indépendance, mais aussi constituer une solution de dernier recours face à la difficulté de trouver un emploi salarié. En temps de crise, leurs entreprises peuvent être davantage exposées à la faillite : elles sont en général plus petites ; elles sont souvent dans les secteurs les premiers touchés ; et lorsqu'elles s'adressent à des communautés d'immigrants, leurs clients sont davantage exposés au chômage, ce dont elles peuvent subir les répercussions.

Il peut s'écouler un certain temps avant qu'il y ait des effets perceptibles sur les tendances des migrations de travail, mais on note déjà un recul de ces migrations dans certains pays, en particulier les premiers touchés par la crise, comme l'Irlande et le Royaume-Uni. Aux États-Unis, le nombre de visas H-1B accordés (l'un des principaux visas de travail temporaires) a chuté de 16 % entre 2007 et 2008.

Remarque importante, toutes les formes d'immigration – et tous les pays – ne seront pas affectés de la même manière par la crise. Seule une partie de l'immigration est « discrétionnaire », autrement dit peut être interrompue à volonté par les gouvernements. Des accords internationaux les obligent en effet à autoriser certaines formes d'immigration, par exemple la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'UE et le groupement familial.

En 2006, l'immigration discrétionnaire de travail représentait moins de 20 % des flux migratoires totaux dans la plupart des pays de l'OCDE, et elle n'excédait pas le tiers des flux totaux dans les pays où elle était la plus élevée. Les migrations familiales constituent une part importante de l'immigration dans la zone de l'OCDE ; or, lors des ralentissements économiques, elles ont moins tendance à chuter que les migrations de travail.

La réduction des possibilités d'emploi peut décourager certains migrants potentiels, et les gouvernements durcissent également les conditions d'entrée. Certains pays ont ainsi réduit le nombre de permis accordés aux migrants temporaires de travail. En Espagne, le nombre maximum de travailleurs non saisonniers recrutés anonymement à l'étranger (*contingente*) est passé de 15 731 en 2008 à 901 en 2009. L'Italie a également réduit son contingent d'entrées de travailleurs non saisonniers de 150 000 en 2008 à zéro en 2009 (mais le contingent de travailleurs saisonniers est demeuré inchangé). Quant au Royaume-Uni, il a annoncé une réduction de 5 % du nombre de migrants qualifiés qu'il autoriserait à entrer dans le pays.

Toutefois, les pays qui encouragent traditionnellement l'immigration permanente, comme le Canada et la Nouvelle-Zélande, n'ont pas modifié leurs chiffres-cibles pour les nouveaux immigrants. Seule l'Australie a réduit son contingent d'immigrants qualifiés permanents, de 20 %, en 2009.

D'autres changements consistent à réduire les listes des professions en pénurie de main-d'œuvre, listes utilisées par certains pays pour sélectionner les immigrants. Des signes laissent également penser que certains pays renforcent leur test du marché du travail, un test largement utilisé dans la zone de l'OCDE pour s'assurer qu'aucun travailleur local ne peut occuper un poste.

La raison d'être de telles mesures est évidente. Lorsque le chômage augmente, il est souvent tentant d'essayer de réduire la taille de la population active. Pendant les récessions des années 70, de nombreux pays européens ont ainsi fermé leurs portes aux « travailleurs invités » qu'ils étaient allés chercher à l'étranger pour reconstruire leurs économies détruites après la Seconde Guerre mondiale. L'augmentation du chômage nourrit également le ressentiment à l'égard des immigrants, et il se peut que les gouvernements aient à faire face à des appels visant à réserver l'emploi aux ressortissants nationaux.

Indépendamment de la conjoncture, l'immigration de travail constitue à long terme un besoin pour de nombreux pays. L'âge moyen augmente dans les pays de l'OCDE, parfois assez rapidement, ce qui signifie qu'un nombre croissant de retraités dépendra d'actifs de moins en moins nombreux dans les années à venir. L'immigration aidera à combler ce manque, en partie ou en totalité.

En outre, les immigrants sont des employés-clés dans certains secteurs tels que les soins de santé. Il est irréaliste de croire qu'on peut les remplacer facilement en recyclant les travailleurs qui ont perdu leur emploi dans d'autres domaines d'activité. Pour de nombreux gouvernements, le défi consistera donc à concevoir des politiques permettant de réduire les flux migratoires à court terme, tout en tenant compte des besoins à long terme.

## Certains pays s'en sortent-ils mieux ?

Le ralentissement a frappé les États-Unis plus tôt que la plupart des autres pays. Depuis le début de la récession, en décembre 2007, le nombre de chômeurs y a augmenté de 7,9 millions et le taux de chômage a doublé, passant de 5 % à un sommet de 10,1 % en octobre 2009. Cependant, si le chômage a légèrement reculé entre octobre 2009 et mai 2010, ce qui suggère une stabilisation de la situation du marché du travail, le retour des chômeurs à l'emploi a peu progressé.

Dans la zone euro, le chômage est passé de 7,3 % en décembre 2007 à 10,1 % en avril 2010. En Irlande et en Espagne, l'augmentation du chômage a été considérablement plus forte, la chute marquée de la construction de logements entraînant d'importantes pertes d'emplois dans les diverses professions du secteur. Le taux de chômage est passé de 4,8 % à 13,2 % en Irlande, et de 8,8 % à 19,7 % en Espagne. En revanche, le chômage a beaucoup moins augmenté dans d'autres pays de l'OCDE, européens ou non. Par exemple, en Allemagne, le taux de chômage était un peu moins élevé en avril 2010 qu'en décembre 2007 (même s'il a légèrement augmenté au cours de l'année se terminant en octobre 2009, à la suite de la chute importante des exportations allemandes), et il était passé de 3,7 % à 5,1 % au Japon.

L'ampleur de l'augmentation du chômage varie selon les pays, et certaines de ces différences s'expliquent facilement par le degré de gravité de la récession qui les touche. Toutefois, il est surprenant que le chômage n'ait pas beaucoup augmenté dans plusieurs pays dont le PIB a été affecté de façon relativement importante, comme l'Allemagne.

Nous avons déjà évoqué la vulnérabilité des travailleurs temporaires. Dans les pays en développement, la situation est encore aggravée par le fait que de nombreuses personnes n'ont aucun contrat de travail, hormis un accord verbal. Dans certains d'entre eux, le travail informel concerne jusqu'à 60 % de la main-d'œuvre. En Inde, par exemple, le taux de chômage officiel était de 4,7 % en 2005, mais le travail informel représentait 83 % de l'emploi non agricole, autant de personnes travaillant sans protection de l'emploi, sans assurance chômage et sans droits à la retraite. En raison des pertes d'emplois dans le secteur formel, la crise est susceptible de faire monter en flèche le travail informel, d'où une dégradation des conditions de travail des plus pauvres et une diminution de leurs revenus.

### **Les économies de l'OCDE étaient-elles mieux préparées ?**

Au moment où la crise a éclaté, la zone de l'OCDE connaissait son taux de chômage le plus faible et son taux d'activité de la population d'âge actif le plus élevé depuis 1980. Cela s'explique notamment par plus d'une décennie de réformes « structurelles » du marché du travail. Ces réformes, comportant des mesures visant à dissuader les chômeurs de rester sans emploi, les encouragent à chercher du travail, par exemple en conditionnant le versement d'allocations à la recherche active d'un emploi et en réduisant la protection de l'emploi pour faciliter l'embauche et le licenciement par les employeurs.

Ces réformes structurelles ont certainement contribué à améliorer la situation sur le long terme. Cependant, en période de crise, il peut y avoir des arbitrages à faire entre les politiques les mieux à même de protéger les emplois et les revenus à court terme, d'une part, et les politiques conçues pour abréger le ralentissement, d'autre part.

Par exemple, renforcer la protection de l'emploi peut réduire l'augmentation immédiate du chômage ; mais, si cela incite les employeurs à la prudence en matière d'embauche, le chômage supplémentaire qui résulte néanmoins de la crise pourrait devenir plus durable. Les réformes structurelles passées favoriseront probablement le redressement plus rapide des économies, tout en prévenant la persistance d'un chômage élevé. Toutefois, il est tout aussi probable que certaines de ces réformes aient pu aggraver le nombre de pertes d'emplois au cours de la récession.

Quelle est la capacité des travailleurs à faire face à une période de chômage ? Les changements analysés plus haut laissent entrevoir un tableau nuancé, selon le degré auquel ils sont affectés par les tendances économiques et sociales. En raison de la croissance de l'emploi survenue avant la crise, les deux tiers des ménages des pays

de l'OCDE comptaient plus d'une personne active avant la crise. Mais un grand nombre des personnes apportant un deuxième revenu peuvent avoir un emploi vulnérable (temporaire ou à temps partiel) et peu ou pas d'accès à l'assurance chômage. Dans le même temps, le nombre de ménages comportant un seul adulte a augmenté : s'il perd son emploi, les seules sources de revenu du ménage peuvent être les prestations sociales. Là encore, les changements des dernières années présentent des avantages et des inconvénients, mais rien ne prouve qu'ils aient amélioré ou aggravé la capacité des travailleurs à faire face à la récession.

## Comment les gouvernements peuvent-ils aider les chômeurs ?

Il faut se rappeler que les entreprises embauchent même en période de récession. En février 2009, alors que la crise se faisait sentir dans toute sa vigueur, environ 4,8 millions de personnes perdaient leur emploi aux États-Unis (près de 4 % des travailleurs). Le même mois, 4,3 millions de personnes étaient embauchées. Les licenciements excédant les embauches, l'emploi total a donc bien reculé. Cependant, il est erroné de croire qu'il y a seulement des mises à pied et qu'il n'y a aucun espoir de trouver du travail. Dans la plupart des pays de l'OCDE, on trouverait probablement des entreprises rencontrant des difficultés à pourvoir des postes vacants.

Cependant, ces postes vacants sont moins nombreux, d'où une concurrence féroce en période de profonde récession. Par exemple, sur le marché du travail des États-Unis, on comptait avant la crise 1,5 demandeur d'emploi pour chaque nouvel emploi ; fin 2009, ce ratio était de 6. Certaines catégories de travailleurs peuvent se retrouver exclues du marché du travail, faute d'avoir les compétences demandées ou même les contacts nécessaires pour être informées des créations de postes. Dans certains pays, il arrive aussi que les taux de chômage ne reviennent pas à la normale après une grave récession : par exemple, la Finlande n'a pas retrouvé ses faibles taux de chômage des années 80 après la récession qu'elle a traversée au début des années 90.

Lorsque la crise a éclaté, les pays de l'OCDE disposaient déjà de divers programmes d'aide aux chômeurs. Ils étaient toutefois conçus en fonction de niveaux de chômage très inférieurs à ceux que de nombreux pays connaissent actuellement, et leur but était d'amener les chômeurs à retravailler rapidement. Outre les allocations de chômage, ces programmes aidaient habituellement les chômeurs dans leur recherche d'un emploi ou d'une formation permettant d'améliorer

leurs compétences ou d'en acquérir. Comme le nombre de chômeurs s'est envolé dans de nombreux pays, les ressources disponibles pour chaque chômeur ont chuté.

La plupart des plans de relance adoptés en réponse à la crise prévoient des fonds supplémentaires pour les programmes du marché du travail, mais, dans la plupart des cas, ils sont relativement faibles au regard de l'augmentation du chômage. Dans quelques pays, en particulier le Danemark et la Suisse, les fonds consacrés à l'aide au retour à l'emploi augmentent de façon automatique lorsque le chômage s'accroît, ce qui réduit le risque que les personnes perdant leur emploi basculent dans le chômage de longue durée ou soient totalement coupés du marché du travail.

Les budgets supplémentaires ne sont pas tout, il faut également trouver du personnel qualifié pour mettre en œuvre les programmes. Aider les demandeurs d'emploi exige des compétences élevées, et le nombre de conseillers et de formateurs disponibles peut être insuffisant. Certains pays collaborent avec des agences du secteur privé pour élargir l'aide au retour à l'emploi offerte aux chômeurs. Ces agences, dont le personnel est vraisemblablement moins occupé dans une période où la demande de main-d'œuvre est réduite, devraient faire l'objet de contrôles visant à s'assurer qu'elles n'écrément pas les travailleurs les plus employables pour leurs contrats privés, tout en faisant traîner en longueur le chômage des autres. Une façon de le prévenir consiste à concevoir des modalités de paiement comportant une prime lorsqu'elles placent leurs clients les plus difficiles.

Les gouvernements font également face à un dilemme : dans un contexte de chômage exceptionnellement élevé, dans quelle mesure devrait-on adapter les programmes d'aide ? Par exemple, les programmes de retour à l'emploi et les programmes similaires comportent un certain nombre d'exigences : ceux qui demandent de l'aide doivent prouver qu'ils cherchent activement du travail, et les prestations offertes diminuent progressivement avec le temps. Quand le nombre d'emplois offerts est loin de correspondre au nombre de demandeurs, de telles conditions peuvent sembler inutiles et injustes.

S'il est nécessaire d'appliquer ces exigences avec une certaine souplesse, il est essentiel de maintenir les services de placement de base. En réalité, les employeurs continuent à embaucher de façon significative même lors d'une profonde récession, et le service public de l'emploi devrait activement aider les chômeurs à s'adapter aux besoins des employeurs potentiels.

Il est peu probable que l'approche consistant à donner la priorité au travail fonctionne pour tous ceux qui ont perdu leur emploi. Les employeurs peuvent en effet être très sélectifs lorsque de nombreux demandeurs d'emploi se font concurrence pour un nombre réduit de postes vacants. Souvent, d'autres formes d'aide seront nécessaires pour les travailleurs peu qualifiés. En particulier, pour les plus vulnérables, il semble nécessaire de se réorienter dans une certaine mesure vers une approche privilégiant la formation, c'est-à-dire d'adopter une stratégie à plus long terme pour leur permettre d'améliorer leurs compétences ainsi que leurs chances de trouver du travail lorsque l'activité reprendra.

Les aides à l'emploi aident également à compenser les pires répercussions de la crise sur l'emploi. Elles peuvent prendre plusieurs formes. Le gouvernement peut accorder des aides aux entreprises qui créent des emplois, mais en les limitant à l'embauche de travailleurs désavantagés – la formule la plus directe. De nombreux pays ont mis en place des programmes de ce type, souvent en ciblant les jeunes, les travailleurs âgés ou les chômeurs de longue durée.

Une réduction temporaire des charges sociales patronales peut encourager les entreprises à embaucher à court terme. Il y a néanmoins des inconvénients. Des pressions considérables risquent de s'exercer pour que cette réduction s'applique à l'ensemble des emplois, et pas seulement aux emplois nouvellement créés ou à risque. Et à plus long terme, il peut être nécessaire d'augmenter les impôts pour compenser la perte de revenus due à la réduction des charges.

Les subventions à la réduction du temps de travail peuvent prévenir des pertes d'emplois et compenser les pertes de revenus. Pour être efficaces, de tels dispositifs doivent cependant être temporaires et cibler les entreprises qui connaissent une baisse passagère de leur demande ou les travailleurs pour lesquels il est difficile de trouver un autre emploi.

Face à la crise, un certain nombre de pays européens, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, ont promu de façon agressive le travail à horaires réduits, ce qui semble avoir aidé à maintenir la hausse du chômage à un niveau relativement faible par rapport à la chute marquée du PIB. C'est encourageant, mais l'expérience montre qu'il est essentiel de mettre graduellement terme à ces dispositifs dès l'amorce de la reprise ; autrement, ils deviennent un frein aux changements structurels qui s'imposent.

À moins de cibler ceux qui en ont le plus besoin, toutes les formes de subventions, en particulier les aides à l'emploi et les réductions temporaires de charges sociales, risquent de bénéficier à des personnes qui auraient de toute manière été embauchées. Par exemple, dans le cas d'aides visant l'ensemble des jeunes, les employeurs choisiraient les plus qualifiés, lesquels trouveraient un emploi dès que l'économie en créerait de nouveau, plutôt que les moins qualifiés, pourtant plus exposés au risque de chômage de longue durée que la crise accroît.

En période de récession, on recourt fréquemment aux programmes de création d'emplois dans le secteur public pour accroître l'emploi. Par exemple, les plans de relance d'un certain nombre de pays comportent des mesures axées sur les infrastructures et la « croissance verte » qui devraient rapporter un « double dividende » : réduction du chômage et contribution à la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Toutefois, l'expérience montre que les dispositifs de création directe d'emplois peuvent très difficilement assurer aux travailleurs désavantagés un retour à la stabilité de l'emploi, tout en produisant des biens et services socialement utiles.

Si l'objectif fondamental est de réinsérer les chômeurs dans des emplois productifs, il est également essentiel, en attendant, d'offrir à ceux qui ont perdu leur emploi un soutien au revenu adéquat. La crise a révélé l'existence de failles et de défauts dans les régimes d'assurance sociale, en particulier pour les travailleurs « non standard » titulaires de contrats temporaires ou de courte durée. Les gouvernements ont étendu la couverture de cette assurance et allongé la période de versement des prestations. Malgré tout, de nombreuses personnes n'en bénéficient toujours pas ; pour pouvoir aider les familles menacées de pauvreté, l'aide sociale et les dispositifs de soutien au revenu exigent des financements supplémentaires.

Les gouvernements semblent avoir tiré les leçons de leurs erreurs passées en matière de traitement du chômage. En particulier, ils ont résisté à deux tentations : encourager les départs à la retraite anticipée des travailleurs âgés qui perdent leur emploi et étendre l'accès aux régimes de maladie de longue durée et d'invalidité, pour les personnes souffrant de problèmes de santé qui perdent leur emploi.

Ces dispositifs ont lamentablement échoué dans le passé – ils condamnaient souvent les travailleurs à l'inactivité, bon gré mal gré –, et le vieillissement démographique rendra ces politiques non viables à long terme. La bonne approche consiste à s'assurer que ces groupes reçoivent un soutien au revenu adéquat, tout en bénéficiant d'une aide à la réinsertion.

De même, il est crucial d'empêcher qu'un grand nombre de jeunes soient coupés du marché du travail ou voués à des emplois peu qualifiés, mal payés et sans avenir. Ils devraient avoir accès à une formation et à d'autres services liés à l'emploi, même s'ils n'ont pas droit aux allocations de chômage.

### **Des réponses rapides, ciblées et temporaires**

Ces dernières années, les gouvernements se sont désengagés de nombreux marchés, y intervenant et les réglementant de façon moins marquée, tout en s'efforçant de favoriser la souplesse du marché du travail. Cependant, la crise actuelle montre qu'ils ont un rôle-clé à jouer lorsque les choses tournent mal. La plupart des pays de l'OCDE ont promptement doté leurs programmes du marché du travail de ressources supplémentaires, dès le début du repli, et poursuivi leurs efforts alors que les mois passaient et que la crise s'installait.

Les pressions s'exerçant pour réduire les déficits publics importants leur imposent néanmoins des choix difficiles dans l'allocation de ressources publiques devenues plus rares. Étant donné les graves effets de la crise sur le marché du travail et les risques socio-économiques qui en découlent, il y a de solides arguments en faveur des programmes du marché du travail. Mais il est essentiel de se focaliser sur les programmes efficaces et de cibler les groupes les plus exposés au risque de perdre contact avec le marché du travail.

Pour aider les travailleurs à traverser une récession profonde, il faut adopter des mesures spéciales à la fois rapides, ciblées et temporaires.

*Rapides* : Ceux qui ont perdu leur emploi et vu leurs revenus brusquement amputés ont rapidement besoin d'aide. Davantage de ressources doivent aller au soutien au revenu et aux services d'aide à la recherche d'emploi pour qu'ils puissent répondre à une demande en croissance rapide.

*Ciblées* : Comme les ressources seront limitées, il faudra les utiliser là où elles sont le plus bénéfiques. C'est évident pour le soutien au revenu, mais bien plus délicat pour les services en matière d'emploi. Les décideurs publics doivent décider s'il vaut mieux cibler ceux auxquels on peut le plus facilement trouver un emploi ou les travailleurs désavantagés dont les besoins sont beaucoup plus importants en matière de formation et d'autres types d'aide.

*Temporaires* : Les réformes structurelles du marché du travail ont contribué aux niveaux d'emploi élevés qui prévalaient avant la crise. Pour pouvoir faire face aux conditions de la récession, il faudra peut-être adapter certaines de ces pratiques, et des changements permanents peuvent se révéler nécessaires à la lumière de la crise. Toutefois, dès le début de la reprise, aucun de ces changements ne devrait perdurer s'il nuit aux perspectives de l'emploi.

## Pour en savoir plus

### OCDE

#### *Sur l'Internet*

Pour en savoir plus sur les questions liées à l'emploi, visitez [www.oecd.org/employment](http://www.oecd.org/employment).

Pour consulter les statistiques de l'OCDE, visitez <http://stats.OECD.org>.

#### *Publications*

**Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi :** Consacré à l'emploi et aux marchés du travail de la zone de l'OCDE et d'autres pays, ce rapport annuel analyse les défis immédiats posés aux politiques et formule des conseils destinés aux gouvernements de l'OCDE. Trois problématiques particulières sont abordées dans cette édition 2010 : l'impact de la crise sur l'emploi dans les économies émergentes et la réaction des politiques publiques ; les déterminants institutionnels des flux d'emploi et de main-d'œuvre ; le travail à temps partiel. Une annexe statistique offre les données les plus à jour sur l'emploi.

**Les essentiels de l'OCDE : Les migrations internationales,** Keeley, B. (2009) : Cet ouvrage s'appuie sur l'expertise incomparable de l'OCDE pour dépasser les débats rhétoriques et examiner les réalités des migrations internationales d'aujourd'hui. D'où les migrants viennent-ils et où vont-ils ? Comment les gouvernements gèrent-ils les migrations ? Comment les migrants s'en sortent-ils à l'école et sur le marché du travail ? Et les migrations sont-elles un atout ou un frein pour les pays en développement ?

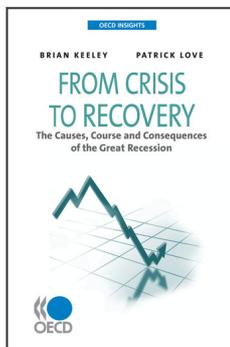
#### **Perspectives des migrations**

**internationales : SOPEMI 2010 :** Quel est l'impact de la crise sur les migrations internationales ? Comment affecte-t-elle les flux et les politiques migratoires ? Cette édition 2010 comporte deux chapitres spéciaux : les éléments déterminant les courants de l'opinion publique à l'égard des migrations ; l'impact des naturalisations sur les performances des immigrés sur le marché du travail (dans quelle mesure l'acquisition de la nationalité accroît-elle les chances de réussite ?).

**Des emplois pour les jeunes :** Chaque rapport par pays de cette série analyse le processus de transition de l'école à l'emploi, souligne les principales barrières à l'emploi des jeunes, évalue la pertinence et l'efficacité des dispositifs visant à faciliter la transition de l'école à l'emploi et présente une série de recommandations sur les politiques que devraient mener les autorités publiques et les partenaires sociaux.

#### **Autre lecture conseillée**

**Faire face à la crise de l'emploi,** site de la Réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur l'emploi et le travail ([www.oecd.org/emploi/ministerielle](http://www.oecd.org/emploi/ministerielle)) – Les ministres du Travail et de l'Emploi des pays de l'OCDE se sont réunis en septembre 2009 pour examiner comment les politiques de l'emploi et les politiques sociales peuvent aider au mieux les salariés et les familles à faible revenu à traverser la crise. Ils ont dégagé trois axes : « Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail », « Maintenir la politique d'activation pendant la crise » et « La crise de l'emploi : Quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ? »



Extrait de :

## From Crisis to Recovery

The Causes, Course and Consequences of the Great Recession

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264077072-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

Keeley, Brian et Patrick Love (2010), « Les impacts sur l'emploi », dans *From Crisis to Recovery : The Causes, Course and Consequences of the Great Recession*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264079489-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).