

## Chapitre 1

# Sortir de la crise de l'emploi

*Ce chapitre met à jour l'analyse de l'incidence de la récession de 2008-09 sur le marché du travail présentée dans l'édition 2009 des Perspectives de l'emploi, ainsi que les actions entreprises face à la crise de l'emploi qui en a résulté. Le taux de chômage dans la zone OCDE a atteint en mars 2010 son plus haut niveau (8.7 %) depuis la Seconde Guerre mondiale et approche probablement de son pic, mais il ne devrait reculer que lentement. Le tassement général du marché du travail excède le taux de chômage conventionnel et, lorsqu'on prend en compte les personnes qui souhaitent travailler mais ne trouvent pas d'emploi et les employés à temps partiel non choisis, on obtient un chiffre plus de deux fois plus élevé. L'impact du recul de la production sur le chômage varie très largement d'un pays de l'OCDE à l'autre, selon que les employeurs ont privilégié les licenciements ou le partage du travail. Le rôle des diminutions du temps de travail dans l'ajustement du facteur travail est particulièrement important dans de très nombreux pays, en partie du fait des dispositifs publics de chômage partiel, lesquels ont permis de préserver un grand nombre d'emplois, du moins à court terme. Les pouvoirs publics continuent également de renforcer les garanties de revenu et les aides à la réinsertion des chômeurs en 2010, mais ils doivent désormais faire des choix difficiles et déterminer à quel rythme supprimer ces mesures dans le contexte d'une reprise encore incertaine et de pressions budgétaires croissantes. Une des grandes priorités doit être d'obtenir une reprise riche en emplois tout en limitant les effets d'hystérèse en matière de chômage et d'activité.*

## Introduction

Les ministres de l'emploi et du travail des pays de l'OCDE se sont réunis à Paris les 28 et 29 septembre 2009 – avec leurs homologues de plusieurs autres pays – pour réfléchir à la meilleure façon de faire face à la crise de l'emploi engendrée par la récession de 2008-09<sup>1</sup>. Ils ont admis que la gravité de la récession appelait des actions décisives et d'ampleur, et ont approuvé un ensemble de lignes directrices générales visant les politiques du marché du travail et la politique sociale destinées à limiter le coût social de la récession tout en favorisant le retour à une croissance économique saine<sup>2</sup>. À l'occasion de la réunion, les ministres ont indiqué que leurs gouvernements avaient pris de multiples mesures pour soutenir la demande globale tout en développant les filets de protection sociale et les services de retour à l'emploi pour venir en aide aux travailleurs frappés par le chômage. Comme il planait encore beaucoup d'incertitudes sur la façon dont la situation économique mondiale évoluerait et qu'on ne savait pas quelles mesures publiques se révéleraient les plus efficaces, les ministres ont demandé à l'OCDE de continuer à suivre les évolutions sur les marchés du travail et les réponses des politiques publiques durant la crise et durant la phase de reprise, afin d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des diverses mesures prises dans différents domaines. Le présent chapitre rend compte de l'exercice de suivi en cours<sup>3</sup>.

Ce chapitre est divisé en cinq sections. La section 1 met à jour l'analyse des conséquences de la récession de 2008-09 sur le front de l'emploi qui était présentée dans l'édition 2009 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (OCDE, 2009a). Étant donné que la reprise économique reste fragile, il importe aussi de prendre pleinement la mesure du tassement du marché du travail que la récession a provoqué et qu'il faut résorber le plus rapidement possible durant la reprise. Il se dégage clairement de la section 1 que les marchés du travail nationaux ont réagi très différemment à la récession de 2008-09. Cela reflète, en partie, des différences en termes de gravité du choc négatif sur la demande globale. Cependant, il y a aussi eu des différences nettes, d'un pays à l'autre, dans les pertes d'emplois et dans l'ampleur de la montée du chômage, alors que le recul du PIB réel était comparable, ce qui donne à penser qu'une bonne combinaison des politiques et des institutions peut notablement réduire la vulnérabilité des travailleurs face au chômage conjoncturel. La section 2 analyse cette question en détail, en soulignant les différentes marges de manœuvre dont disposent les employeurs pour ajuster le facteur travail face au recul de la demande de produits, et établit des parallèles avec des récessions antérieures. Les employeurs d'un grand nombre de pays ont fait davantage appel à des mesures de lissage de l'emploi après la dernière contraction cyclique de la demande (mesures de « rétention de main-d'œuvre ») que lors des récessions précédentes. Si des mesures accrues de lissage de l'emploi amortissent les hausses du chômage, la section 2 montre qu'elles entraînent également des baisses plus marquées du nombre moyen d'heures travaillées et/ou de la productivité horaire, et qu'elles ont donc des effets complexes sur le coût global de la récession. Le degré de rétention de la main-d'œuvre devrait également avoir des implications importantes sur la répartition des coûts de la récession entre toutes les

catégories de la main-d'œuvre ainsi que pour la vigueur de la création d'emplois durant la reprise, mais ces questions sortent du champ d'études du présent chapitre.

Les sections 3 à 5 examinent la réponse des politiques du marché du travail et des politiques sociales à la récession de 2008-09, actualisant l'analyse présentée l'an passé. La section 3 est un résumé des réponses des gouvernements à un nouveau questionnaire CE-OCDE sur leurs politiques face à la récession et la façon dont elles ont évolué entre 2009 et 2010<sup>4</sup>. Autant qu'il est possible avec les données limitées actuelles, l'efficacité des différentes mesures est examinée, notamment la façon dont les mesures de soutien aux revenus et les services de retour à l'emploi ont été intensifiés face à l'augmentation, souvent forte et rapide, du nombre des demandeurs d'emploi qui avaient besoin d'être aidés. La section 4 analyse l'impact des dispositifs publics de chômage partiel, qui ont été largement utilisés au cours de la récession de 2008-09, et de la place particulièrement importante de l'ajustement total du facteur travail, qui a pris la forme d'une diminution du nombre moyen d'heures travaillées dans de nombreux pays. L'une des questions clés, dans cette section, est de savoir dans quelle mesure ces aides ont contribué à préserver des emplois qui, sinon, auraient disparu durant la récession. La section 5 analyse les politiques susceptibles de réduire les effets de persistance sur le marché du travail, notamment les mesures destinées à accroître la création nette d'emplois au début de la phase de reprise et à réduire les effets d'hystérèse en matière de chômage et d'activité, négatifs pour les taux d'emploi et la production potentielle à moyen terme.

## Principaux résultats

- *Partant de 5.8 % fin 2007, son point le plus bas depuis 28 ans, le taux de chômage dans la zone OCDE atteignait 8.7 %, son plus haut niveau depuis la Seconde Guerre mondiale, au premier trimestre de 2010, soit un accroissement du nombre de chômeurs de plus de 17 millions de personnes.* Les dernières prévisions économiques de l'OCDE indiquent que le chômage a atteint son pic, mais ne reculera que lentement, pour être encore supérieur à 8 % à la fin 2011<sup>5</sup>. Si ces prévisions se révèlent exactes, cela signifierait que l'impact de la récession de 2008-09 sur le chômage serait comparable à celui de la plus grave récession de l'après-guerre, à savoir celle qui a suivi le premier choc pétrolier de 1973.
- *Le chômage a nettement plus augmenté dans certains pays que dans d'autres et les différences dans l'ampleur de la baisse du PIB réel n'expliquent pas entièrement cette hétérogénéité.* Les pertes d'emplois ont été inhabituellement importantes par rapport à la baisse de la production dans quelques pays où l'explosion puis l'effondrement du marché immobilier ont largement contribué à la récession, notamment en Espagne, aux États-Unis et, dans une moindre mesure, en Irlande (où le recul de la production a également été particulièrement marqué). Par contre, la réaction de l'emploi à la contraction de la production a été inhabituellement modérée dans un plus grand nombre de pays, notamment l'Allemagne, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas et la République slovaque, où un vif recul des exportations a été un facteur déterminant du ralentissement de l'activité économique.
- *Les pertes d'emplois ont touché de manière plus importante certaines catégories de main-d'œuvre et certaines branches d'activité.* Dans la plupart des cas, les configurations ont été conformes à ce qui avait été observé au cours des récessions passées (les pertes d'emplois ont par exemple été largement supérieures à la moyenne pour les travailleurs du secteur du bâtiment, les travailleurs temporaires, les actifs peu qualifiés et les

jeunes). Cependant, la récession de 2008-09 a été inhabituelle en ce sens que l'emploi s'est nettement plus contracté pour les hommes que pour les femmes, probablement en raison du profil sectoriel de la récession (pertes d'emplois particulièrement importantes dans les industries extractives, les industries manufacturières et le bâtiment). La poursuite de la croissance de l'emploi pour les travailleurs âgés durant la récession marque aussi une rupture avec le passé.

- *Le tassement général du marché du travail engendré par la récession dépasse largement l'augmentation du taux de chômage conventionnel*, du fait de l'accroissement du nombre des personnes qui, bien que souhaitant travailler, restent en dehors de la vie active parce qu'elles estiment qu'elles ne trouveront pas de travail, et de la réduction du volume d'heures de travail effectuées par les actifs occupés. Pour la zone OCDE à la fin 2009, le nombre total des personnes en marge du marché du travail et sous-employées dépassait celui des chômeurs.
- *Les écarts entre pays du point de vue de l'importance relative de l'ajustement de la demande de main-d'œuvre en termes d'emploi et d'heures travaillées expliquent en grande partie l'hétérogénéité dans la progression du chômage durant la récession*. La réduction du nombre d'heures travaillées a joué un grand rôle au Japon et dans plusieurs pays européens comme l'Allemagne, l'Autriche et la République slovaque. Ce phénomène de « rétention de main-d'œuvre » par les entreprises a limité le coût social de la récession en terme d'augmentation du chômage, mais elle soulève aussi des questions quant au risque d'une reprise sans emplois, en particulier dans les pays où la baisse du nombre d'heures travaillées s'est accompagnée d'une nette réduction de la productivité horaire. Par exemple, les PIB de l'Allemagne et du Japon pourraient s'accroître de plus de 7 % sans aucune hausse de l'emploi si les heures travaillées par employé et la productivité horaire retrouvent leurs niveaux d'avant la crise.
- *L'importance relative des marges d'ajustement en termes d'emploi et d'heures travaillées reflète des différences dans la nature du choc, dans la structure de l'économie et dans les institutions du marché du travail*. Les phases plus courtes et moins profondes de ralentissement de l'activité tendent à aller de pair avec des ajustements comparativement plus marqués en termes d'heures travaillées. En outre, les différences concernant le type d'entreprises peuvent expliquer en partie les différences observées dans l'ajustement selon les pays dans la mesure où la rétention de main-d'œuvre varie selon la taille de l'entreprise, le niveau d'endettement et l'intensité technologique. Les institutions du marché du travail ayant une influence sur le dosage entre les réductions du temps de travail et des emplois interviennent dans la réglementation relative à la protection de l'emploi et aux ajustements du temps de travail (par exemple, les règles s'appliquant aux heures supplémentaires, au calcul de la durée moyenne du temps de travail et au travail à temps partiel).
- *Même si la reprise économique a commencé au second semestre 2009 dans la majorité des pays de l'OCDE, la plupart des gouvernements, d'après leurs réponses à un nouveau questionnaire envoyé début 2010, comptent augmenter ou, au moins, maintenir constant le niveau des ressources consacrées à l'indemnisation du chômage et à l'aide au retour à l'emploi, en 2010, comparé au niveau des dépenses en 2009*. Cependant, les pays où les déficits publics sont particulièrement lourds et où l'on pense que le taux de chômage, déjà élevé, devrait rester stable ou décroître sont davantage susceptibles d'envisager de revenir sur certaines des hausses de dépenses qui avaient été décidées en réponse à la crise.

Nombre des mesures prises à l'occasion de la crise vont venir à expiration, souvent à la fin de 2010 ou au début de 2011. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les mesures d'extension de la couverture de l'indemnisation du chômage ou d'augmentation de la générosité des prestations et des mesures destinées à stimuler la demande de main-d'œuvre, notamment les mesures ayant consisté à développer les systèmes d'indemnisation du chômage partiel.

- *Les dépenses au titre des allocations chômage ont augmenté à peu près au rythme de l'augmentation du nombre des chômeurs, jouant ainsi leur rôle de stabilisateur automatique.* Davantage que pendant les récessions précédentes, les gouvernements des pays de l'OCDE ont aussi intensifié les dépenses et la participation à divers programmes actifs du marché du travail (PAMT), qui ont pour but d'aider les chômeurs à retrouver un emploi ou à améliorer leur employabilité. Les effectifs du service public de l'emploi (SPE) ont été nettement accrus dans un certain nombre de pays : ils ont augmenté de plus d'un tiers au Japon. La participation aux dispositifs de chômage partiel a aussi nettement augmenté dans un certain nombre de pays dont l'Allemagne, le Japon, l'Italie et la Turquie. Malgré ces hausses, le volume des services relevant des PAMT n'a pas augmenté aussi rapidement que le nombre des chômeurs.
- *Les dispositifs publics de chômage partiel ont joué un rôle important pour préserver les emplois pendant la crise dans un certain nombre de pays, même si des réductions sensibles du nombre d'heures travaillées ont également été obtenues par des diminutions des heures supplémentaires, l'annualisation et des initiatives des employeurs.* De nouvelles estimations de l'OCDE indiquent que l'impact sur l'emploi des dispositifs publics de chômage partiel a été particulièrement fort en Allemagne et au Japon, 200 000 et près de 400 000 emplois ayant respectivement été sauvés jusqu'au 3<sup>e</sup> trimestre 2009, il a été également important en Belgique, en Finlande et en Italie. Ces estimations sont légèrement inférieures à celles des participants en équivalent plein-temps aux plans de chômage partiel, ce qui donne à penser que les dispositifs publics de chômage partiel soutiennent certains emplois qui auraient été maintenus même sans subvention – l'effet d'aubaine semble néanmoins modeste par rapport à d'autres types d'aides à l'emploi. L'incidence bénéfique du chômage partiel s'est limitée aux effectifs permanents, creusant ainsi encore davantage le fossé avec les travailleurs temporaires et à temps partiel. La zone OCDE étant tout juste en train de sortir de la crise, il est trop tôt encore pour déterminer l'impact du recours intensif aux dispositifs de chômage partiel sur la progression de l'emploi pendant la reprise et sur les restructurations économiques à plus long terme. Pour que ces mécanismes ne deviennent pas des obstacles à la reprise, il faut que les mesures favorisant le chômage partiel appliquées pendant la crise soient progressivement supprimées à mesure que la reprise s'affirme.
- *Il faudrait attacher une haute priorité aux efforts visant à éviter le plus possible que le tassement marqué du marché du travail ne perdure pendant la reprise et au-delà.* Les aides marginales à l'emploi, qui sont versées pour les hausses nettes du nombre d'emplois, semblent pouvoir stimuler les créations d'emploi durant les premières phases de la reprise pour un coût relativement modeste par rapport à des aides plus générales en faveur de l'emploi. Un certain nombre de pays ont introduit ce type de dispositif pour réagir à la crise actuelle (Hongrie, Irlande, Portugal et Turquie, par exemple), tandis que plusieurs autres pays ont continué d'appliquer les dispositifs existants. Il importe aussi d'éviter le plus possible les effets d'hystérèse sur le marché du travail car les graves récessions précédentes ont entraîné une hausse du taux de chômage structurel et abaissé le taux

d'activité tendanciel. Les mesures prises en matière d'emploi face à la crise et les réformes structurelles qui avaient été introduites avant la crise dans de nombreux pays, permettent d'espérer que les effets de persistance de la récession de 2008-09 seront moins graves que celles observées à la suite des crises profondes qui ont marqué les trois dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle.

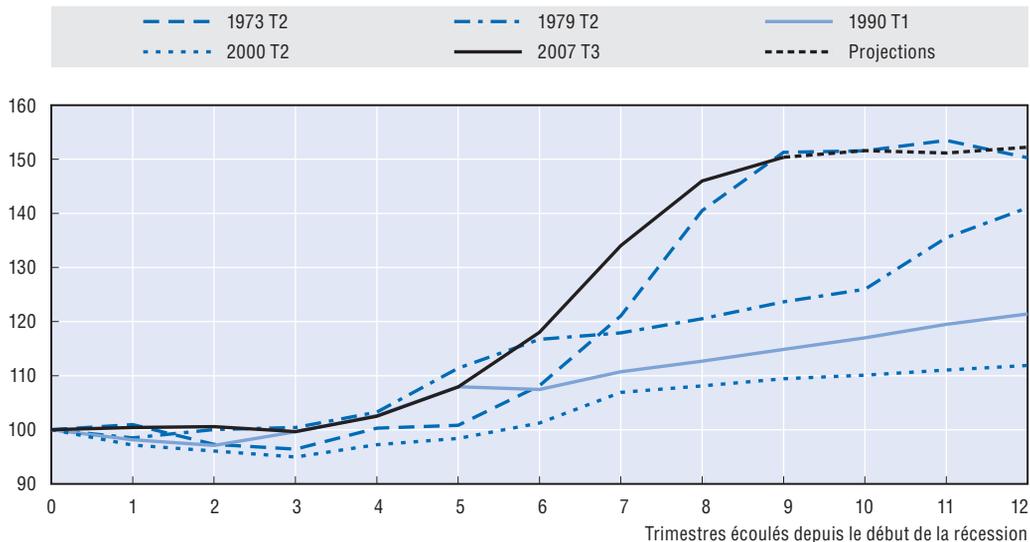
## 1. Aperçu de l'impact de la récession sur le marché du travail<sup>6</sup>

### 1.1. Quelle a été sa gravité?

Il est probable qu'au bout du compte, l'impact global de la récession de 2008-09 sur le marché du travail sera comparable à celui de la récession la plus grave de l'après-guerre, c'est-à-dire celle qui a suivi le premier choc pétrolier de 1973. Partant de 5,6 % fin 2007, son point le plus bas depuis 28 ans, le taux de chômage dans la zone OCDE a atteint 8,5 % au premier trimestre 2010, soit un accroissement du nombre des chômeurs de 17 millions de personnes<sup>7</sup>, ce qui représente une hausse du taux de chômage d'un peu plus de 50 %, dont l'ampleur et l'évolution chronologique sont très similaires à celles observées au cours des neuf premiers trimestres de la crise résultant du premier choc pétrolier (graphique 1.1). La hausse proportionnelle du taux de chômage dans l'ensemble de la zone OCDE a été inférieure et moins rapide lors d'autres récessions d'après-guerre, notamment celle ayant suivi le second choc pétrolier et celle ayant débuté en 1990<sup>8</sup>. Selon les dernières projections de l'OCDE, qui remontent à mai 2010, le nombre de chômeurs devrait atteindre 8,6 % au 3<sup>e</sup> trimestre 2010 puis diminuer lentement, tout en restant au dessus de la barre des 8 % à la fin 2011. Si ces prévisions devaient se confirmer, l'incidence de la récession de 2008-09 sur le

Graphique 1.1. **Comparaison de l'évolution du taux de chômage pendant cette récession et lors de récessions précédentes<sup>a, b</sup>**

Indice base 100 = taux de chômage dans la zone OCDE au cours du pic conjoncturel précédent, données trimestrielles



a) Les chiffres du chômage utilisés dans ce graphique se fondent sur les définitions nationales puisque c'est ce concept qui est utilisé dans les projections économiques de l'OCDE. Pour certains pays, ils peuvent être différents des chiffres du chômage harmonisés utilisés au graphique 1.2.

b) Par définition, les récessions débutent au moment du pic conjoncturel précédent de l'écart de production dans la zone OCDE.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

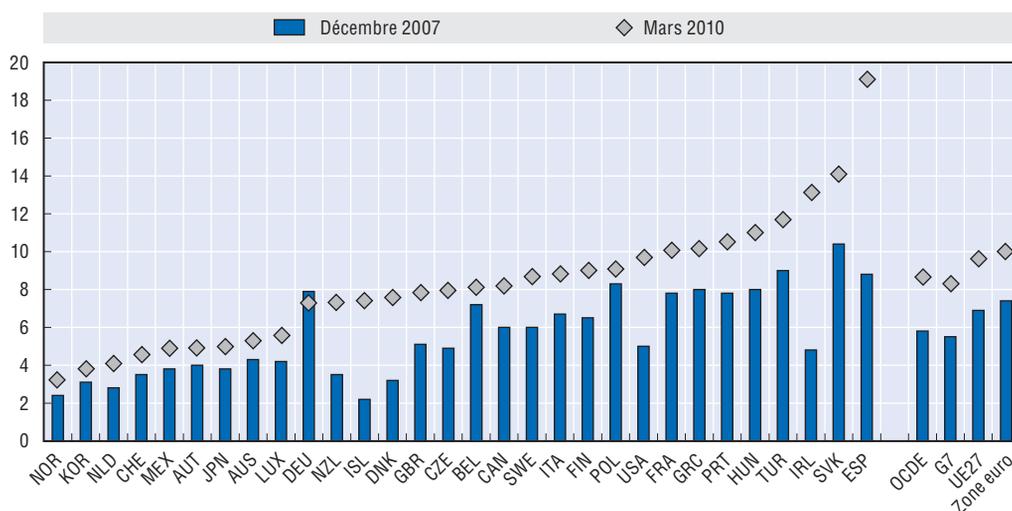
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293695>

taux de chômage moyen dans la zone OCDE serait analogue à celle de la récession précédente, la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. Si cette perspective représente un défi majeur pour la politique de l'emploi, en particulier au regard des pressions croissantes auxquelles les États font face en vue d'assainir les dépenses publiques, elle est moins sombre que ce que la chute de la production laissait présager (voir section 2).

Même si le pic de chômage a été atteint, les projections de l'OCDE indiquent que la reprise ne sera probablement pas suffisamment vigoureuse pour résorber rapidement les niveaux actuellement élevés de tassement du marché du travail. De fait, le niveau de tassement est supérieur à la hausse du chômage car le nombre d'heures travaillées a été réduit pour les actifs toujours occupés tandis que les autres travailleurs potentiels se sont retirés (ou sont restés en dehors) du marché du travail à cause de perspectives d'emploi médiocres. Les estimations concernant ces autres formes de tassement sont étudiées dans la suite de cette section, après une analyse plus complète de l'impact de la récession sur les mesures classiques de l'emploi et du chômage.

L'augmentation du taux de chômage de 2.9 points de pourcentage pour la zone OCDE dans le sillage de la récession de 2008-09 masque des impacts très divergents sur les différents marchés nationaux du travail (graphique 1.2). La progression du chômage a été particulièrement forte en Espagne et en Irlande, respectivement un peu plus de 10 et 8 points de pourcentage. Le Danemark, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque et les États-Unis ont connu également une augmentation importante du chômage. À l'autre extrémité, le taux de chômage allemand a été, en mars 2009, inférieur de 0.6 point de pourcentage à son niveau de décembre 2007, bien qu'il ait progressé de 0.6 point de pourcentage entre décembre 2008 et juin 2009, ce qui a en partie annulé les baisses antérieures et postérieures. Le taux de chômage a augmenté dans tous les autres pays, mais l'augmentation a été inférieure à un point de pourcentage en Autriche, en

**Graphique 1.2. L'incidence sur le chômage diffère largement d'un pays à l'autre**  
Taux de chômage harmonisés de l'OCDE en pourcentage de la population active<sup>a</sup>, décembre 2007-mars 2010<sup>b</sup>



a) Toutes les données sont corrigées des variations saisonnières.

b) Décembre 2009 pour la Grèce et la Turquie; janvier 2010 pour la Norvège et le Royaume-Uni; T4 2009 pour la Nouvelle-Zélande et la Suisse, et T1 2010 pour l'Islande (les données sur les taux de chômage harmonisés de l'OCDE ne sont pas disponibles mensuellement pour ces trois derniers pays).

Source : Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293714>

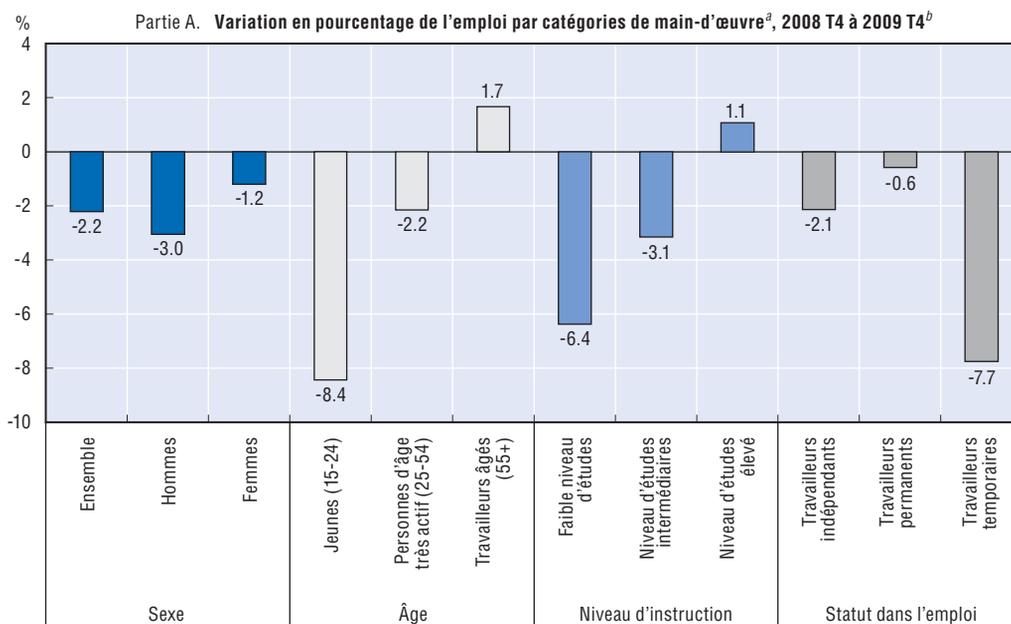
Belgique, en Norvège et en Pologne<sup>9</sup>. Les raisons expliquant ces évolutions très disparates du nombre de chômeurs dans les différents pays de l'OCDE seront étudiées en détail ci-après. Avant d'examiner cette question, des informations complémentaires seront fournies sur les catégories de la population active touchées par la récession et sur les différentes formes que cet impact a prises pour les travailleurs.

Comme lors des récessions passées, les pertes d'emplois ont été relativement plus importantes pour certaines catégories de main-d'œuvre que pour d'autres<sup>10</sup>. Les jeunes et les titulaires de contrats de travail temporaires, deux groupes qui se chevauchent très largement, ont été particulièrement touchés par la récession de 2008-09 (graphique 1.3, partie A). En moyenne dans la zone OCDE, l'emploi a chuté d'environ 8 % pour ces deux groupes, soit près de quatre fois plus que pour l'emploi global<sup>11</sup>. Les taux de chômage des jeunes sont souvent relativement élevés mais, dans certains pays, ils ont atteint de très hauts niveaux. En Espagne par exemple, plus de 40 % des jeunes sur le marché du travail étaient sans emploi en 2009. Pour les travailleurs d'âge actif, la situation était bien différente, avec un recul de leur taux d'emploi d'un peu plus de 2 % dans la zone OCDE, tandis que l'emploi des travailleurs plus âgés progressait de près de 2 %. S'agissant du risque de perte d'emploi, l'écart entre travailleurs temporaires et travailleurs permanents était également très important, tandis que pour les travailleurs indépendants, la baisse du taux d'emploi était à peu près égale au taux national. Les jeunes et les travailleurs précaires ont été particulièrement touchés par les récessions passées, avec des sensibilités conjoncturelles supérieures à celles de l'emploi total de 80 à 107 % (graphique 1.3, partie B). Dans les récessions passées, l'emploi des travailleurs âgés a été à peu près aussi conjoncturel que l'emploi global; la progression de l'emploi observée cette fois pour cette catégorie constitue donc un écart notable par rapport aux schémas historiques. Dans certains pays, ce fait nouveau pourrait refléter, du moins pour partie, une réponse en termes d'offre de travail aux pertes importantes d'épargne-retraite subies suite à la crise (Coile et Levine, 2009; Gustman et al., 2010; OCDE, 2009g, h), mais également moins de possibilités de départ en retraite anticipée dans les régimes nationaux de retraite et de protection sociale.

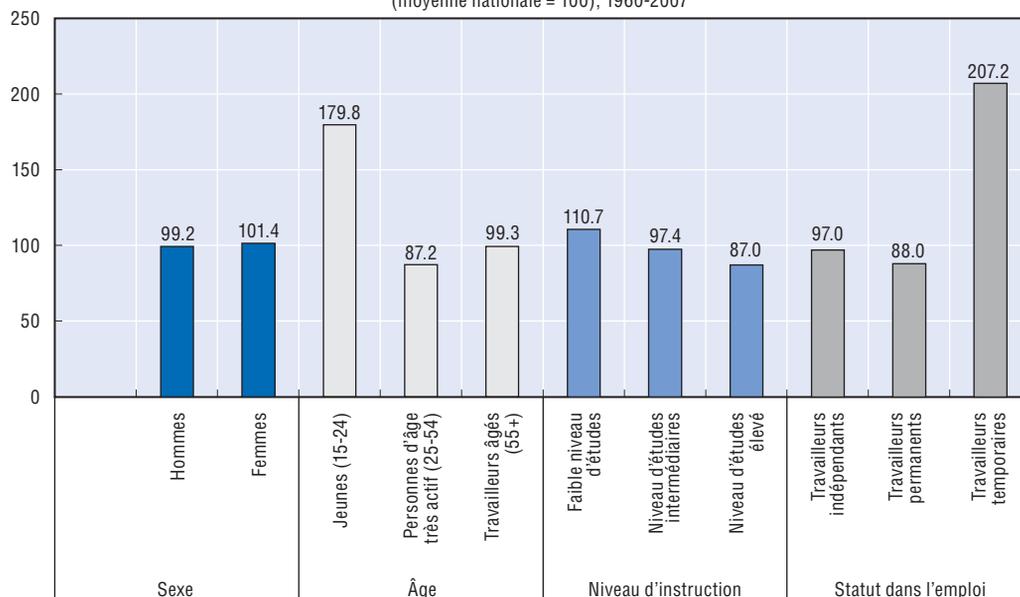
Comme lors de récessions passées, les pertes d'emplois ont été nettement plus importantes pour les actifs les moins qualifiés (6.4 %, soit presque trois fois le taux global). Elles ont été également supérieures à la moyenne pour les actifs moyennement qualifiés et les hommes – deux groupes qui étaient auparavant à peu près aussi conjoncturels que l'emploi global. Cela reflète probablement la composition sectorielle du choc négatif de la demande globale, en particulier celui associé à la baisse sans précédent des échanges mondiaux qui a démarré fin 2008 (Baldwin, 2009) et qui a particulièrement touché les travailleurs moyennement qualifiés du secteur des biens durables, qui sont aussi souvent des hommes. La forte contraction de l'activité de construction dans les pays où la bulle des prix de l'immobilier a explosé a probablement accru la relative vulnérabilité des hommes aux pertes d'emplois. L'emploi a également fortement diminué dans les mines et carrières, autre secteur dans lequel les hommes sont surreprésentés.

Les pertes d'emplois ont été particulièrement importantes dans les mines et carrières, le secteur manufacturier et le bâtiment (graphique 1.4, partie A). Historiquement, l'emploi dans ces secteurs a été sensiblement plus conjoncturel que l'emploi total, mais l'impact relatif sur l'activité minière et manufacturière semble avoir été plus fort lors de la récession de 2008-09 que ne le laissaient prévoir les récessions antérieures (graphique 1.4, partie B)<sup>12</sup>. Comme mentionné ci-dessus, l'impact inhabituel sur l'emploi du secteur

**Graphique 1.3. Certaines catégories de main-d'œuvre sont particulièrement touchées, tandis que les femmes, les actifs plus âgés et les actifs hautement qualifiés s'en sortent mieux**



Partie B. Sensibilité relative face au cycle conjoncturel de l'emploi total par catégories de main-d'œuvre (moyenne nationale = 100), 1960-2007<sup>c</sup>



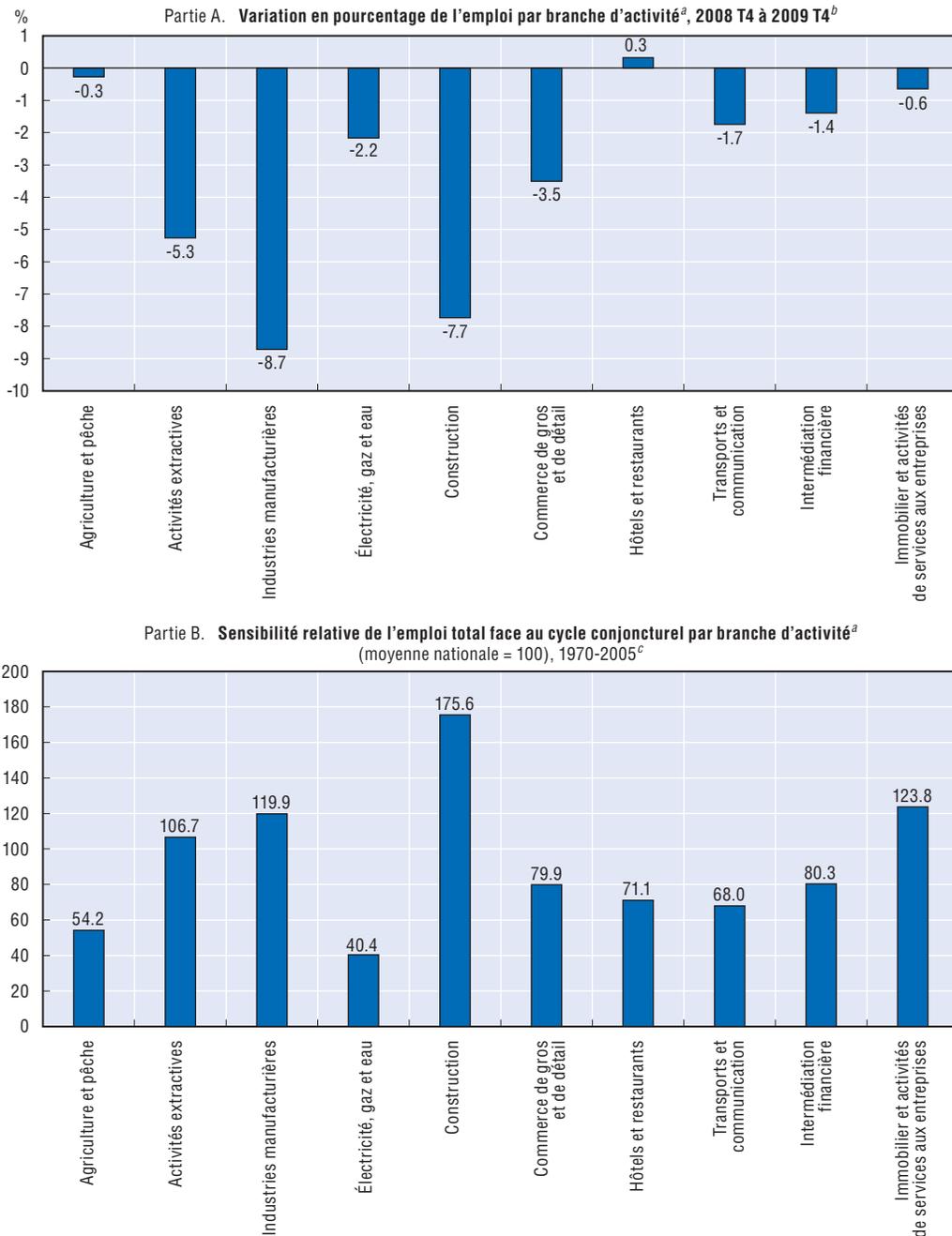
a) Moyennes non pondérées à partir des pays suivants : Allemagne, Australie, Belgique, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède pour le sexe et les groupes d'âge; Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède pour le niveau d'études; et enfin, Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni pour la situation au regard de l'emploi.

b) Les données associées à la situation au regard de l'emploi portent sur la période T2 2008 à T2 2009.

c) Des séries chronologiques annuelles plus courtes sont utilisées pour certains pays et certaines catégories de main-d'œuvre (voir OCDE, 2009e, annexe 1.A3 pour plus de détails sur la couverture des échantillons et la méthode).

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) et sources nationales pour la partie A; et estimations de l'OCDE à partir de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) pour le sexe, l'âge et la situation au regard de l'emploi et à partir de la base de données EUKLEMS pour le niveau d'études dans la partie B.

Graphique 1.4. Certains secteurs ont été plus durement touchés que d'autres, mais pour la plupart, sans rupture avec les schémas précédents



a) Classement des secteurs selon la CITI au niveau à un chiffre.

b) Moyennes non pondérées pour les pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

c) Des séries chronologiques annuelles plus courtes sont utilisées pour certains pays et certains secteurs. Voir OCDE (2009e), annexe 1.A3 pour plus de détails sur la couverture des échantillons et la méthode.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE), d'Eurostat pour les pays de l'Union européenne et de sources nationales pour les autres pays de l'OCDE pour la partie A; et estimations de l'OCDE à partir de la base de données EUKLEMS pour la partie B.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293752>

manufacturier est probablement lié à l'effondrement des échanges. Les pertes d'emplois relativement importantes du secteur minier reflètent probablement le boom des produits de base, qui a connu un pic durant l'été 2008 avant que les prix ne s'effondrent. On peut peut-être s'étonner, au vu des turbulences dans ces secteurs durant la récession, que le secteur bancaire et l'immobilier n'aient pas enregistré des pertes d'emplois particulièrement importantes dans la zone OCDE, et que le secteur du bâtiment, pourtant durement touché, se soit conformé aux schémas précédents.

### **1.2. Quelle a été la gravité de cette crise selon les mesures moins conventionnelles du tassement du marché du travail?**

Pour se faire une idée plus complète de la manière dont la récession de 2008-09 a affecté les travailleurs, il est utile de compléter les statistiques conventionnelles de l'emploi et du chômage par des mesures supplémentaires du tassement du marché du travail. Ainsi, l'une des questions clés qui se pose actuellement aux responsables des politiques publiques est de savoir quel niveau de croissance en termes d'emploi et d'heures travaillées il faudra atteindre durant la phase de reprise pour rétablir sur le marché du travail des conditions analogues à celles qui prévalaient avant la crise. Pour évaluer l'ampleur de ce défi, il faut prendre en compte des facteurs supplémentaires, tels que l'évolution du nombre moyen d'heures travaillées et les taux d'activité.

Le tableau 1.1 fournit des estimations du niveau d'emploi qu'il aurait fallu afficher au quatrième trimestre 2009 pour avoir la même proportion de la population d'âge actif occupée qu'au début de la récession. L'estimation du « déficit d'emplois » pour la zone OCDE est proche de 18 millions, soit 3.3 % de l'emploi<sup>13</sup>. Le déficit d'emplois dépasse la hausse du nombre de chômeurs de 5 % seulement dans toute la zone OCDE, en raison d'une réduction moyenne modeste des taux d'activité (voir ci-dessous) et d'une faible augmentation de la taille de la population d'âge actif<sup>14</sup>. Les estimations du déficit d'emplois modifient également quelque peu les comparaisons nationales concernant le défi auquel sont confrontés les décideurs. En Irlande, par exemple, ce déficit est sensiblement plus élevé qu'en Espagne (17 % contre 11 %), bien que le taux de chômage irlandais ait un peu moins progressé que le taux espagnol (cf. graphique 1.2). Comme nous l'indiquerons un peu plus loin, cela reflète, dans une large mesure, des différences dans la manière dont les taux d'activité ont réagi à l'aggravation de la situation économique, à savoir baisse en Irlande mais hausse en Espagne. Il reflète aussi probablement l'impact de la récession économique sur les schémas migratoires pour l'Irlande<sup>15</sup>.

La reprise est-elle susceptible de générer une création (nette) d'emplois suffisante pour combler rapidement ces déficits d'emplois? Selon les projections les plus récentes de l'OCDE (publiées en mai 2010), la reprise sera probablement trop timide dans la plupart des pays pour rétablir rapidement les niveaux de performance en matière d'emploi antérieurs à la crise dans la plupart des pays. Comme le montre la dernière colonne du tableau 1.1, les projections actuelles impliquent qu'au quatrième trimestre 2011, le déficit d'emplois de la zone OCDE sera de 2.7 %. Sa diminution devrait aussi être inégale. Alors qu'aux États-Unis, le déficit, actuellement de 7.6 %, devrait diminuer lentement pour s'établir 5.5 %, dans de nombreux pays européens, il devrait enregistrer une nouvelle progression, et passer dans la zone Euro de 2.6 % à 3.1 %<sup>16</sup>. Cet exercice donne à penser que l'une des grandes priorités des politiques publiques est de créer les conditions d'une croissance plus vigoureuse de l'emploi pendant la reprise, de manière à éviter une longue période de fort tassement du marché du travail. La conjugaison d'un rebond plus rapide du PIB et d'une intensité

Tableau 1.1. **Combien d'emplois faut-il pour revenir aux taux d'emploi antérieurs à la crise?**

	Augmentation du chômage T4 2007-T4 2009 (milliers)	Déficit d'emplois au T4 2009 par rapport au T4 2007 <sup>a</sup>			Déficit d'emplois projeté <sup>a</sup> au T4 2011
		Niveau (milliers)	En pourcentage de l'augmentation du chômage	En pourcentage de l'emploi actuel au T4 2009	En pourcentage de l'emploi projeté au T4 2011
	(1)	(2)	(3) = (2) / (1)	(4)	(5)
<b>OCDE</b>	<b>16 923</b>	<b>17 797</b>	<b>105.2</b>	<b>3.3</b>	<b>2.7</b>
<b>G7</b>	<b>10 998</b>	<b>13 221</b>	<b>120.2</b>	<b>3.9</b>	<b>3.0</b>
<b>Union européenne</b>	<b>5 396</b>	<b>4 555</b>	<b>84.4</b>	<b>2.3</b>	<b>2.7</b>
<b>Zone euro</b>	<b>3 915</b>	<b>3 651</b>	<b>93.3</b>	<b>2.6</b>	<b>3.1</b>
Australie	158	148	93.8	1.4	-0.1
Autriche	35	-18	..	-0.4	-0.5
Belgique	46	45	97.2	1.0	2.2
Canada	473	511	107.9	3.0	1.5
République tchèque	136	107	78.3	2.2	2.3
Danemark	111	153	137.7	5.5	4.7
Finlande	54	97	177.8	4.0	4.3
France	629	496	78.9	1.9	2.0
Allemagne	-250	-464	..	-1.2	-0.4
Grèce	117	50	43.2	1.1	7.1
Hongrie	117	111	95.0	3.0	2.2
Islande	9	12	136.2	7.0	7.0
Irlande	164	318	193.6	17.0	19.8
Italie	482	657	136.2	2.9	2.7
Japon	830	462	55.6	0.7	-0.6
Corée	90	282	313.8	1.2	-0.4
Luxembourg	5	2	34.9	0.7	0.2
Mexique	902	955	105.9	2.2	1.9
Pays-Bas	94	98	104.0	1.1	2.0
Nouvelle-Zélande	86	89	103.8	4.1	2.4
Norvège	24	60	251.9	2.4	2.7
Pologne	20	-270	..	-1.7	-1.8
Portugal	124	170	137.3	3.4	4.0
République slovaque	102	86	84.3	3.7	3.4
Espagne	2 415	2 047	84.8	11.0	10.7
Suède	150	193	129.3	4.3	4.2
Suisse	51	37	73.4	0.9	0.8
Turquie	916	-576	..	-2.6	-0.7
Royaume-Uni	845	780	92.4	2.7	3.3
États-Unis	7 988	10 439	130.7	7.6	5.5

.. : Désigne une valeur non indiquée car le taux d'emploi a augmenté (le déficit d'emplois est négatif).

a) Le déficit d'emplois à une date donnée est défini comme la hausse des emplois nécessaires pour revenir au ratio emploi total/population en âge de travail qui existait au 4<sup>e</sup> trimestre 2007.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données des Perspectives de l'économie de l'OCDE n° 87.

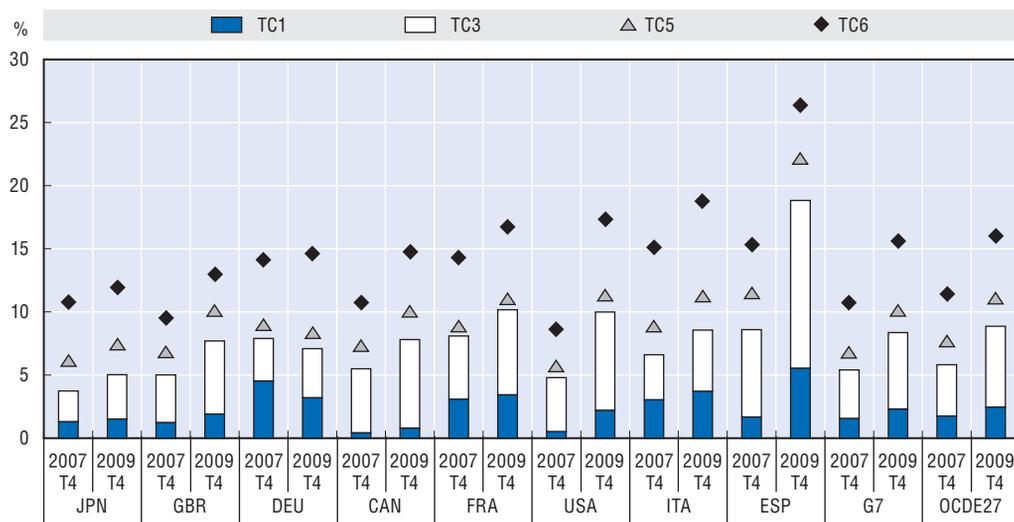
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308667>

d'emplois plus grande associée au rebond de la production sera nécessaire pour relever ce défi (cf. section 5).

Utilisant les travaux (et la terminologie) du Bureau américain des statistiques du travail (*US Bureau of Labor Statistics*), le graphique 1.5 juxtapose l'évolution du taux de chômage type (TC3) sur la période de deux ans qui a pris fin au 4<sup>e</sup> trimestre 2009 et l'évolution sur la même période de trois mesures supplémentaires du tassement du marché du travail<sup>17</sup>. La première de ces mesures (TC1) correspond au sous-ensemble des

### Graphique 1.5. La montée du chômage s'est accompagnée d'une hausse d'autres formes de chômage et de sous-emploi

Autres indicateurs du tassement du marché du travail, T4 2007-T4 2009<sup>a</sup>



**TC** : Taux de chômage.

Autres indicateurs du tassement du marché du travail :

**TC1** : Chômeurs de longue durée (un an et plus) en pourcentage de la main-d'œuvre.

**TC3** : Taux de chômage (définition de l'OIT).

**TC5** : Chômeurs plus personnes en marge du marché du travail, en pourcentage de la population active, plus les personnes en marge du marché du travail.

**TC6** : Chômeurs plus personnes en marge du marché du travail plus travailleurs sous-employés en pourcentage de la population active, plus les personnes en marge du marché du travail.

**Personnes sous-employées** : se réfère i) aux travailleurs à temps plein ne travaillant pas une semaine complète (moins de 35 heures aux États-Unis) pendant la semaine de référence de l'enquête; ou ii) aux travailleurs à temps partiel n'ayant pas pu trouver un travail à temps plein.

**Personnes en marge du marché du travail** : se réfère aux personnes n'appartenant pas à la population active qui n'ont pas cherché de travail au cours des quatre dernières semaines mais qui souhaitent travailler et sont disponibles pour un emploi et – dans le cas de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de l'Italie, du Japon et de la Nouvelle-Zélande – des personnes qui ont cherché un emploi au cours des 12 derniers mois. Dans le cas de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de l'Italie, du Japon et de la Nouvelle-Zélande, un critère supplémentaire est appliqué pour la recherche d'emploi durant l'année écoulée autre que les quatre dernières semaines. Les travailleurs découragés sont un sous-ensemble de travailleurs en marge du marché du travail qui ne cherche pas d'emploi, estimant qu'aucun n'est disponible.

a) Les pays sont présentés par ordre croissant de TC6 en T4 2009. Données non corrigées des variations saisonnières, sauf pour les États-Unis. OCDE27 et G7 : moyennes pondérées. La zone OCDE ne comprend pas les pays suivants : Corée, Mexique et Suisse.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) et d'enquêtes nationales sur la main-d'œuvre pour les pays non européens.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293771>

personnes au chômage depuis au minimum un an. Ce groupe de chômeurs de longue durée est particulièrement préoccupant car ceux-ci ont généralement un besoin urgent de garantie de revenu et que pour eux, le risque est grand d'avoir des pertes de revenus importantes lorsqu'ils retourneront dans l'emploi, ou de perdre tout lien avec le marché du travail. Deux mesures plus larges du tassement du marché du travail sont également envisagées. TC5 augmente la définition classique des chômeurs en y englobant les personnes en marge du marché du travail, c'est-à-dire les personnes qui veulent travailler et sont disponibles pour un emploi mais n'en cherchent pas activement<sup>18</sup>. Enfin, TC6 élargit TC5 en englobant également les personnes sous-employées, c'est-à-dire les personnes qui voudraient travailler à plein-temps mais qui ne le font pas pour des raisons économiques (par exemple parce qu'elles ne trouvent pas d'emploi à plein-temps ou parce que leur employeur a réduit temporairement leur temps de travail).

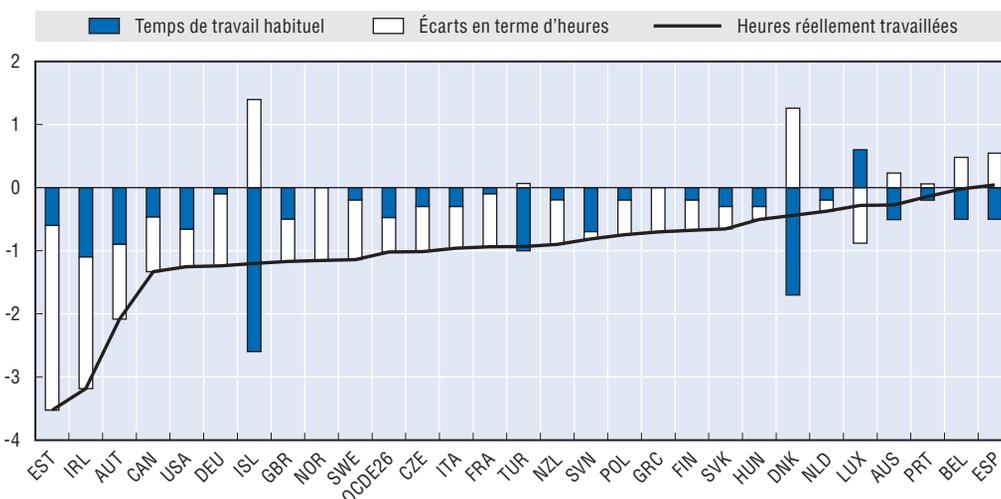
La comparaison des niveaux des quatre indicateurs au 4<sup>e</sup> trimestre 2007, avant que la crise n'ait touché l'emploi, apporte plusieurs enseignements. Le premier est que la proportion des chômeurs de longue durée varie; de l'ordre de 10 % du chômage conventionnel total au Canada et aux États-Unis, elle est d'environ 50 % en Allemagne et en Italie, ce qui donne à penser que les perspectives de retour à l'emploi diffèrent grandement d'un pays à l'autre en raison de facteurs structurels pesant sur les marchés de l'emploi (voir le chapitre 3). Néanmoins, il y a fort à parier que le retour à l'emploi sera difficile dans tous les pays analysés, en particulier si l'on tient compte de la possibilité que les chômeurs de longue durée renoncent à chercher un nouvel emploi. De fait, les valeurs de TC5 sont en moyenne supérieures d'environ un tiers à celles de TC3, ce qui indique qu'un grand nombre de travailleurs potentiels sont découragés de rechercher activement un emploi parce qu'ils ont le sentiment qu'il leur sera difficile sinon impossible d'en trouver un. Si l'on prend également en compte les travailleurs sous-employés, comme dans TC6, le tassement du marché du travail touche un nombre de travailleurs plus de deux fois supérieur environ à celui indiqué dans les statistiques du chômage conventionnel.

Le fait que sur les deux dernières années, les deux mesures du tassement du marché du travail plus larges que le taux de chômage conventionnel indiquent un taux de progression analogue à celui obtenu avec la mesure conventionnelle est particulièrement intéressant pour l'évaluation de l'impact de la récession de 2008-09. Il donne à penser que le tassement supplémentaire du marché du travail généré par la récession est sensiblement supérieur à la progression du taux de chômage conventionnel. De fait, l'indicateur le plus large du tassement de l'emploi (TC6) a augmenté même en Allemagne, où les trois indicateurs plus restreints ont reculé<sup>19</sup>. Durant la période considérée, le chômage de longue durée a progressé un peu moins vite que le taux de chômage total, mais il devrait encore augmenter pendant quelque temps, même après que le chômage total aura commencé à reculer. Alors que le nombre de personnes ayant perdu leur emploi récemment augmente rapidement après le début d'une récession mais commence déjà à diminuer avant même d'atteindre le creux, le nombre de chômeurs de longue durée ne progresse que lentement et met très longtemps à reculer pendant la reprise. De fait, il convient de noter que la part du chômage de longue durée dans le chômage total a déjà augmenté largement en Espagne et aux États-Unis.

Le graphique 1.6 examine le sous-emploi prenant la forme d'une réduction du temps de travail sous un angle nouveau. L'évolution du temps de travail hebdomadaire sur la période de deux ans s'achevant au 4<sup>e</sup> trimestre 2009 est estimée à partir des réponses aux enquêtes sur la main-d'œuvre et la variation totale se décompose en variation du temps de travail hebdomadaire et en variation de l'écart entre le temps de travail habituel et le nombre d'heures effectivement travaillées au cours de la semaine de référence de l'enquête<sup>20</sup>. Le nombre moyen d'heures travaillées par les actifs occupés a chuté dans tous les pays analysés à l'exception de la Belgique et de l'Espagne, où il est resté globalement inchangé. La durée hebdomadaire du travail a diminué de plus de trois heures en Estonie et en Irlande, et d'environ deux heures en Autriche. La réduction moyenne a été d'une heure pour les pays analysés. S'il s'agit là d'une variation relativement minime, il faut tenir compte du fait qu'elle représente plus de 2 % du nombre moyen total d'heures travaillées et donc une réduction significative du facteur travail s'ajoutant à celle associée au déclin de l'emploi (par exemple, au déficit d'emplois de 3.3 % présenté au tableau 1.1). Il est intéressant de noter que la baisse du temps de travail hebdomadaire est très variable dans les pays qui ont eu le plus recours au chômage partiel pour protéger les emplois existants,

### Graphique 1.6. Le temps de travail des actifs occupés a diminué dans quasiment tous les pays

L'évolution de la durée moyenne de travail se décompose en une variation du temps de travail hebdomadaire habituel et une variation de l'écart entre le nombre réel et le nombre habituel d'heures travaillées<sup>a</sup>, T4 2007-T4 2009<sup>b</sup>



- a) Le nombre effectif d'heures travaillées au cours de la semaine de référence de l'enquête peut être différent du temps de travail habituel du fait des heures supplémentaires, du travail à horaires restreints et de l'absence au travail. Les pays sont présentés dans l'ordre ascendant de la variation des heures réellement travaillées.
- b) Données non corrigées des variations saisonnières. OCDE26 est la moyenne pondérée des pays présentés dans ce graphique, à l'exception de l'Estonie et de la Slovaquie.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) pour les pays européens et des enquêtes nationales sur la main-d'œuvre pour les autres pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293790>

à savoir l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Japon, le Luxembourg et la Turquie (voir section 3). Cela n'implique pas nécessairement que le chômage partiel ait peu d'impact sur la réduction du temps de travail dans les emplois maintenus, car le nombre d'heures travaillées peut également être réduit dans des emplois maintenus ne bénéficiant pas d'un dispositif de chômage partiel (par exemple, via une réduction des heures supplémentaires) ou via une augmentation du nombre de travailleurs qui aimeraient avoir un emploi à plein-temps mais sont contraints d'accepter un travail à temps partiel. La grande diversité dans l'ensemble des pays étudiés des mécanismes d'ajustement du temps de travail, qui combinent des modifications du temps de travail hebdomadaire habituel et d'écart entre nombre habituel et nombre effectif d'heures travaillées, donne également à penser que la diminution globale du nombre moyen d'heures résulte de différents types d'ajustements sur les horaires de travail.

### 1.3. Pourquoi l'impact a-t-il été si variable entre les pays de l'OCDE?

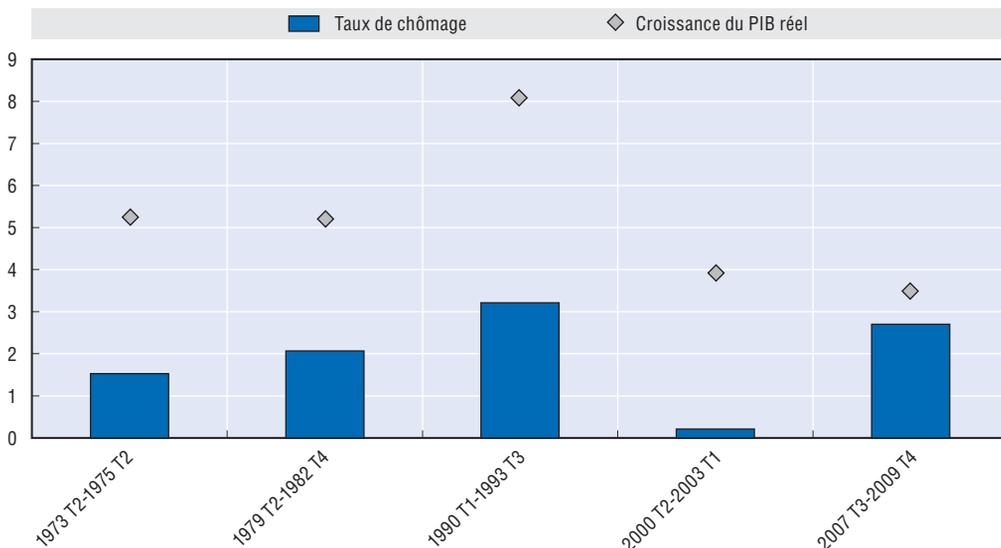
La crise financière qui s'est intensifiée à l'automne 2008 s'est caractérisée notamment par sa globalité et sa gravité (OCDE, 2009b). Les baisses du PIB et des échanges qui en ont résulté ont été également notables par leur degré élevé de synchronisation, mais aussi par la chute très brutale de la production et de la demande d'exportations. Ce schéma a conduit à penser que la récession de 2008-09 serait d'une profondeur exceptionnelle dans toute la zone OCDE et que ses effets sur l'emploi et le marché du travail seraient à la fois étendus et graves. Dans la ligne de ce raisonnement, l'analyse de la crise de l'emploi que livrait le numéro 2009 de la présente publication en concluait que le chômage allait

probablement augmenter fortement dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, notant toutefois que l'augmentation initiale avait été amortie dans un certain nombre de pays (OCDE, 2009a, chapitre 1). Les données présentées au graphique 1.2 montrent que, en mars 2010, le chômage avait toujours très peu progressé dans un certain nombre de pays, ce qui donne à penser qu'il serait opportun de réexaminer la possibilité d'un impact relativement faible de la récession sur le chômage dans certains pays. Si cela se vérifiait, il serait important de comprendre si la légère hausse du chômage observée dans certains pays est due, dans une large mesure, à un choc négatif moindre sur la demande globale ou si elle est également le résultat des politiques mises en œuvre qui ont permis au marché national du travail de supporter une période de récession sans pertes d'emplois importantes ni renforcement du chômage de longue durée, même si cela s'est fait en imposant des réductions des heures travaillées ou de la productivité horaire.

Le graphique 1.7 compare la récession de 2008-09 aux quatre récessions précédentes en termes d'inégalité de l'impact sur la croissance du PIB et le taux de chômage dans les pays de l'OCDE. Un premier constat est qu'à l'échelle internationale, l'écart-type du taux de croissance du PIB réel lors de la récession de 2008-09 a été inférieur à son niveau lors des quatre récessions précédentes, ce qui est conforme au point de vue selon lequel la récession actuelle a été hautement synchronisée. L'hétérogénéité du choc, du moins en ce qui concerne les différences de taille ou de timing de l'impact sur la production totale, a été exceptionnellement faible. En revanche, on observe une grande dispersion entre les différents pays de l'OCDE dans leurs taux de croissance du chômage. Cette dispersion excède celle observée lors des deux récessions associées aux chocs pétroliers des années 70 et lors

### Graphique 1.7. L'impact de la récession sur le chômage est particulièrement inégal selon les pays

Écart-types internationaux de l'évolution en pourcentage de la croissance du PIB réel et de l'évolution en points de pourcentage des taux de chômage, données trimestrielles<sup>a, b</sup>



a) Les dates des récessions sont définies à l'aide du pic et du creux conjoncturels de l'écart de production pour la zone OCDE.

b) Calculs effectués sur la base des pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

Source : Estimations de l'OCDE reposant sur la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293809>

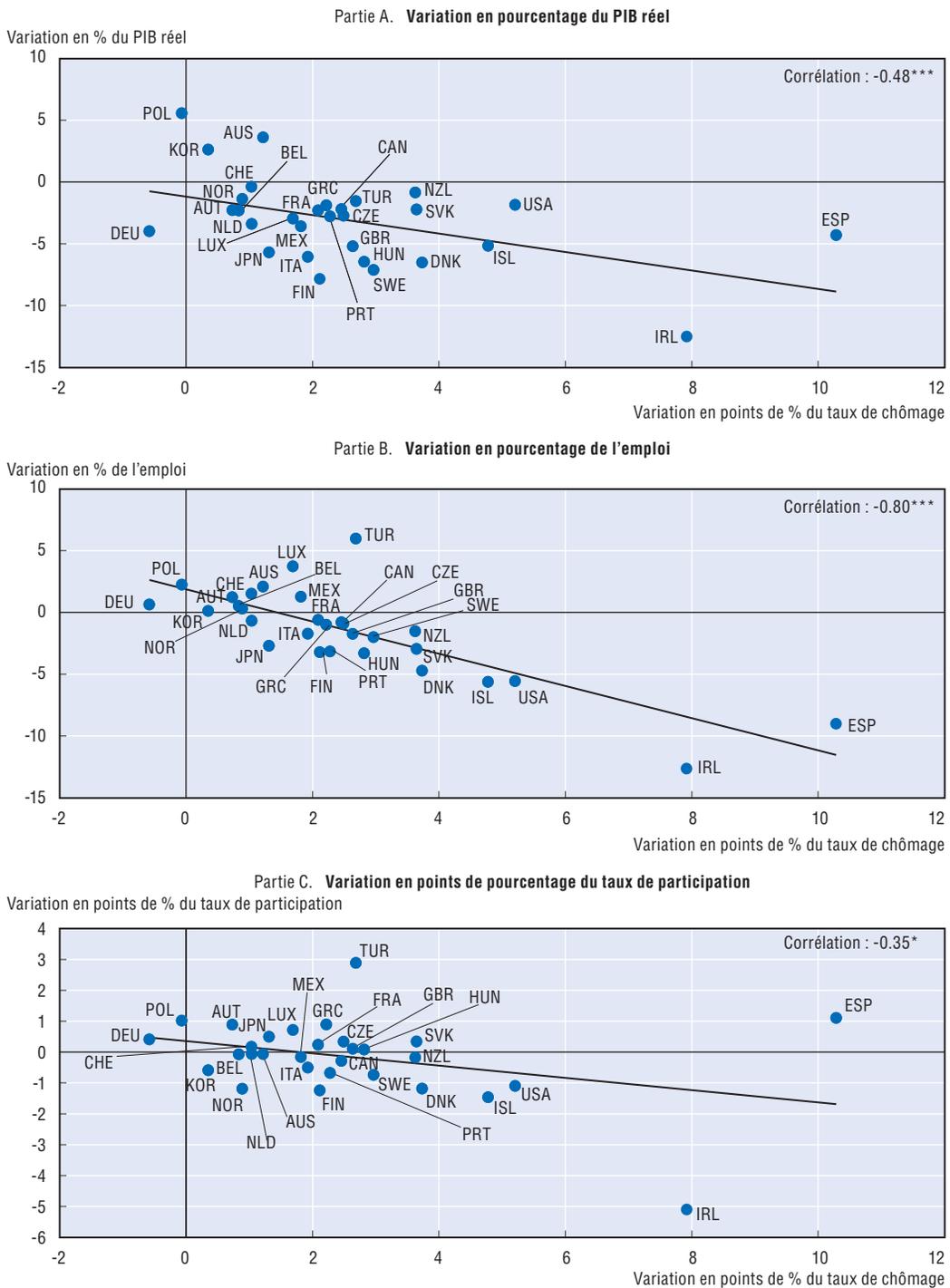
de l'explosion de la bulle internet en 2000-03, mais reste légèrement inférieure à celle observée lors de la récession de la période 1990-93<sup>21</sup>. Cela laisse supposer que la récession de 2008-09 s'est probablement caractérisée par une hétérogénéité exceptionnellement grande des réactions des marchés du travail aux chocs négatifs du PIB, du moins telle qu'elle apparaît à travers les variations du chômage global. De fait, le coefficient de corrélation internationale entre l'évolution du PIB réel et du chômage a été de  $-0.70$  lors de la récession de 1990-93, ce qui donne à penser que la plupart des différences en termes de progression du chômage ont été imputables à l'hétérogénéité internationale du choc de production, alors que dans la récession de 2008-09, la valeur de ce coefficient n'est que de  $-0.35$ , ce qui semble indiquer que l'hétérogénéité des réponses du marché du travail est beaucoup plus grande (autrement dit, que les différences entre pays ont été plus grandes en termes de taille du coefficient d'Okun, qui met en relation les variations du PIB et l'évolution du chômage).

Le graphique 1.8 examine l'hétérogénéité entre pays de la réponse du taux de chômage à la récession de 2008-09 en juxtaposant l'évolution en points de pourcentage du taux de chômage entre T4 2007 et T4 2009 et l'évolution sur la même période du PIB réel<sup>22</sup>, du taux d'emploi et du taux d'activité. La partie A montre que la relation moyenne entre pays de l'OCDE a été pour le taux de chômage une augmentation d'un demi-point de pourcentage pour chaque point supplémentaire de réduction du PIB réel. Alors que la corrélation entre la croissance du PIB réel et les variations du taux de chômage est fortement significative, on observe également une grande dispersion des pays autour de la ligne de régression<sup>23</sup>. Les pays qui sont situés bien au-dessus et à droite de la ligne de régression se sont caractérisés par des augmentations exceptionnellement importantes du chômage par rapport à l'ampleur de la chute de la production. L'Espagne et les États-Unis se distinguent à cet égard. Inversement, la progression du chômage a été beaucoup plus faible que prévu en Allemagne, mais aussi en Finlande, en Italie et au Japon; tous ces pays sont situés bien en-dessous et à gauche de la ligne de régression<sup>24</sup>. Pour les analystes politiques, l'une des grandes questions que pose la récession de 2008-09 est de savoir si l'augmentation relativement limitée du chômage dans ce dernier groupe de pays est attribuable à des politiques ou des institutions particulières du marché du travail. Une question connexe est de savoir si la réponse relativement modeste du chômage reflète le fait que l'on est parvenu à maintenir les coûts économiques et sociaux de la récession en-dessous des niveaux normalement associés à des chocs de PIB négatifs de la taille de ceux qu'ils ont connus.

Les parties B et C du graphique 1.8 permettent d'expliquer pourquoi le lien entre le recul du PIB et la montée du chômage a été beaucoup plus fort dans certains pays que dans d'autres. La partie B montre que cela s'explique en grande partie par les différences d'intensité de la réaction de l'emploi aux fluctuations de la production, problème qui sera analysé plus en détail dans la section 2<sup>25</sup>. Alors que la corrélation entre la croissance du PIB réel et l'augmentation du chômage n'a été que de  $-0.48$ , la corrélation entre la croissance de l'emploi et le chômage est beaucoup plus forte ( $-0.80$ ). Pour autant, les réductions d'emplois ne se traduisent pas par des augmentations correspondantes du chômage. L'une des raisons à cela est que le taux d'activité peut évoluer lorsque la situation du marché du travail se détériore<sup>26</sup>. La partie C montre que lors de la récession de 2008-09, les taux d'activité ont à la fois progressé et chuté selon le pays, et que globalement, ils ont eu légèrement tendance à décliner davantage dans les pays où le chômage a le plus fortement augmenté. Toutefois, les deux pays qui ont connu la plus forte baisse de l'emploi et la plus forte progression du chômage (Espagne et Irlande) montrent bien qu'il n'existe pas de

### Graphique 1.8. L'évolution récente du chômage reflète les divers impacts de la récession sur le PIB réel, l'emploi et l'activité

Évolution entre T4 2007 et T4 2009



\*, \*\*, \*\*\* statistiquement significatif au seuil, respectivement, de 10 %, 5 % et 1 %.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932293828>

relation mécanique entre les taux d'activité et la situation du marché du travail : le taux d'activité a fortement augmenté en Espagne alors qu'il a chuté en Irlande<sup>27</sup>.

Le tableau 1.2 présente un classement des pays de l'OCDE selon l'impact que la récession de 2008-09 a eu sur l'emploi. Le classement des pays à l'intérieur des trois blocs horizontaux vise à souligner l'importance d'une dimension clé de l'hétérogénéité du choc, en l'espèce à établir si le choc négatif pour la production a été faible, moyen ou important. Les trois colonnes fournissent un classement analogue des pays en fonction de l'importance du chômage généré. Les pays affectés aux trois blocs situés le long de la diagonale principale sont globalement conformes à la Loi d'Okun, selon laquelle un choc de production négatif d'une ampleur donnée entraîne une hausse du chômage d'une ampleur environ deux fois moindre (Okun, 1962). Les cases hors diagonale correspondent aux pays dans lesquels la réponse du taux de chômage au choc de production a été particulièrement forte (pays classés dans les cases situées au-dessus de la diagonale) ou particulièrement faible (pays classés dans les cases situées en-dessous de la diagonale). Des aspects supplémentaires de l'hétérogénéité des chocs sont saisis par les lettres C, X, L et H, qui désignent respectivement des concentrations exceptionnellement élevées du déclin dans les secteurs de la production et les secteurs d'exportation, une durée relativement longue de la récession ou une brusque chute des prix de l'immobilier. La lettre P dénote un important déclin de la production par

**Tableau 1.2. L'incidence de la récession sur le PIB réel de chaque pays n'est que l'un des déterminants de l'ampleur de la hausse du chômage<sup>a</sup>**

		Évolution des taux de chômage entre un pic et un creux <sup>b</sup>		
		Impact sur le chômage faible ou nul (augmentation inf. à 1.5 pp)	Impact sur le chômage moyen à faible (augmentation comprise entre 1.5 et 3.5 pp)	Impact sur le chômage élevé (augmentation d'au moins 3.5 pp)
Évolution du PIB entre un pic et un creux <sup>b</sup>	Choc faible ou nul pour le PIB (baisse inf. à 3 pp)	Australie	Nouvelle-Zélande (H)	
		Norvège		
		Pologne		
		Suisse (X, S)		
	Choc moyen pour le PIB (baisse comprise entre 3 et 7 pp)	Autriche (X)	Canada (X, L)	Espagne (L, H)
		Belgique (X, S)	République tchèque (X, S)	États-Unis (H)
		France	Grèce (L)	
		Allemagne (X, P, S)	Hongrie (X)	
		Italie (X, P, S)	Portugal (X)	
		Corée (X)	Royaume-Uni (H)	
Pays-Bas (X)				
République slovaque (X, P)				
Choc élevé pour le PIB (baisse d'au moins 7 pp)	Japon (X, P, S)	Danemark (X, L, H, P)	Islande (L, P)	
	Luxembourg (X, P)	Finlande (X, P, S)	Irlande (C, L, H)	
	Mexique (X)	Suède (X, L)	Turquie (C, P, S)	

pp : point de pourcentage.

a) Les lettres entre parenthèses qui suivent les noms des pays indiquent que la récession s'est caractérisée par : **C** : un déclin d'au moins un point de pourcentage de la part de la construction dans la valeur ajoutée totale; **H** : une baisse des prix de l'immobilier d'au moins 10 %; **L** : l'écoulement d'au moins six trimestres entre le pic de PIB précédent et le creux; **P** : une baisse d'au moins 5 points de pourcentage de la productivité de la main-d'œuvre; **S** : au moins 1 % de l'ensemble des employés participant à un dispositif de chômage partiel en 2009; **X** : un recul d'au moins 5 points de pourcentage de la part des exportations dans le PIB.

b) Le pic et le creux sont définis en termes de PIB trimestriel réel.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE et des Comptes nationaux trimestriels, et sources nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308686>

travailleur et vise à indiquer que les employeurs ont probablement très largement gardé des effectifs en surnombre (autrement dit, que les compressions d'effectifs ont été faibles par rapport à la baisse de la production), et la lettre S signifie qu'au moins 1 % en moyenne de l'ensemble des employés a participé à un dispositif de chômage partiel en 2009.

L'Espagne, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande sont les trois seuls pays situés au dessus et à droite de la diagonale dans le tableau 1.2, ce qui indique que les employeurs ont été particulièrement prompts à licencier en réaction à la détérioration de la conjoncture. Même si le recul du PIB n'a pas été spécialement important dans ces pays, une brusque hausse du chômage a été enregistrée, notamment en Espagne, où le recul de l'emploi a été plus de deux fois supérieur à celui du PIB (voir graphique 1.8). Des chocs négatifs sur les marchés de produits tendent à générer des contractions plus fortes de l'emploi lorsque les employeurs considèrent que le déclin de la demande est définitif ou qu'il n'est pas susceptible de s'inverser rapidement. En particulier, les trois pays dans lesquels l'intensité des réductions d'effectifs a été relativement importante ont connu une explosion suivie d'un effondrement des prix de l'immobilier (H), ce qui pourrait impliquer qu'une part substantielle de la contraction de la production est jugée représenter un déclin structurel de la taille relative du secteur du bâtiment plutôt qu'un déclin purement conjoncturel. Le recul du PIB a été également relativement long en Espagne (L).

Comme cela a été largement signalé, les plans de licenciements ont été encadrés dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Sur le tableau 1.2, ces pays se regroupent en dessous et à gauche de la diagonale. On trouve dans ce groupe la Corée, le Japon et le Mexique, mais aussi onze pays européens comme l'Allemagne, la Finlande et la République slovaque. Les employeurs étant engagés dans un important processus de rétention de la main-d'œuvre, la production par employé a fortement chuté dans la moitié de ces pays (P), ce qui n'a été le cas d'aucun des pays situés au-dessus de la diagonale. On notera également que tous ces pays, sauf la France, ont enregistré une très forte baisse de la demande d'exportations, qui aurait pu plausiblement être perçue comme un phénomène essentiellement transitoire, dans la mesure où la réduction de la demande a reflété des situations globales plutôt que des déséquilibres structurels de l'économie nationale<sup>28</sup>. Avec les différences de composition et de durée attendue du choc négatif sur la demande de produits, il est probable que les institutions et les politiques du marché du travail ont également joué un rôle déterminant dans la vigueur de la réponse en termes d'emploi au choc négatif sur la production, mais aussi dans le choix de l'ampleur du recours aux compressions d'effectifs plutôt qu'à des réductions du temps de travail moyen lors de l'ajustement à la baisse de la demande de produits. Dans la ligne de cette conjecture, la participation à des dispositifs de chômage partiel a été élevée en 2009 (S) dans cinq des 14 pays situés au dessous de la diagonale. L'ajustement de la demande de main-d'œuvre au niveau de l'emploi et du temps de travail est analysé en détail dans la section 2, tandis que la section 4 étudie l'impact des dispositifs publics de chômage partiel sur l'ajustement de la main-d'œuvre.

## 2. Comparaisons de l'ajustement de la demande de main-d'œuvre, d'un pays, d'une récession et d'un type d'entreprise à l'autre

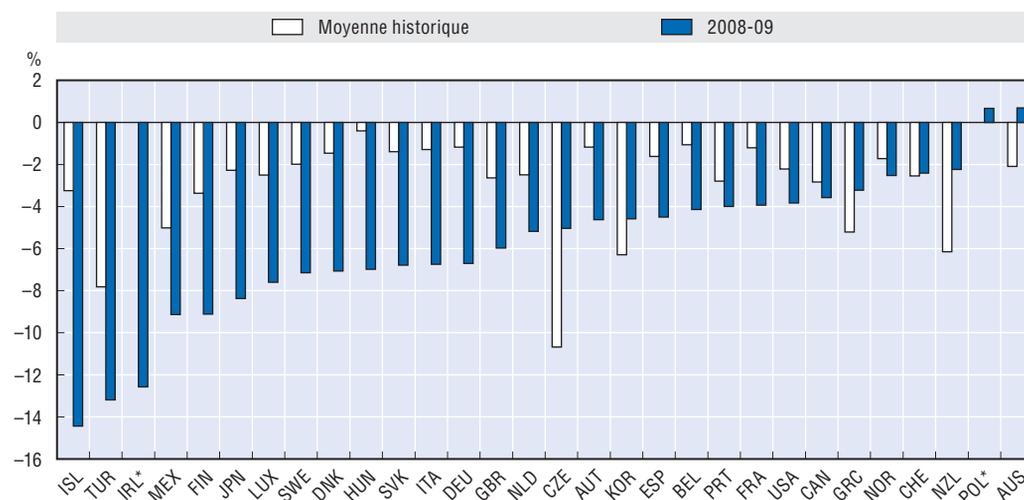
Cette section analyse de plus près les différences entre pays dans l'ajustement de la demande de main-d'œuvre à la baisse de la demande globale lors de la récession de 2008-09, en particulier l'importance relative des compressions d'effectifs par rapport aux réductions du temps de travail, et la manière dont les schémas d'ajustement se comparent à ceux observés durant les récessions précédentes<sup>29</sup>.

## 2.1. La plupart des économies de l'OCDE ont subi des chocs négatifs importants qui ont eu des effets extrêmement variables sur l'emploi, le chômage et la productivité de la main-d'œuvre

En termes d'impact sur la production, la récession de 2008-09 a été importante selon les niveaux historiques dans la quasi-totalité des économies de l'OCDE (graphique 1.9)<sup>30</sup>. Vingt-huit des trente pays de l'OCDE analysés, à l'exception de l'Australie et de la Pologne, ont connu une récession<sup>31</sup>. En outre, la récession a été plus forte que la récession historique moyenne pour tous sauf pour la Corée, la Grèce, la Nouvelle-Zélande, la République tchèque et la Suisse<sup>32</sup>. Comme indiqué plus haut, la crise a eu des effets très divers sur les taux de chômage dans la zone OCDE (graphique 1.10, partie A) et ce schéma ne s'explique pas totalement par la variance de l'ampleur du choc négatif de production entre les pays. Par exemple, bien qu'en Espagne et aux États-Unis, le déclin de la production durant la récession ait été inférieur à la moyenne de l'OCDE, la progression du chômage a été supérieure à la moyenne, alors qu'en Allemagne, pays où la production a baissé davantage que dans ces deux pays, le taux de chômage a en réalité légèrement reculé pendant la récession.

### Graphique 1.9. Évolution de la production en 2008-09 par rapport à sa moyenne historique : la récession 2008-09 a été profonde dans la plupart des pays<sup>a, b</sup>

Déclin en pourcentage du PIB réel entre un pic et un creux



\* : Moyenne historique non disponible.

a) L'Australie et la Pologne n'ont pas connu de récession en 2008-09 mais sont présentés à titre de comparaison sur la période T3 2008 à T2 2009.

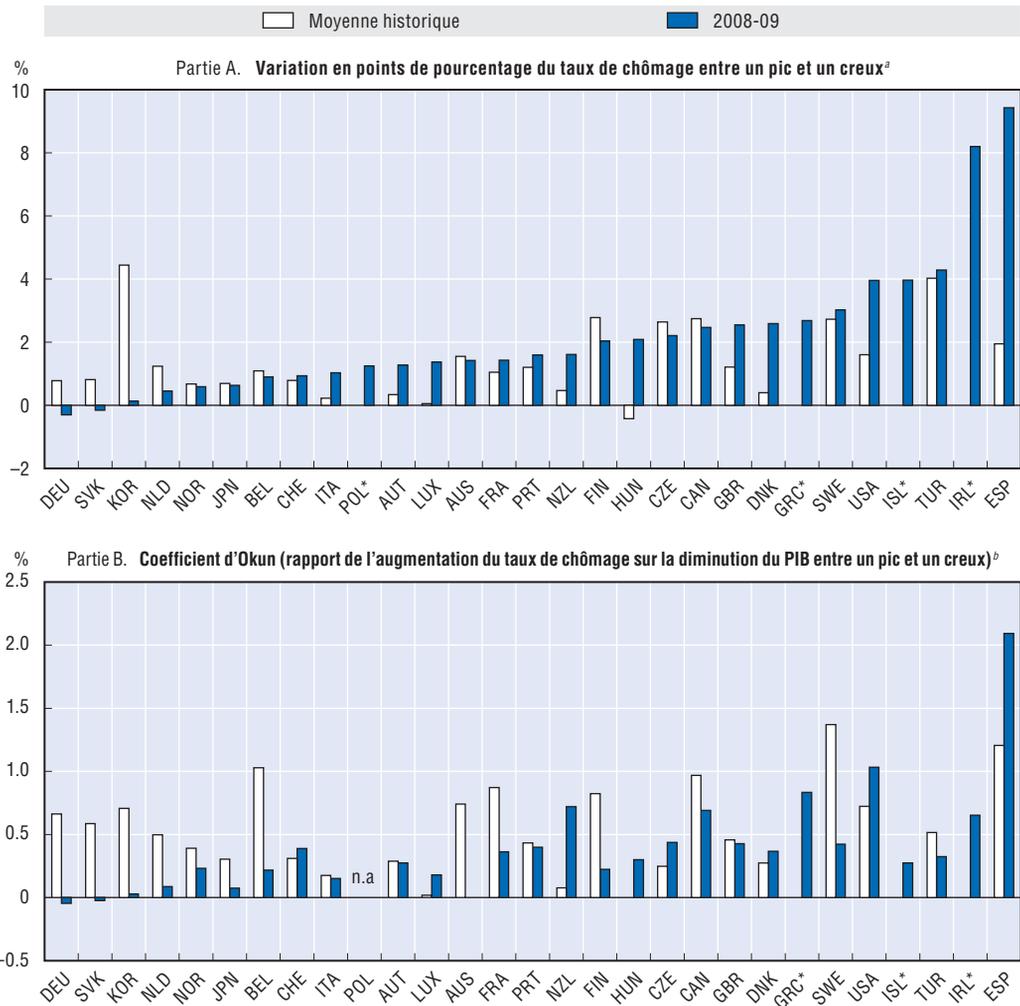
b) Le nombre de récessions utilisé pour le calcul de la moyenne historique varie d'un pays à l'autre en fonction des données disponibles et de la fréquence des récessions. Les récessions qui se sont produites entre 1960 environ et 2006 sont prises en compte.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293847>

La réponse des marchés du travail au choc, telle que la résume le coefficient d'Okun (c'est-à-dire le ratio entre l'augmentation en points de pourcentage du taux de chômage et la baisse en pourcentage du PIB réel) a non seulement varié d'un pays à l'autre mais, dans un certain nombre de cas (partie B du graphique 1.10), elle a marqué une forte rupture avec les schémas passés. On observe souvent un coefficient d'Okun d'environ 0,5, mais les valeurs pour les États-Unis et l'Espagne ont été bien plus élevées, respectivement 1 et 2 environ. La réaction extrêmement forte enregistrée en Espagne s'est traduite par une

**Graphique 1.10. Évolution du chômage pendant la récession 2008-09 par rapport à sa moyenne historique : hausse particulièrement forte dans certains pays, mais limitée dans d'autres**



\* : Moyenne historique non disponible.

n.d.: non disponible.

a) Bien que l'Australie et la Pologne n'aient pas connu de période de récession en 2008-09, elles apparaissent dans la comparaison pour la période T3 2008 et T2 2009.

b) Le PIB réel ayant augmenté entre T3 2008 et T2 2009 en Australie et en Pologne, le coefficient d'Okun serait négatif (non présenté).

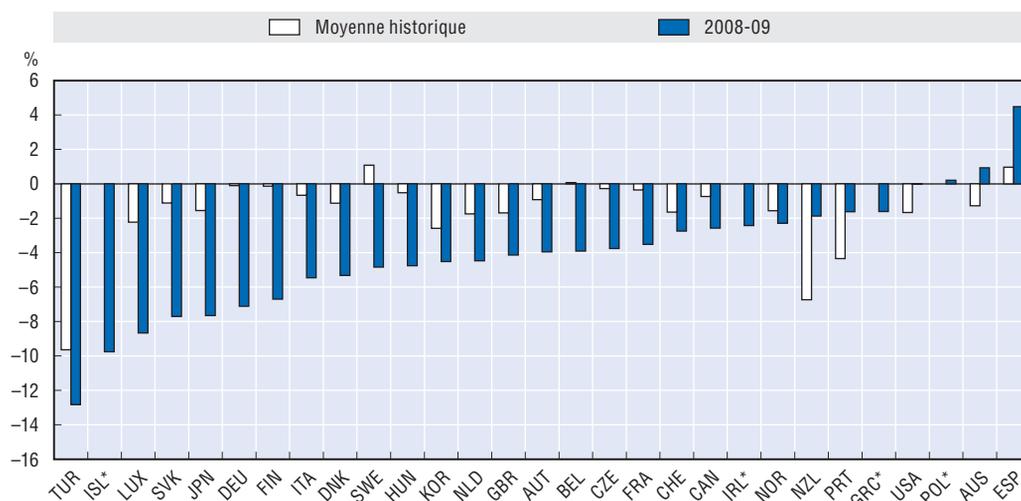
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293866>

flambée du chômage qui a été supérieure à celle enregistrée en Irlande, pays qui a connu un choc de production presque trois fois plus important. Le coefficient d'Okun était inférieur, mais a tout de même dépassé 0.5 au Canada, en Grèce, en Irlande et en Nouvelle-Zélande. À l'inverse, la hausse du chômage liée à la récession 2008-09 a été atténuée dans la plupart des pays européens (notamment en Belgique, en Finlande, en Allemagne, en Italie, au Pays-Bas, en Norvège et en République slovaque), ainsi qu'au Japon et en Corée. La sensibilité du taux de chômage au recul du PIB a été limitée par rapport aux récessions précédentes dans la grande majorité des pays pour lesquels on a pu calculer un coefficient d'Okun pour au moins deux épisodes précédents<sup>33</sup>.

**Graphique 1.11. Évolution de la productivité du travail pendant la récession 2008-09 par rapport à sa moyenne historique : un recul particulièrement fort dans de nombreux pays<sup>a</sup>**

Évolution en pourcentage de la productivité par salarié



\* : Moyenne historique non disponible.

a) Bien que l'Australie et la Pologne n'aient pas connu de période de récession en 2008-09, elles apparaissent dans la comparaison pour la période T3 2008 et T2 2009.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293885>

Dans la plupart des pays, la réaction de l'emploi au recul du PIB a été également moins forte lors de cette récession que lors des récessions précédentes, ce qui a entraîné un déclin plus rapide de la productivité par salarié (graphique 1.11). Quelques exceptions sont toutefois à signaler, comme l'Espagne, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Portugal, pays dans lesquels le déclin de l'emploi par rapport à la production a été plus rapide que selon les niveaux historiques (voir l'encadré 1.1 pour une analyse de la situation aux États-Unis). Dans le cas de l'Espagne, les compressions d'effectifs ont été si importantes par rapport à la baisse de la production que la productivité, qui d'ordinaire chute en période de récession, a en fait progressé, alors qu'elle est restée globalement constante aux États-Unis. Bien que le lien entre une réaction moindre aux chocs de récession et une baisse plus importante de la productivité de la main-d'œuvre soit purement algébrique, il rappelle utilement que les mesures visant à préserver les emplois existants en cas de récession peuvent impliquer des coûts importants et doivent donc faire l'objet d'évaluations coûts-avantages rigoureuses. La répartition de ces coûts lors d'une récession est une question importante et qui dépend, dans une large mesure, du mode d'ajustement des salaires réels (voir analyse ci-après).

## 2.2. Le choix entre ajustement des effectifs et ajustement du temps de travail sous-tend nombre de ces schémas

La diversité des réactions de l'emploi au déclin de la production reflète, dans une large mesure, les différents ajustements à la baisse du facteur total de travail (obtenu en multipliant le nombre d'heures moyen par l'emploi) dans les pays de l'OCDE (graphique 1.12)<sup>34</sup>. À de très rares exceptions près – l'Espagne, où le nombre moyen d'heures travaillées a légèrement augmenté, et l'Allemagne et la République slovaque, où l'emploi s'est accru – la réduction du facteur travail pendant la récession s'est faite à travers une

### Encadré 1.1. Pourquoi la Loi d'Okun ne s'est pas vérifiée aux États-Unis pendant la récession de 2008-09?

La Loi d'Okun se rapporte au fait que les fluctuations conjoncturelles du taux de croissance du PIB ont tendance à se répercuter dans une moindre mesure sur le taux de chômage (Okun, 1962). Bien qu'il s'agisse d'une relation purement statistique, elle est restée relativement stable dans le temps aux États-Unis et est souvent utilisée pour établir des prévisions. À partir des données trimestrielles sur les États-Unis pour la période 1949-2009, Daly et Hobijn (2010) montrent que l'évolution en pourcentage de l'écart de production a été environ deux fois supérieure à l'évolution associée du taux de chômage conjoncturel en points de pourcentage. Ce rapport a coïncidé relativement bien avec les données à tous les points du cycle économique et sur toute la période de l'après-guerre, jusqu'à la récession de 2008-09. Au début de la récession (T1 2008-T1 2009), la hausse du taux de chômage correspondait à environ la moitié de la baisse de l'écart de production, mais il a ensuite augmenté bien plus fortement que ce que l'évolution du PIB le laissait présager. Au 4<sup>e</sup> trimestre 2009, le taux de chômage était d'environ 1.5 point de pourcentage au dessus du niveau estimé par la Loi d'Okun. La partie B du graphique 1.10 confirme que le chômage a été plus sensible au recul de la production aux États-Unis pendant la récession de 2008-09 que lors de crises précédentes, alors que sa hausse a été plus faible que par le passé dans la grande majorité des pays de l'OCDE.

Pour comprendre les raisons de cette divergence par rapport à la Loi d'Okun aux États-Unis, il est utile de considérer tour à tour les principaux facteurs explicatifs de l'effet d'atténuation et d'examiner la façon dont ils ont pu changer lors de la récession de 2008-09. Okun (1962) mettait en avant deux de ces facteurs : les variations procycliques du taux d'activité et de la productivité du travail. La forte réaction du chômage au recul récent du PIB donne à penser que soit le taux d'activité, soit la productivité du travail a moins diminué que prévu pendant cette récession. Daly et Hobijn (2010) examinent les données et constatent que :

- Bien que le taux d'activité ait été plutôt lent à diminuer pendant la récession de 2008-09, le recul est devenu assez marqué en 2009, avec une forte hausse du chômage de longue durée. Fin 2009, la baisse cumulée du taux d'activité était légèrement plus élevée que la moyenne historique. En conséquence, la hausse particulièrement forte du chômage aux États-Unis ne peut être attribuée à une réaction inhabituelle à la récession.
- En rupture avec l'évolution généralement procyclique de la productivité, la production horaire a beaucoup augmenté pendant la récession de 2008-09. Cette augmentation inhabituelle a essentiellement eu lieu durant la seconde moitié de l'année 2009 et n'a été que partiellement compensée par une diminution particulièrement marquée du temps de travail moyen. La combinaison entre la hausse de la productivité horaire et la baisse de la production a entraîné un recul de l'emploi anormalement important pendant la récession, malgré la réduction du temps de travail moyen.

D'un point de vue comptable, la Loi d'Okun ne s'est pas vérifiée aux États-Unis en raison des licenciements particulièrement nombreux qui ont découlé de la forte hausse de la productivité du travail horaire. Il n'est pas facile d'expliquer pourquoi les entreprises américaines ont davantage licencié en 2008-09 que lors des crises précédentes, alors qu'on observe l'inverse dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Néanmoins, certaines explications possibles peuvent être avancées :

- Une raison possible tient au fait que le choc négatif de demande aux États-Unis n'est pas de même nature que les précédents ou que ceux qui se sont produits dans d'autres pays, et qu'il a favorisé les licenciements. La crise financière ayant été particulièrement sévère

### Encadré 1.1. Pourquoi la Loi d'Okun ne s'est pas vérifiée aux États-Unis pendant la récession de 2008-09? (suite)

aux États-Unis, cela peut avoir joué un rôle. Plusieurs études montrent que les récessions qui sont associées à des crises financières ont généralement une incidence plus forte sur le chômage (Reinhart et Rogoff, 2009; FMI, 2010). Cela reflète en partie le fait que les crises financières ont un impact plus profond sur le PIB que d'autres récessions. Les crises financières semblent également exacerber la sensibilité du chômage face à la production en limitant la capacité des entreprises très dépendantes de financements externes de retenir leurs effectifs (Sharpe, 1994). L'examen du rôle de l'hétérogénéité du choc dans la section 1 (voir tableau 1.2) indique en outre que les pays, tels que les États-Unis, où la récession de 2008-09 est allée de pair avec une explosion puis un effondrement des prix de l'immobilier ont aussi généralement subi une hausse du chômage supérieure à la moyenne face au recul de la production. L'étude du FMI (2010) montre que la flambée des prix de l'immobilier a tendance à faire augmenter le coefficient d'Okun plus fortement que les crises financières qui ne sont pas associées à une flambée des prix de l'immobilier.

- Une seconde explication peut être que l'évolution structurelle du marché du travail américain modifie la façon dont la demande de main-d'œuvre s'ajuste aux chocs de la demande globale. Dans le tableau ci-dessous, on compare les variations en pourcentage de l'emploi et du temps de travail moyen, avec la contribution relative des licenciements à l'ajustement du facteur travail au cours des cinq dernières récessions. Ces données semblent indiquer que les entreprises américaines ont de plus en plus recours aux licenciements pendant les récessions. Gordon (2010) montre que la productivité du travail aux États-Unis a également évolué au cours des dernières décennies, et qu'elle n'est plus procyclique depuis le milieu des années 80. Cette évolution est difficile à expliquer, même si Gordon recense un certain nombre de facteurs possibles, notamment l'évolution des pratiques applicables aux ressources humaines, des modifications de la réglementation du travail et des marchés de produits ou la nature toujours plus concurrentielle du marché du travail américain due à la mondialisation et au progrès technique.

#### Une contribution croissante de l'ajustement des effectifs pendant les récessions aux États-Unis?

Du pic au creux

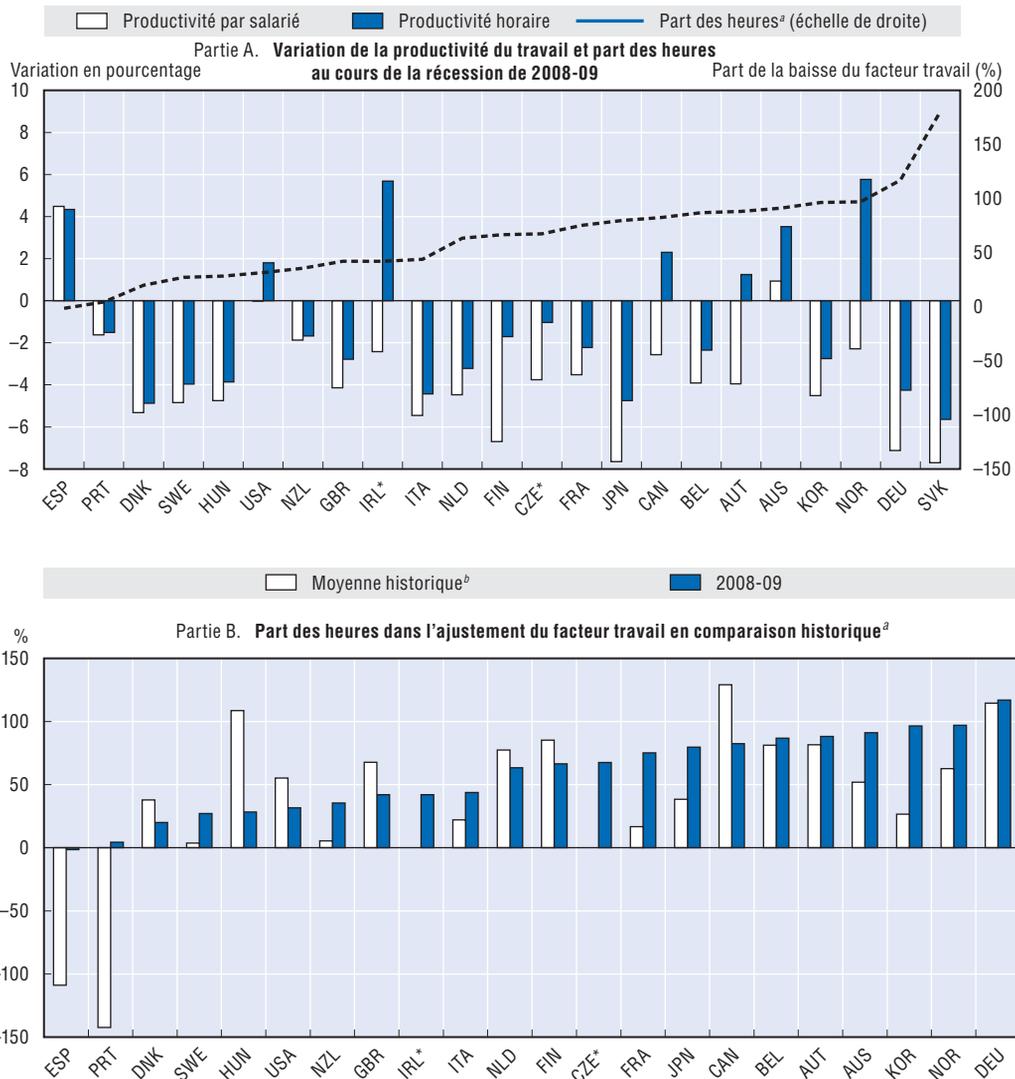
	Changement dans l'emploi total (%)	Changement dans le temps de travail moyen (%)	Part de l'emploi dans l'ajustement du facteur travail
T4 1973-T1 1975	-1.02	-2.45	0.29
T1 1980-T3 1980	-0.96	-1.13	0.46
T3 1981-T1 1982	-0.77	-1.14	0.40
T2 1990-T2 1991	-1.02	-0.58	0.64
T2 2008-T2 2009	-3.82	-1.78	0.68

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308800>

combinaison de réductions d'effectifs et d'heures travaillées. Cependant, la part de l'ajustement à la baisse du temps de travail moyen varie très largement : de moins de 20 % au Danemark, au Portugal et en Espagne, à plus de 95 % en Corée, en Norvège, en Australie, en Allemagne et en République slovaque. Les employeurs des pays où la hausse du chômage a été limitée par rapport au recul du PIB ont eu assez largement recours à des réductions du

Graphique 1.12. **Amélioration de la productivité du travail et contribution du temps de travail à l'ajustement du facteur travail**



\* : Moyenne historique non disponible.

- a) La part du temps de travail est égale au pourcentage de variation nette totale du facteur travail entre le pic et le creux du PIB (autrement dit, attribuable à un nombre réduit d'heures par travailleur). Elle est négative lorsque le temps de travail moyen a augmenté pendant la récession.
- b) Dans certains cas (Autriche, Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, République slovaque, Suède), on ne dispose pour comparaison que d'un épisode antérieur de récession avec baisse du facteur travail.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, services statistiques nationaux et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293904>

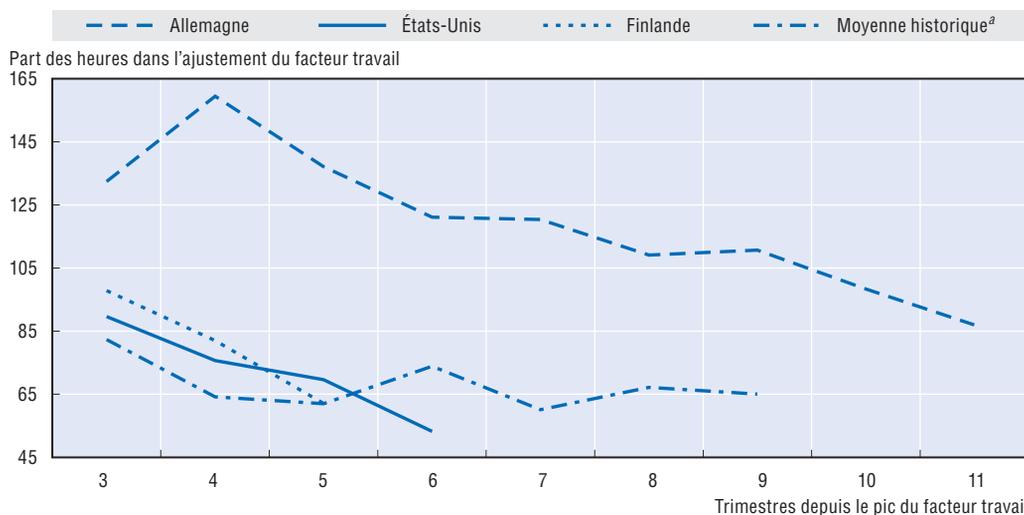
temps de travail, de sorte que la corrélation entre les coefficients d'Okun indiqués dans le graphique 1.10 et l'ajustement par le temps de travail est de  $-0.59$ . Cela montre que la rétention de la main-d'œuvre n'implique pas nécessairement que le facteur travail total manque de flexibilité. La baisse de la productivité du travail a également été bien moindre sur une base horaire que par employé dans les pays où l'ajustement du temps de travail a été relativement important. Il n'en reste pas moins qu'un ajustement du temps de travail plus important est généralement associé à un recul plus marqué de la productivité horaire<sup>35</sup>. Parmi les 20 pays pour lesquels on dispose d'éléments de comparaison sur plusieurs

récessions passées, la part de l'ajustement du temps de travail a été plus faible pendant cette récession dans sept pays, notamment au Canada, en Hongrie, aux États-Unis et au Royaume-Uni; plus forte dans douze autres, notamment en France, au Japon, en Nouvelle-Zélande et en Norvège; et elle est restée globalement identique en Allemagne.

Certaines des différences actuellement observées entre les pays de l'OCDE concernant la part du temps de travail dans l'ajustement du facteur travail reflètent probablement des durées variables d'ajustement de la main-d'œuvre. Aux États-Unis, par exemple, le facteur travail a commencé à décliner à l'automne 2007, suite à une réduction du temps de travail, ce qui a peut-être été un indicateur important d'un ralentissement de l'activité économique, alors qu'en Allemagne, il n'a commencé à décliner qu'un an plus tard<sup>36</sup>. Avec le recul, on peut s'attendre à une plus grande convergence dans la durée de l'ajustement et donc dans ces contributions. De fait, un examen de l'ajustement des effectifs lors de 68 épisodes de récession dans 18 pays de l'OCDE montre qu'au début d'une récession, c'est le temps de travail qui tend à être la principale variable d'ajustement du facteur travail global (par exemple, à travers la suppression des heures supplémentaires). À mesure que l'on avance dans la récession, les possibilités de nouveaux ajustements du temps de travail diminuent, les employeurs taillent de plus en plus dans les effectifs et la contribution du temps de travail aux ajustements du facteur travail diminue généralement (graphique 1.13). Le risque est donc que les pays où la contribution de l'ajustement du temps de travail a été importante puissent subir une grande vague de licenciements si la reprise tarde à venir.

### Graphique 1.13. La contribution du temps de travail dans l'ajustement du facteur travail tend à se réduire au fur et à mesure de la récession

Part de l'évolution nette en pourcentage du facteur travail à compter du pic du facteur travail



a) Moyenne historique calculée à partir de 68 épisodes de récession dans 18 pays de l'OCDE.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, services statistiques nationaux et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293923>

Les régressions simples sur données de panel expliquant la contribution du temps de travail à l'ajustement total du facteur travail donnent peut-être à penser que certains pays, dont l'Allemagne, l'Autriche et la Norvège, recourent davantage à l'ajustement du temps de travail en période de récession<sup>37</sup>. Dans d'autres pays, dont l'Espagne, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande, l'emploi a joué un rôle plus grand dans l'ajustement du facteur travail<sup>38</sup>.

Si les écarts entre les pays ont été encore plus importants que d'habitude pendant cette récession, la contribution moyenne du temps de travail dans l'ensemble de la zone OCDE a été analogue à celle des récessions passées, même si elle a été plus élevée que lors des récessions du début des années 90.

L'encadré 1.2 rend compte de l'analyse effectuée sur la base de données d'entreprises, qui illustre le rôle des facteurs structurels dans la part du temps de travail dans l'ajustement du facteur travail. Il montre que la propension à retenir les effectifs et à concentrer l'ajustement sur le temps de travail varie en fonction d'un certain nombre de caractéristiques de l'entreprise telles que la taille, le niveau d'endettement et l'intensité technologique. Des différences de composition du panier d'entreprises pourraient donc expliquer certaines différences quant à la part du temps de travail dans l'ajustement, à la fois entre les pays et dans le temps au sein d'un même pays. Comme exposé à la section 4, les institutions et les politiques nationales du marché du travail, notamment les dispositifs de chômage partiel, pourraient également expliquer certaines de ces différences.

### 2.3. Implications pour l'ajustement total du facteur travail et les salaires

La réaction combinée de l'emploi et du temps de travail peut être mesurée par l'élasticité du facteur travail (nombre total d'heures travaillées) par rapport au choc de production. On observe ainsi que la réaction globale au choc la plus forte s'est produite en

#### Encadré 1.2. Lissage des fluctuations de l'emploi dans les différents types d'entreprise

Il est important, du point de vue des politiques publiques, de comprendre comment le lissage des fluctuations de l'emploi varie selon le type d'entreprise car cela apporte un éclairage sur la capacité et les incitations des entreprises à garder leurs effectifs durant les périodes de demande de produits réduite. Dans la présente analyse, la variable indicative de ce lissage est l'écart-type de la productivité de la main-d'œuvre dans le temps au sein des entreprises. Cette mesure donne une interprétation large du lissage car elle saisit les cas dans lesquels le coût du lissage de l'emploi dans le temps est entièrement supporté par les employeurs mais aussi les cas dans lesquels ce coût est partagé avec les salariés par le biais de formules de partage du travail.

Les contraintes du crédit peuvent être un élément déterminant d'explication de la capacité des entreprises à garder leurs effectifs pendant les périodes de demande réduite de la production; les coûts d'embauche et de licenciement, qui dépendent de la technique de production des entreprises et de l'intensité de qualification de la main-d'œuvre, sont un facteur déterminant de l'incitation pour les entreprises à retenir leurs effectifs. L'analyse ci-dessous examine ces problèmes en comparant la tendance à retenir la main-d'œuvre de différents types d'entreprises selon leur niveau d'endettement, la taille de leurs effectifs, l'intensité technologique de leurs secteurs d'activités et leur intensité de qualification<sup>1</sup>. L'analyse repose sur un échantillon de plus de 230 000 entreprises dans dix pays européens. Les résultats sont présentés dans le graphique ci-dessous. Voir l'annexe 1.A4 d'OCDE (2010b) pour plus de détails sur la méthode et certaines statistiques de base.

- *Niveau d'endettement.* La productivité du travail est plus volatile dans les entreprises n'ayant aucune dette vis-à-vis de l'extérieur que dans les entreprises quelque peu endettées. Cela tend à prouver que les entreprises non endettées ont une capacité plus grande à retenir la

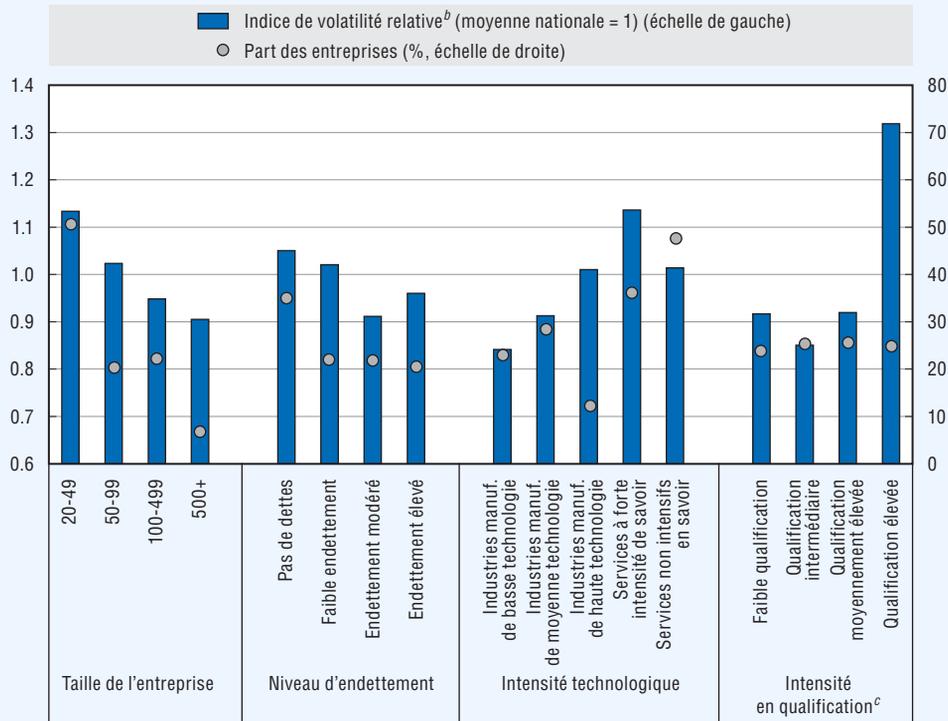
### Encadré 1.2. Lissage des fluctuations de l'emploi dans les différents types d'entreprise (suite)

main-d'œuvre. Ce constat est largement cohérent avec celui de Sharpe (1994) qui établit, à l'aide de données sur les entreprises américaines, que l'effet de levier a un impact important sur la réaction de l'emploi au cycle conjoncturel<sup>2</sup>. Aucun élément ne suggère fortement que l'accumulation de la main-d'œuvre décroît avec le ratio d'endettement.

- *Taille de l'entreprise.* La productivité du travail est moins volatile dans les grandes entreprises que dans les petites, ce qui donne à penser que le degré de lissage décroît avec la taille de l'entreprise. Ces résultats ne sont pas simples à interpréter car la taille de l'entreprise peut être liée à différents facteurs qui jouent sur le lissage. Traditionnellement, la taille de l'entreprise a été souvent considérée comme une variable indicative inverse des contraintes du crédit car les frictions informationnelles sont généralement plus prononcées pour les petites entreprises<sup>3</sup>. Toutefois, Moscarini et Postel-Vinay (2009) suggèrent que la taille de l'entreprise peut également influencer la décision des entreprises de garder leurs salariés pendant un épisode de récession. Les grandes entreprises sont en général plus productives et offrent des salaires plus élevés; il leur sera donc probablement plus facile de recruter de nouveaux salariés en phase de reprise. Les auteurs fournissent des éléments pour un certain nombre de pays montrant que l'emploi est plus sensible au cycle conjoncturel dans les grandes entreprises que dans les petites.
  - *Intensité technologique.* Il existe une relation positive entre l'intensité technologique de la production et la tendance à retenir la main-d'œuvre. Dans la mesure où les entreprises opérant dans ces secteurs tendent à faire davantage appel à une main-d'œuvre hautement qualifiée et à des travailleurs sous contrat permanent et où les coûts de recrutement et de licenciement de ces travailleurs sont généralement plus élevés, on peut penser qu'elles seront davantage incitées à retenir leurs effectifs. De fait, OCDE (2009a) montre que les travailleurs jeunes (autrement dit ayant peu d'expérience), les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs temporaires sont plus sensibles aux fluctuations du cycle économique que les autres types de travailleurs. Dans ce contexte, la relative importance de la production à haute intensité technologique en Allemagne peut expliquer la réaction modeste de l'emploi au déclin de la production dans ce pays.
  - *Intensité de qualification.* Les résultats relatifs à l'intensité de qualification donnent à penser que les entreprises ayant des niveaux relativement élevés d'intensité moyenne de qualification tendent à lisser davantage l'emploi que les autres entreprises. Cela reflète probablement la possibilité que des travailleurs plus qualifiés possèdent des niveaux plus élevés de capital humain propre à l'entreprise.
1. Le rôle de la situation au regard des exportations a été également pris en compte mais n'a donné aucun résultat probant.
  2. Sharpe (1994) suggère que l'élasticité de la réaction des entreprises hautement endettées peut s'interpréter comme une indication de rentabilité à court terme pour la main-d'œuvre (par exemple, productivité du travail). La différence entre entreprises hautement endettées et entreprises faiblement endettées peut donner une indication du degré de lissage dans les entreprises peu endettées.
  3. Cela tient au fait que les petites entreprises tendent à avoir des antécédents en matière de crédit plus limités, à être exposées à des niveaux plus élevés de risque idiosyncratique et qu'elles sont moins susceptibles d'avoir des garanties adéquates (Gertler et Gilchrist, 1994).

### Encadré 1.2. Lissage des fluctuations de l'emploi dans les différents types d'entreprise (suite)

#### Accumulation de la main-d'œuvre par type d'entreprise<sup>a</sup>



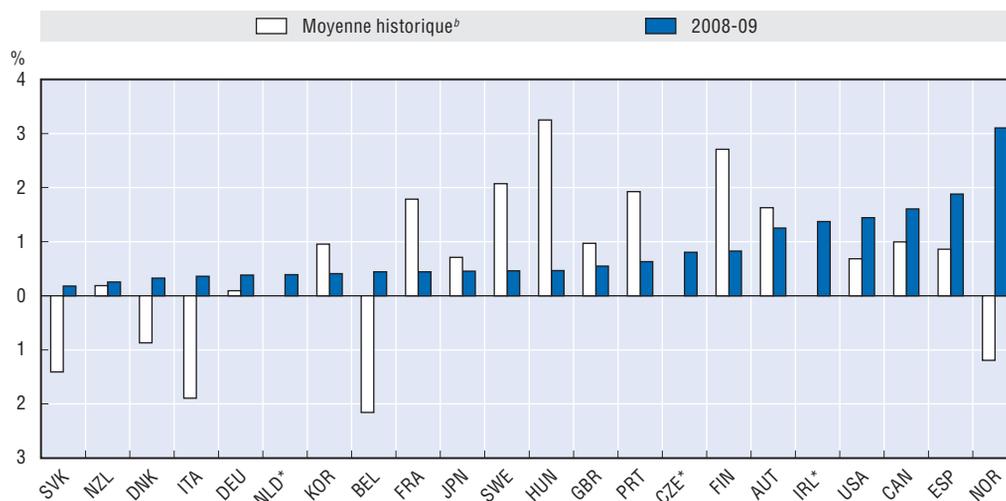
- b) Le « niveau d'endettement » est établi sur la base de la distribution de la part du ratio endettement/produits d'exploitation entre les entreprises. « Nul » se réfère à un endettement nul, « faible » au premier tercile, « modéré » au deuxième tercile et « élevé » au troisième tercile; « l'intensité technologique » est établie sur la base de l'affiliation industrielle de l'entreprise. Le regroupement des industries se fonde sur le *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie* (2005). « Industries de basse technologie » : alimentation, boissons et tabac; textiles et habillement; cuir; bois et produits à base de bois; édition, impression et reproduction de supports enregistrés; productions diverses. « Industries de moyenne technologie » : coke, produits pétroliers et combustible nucléaire; produits en caoutchouc et matières plastiques; minéraux non métalliques; métal et produits métalliques; matériel et outillage. « Industries de haute technologie » : chimie et produits chimiques, matériels électriques et électroniques, instruments de précision, véhicules à moteur et autres matériels de transport. « Services à forte intensité de savoir » : transport, stockage et communication; activités financières et commerciales. « Services non intensifs en savoir » : fourniture d'électricité, de gaz et d'eau, construction, commerce, hôtels et restaurants. « L'intensité en qualification » est établie sur la base de la distribution des salaires moyens entre entreprises. « Faible » se réfère au premier quartile, « moyenne » au deuxième quartile, « modérément élevée » au troisième quartile et « élevée » au quatrième quartile.
- c) La volatilité est mesurée par l'écart-type de la différence première du logarithme de la productivité de la main-d'œuvre. Une première moyenne des écarts-types est établie à l'intérieur de chaque groupe et de chaque pays; on établit ensuite des moyennes pour les pays suivants : Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni et Suède. L'utilisation de pondérations par catégorie de taille de l'entreprise et par secteur industriel à l'intérieur de chaque pays n'entraîne aucune modification qualitative des résultats. Au lieu d'analyser les différences premières, l'analyse a été également conduite en termes de différences pour chaque entreprise (par exemple, écarts par rapport à la moyenne), ce qui a donné également des résultats très similaires.
- d) Moyenne non pondérée des pays suivants : Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni et Suède.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de la *Base de données Amadeus*. Voir l'annexe 1.A4 d'OCDE (2010b) pour de plus amples détails sur les échantillons et la méthode.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932294170>

**Graphique 1.14. Réaction du facteur travail par rapport au PIB entre le pic et le creux par rapport à la moyenne historique : variabilité élevée selon les pays et les récessions<sup>a</sup>**

Évolution en pourcentage du temps de travail total par rapport au PIB réel



\* : Moyenne historique non disponible.

a) Les pics et les creux sont déterminés à l'aide de séries de PIB réel en niveaux.

b) La « moyenne historique » est la moyenne des épisodes de récession précédents. Dans certains cas (Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Hongrie, République slovaque et Suède), on ne dispose que d'un épisode antérieur de comparaison.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, services statistiques nationaux et calculs de l'OCDE.

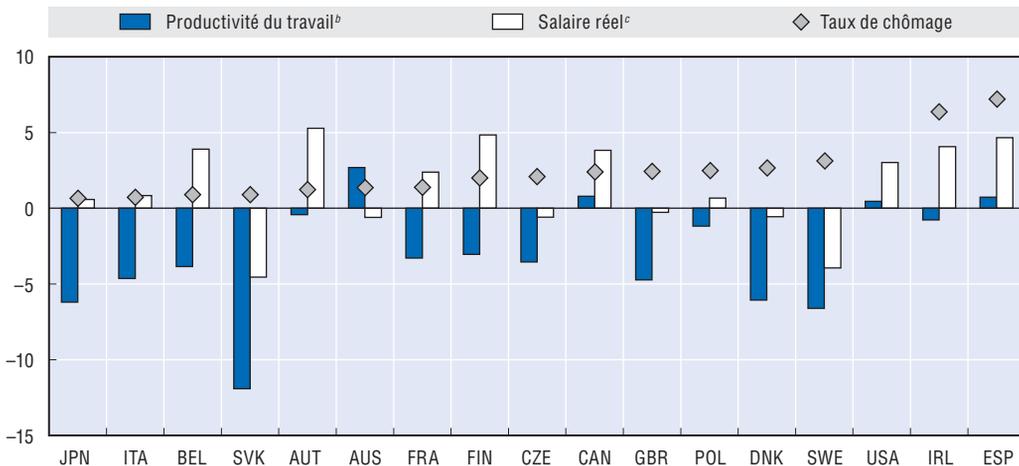
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293942>

Autriche, au Canada, en Irlande, en Norvège, en Espagne et aux États-Unis, où l'élasticité du facteur travail par rapport au PIB a dépassé 1 (graphique 1.14). Le fait que l'on trouve dans ce groupe des pays dans lesquels la contribution de l'ajustement du temps de travail est élevée et d'autres dans lesquels elle est faible montre qu'une forte réaction du facteur travail aux chocs de production ne se limite pas aux pays où l'ajustement des effectifs est important. En revanche, l'élasticité était inférieure à 0.5 dans 12 des 21 pays analysés, notamment en Allemagne, où le faible ajustement global du facteur travail au choc de production s'explique par les fluctuations compensatoires de l'emploi et du temps de travail. La corrélation entre la contribution du temps de travail à la diminution du facteur travail et l'élasticité du facteur travail par rapport au choc de production est très faible (-0.07), ce qui signifie qu'il n'existe pas de lien étroit entre la forme que prend l'ajustement du facteur travail et la sensibilité de cet apport aux variations conjoncturelles de la production. Parmi les pays pour lesquels on dispose d'éléments de comparaison sur plusieurs épisodes antérieurs, la réaction du facteur travail au Canada, en Espagne et aux États-Unis a été plus forte en 2008-09. Au contraire, la Corée, le Japon et de nombreux pays européens dont la France, le Portugal et le Royaume-Uni, ont enregistré une réaction plus mitigée du facteur travail<sup>39</sup>.

Le graphique 1.15 juxtapose les variations du salaire horaire réel pendant la récession de 2008-09 avec celles du chômage et de la productivité horaire dans 17 pays pour lesquels les données nécessaires sont disponibles (toutes ces variables sont exprimées par rapport aux tendances ayant précédé la crise afin de se concentrer sur la façon dont les salaires se sont adaptés à l'évolution soudaine de la situation sur le marché du travail). Premièrement, les variations du salaire horaire réel face à la crise ont été très diverses selon les pays, la progression du salaire s'accroissant par rapport à la tendance précédente dans la moitié

Graphique 1.15. **Évolution du chômage, des salaires réels et de la productivité pendant la récession de 2008-09<sup>a</sup> par rapport à la tendance précédente**

Évolution en pourcentage



- a) Tendances établies sur les cinq années précédant la crise.  
 b) La productivité du travail est définie comme la production brute réelle divisée par le nombre total d'heures travaillées.  
 c) Les salaires réels sont la rémunération horaire nominale par salarié du secteur privé corrigée du déflateur de la consommation privée.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293961>

environ des pays, alors qu'elle est restée stable ou qu'elle a diminué dans les autres. On observe une corrélation positive faible entre la hausse du chômage et l'augmentation des salaires (0.24), contrairement à la corrélation négative déterminée par la courbe de Phillips. Cela peut refléter des effets de composition, le salaire horaire moyen ayant tendance à augmenter dans les pays où de nombreux jeunes, travailleurs à bas salaire et travailleurs temporaires ont été licenciés. La hausse des salaires est généralement plus limitée lorsque la productivité horaire est plus faible, comme le montre la corrélation de 0.67 entre les variations du salaire et de la productivité. Si cela semble indiquer une certaine sensibilité des salaires à la question des coûts, il convient de noter que la hausse des salaires s'est accélérée par rapport à celle de la productivité dans tous ces pays à l'exception de l'Australie, ce qui laisse supposer que la pression accrue sur le coût du travail unitaire entraîne une diminution des marges bénéficiaires<sup>40</sup>. Ce bref aperçu de l'évolution des salaires montre bien que l'impact de la récession sur le salaire moyen, à l'instar de ses effets sur le temps de travail moyen, traduit une combinaison complexe d'ajustements sur différentes variables, ainsi que des effets de composition (par exemple, si les travailleurs à bas salaire sont les plus touchés par les licenciements). L'encadré 1.3 présente l'exemple du Japon pour illustrer les interactions complexes des dispositifs institutionnels touchant les ajustements tant au niveau du temps de travail que des salaires.

### Encadré 1.3. Les réductions de temps de travail et de salaire au Japon reflètent différentes marges d'ajustement

L'impact économique de la crise mondiale sur la Japon est profond : le PIB a reculé de plus de 8 % entre ses points maximum et minimum, et pourtant, le taux de chômage n'a augmenté que modestement, de 0.6 point de pourcentage. La faible réaction du chômage à la baisse de la demande globale reflète le haut degré d'accumulation des effectifs pendant la crise, qui peut largement s'expliquer par la flexibilité relative du temps de travail et des salaires au Japon.

Selon l'Enquête mensuelle sur la main-d'œuvre, le temps de travail moyen a reculé de 3.3 % entre 2008 et 2009 (près de 6 % dans le secteur manufacturier). La diminution totale du temps de travail peut être ventilée *grosso modo* en ajustements le long de trois axes :

- Un sixième de la réduction du temps de travail tient à la *diminution du temps de travail des travailleurs à temps partiel*. L'emploi à temps partiel représente environ un quart de l'emploi total et la réduction relative du temps de travail des actifs à temps partiel est analogue à celle des travailleurs à temps plein. L'ampleur des réductions de temps de travail chez les travailleurs à temps partiel est bien moindre dans le secteur manufacturier (à peine 4 % du total), ce qui s'explique par la présence moins nombreuse d'employés à temps partiel dans ce secteur (14 %) et par la diminution proportionnellement moindre du nombre d'heures travaillées pendant la crise<sup>1</sup>.
- Un tiers de la diminution du temps de travail s'explique par la *baisse du nombre d'heures supplémentaires effectuées par les travailleurs à temps plein*. Cela a été rendu possible en partie par la hausse marquée du recours aux heures supplémentaires dans la période précédant immédiatement la crise. Dans le secteur manufacturier, le rôle des heures supplémentaires a été encore plus important puisqu'il représente la moitié environ de la diminution du temps de travail<sup>2</sup>. Cela traduit à la fois le nombre plus élevé d'heures supplémentaires dans ce secteur avant la crise (près d'une heure sur dix) et la concentration du recul de la demande de produits manufacturés.
- La moitié de la diminution du temps de travail correspond à la *réduction du temps de travail normal des travailleurs à temps plein*. L'importance relative de cette réduction montre les limites de l'ajustement par les heures supplémentaires dans le contexte d'un recul prononcé de la demande globale. Le temps de travail normal a été réduit au moyen de dispositifs de chômage partiel et d'initiatives des employeurs, mais il est difficile de déterminer les contributions relatives de ces deux types d'ajustement :
  - ❖ Les subventions affectées à l'ajustement des effectifs et destinées à préserver les emplois existants en encourageant le *chômage partiel (Koyo-chosei-jyosei-kin)* semblent représenter un sixième à un tiers de la diminution totale du temps de travail – beaucoup plus dans le secteur manufacturier (35 % à 45 %). Il est impossible d'obtenir des chiffres précis sur la contribution du chômage partiel dans la mesure où on ne dispose pas de données globales sur le nombre total d'heures subventionnées, mais un intervalle plausible pourrait être estimé en faisant des hypothèses alternatives<sup>3</sup>.
  - ❖ Le reste (un sixième à un tiers) est probablement dû à des *réductions de temps de travail initiées par les employeurs*. Celles-ci ne se traduisent pas automatiquement en baisses du salaire mensuel, elles sont au contraire négociées séparément des salaires et généralement à des périodes différentes, ce qui signifie que les réductions du temps de travail moyen initiées par les employeurs peuvent déboucher sur un salaire horaire moyen plus élevé.

### Encadré 1.3. Les réductions de temps de travail et de salaire au Japon reflètent différentes marges d'ajustement (suite)

La diminution du temps de travail au Japon coïncide avec une réduction analogue des salaires mensuels réels. Si cela semble s'expliquer très largement par les diminutions du temps de travail décrites ci-dessus, les réductions du salaire horaire réel ont probablement également joué un rôle significatif. Les données extraites de l'Enquête de base sur la structure des salaires peuvent être utilisées pour obtenir une décomposition approximative de la réduction des salaires mensuels réels dans le secteur manufacturier :

- Environ deux tiers de la réduction des salaires réels moyens peuvent être attribués à la *diminution des heures supplémentaires et donc de leur paiement*. Les primes d'heures supplémentaires aident à comprendre pourquoi ces heures représentent une part plus importante de la réduction du salaire mensuel que celle de la diminution du temps de travail moyen (la moitié environ). Une seconde raison probable de l'impact disproportionné de la réduction des heures supplémentaires est que les diminutions des heures normales initiées par les employeurs sont associées à des diminutions proportionnellement moindres du salaire mensuel.
- Un quart environ peut être attribué à une diminution du *salaire mensuel normal*. Si une diminution des heures normales se traduisait par une réduction proportionnelle du salaire normal, alors 60 % de la réduction du salaire mensuel normal seraient dus à la réduction du temps de travail normal et 40 % à la réduction du salaire horaire réel. Or les diminutions du temps de travail normal ne débouchent généralement que sur des diminutions partielles du salaire mensuel, ce qui signifie que la contribution des diminutions de salaire horaire réel est probablement plus importante en réalité<sup>4</sup>.
- Environ 5 % seulement de la diminution des salaires réels moyens sont dus à des bonus moins élevés. Ce faible chiffre s'explique par le fait que les bonus versés en 2009 reflétaient la situation économique de l'ensemble de l'année 2008, alors que la crise n'est apparue qu'à la fin 2008.

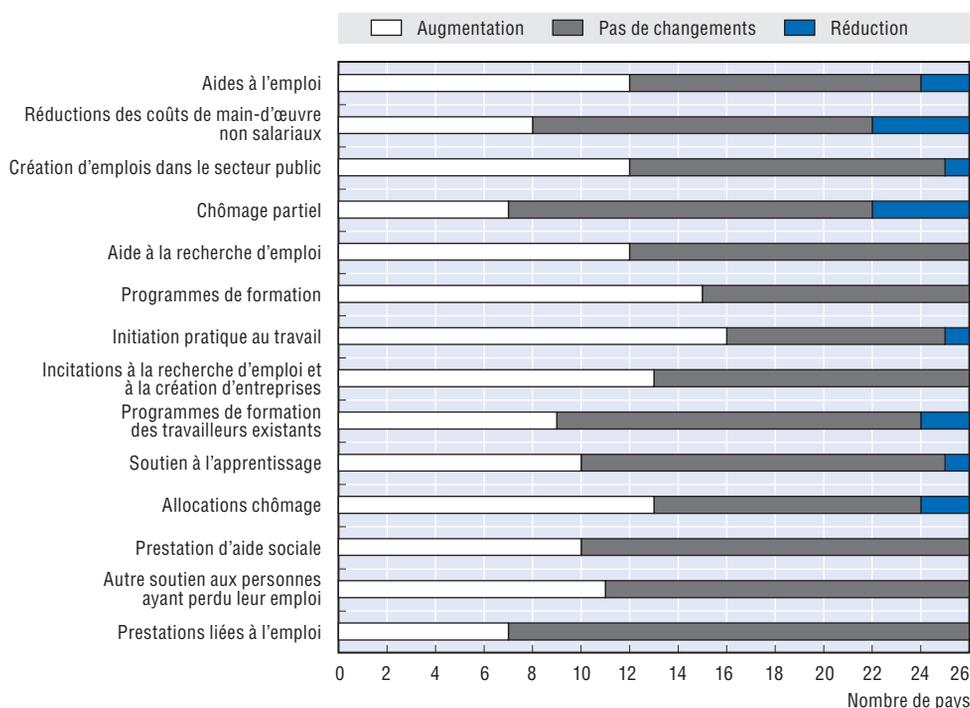
1. Les employés à temps plein qui passent à temps partiel peuvent largement contribuer à réduire le temps de travail moyen pendant une récession. Cependant, l'impact de cette pratique a été négligeable au Japon pendant la crise de 2008-09, puisque la part du travail à temps partiel est restée relativement stable au cours des dernières années, à 26 %, après avoir augmenté nettement du début des années 90 au milieu des années 2000.
2. Cela correspond à une réduction des heures supplémentaires d'un tiers environ.
3. En l'absence de données facilement accessibles sur le nombre d'heures subventionnées, le nombre total de ces heures a été estimé en utilisant des informations sur les dépenses publiques totales consacrées au chômage partiel (*Koyo-chosei-jyosei-kin*) et sur le salaire horaire moyen. Deux scénarios ont été étudiés à partir d'hypothèses de modélisation différentes concernant le cofinancement du chômage partiel par les entreprises et le taux de compensation : un scénario coûts élevés/impact faible et un scénario coûts faibles/impact élevé. Le *premier scénario* part de l'hypothèse que le coût d'une heure de chômage partiel pour l'État équivaut à 90 % du salaire horaire moyen. Ce chiffre est déduit des informations de l'annexe 1.A1, qui précise que les entreprises doivent prendre en charge au moins 10 % du coût et que le taux de compensation peut aller jusqu'à 100 %. Selon cette hypothèse, le chômage partiel représenterait un sixième de la diminution totale du temps de travail (un tiers de la réduction du temps de travail normal moyen) et 40 % dans le secteur manufacturier (75 % de la réduction du temps de travail normal moyen). Le *scénario faibles coûts/impact élevé* part de l'hypothèse que le coût d'une heure de chômage partiel pour l'État est égal à 40 % du salaire horaire moyen. Ce chiffre est déduit des informations de l'annexe 1.A1, qui spécifie que les entreprises prennent en charge jusqu'à un tiers du coût et que le taux de compensation est d'au moins 60 % du salaire précédent. Cette seconde hypothèse signifie que le chômage partiel représente environ 35 % de la diminution totale du temps de travail (70 % de la réduction du temps de travail normal moyen) et 90 % dans le secteur manufacturier (170 % de la réduction du temps de travail normal moyen). L'incidence réelle du chômage partiel se situe probablement entre les deux. Comme le temps de travail normal n'aurait probablement pas augmenté sensiblement dans le secteur manufacturier en l'absence de la subvention attribuée pour le chômage partiel, les estimations fondées sur le scénario coûts élevés/impact faible devraient donc être légèrement plus proches des valeurs réelles.
4. Si les pertes d'emplois pendant la crise se concentraient sur les bas salaires, alors un effet de composition aurait tendance à faire augmenter le salaire horaire moyen, ce qui suppose un rôle plus important des réductions de salaire horaire réel sur l'évolution globale du salaire moyen. Comme l'impact de la crise sur l'emploi a été relativement faible au Japon, cette possibilité n'a pas été retenue ici.

### 3. Le point sur les mesures prises par les pouvoirs publics face à la crise de l'emploi dans les pays de l'OCDE

#### 3.1. L'orientation des politiques en 2010

L'OCDE (2009a) a étudié les premières réactions des autorités nationales confrontées à la crise de l'emploi et souligne que la plupart des pays ont mis en place des mesures dans de multiples domaines de la politique du marché du travail. Les informations nouvelles collectées en début d'année par le biais d'un questionnaire commun OCDE/Commission européenne montrent que peu de pays envisageaient alors de diminuer les ressources consacrées aux politiques du marché du travail en 2010 (graphique 1.16<sup>41</sup>). En fait, la moitié au moins des pays pensent affecter davantage de ressources à certains programmes actifs du marché du travail et à l'indemnisation du chômage, et une grande minorité en affectera davantage aux dispositifs d'aide à la recherche d'emploi, à l'emploi et à la création d'emplois dans le secteur public. Les ressources consacrées à l'indemnisation du chômage partiel et à l'allègement des cotisations de sécurité sociale devraient demeurer relativement constantes, voire diminuer dans plusieurs pays qui limitent actuellement ces dispositifs et où les mesures temporaires arrivent à expiration.

Graphique 1.16. **Changement anticipé des ressources consacrées aux politiques du marché du travail, comparaison 2010/2009**



Source : Estimations de l'OCDE fondées sur les réponses aux questionnaires OCDE/CE sur la réaction des politiques du marché du travail au ralentissement économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293980>

L'orientation relative des politiques dépend, dans une large mesure, de l'évolution de la situation du marché du travail durant la récession, de la phase initiale de la reprise et de la situation budgétaire des gouvernements (tableau 1.3). Les pays qui prévoient une (nouvelle) augmentation sensible du taux de chômage au cours des deux prochaines

**Tableau 1.3. Orientation relative des politiques publiques selon la situation du marché du travail et la situation budgétaire, comparaison 2010/2009**

Comparée à la moyenne de tous les pays

	Pays dans lesquels une forte croissance du chômage est prévue	Pays à chômage élevé mais stable ou en recul	Pays aux déficits publics importants
Aides à l'emploi	0	-	+
Réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux	0	0	0
Création d'emplois dans le secteur public	+	+	0
Chômage partiel	-	-	+
Aide à la recherche d'emploi	+	-	-
Programmes de formation	0	-	-
Initiation pratique au travail	+	+	+
Incitations à la recherche d'emploi et à la création d'entreprises	+	0	-
Programmes de formation des travailleurs existants	0	-	-
Soutien à l'apprentissage	+	0	-
Allocations chômage	0	+	+
Prestations d'aide sociale	0	+	-
Autre soutien aux personnes ayant perdu leur emploi	0	0	0
Prestations liées à l'emploi	-	+	-

Note : « + » signifie plus généreux que la moyenne de l'ensemble des pays; « - » signifie moins généreux et « 0 » signifie à peu près identique.

Les pays ont été classés à l'aide des données de décembre 2009 de la *Base de données statistiques de la population active* de l'OCDE, de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) et des prévisions de l'OCDE (2009c), qui datent de novembre 2009.

Forte croissance prévue du chômage : Allemagne, Belgique, Finlande, Pays-Bas, Suède et Turquie.

Chômage élevé mais stable/en recul : Canada, États-Unis, France, Hongrie, Italie, Portugal et République slovaque.

Déficits publics importants : États-Unis, France, Irlande, Japon et Royaume-Uni.

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur les réponses aux questionnaires OCDE/CE sur la réaction des politiques du marché du travail au ralentissement économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308705>

années ont une attitude plus expansionniste que la moyenne en matière d'aide à la recherche d'emploi et de programmes actifs du marché du travail. Ils sont aussi moins généreux pour ce qui est de l'indemnisation du chômage partiel. Les pays qui enregistrent actuellement un taux de chômage supérieur à 8 % mais qui prévoient que ce taux devrait diminuer ou se stabiliser dans les deux prochaines années affectent un montant de ressources supérieur à la moyenne aux mesures destinées à créer de nouveaux débouchés pour les chômeurs, par le biais de programmes d'initiation pratique au travail et de création d'emplois dans le secteur public. Les dépenses au titre des allocations chômage et de l'aide sociale devraient augmenter en moyenne, de même que les dépenses au titre des prestations liées à l'emploi. Les pays ayant des déficits publics importants sont en général moins généreux que la moyenne pour les mesures actives du marché du travail (à l'exception des programmes d'initiation pratique au travail), mais ils le sont légèrement plus pour les mesures orientées vers la demande de main-d'œuvre comme les dispositifs de chômage partiel et les aides à l'emploi.

Si un petit nombre de pays réduisent le montant des ressources consacrées aux politiques du marché du travail pour l'année 2010, le calendrier actuel de retrait des mesures temporaires liées à la crise dans les principales économies de l'OCDE montre qu'en 2011, la situation sera bien différente. De nombreuses mesures visant à stimuler la demande de main-d'œuvre et à allonger la durée d'indemnisation du chômage pour les demandeurs d'emploi doivent être supprimées fin 2010 ou début 2011, au fur et à mesure

du redressement de l'emploi et de la diminution des suppressions d'emplois. D'autres mesures temporaires destinées à favoriser le retour à l'emploi vont probablement être maintenues plus longtemps, les pays s'efforçant d'aider le nombre important de chômeurs à se réinsérer dans l'emploi. Bien entendu, ces calendriers sont susceptibles de modifications à mesure que la situation va se clarifier sur le marché du travail et sur le plan budgétaire. Courant 2009 et début 2010, de nombreux gouvernements ont déjà étendu les mesures discrétionnaires liées à la crise, notamment celles liées à la durée et à la générosité des allocations chômage.

### **3.2. Mesures visant à stimuler la demande de main-d'œuvre**

#### ***Aides à l'emploi et à la création d'emplois dans le secteur public***

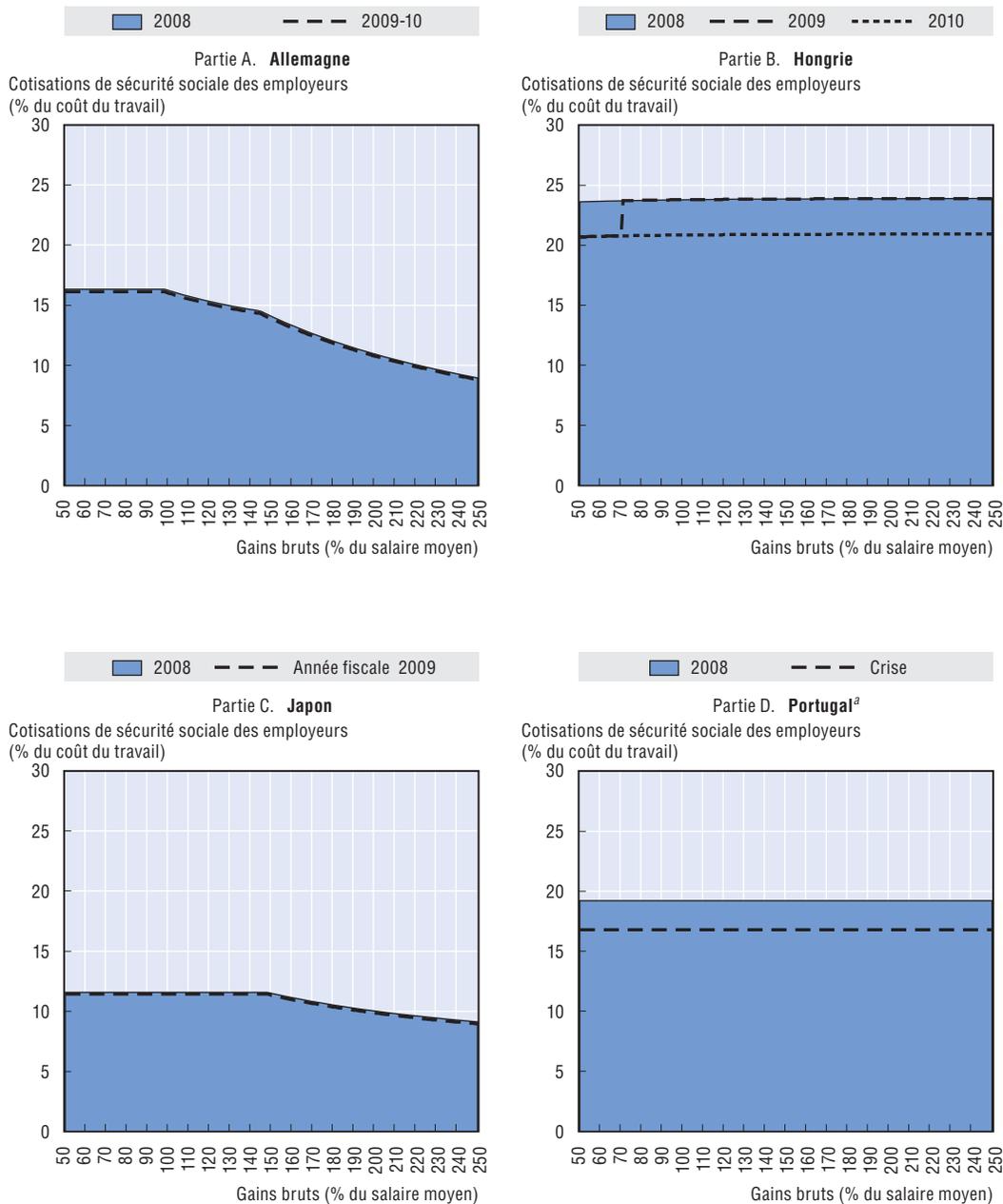
En réponse à la crise, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en place, courant 2009, de nouveaux dispositifs d'aide à l'emploi ou à l'embauche, souvent ciblés sur les demandeurs d'emploi vulnérables comme les jeunes, les travailleurs âgés ou les chômeurs de longue durée. Plusieurs pays ont étendu au secteur privé les mécanismes existants de création d'emplois au sein du secteur public ou annoncé des embauches supplémentaires dans le secteur public (pour plus de détails, voir OCDE, 2009i). Depuis le milieu de l'année 2009, des aides à l'embauche ont été mises en place ou accrues dans un certain nombre de pays ou ciblées plus précisément sur des groupes spécifiques. Ainsi, des aides à l'embauche ont été mises en place (Autriche, Corée, Portugal) ou pérennisées (Suède) pour les chômeurs de longue durée. Des aides additionnelles à l'embauche ont été ciblées sur les handicapés (Corée), les jeunes (Autriche, Finlande, Portugal, Suisse) et les travailleurs âgés (Corée). En outre, les programmes de subventions salariales ont été intensifiés pour les jeunes (Royaume-Uni, Finlande, Nouvelle-Zélande, France, Grèce) et pour les travailleurs âgés (France). De nouvelles aides à l'emploi ont été créées pour sauver des emplois spécifiquement menacés (Irlande) ou pour les employeurs s'installant ou augmentant leurs effectifs dans des régions où la situation de l'emploi se dégrade (Corée). Le Japon a développé la création d'emplois publics dans le secteur des soins infirmiers et médicaux, l'agriculture et l'environnement, l'énergie, le tourisme et les collectivités locales. Le Mexique a ciblé plus spécifiquement les créations d'emplois dans le secteur public sur les districts où les pertes d'emplois sont plus importantes. La Suisse adoptera un dispositif de création d'emplois publics si son taux de chômage national (actuellement de 4.6 %) atteint 5 %.

#### ***Réductions des coûts de main-d'œuvre non salariaux***

Les réductions des coûts de main-d'œuvre non salariaux adoptées en réponse à la récession se classent en deux catégories : i) les allègements généraux de charges sociales patronales qui s'appliquent tant aux travailleurs en poste qu'aux nouvelles embauches (et qui peuvent être ou non ciblés sur des catégories particulières de nouveaux travailleurs et de travailleurs en poste) et ii) les allègements uniquement ciblés sur les nouvelles embauches. Le graphique 1.17 présente quelques exemples d'allègements généraux de charges patronales pour les nouvelles embauches et les travailleurs en poste, mis en place depuis le début de la récession. En Allemagne et en Japon, les réductions temporaires des cotisations patronales à l'assurance chômage n'ont guère modifié le coût moyen du travail (-0.2 point de pourcentage dans les deux pays au niveau du salaire moyen), principalement du fait que ces cotisations ne représentent qu'une proportion relativement faible du coût total de la main-d'œuvre dans les deux pays, comparées aux autres charges sociales. En Hongrie, les charges sociales patronales ont diminué de manière plus sensible, passant

### Graphique 1.17. Allègements de charges sociales patronales pour les travailleurs en poste et les nouvelles embauches dans une sélection de pays

Cotisations sociales patronales en pourcentage des coûts de main-d'œuvre par niveau de rémunération brute (en pourcentage du salaire moyen)



a) Travailleurs âgés de 45 ans et plus dans des entreprises de moins de 50 salariés.

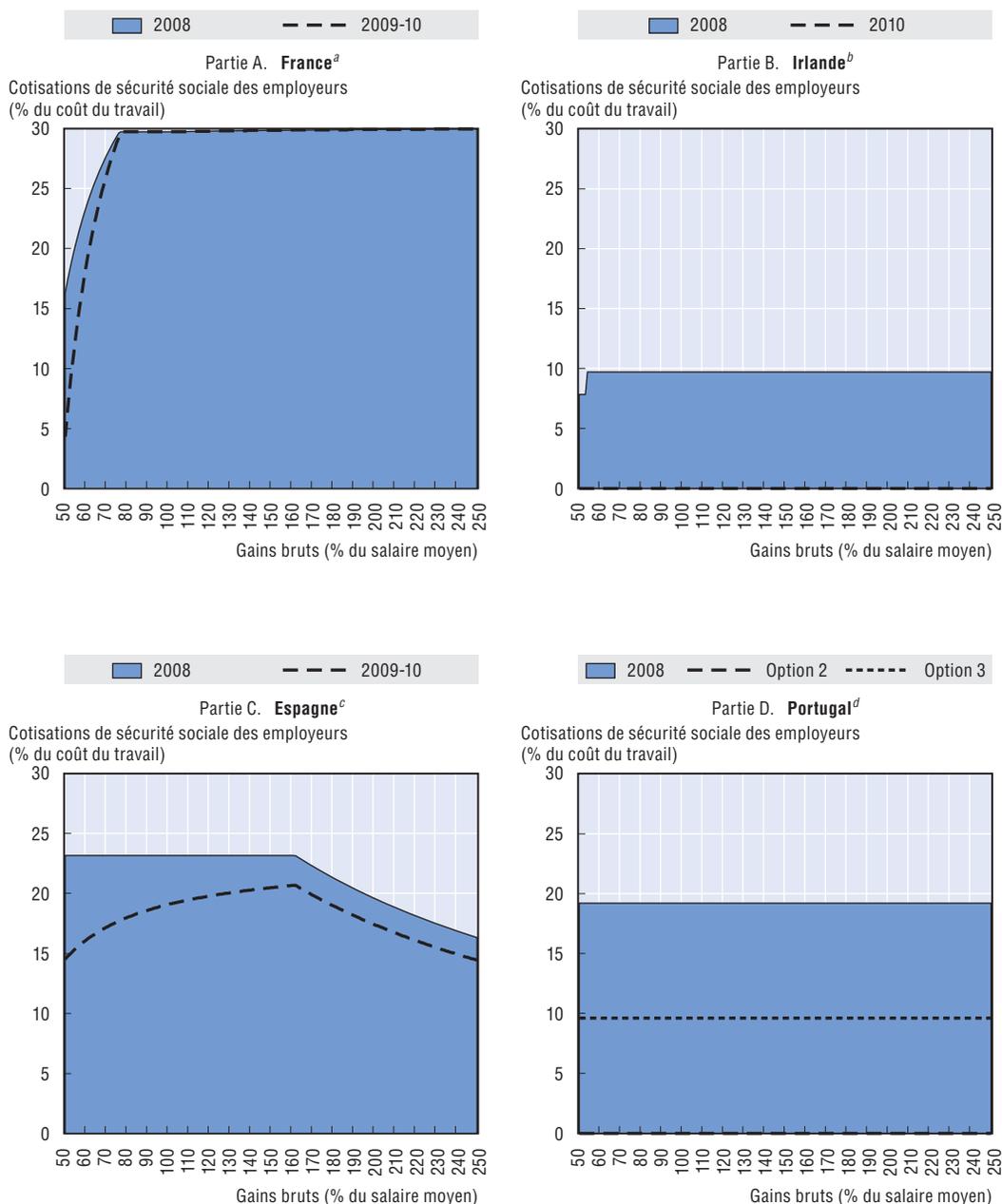
Source : OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2008* et estimations de l'OCDE fondées sur les réponses aux questionnaires OCDE/CE sur la réaction des politiques du marché du travail au ralentissement économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932293999>

de 24 à 21 % des coûts de main-d'œuvre, dans le cadre d'une refonte permanente de la fiscalité, entrée en vigueur en 2009 pour les employeurs de travailleurs à bas salaire et en 2010 pour un plus grand nombre d'employeurs. Les charges sociales patronales pour les travailleurs en poste ont également diminué au Portugal, passant de 19 à 17 % des coûts de

### Graphique 1.18. Allègements de charges sociales patronales pour les nouvelles embauches dans une sélection de pays

Cotisations sociales patronales en pourcentage des coûts de main-d'œuvre par niveau de rémunération brute (en pourcentage du salaire moyen)



- a) Nouvelle embauche effectuée par des entreprises de moins de dix salariés : la mesure s'applique jusqu'en décembre 2010.  
 b) Nouvelle embauche d'une personne au chômage depuis moins de six mois : la mesure s'applique pendant un an.  
 c) Nouvelle embauche, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, de travailleurs ayant une famille à charge : la mesure s'applique pendant deux ans.  
 d) Option 2 : Nouvelle embauche de chômeurs de longue durée dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée avec une création d'emplois sur trois ans : la mesure s'applique pendant deux ou trois ans ; Option 3 : Nouvelle embauche dans le cadre d'un contrat à durée déterminée de personnes de 55 ans et plus, au chômage depuis au moins six mois.

Source : OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2008* et estimations de l'OCDE fondées sur les réponses aux questionnaires OCDE/CE sur la réaction des politiques du marché du travail au ralentissement économique.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932294018>

main-d'œuvre, mais uniquement pour les employeurs de moins de 50 salariés, pour les travailleurs en poste ou pour les nouvelles recrues de 45 ans et plus.

Dans d'autres pays, les allègements de charges ont été ciblés sur les nouvelles embauches (graphique 1.18). Au Portugal, par exemple, outre la réduction globale des cotisations patronales (décrite ci-dessus), des exonérations de charges sociales ont été accordées pour les trois premières années suivant l'embauche sur des contrats permanents (ou les deux premières lorsque la mesure s'ajoute à une aide à l'embauche de 2 000 EUR) de certaines catégories de demandeurs d'emploi défavorisés. Les entreprises doivent avoir créé des emplois sur une période de trois ans. Les employeurs qui recrutent des personnes de 55 ans et plus, restées au chômage pendant au moins six mois, bénéficient d'un allègement de charges de 50 %. Dans ce cas, il n'est pas exigé de contrat à durée indéterminée ou d'embauche nette même si, dans le système, les employeurs ne peuvent réembaucher leurs anciens salariés, c'est-à-dire les personnes avec lesquelles ils ont eu des relations employeur-employé au cours des trois années précédentes.

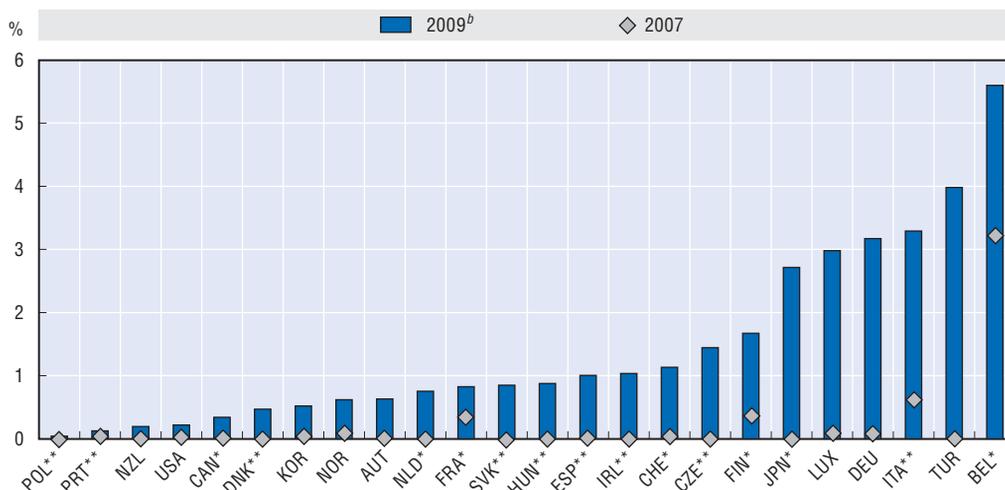
L'Irlande a exonéré de charges sociales pendant un an les embauches (en sus du personnel existant) de personnes au chômage depuis six mois et plus. La France et l'Espagne ont également réduit les charges sociales patronales pour les nouvelles embauches, l'allègement relatif étant plus important pour l'embauche de travailleurs à bas salaire. En France, les petites entreprises sont totalement exonérées des charges sociales patronales pour toute nouvelle embauche au salaire minimum et les cotisations sont progressivement portées au taux standard de 1.6 fois le salaire minimum. En Espagne, un allègement de cotisations sociales de 1 500 EUR par an est accordé pour les deux premières années suivant l'embauche à durée indéterminée de travailleurs ayant une famille à charge. Dans tous les cas, ces réformes ont réduit de façon significative les coûts de main-d'œuvre pour les groupes visés même si, dans certains cas, les groupes cibles sont probablement relativement restreints.

Au cours de l'année écoulée, un certain nombre de pays ont mis en œuvre des mesures complémentaires pour réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Outre les changements évoqués plus haut pour la France, le Portugal et l'Irlande, des mesures visant à alléger les charges sociales patronales pour toute nouvelle embauche ont été adoptées ou étendues, dans le cas d'allègements ciblés sur certains groupes comme les chômeurs de moyenne et longue durée (Hongrie, Turquie) et les régions périphériques (Finlande). Aux États-Unis, les entreprises procédant à l'embauche de travailleurs au chômage depuis au moins deux mois entre février et décembre 2010 seront exonérées de charges sociales. Des problèmes budgétaires ont contraint la République tchèque à mettre un terme aux réductions temporaires des coûts de main-d'œuvre non salariaux ciblées sur les travailleurs à bas salaire.

### ***Dispositifs de chômage partiel***

Les pays dotés de dispositifs de travail à horaires réduits ou de chômage partiel, ou les ayant adopté en réponse à la crise, ont observé une progression spectaculaire de la participation à ces dispositifs depuis 2007 (graphique 1.19). C'est en Allemagne, en Belgique, en Italie, au Luxembourg et en Turquie que la participation a été la plus forte, représentant plus de 3 à 6 % environ de l'ensemble des salariés. À l'exception de la Belgique, rares étaient les salariés qui bénéficiaient de dispositifs de chômage partiel avant le début de la crise. Les travailleurs au chômage partiel sont tenus de suivre une formation en République tchèque, en Hongrie, aux Pays-Bas et au Portugal<sup>42</sup>. Si en Finlande, en Belgique, en Autriche, au Portugal, en Pologne, en Allemagne, en Hongrie, au Japon, en Norvège et en Suisse la formation n'est pas obligatoire, elle est subventionnée sur les deniers publics pour les

Graphique 1.19. **Nombre moyen annuel de salariés participant à des dispositifs de chômage partiel en pourcentage du nombre total de salariés<sup>a</sup>**



a) Pays classés selon l'ordre croissant de la proportion de participants aux dispositifs de chômage partiel en 2009.

b) Jusqu'au T3 2009 pour l'Autriche et les Pays-Bas, août 2009 pour le Portugal et l'Espagne, septembre 2009 pour la République slovaque et octobre 2009 pour le Luxembourg et la Nouvelle-Zélande.

Source : Les données relatives aux travailleurs au chômage partiel sont issues du questionnaire OCDE/CE, excepté dans les cas suivants : \* indique des données provenant de sources nationales; \*\* indique que les données sont des estimations de l'OCDE calculées à partir des réponses au questionnaire OCDE/CE ou de sources nationales. Les données relatives aux salariés sont extraites de la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932294037>

travailleurs au chômage partiel. Toutefois, de manière générale, peu de travailleurs au chômage partiel ont suivi une formation au cours de la crise actuelle lorsque ce n'était pas obligatoire : ils ont été moins de 10 % en Allemagne, en Belgique, en Corée, au Danemark, en Finlande, en Italie et en Suisse et entre 10 et 25 % en Autriche et au Japon.

Au cours de l'année écoulée, un certain nombre de pays ont étendu leurs programmes existants. Les taux de remplacement ont été relevés (Finlande), les durées prolongées (France, Suisse, Turquie), les critères d'éligibilité assouplis (Canada, Japon) ou l'accès étendu à des catégories d'entreprises supplémentaires (Belgique, Corée). D'autres pays réduisent actuellement le soutien accordé aux dispositifs de chômage partiel. En Allemagne, la première extension temporaire de la durée des aides au chômage partiel, qui est passée de six à 24 mois, est arrivée à expiration fin 2009; en 2010, elle a été remplacée par une autre extension temporaire de six à 18 mois. Fin 2009, la Hongrie a suspendu les demandes pour deux de ses trois dispositifs de chômage partiel. Aucun autre pays n'a fait état à ce jour d'une suppression de ces dispositifs. Toutefois, de nombreuses mesures supplémentaires adoptées pendant la crise (allongement de la durée, assouplissement des conditions d'éligibilité ou augmentation de la générosité des aides) doivent parvenir à expiration fin 2010.

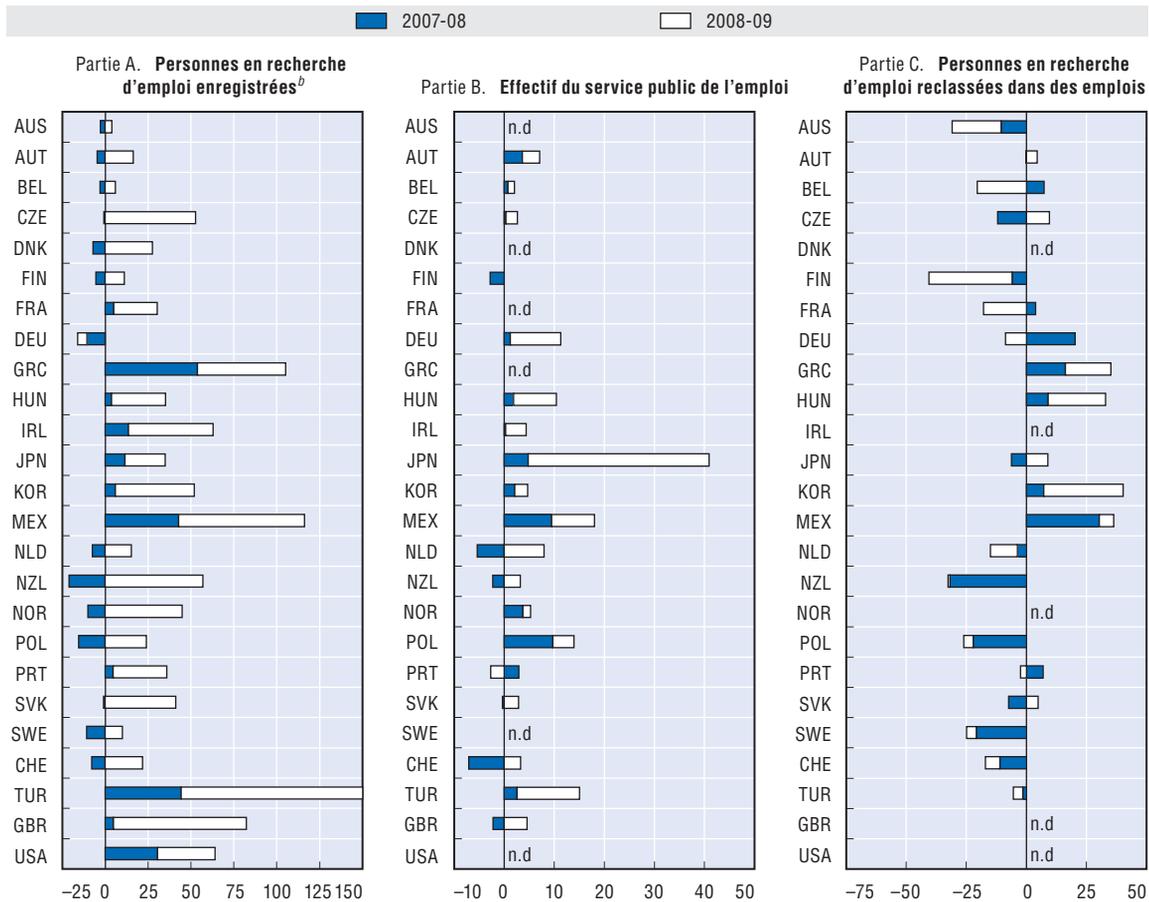
### 3.3. Mesures de retour à l'emploi et formation

#### Mesures d'aide à la recherche d'emploi et d'activation

La crise économique a considérablement accru les pressions exercées sur les services publics de l'emploi (SPE)<sup>43</sup>. En 2008, le nombre des demandeurs d'emploi inscrits au SPE a commencé à progresser rapidement en Grèce, au Mexique, en Turquie et aux États-Unis, puis il s'est envolé dans la plupart des pays en 2008-09 (graphique 1.20). La plupart des pays ont réagi en augmentant les effectifs de leur SPE : des augmentations nettes de 10 % et plus ont ainsi été enregistrées sur les trois dernières années en Allemagne, en Hongrie, au

### Graphique 1.20. Évolution en pourcentage de la charge de travail du SPE, de la dotation en personnel et des résultats, 2007-09<sup>a</sup>

Variation annuelle en pourcentage du niveau de 2007



n.d. : non disponible ; SPE : service public de l'emploi.

a) On ne dispose pas de données sur les effectifs du SPE pour la Finlande en 2009.

b) Chômeurs inscrits pour la Pologne et la République tchèque.

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur les réponses aux questionnaires OCDE/CE sur la réaction des politiques du marché du travail au ralentissement économique.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932294056>

Japon, au Mexique, en Pologne et en Turquie<sup>44</sup>. En dépit de ces moyens supplémentaires, la charge de travail moyenne du personnel s'est accrue dans la plupart des pays : elle a plus que doublé entre 2007 et 2009 en Turquie et augmenté d'environ 50 % et plus au Royaume-Uni, en République tchèque, en Nouvelle-Zélande et au Mexique<sup>45</sup>. En revanche, la charge de travail a légèrement diminué en Allemagne et au Japon où l'accroissement des effectifs s'est accompagné d'une baisse (en Allemagne) ou d'une augmentation légère (au Japon) du nombre de demandeurs d'emplois inscrits.

Depuis la mi-2009, des moyens supplémentaires ont été alloués aux SPE pour fournir des services d'aide à la recherche d'emploi à des groupes particuliers, comme les jeunes (Autriche, Finlande, Japon, Nouvelle-Zélande), les immigrants (Finlande), les titulaires de contrats de courte durée (Belgique) ou les personnes non admissibles aux prestations (France). Plusieurs pays ont renforcé le rôle des agences privées de l'emploi pour offrir une capacité supplémentaire indispensable (Corée, France, Italie, Pologne). Un certain nombre de structures des SPE ont été réorganisées, par exemple au sein de centres regroupant

plusieurs acteurs impliqués dans l'offre de services de retour à l'emploi ou d'autres services de soutien (Finlande, Japon, Pays-Bas). Toutefois, étant donné la forte baisse des offres d'emplois enregistrées (de 6 % en moyenne à compter de 2007-08 puis à nouveau de 16 % à compter de 2008-09), les charges de travail élevées ont abouti à une réduction du nombre de demandeurs d'emploi placés à compter de 2008-09 dans plusieurs pays : les baisses de placements les plus importantes ont été enregistrées en Australie, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, en Pologne et en Suède.

Sur l'année écoulée, plusieurs pays ont mis en œuvre des mesures supplémentaires pour tenir compte de la nécessité d'interventions plus précoces et mettre davantage l'accent sur les responsabilités des demandeurs d'emploi. Pour l'aide à la recherche d'emploi, des procédures d'évaluation et d'admission ont été mises en place pendant la période de chômage (Finlande), qui ont aidé certains travailleurs à trouver un nouvel emploi avant même d'avoir perdu leur emploi actuel (Royaume-Uni). En outre, les services de recherche d'emploi sont fournis progressivement, des niveaux accrus d'engagement étant requis de la part des demandeurs d'emploi (Royaume-Uni). Concernant les stratégies d'activation, les demandeurs d'emploi sont davantage responsabilisés dans certains pays. Désormais, ils ne perçoivent plus de prestations s'ils refusent, sans motif valable, un emploi correspondant à leurs compétences (Pologne) et ils sont tenus (Finlande) d'élargir la zone géographique de leur recherche d'emploi. Ailleurs, l'obtention de certificats indiquant leur niveau de qualification est subventionnée pour stimuler la mobilité (Autriche, Pays-Bas). Pour les jeunes, l'activation immédiate dans une formation ou une initiation pratique au travail est mise en œuvre directement dès l'inscription aux services d'aide sociale (Pays-Bas, Danemark pour les jeunes de 18-19 ans). L'Australie a adopté une nouvelle condition pour les chômeurs de moins de 21 ans ayant abandonné leurs études avant la fin de la scolarité obligatoire, qui doivent suivre une formation et/ou trouver un emploi rémunéré et/ou non rémunéré pour pouvoir prétendre aux allocations de chômage.

### ***Programmes de formation et d'initiation pratique au travail et incitations à la création d'entreprise***

Dans le premier questionnaire OCDE-CE, la plupart des pays faisaient état d'un accroissement des ressources consacrées aux mesures actives du marché du travail, notamment des incitations à la formation, à l'initiation à la vie professionnelle et à la création d'entreprise. Plusieurs faisaient également état de mesures visant à offrir une formation à des travailleurs menacés de perdre leur emploi ou un soutien à l'apprentissage. De nombreuses mesures étaient ciblées sur les catégories les plus défavorisées de demandeurs d'emploi, à savoir les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les personnes travaillant dans les secteurs les plus touchés par la récession (pour plus de détails, voir OCDE, 2009i). Les mesures en faveur de la formation ont été renforcées au cours de l'année écoulée. Elles consistent notamment à subventionner un plus grand nombre de stages de formation (Pologne, Suède, Irlande), à créer un accès plus rapide aux formations offertes après une inscription en tant que demandeur d'emploi (Finlande, Royaume-Uni) ou à proposer une formation préalable à l'emploi. Dans certains pays, de nouveaux stages de formation visent plus spécifiquement les personnes exposées au risque de licenciement, les populations autochtones (Australie) ou les jeunes (Autriche, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume-Uni, Suisse), tandis qu'en France, les entreprises sont tenues de proposer des plans de carrière englobant des activités de formation pour les travailleurs âgés. Les formations ont été également plus ciblées sur les secteurs offrant des

perspectives de forte croissance comme les secteurs de la santé et du bien-être (Autriche, Belgique, Royaume-Uni), de la construction à haut rendement énergétique ou des industries vertes (Australie, Grèce, Suisse).

Depuis mi-2009, des programmes supplémentaires d'initiation à la vie professionnelle, de stage et/ou d'apprentissage ont été créés via des mesures d'aide ou d'autres incitations financières pour les employeurs, comme les subventions à l'embauche ou les primes de fin de stage (Allemagne, Australie, Canada, Corée, Danemark, France, Grèce, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Turquie). Par ailleurs, davantage de secteurs peuvent proposer ces programmes subventionnés (Irlande). Certains pays concentrent plus particulièrement leurs efforts sur la création de programmes d'apprentissage dans les secteurs de la santé et de l'aide sociale (Royaume-Uni) ou dans d'autres secteurs industriels qui n'ont pas traditionnellement recours à l'apprentissage (États-Unis). Ces programmes subventionnés sont proposés plus tôt après l'inscription au chômage (Irlande, Royaume-Uni) et sont autorisés à durer plus longtemps (jusqu'à neuf mois en Irlande). Les incitations à la création d'entreprise pour les demandeurs d'emploi et la promotion du travail indépendant ont été avancées dans le temps (Royaume-Uni) ou revalorisées (Pologne).

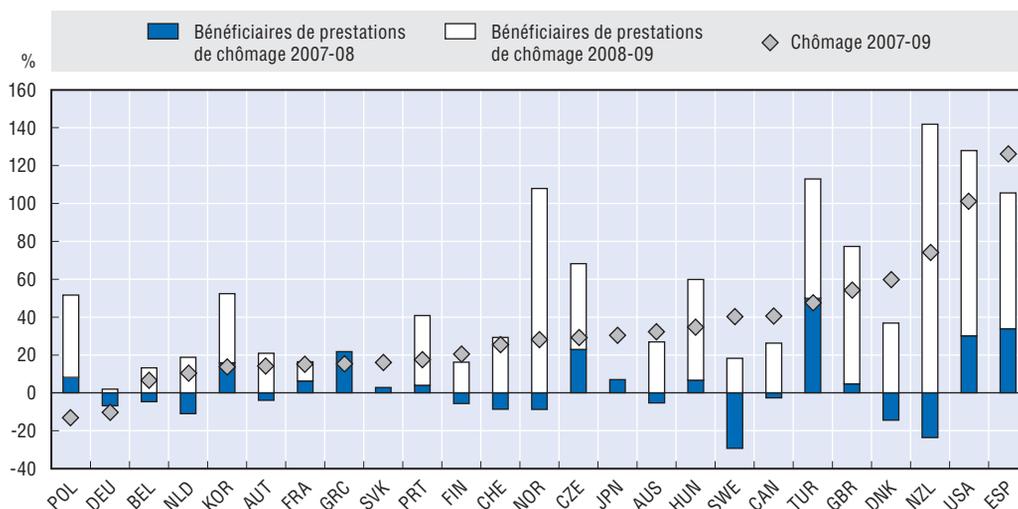
### **3.4. Garantie de revenu pour les personnes ayant perdu leur emploi et les travailleurs à bas revenu**

Dans la plupart des pays, les dépenses au titre de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale augmentent automatiquement en période de récession économique, pour répondre à l'accroissement du chômage et du nombre de ménages à bas revenu. Cette augmentation des dépenses a probablement été accélérée par les mesures discrétionnaires adoptées courant 2009 dans de nombreux pays, lesquelles ont accru la générosité ou la durée des prestations ou étendu l'éligibilité à des catégories de personnes licenciées qui habituellement ne sont pas indemnisées, notamment les travailleurs temporaires ou les travailleurs occasionnels. Des mesures ont été également adoptées dans un grand nombre de pays pour apporter aux personnes ayant perdu leur emploi un soutien supplémentaire par le biais de l'aide sociale et d'aides au logement, à la santé ou à la garde d'enfants (pour plus de détails, voir OCDE, 2009i). Le nombre des bénéficiaires des allocations chômage a augmenté dans la plupart des pays depuis 2007, ce qui n'a rien d'étonnant (graphique 1.21). C'est en Turquie, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et en Espagne qu'il a le plus augmenté. Dans certains pays, toutefois, le nombre des bénéficiaires a augmenté moins vite que le chômage, ce qui donne à penser que la couverture des prestations de chômage a probablement diminué. En revanche, plusieurs pays ont enregistré une progression du nombre des bénéficiaires supérieure à celle du chômage (République tchèque, Hongrie, Corée, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, Turquie, Royaume-Uni, États-Unis). Dans certains cas, cette situation peut être liée à des mesures spécifiquement conçues pour accroître la couverture ou l'admissibilité aux prestations (États-Unis, Corée, par exemple) ou pour augmenter leur durée ou leur générosité (Turquie, États-Unis, par exemple).

Au cours de l'année écoulée, de nouveaux changements ont été apportés aux politiques de garantie de revenu pour les personnes ayant perdu leur emploi. L'admissibilité aux prestations a été élargie, notamment pour améliorer l'accès des jeunes (Finlande) et des parents (République slovaque). Les niveaux des prestations ont été relevés de manière générale (Autriche) ou spécifiquement pour les personnes licenciées (Belgique, Finlande). La durée des prestations a été allongée dans plusieurs pays (États-Unis, Canada et Suisse). La Grèce a procédé à des versements forfaitaires pour les personnes licenciées,

### Graphique 1.21. Progression du nombre des bénéficiaires des prestations de chômage et du chômage

En pourcentage du niveau de 2007



Note : « Bénéficiaires des prestations de chômage » désigne la somme des bénéficiaires de l'assurance chômage et de l'assistance chômage mais n'englobe pas l'aide sociale ni les bénéficiaires de prestations de chômage partiel pour horaires de travail réduits. Il est possible que certaines personnes ayant reçu à la fois des prestations d'assurance chômage et des prestations d'assistance chômage au titre d'une année aient été comptabilisées deux fois. Les données annuelles utilisées pour le chômage sont celles des années 2007 et 2009, excepté pour la Nouvelle-Zélande, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Suisse et la Turquie, pour lesquels ce sont les chiffres du troisième trimestre 2009. Les statistiques 2009 sur le nombre des bénéficiaires des prestations de chômage ne sont pas disponibles pour le Japon et la République slovaque.

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur les réponses aux questionnaires OCDE/CE sur la réaction des politiques du marché du travail au ralentissement économique. Les chiffres du chômage sont issus de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) et de la Base de données de l'OCDE sur les Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932294075>

les ménages à bas revenu et les autres catégories de population vulnérables. La République tchèque a annulé son projet d'augmenter provisoirement la durée et les taux de remplacement des indemnités versées à certains demandeurs d'emplois en raison des pressions exercées sur ses finances publiques. La Pologne a poursuivi la réforme visant à renforcer l'efficacité des mesures d'activation en augmentant le niveau des prestations au cours des trois premiers mois de versement (une réforme adoptée début 2009 avait réduit leur durée de 18 à 12 mois). Depuis mi-2009, la garantie de revenu spécifiquement ciblée sur les travailleurs suivant une formation a été introduite ou étendue dans plusieurs pays (Australie, États-Unis, Japon et Turquie). L'aide au logement pour les personnes ayant perdu leur emploi a été accrue par le biais d'une allocation logement (Japon) ou d'un ajournement/report des remboursements de prêts hypothécaires (Hongrie, Pologne et République slovaque). L'assurance maladie gratuite a été accordée aux bénéficiaires de certaines prestations sociales en Autriche. De nouvelles initiatives visant à renforcer l'attrait financier du travail ont été évoquées de façon sporadique. La Suède, par exemple, a revu à la hausse ses prestations liées à l'exercice d'un emploi.

#### 4. Rôle des dispositifs de chômage partiel pour limiter les suppressions d'emplois lors de la récession de 2008-09

Au cours de la récession actuelle, la plus grande partie des pays de l'OCDE ont pris des mesures visant à créer ou à développer les dispositifs publics de chômage partiel, dans le but de limiter les licenciements (voir section 3). L'analyse globale présentée dans la

section 2 montre que la contraction de l'emploi a été modeste dans de nombreux pays par rapport à ce qui aurait pu se produire compte tenu de l'ampleur du recul de la production, ce qui tient en grande partie à la réduction du temps de travail moyen, qui a représenté une part inhabituellement élevée de l'ajustement total du facteur travail. Comme on pouvait s'y attendre, plusieurs observateurs estiment que ce sont essentiellement les efforts importants consentis pour promouvoir le partage du travail via les dispositifs de chômage partiel qui ont permis de limiter la montée du chômage. Il est difficile de déterminer si tel est le cas, en l'absence d'évaluation systématique de l'efficacité des dispositifs de chômage partiel dans la protection de l'emploi au cours de la crise.

La présente section vise à combler ce manque d'informations en évaluant l'impact des dispositifs de chômage partiel sur l'emploi, le temps de travail moyen et les salaires au cours de la récession 2008-09. Préalablement à cette analyse économétrique, les principales caractéristiques des dispositifs de chômage partiel seront examinées dans 22 pays de l'OCDE. Les données montrent que les pratiques nationales varient considérablement, ce qui joue probablement un rôle essentiel dans l'explication des écarts importants observés en termes de taux d'utilisation des dispositifs de chômage partiel lors de la récession (cf. graphique 1.19) et pourrait avoir une incidence sur la capacité de ces dispositifs à préserver les emplois. L'impact des dispositifs de chômage partiel est ensuite évalué en comparant les variations internationales des taux d'utilisation en période de crise et les variations de l'ampleur de l'ajustement de l'emploi, du temps de travail et des salaires sous l'effet de la contraction de la production. Cette analyse se distingue par le fait qu'elle repose sur une comparaison contrefactuelle explicite et réaliste du point de vue économique, qui permet d'évaluer le rôle des dispositifs de chômage partiel. Or il s'agit d'un élément essentiel pour tirer des conclusions fiables quant à l'impact causal de ces dispositifs. La zone OCDE commence à peine à sortir de la crise et il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des dispositifs de chômage partiel sur le long terme, ce qui est également déterminant pour une évaluation globale. En effet, les principales craintes relatives aux dispositifs de chômage partiel concernent leurs effets négatifs éventuels sur le dynamisme de la croissance de l'emploi au cours de la reprise et sur la restructuration économique à long terme.

#### **4.1. Panorama des dispositifs de chômage partiel dans les pays de l'OCDE et données antérieures sur leur efficacité**

Les programmes de chômage partiel sont des dispositifs publics qui visent à préserver l'emploi au sein des entreprises confrontées temporairement à une baisse de la demande, en encourageant le partage du travail tout en offrant une garantie de revenu aux travailleurs dont le temps de travail est réduit en raison d'une diminution de la durée hebdomadaire du travail ou d'un chômage technique. Plus précisément, les dispositifs de chômage partiel ont pour objectif d'éviter les licenciements « excessifs », c'est-à-dire le licenciement en période de récession de travailleurs dont l'emploi est viable sur le long terme. En principe, un dispositif de chômage partiel bien pensé peut favoriser à la fois l'équité et l'efficacité : i) l'équité, en partageant le poids de l'ajustement plus équitablement parmi la main-d'œuvre; et ii) l'efficacité, en empêchant des facteurs temporaires de détruire des emplois précieux (OCDE, 2009a). L'une des principales caractéristiques de ces dispositifs est qu'ils permettent de maintenir les contrats entre les salariés et leur entreprise au cours du chômage partiel ou de la suspension temporaire du travail.

### **La conception des dispositifs de chômage partiel a une incidence importante sur leur efficacité**

Les dispositifs de chômage partiel représentent une forme spécifique de subventionnement de l'emploi et sont également soumis à des effets *d'aubaine* et de *déplacement* qui nuisent à leur rapport coût-efficacité. Les effets *d'aubaine* interviennent lorsque les subventions versées au titre du chômage partiel concernent des emplois que l'employeur aurait conservé même en l'absence d'aide, ce qui signifie qu'il s'agit d'un simple transfert qui ne permet pas de limiter les suppressions d'emplois totales. Les effets de *déplacement* interviennent lorsque les dispositifs de chômage partiel préservent des emplois qui ne sont pas viables, même si la conjoncture s'améliorait. Si ces subventions sont maintenues, elles enferment les travailleurs dans des emplois à faible productivité et représentent donc un obstacle à la création d'emplois par les entreprises présentant un potentiel de croissance, ainsi qu'à la mobilité de la main-d'œuvre (voir chapitre 3 de la présente publication). Si ces coûts d'efficacité potentiels sont relativement limités en période de récession, ils deviennent plus préoccupants lorsque la reprise s'amorce. À l'instar des subventions traditionnelles de l'emploi, les dispositifs de chômage partiel supposent un arbitrage entre rentabilité d'une part et effets d'échelle d'autre part (Martin et Grubb, 2001). Par exemple, des conditions strictes d'éligibilité conjuguées à des subventions relativement limitées peuvent réduire les effets *d'aubaine* et de *déplacement*, mais peuvent aussi dissuader certaines entreprises de mettre en place un tel système alors qu'il aurait été socialement efficient.

La plupart des pays de l'OCDE sont dotés d'un dispositif public de chômage partiel, mais ces dispositifs diffèrent sensiblement de par leur conception. L'annexe 1.A1 présente un panorama des caractéristiques principales des dispositifs de chômage partiel dans 22 pays de l'OCDE, selon quatre critères : conditions de partage du travail, critères d'éligibilité, obligations attachées aux dispositifs et générosité. Dans tous ces domaines, on observe d'importantes disparités dans les pratiques nationales, qui semblent le reflet des différentes stratégies adoptées pour atteindre le double objectif consistant à garantir des taux d'utilisation élevés et à limiter les effets *d'aubaine* et de *déplacement*.

- *Les conditions de partage du travail* précisent comment les réductions du temps de travail doivent être distribuées au sein du personnel des entreprises participantes, notamment en définissant un nombre minimum de travailleurs ou en imposant des limites à la réduction minimum ou maximum du temps de travail. Quinze des 22 pays examinés ont défini une réduction du temps de travail minimum, comprise entre 40 % en Norvège et 10 % voire moins en Allemagne, en Autriche, en République slovaque et en Suisse. L'instauration de réductions minimum élevées, couplée à la définition d'une proportion minimum de travailleurs participants dans six pays, visent sans doute à limiter la participation aux dispositifs de chômage partiel aux seules entreprises confrontées à une détérioration sensible de la conjoncture. Cependant, les seuils minimum de participation et les plafonds imposés sur la réduction du temps de travail peuvent aussi se justifier comme favorisant un partage plus vaste de la réduction du temps de travail parmi la main-d'œuvre. Dans la plupart des pays, il n'existe pas de plafond par personne pour la réduction du temps de travail, ce qui signifie que le chômage partiel peut prendre la forme de chômage technique (c'est-à-dire que le temps de travail est réduit à zéro) ou de réduction partielle du temps de travail<sup>46</sup>. L'Autriche, le Canada, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et certains États des États-Unis ont imposé des limites à la réduction maximum du temps de travail, de manière à éliminer la possibilité du

chômage technique. Ces mesures peuvent être motivées par une volonté d'encourager le partage du travail et, partant, de distribuer plus largement le poids des ajustements de la main-d'œuvre. Le Danemark et la Suisse œuvrent directement en faveur de cet objectif en exigeant que le chômage partiel soit appliqué à une unité de production entière au minimum. Dans les pays où la durée maximum de la participation à un programme de chômage partiel est relativement longue, les conditions de partage du travail peuvent également refléter les craintes relatives à l'impact de longues périodes de chômage technique sur l'employabilité future, du fait de la perte éventuelle d'une expérience professionnelle précieuse. Les implications des conditions de partage du travail pour l'utilisation des dispositifs de chômage partiel ne sont pas nécessairement évidentes. Si les restrictions sur la réduction du temps de travail peuvent limiter l'adoption de ces dispositifs par les employeurs, la promotion du partage du travail parmi un plus grand nombre de travailleurs des entreprises participantes pourrait favoriser leur utilisation telle que mesurée par le nombre de travailleurs concernés si elle n'a pas d'incidence sur la réduction totale du nombre d'heures travaillées.

- *Les critères d'éligibilité* sont les conditions que les employeurs ou les salariés doivent remplir pour participer au programme. Dans la plupart des pays dotés d'un dispositif de chômage partiel, les entreprises doivent fournir les preuves de leurs besoins, telle qu'une réduction minimum de leur production et/ou de leurs ventes. Bien souvent, un accord explicite entre partenaires sociaux est également exigé. Ces deux critères devraient réduire les effets d'aubaine. En cas de forte contraction de l'activité économique, les entreprises sont moins susceptibles d'être encore capables d'empêcher elles-mêmes les suppressions d'emploi. De la même manière, les syndicats et les autres représentants des travailleurs sont plus susceptibles d'accepter une réduction du temps de travail, en dépit de la perte de revenu qu'elle implique généralement pour les travailleurs, lorsque la seule alternative pour l'entreprise consisterait à licencier. Dans ces conditions, les critères d'éligibilité des entreprises limitent leur recours à ces dispositifs, de manière à améliorer le rapport coût/efficacité<sup>47</sup>. Toutefois, dans la mesure où ces critères génèrent des coûts administratifs importants, ils risquent également de dissuader certaines entreprises de participer à ces dispositifs, alors que cela leur permettrait de préserver des emplois viables. Pour être admis à bénéficier de ces systèmes, les travailleurs sont parfois tenus de satisfaire aux conditions d'éligibilité des allocations de chômage normales, ce qui signifie généralement qu'ils doivent s'acquitter de cotisations sociales minimum. Lorsqu'ils s'appliquent, ces critères sont susceptibles de limiter l'éligibilité des travailleurs temporaires ou en temps partiel aux dispositifs de chômage partiel<sup>48</sup>.
- *Les obligations attachées aux dispositifs* définissent les exigences relatives aux comportements pour les employeurs et les travailleurs participant aux dispositifs de chômage partiel. Les exigences de comportement pour les entreprises sont notamment l'interdiction de licenciement pendant ou, dans certains cas, immédiatement après la participation à des dispositifs de chômage partiel (Autriche, France, Hongrie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Pologne par exemple) et l'élaboration de plans de reprise (Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg et Pologne pour les travailleurs du secteur tertiaire par exemple)<sup>49</sup>. Pour les travailleurs, les exigences de comportement prennent le plus souvent la forme d'obligations de recherche d'emploi, particulièrement dans les pays où le chômage partiel est en fait une prestation partielle gérée par le système des allocations chômage. Lors de la récession 2008-09, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal et

la République tchèque ont imposé aux travailleurs l'obligation de suivre une formation pendant leur temps libre. Ces obligations imposées aux travailleurs peuvent aider à réduire les *effets de déplacement* qui se produisent lorsque les dispositifs de chômage partiel maintiennent des emplois non viables, puisqu'elles ont le potentiel d'améliorer soit la viabilité des emplois existants (via une formation de mise à niveau) soit la mobilité des travailleurs (via une aide à la recherche d'emploi ou une formation générale). Néanmoins, il existe un dilemme entre le fait de cibler les subventions versées au titre du chômage partiel de manière à préserver les emplois les plus viables, c'est-à-dire ceux où les compétences des travailleurs correspondent déjà aux qualifications requises, et le fait d'imposer une formation complémentaire ou une recherche d'emploi<sup>50</sup>. Plus généralement, ces obligations risquent de trop réduire le taux d'utilisation en augmentant le coût induit par la participation au programme pour les entreprises. Pour minimiser ce risque, la plupart des pays qui ont rendu la formation obligatoire pendant les périodes de chômage partiel offrent des aides supplémentaires à la formation (Hongrie, Portugal et République tchèque, par exemple), de même qu'un grand nombre de pays où la formation n'est pas obligatoire.

- La *générosité* d'un dispositif de chômage partiel détermine le coût de la participation à la fois pour les entreprises et pour les travailleurs, ainsi que la durée maximum de la garantie de revenu. Le degré de participation des entreprises au coût du chômage partiel diffère considérablement d'un pays à l'autre. Même si le fait d'imposer aux entreprises de participer au coût du chômage partiel semble une solution efficace pour réduire l'effet d'aubaine, les entreprises ne supportent aucun coût lié au chômage partiel en Belgique, au Canada, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Irlande et en Turquie<sup>51</sup>. Dans tous les autres pays, les entreprises assument une partie des coûts salariaux pour les heures non travaillées (Corée, France, Hongrie, Japon, Pologne, Portugal, République slovaque) ou versent la totalité du salaire au début de la période de chômage partiel (Norvège, Suisse). De nombreux pays contraignent également les entreprises à s'acquitter au moins en partie des cotisations de sécurité sociale normales pour les heures non travaillées<sup>52</sup>. Les taux de remplacement pour les travailleurs varient également considérablement d'un pays à l'autre. La générosité de la garantie de revenu pour les travailleurs au chômage partiel est probablement un facteur important d'explication de la relative facilité avec laquelle les partenaires sociaux sont disposés à accepter un accord de chômage partiel dans les pays où un tel accord est requis. Il est probable aussi que la durée maximum du subventionnement du chômage partiel sera un déterminant important du recours à ces dispositifs, en particulier dans les pays où les coûts administratifs associés à l'accès à ces programmes sont relativement élevés.

***S'il est probablement logique d'encourager l'utilisation des dispositifs de chômage partiel en période de récession, il convient de fixer des limites***

Les éléments ci-dessus montrent clairement que les critères d'éligibilité, les obligations et la générosité des dispositifs de chômage partiel ont un impact potentiel considérable sur leur utilisation. Si une hausse du recours à ces dispositifs n'est pas nécessairement souhaitable, un taux d'utilisation extrêmement bas est préoccupant, plus particulièrement en cas de récession marquée de l'économie. La plupart des dispositifs de chômage partiel comportent des spécificités qui limitent directement (via les critères d'éligibilité) ou indirectement (via les obligations) leur utilisation, de manière à optimiser leur rapport coût-efficacité. Plus précisément, si les critères d'éligibilité visent à diminuer le coût unitaire

par emploi viable préservé, elles peuvent y parvenir au détriment de l'utilisation souhaitable de ces dispositifs. Ceci peut signifier que, dans les pays où ces critères sont stricts, l'impact proportionnel du chômage partiel sur l'emploi peut être plus important alors que son impact absolu peut être moindre. Il est probable que les obligations attachées à la participation vont réduire le recours à ces dispositifs et donc également l'impact direct du chômage partiel sur la protection de l'emploi. Toutefois, en améliorant la viabilité de certains emplois existants et la mobilité des travailleurs, l'impact à moyen terme du chômage partiel sur l'emploi et les restructurations économiques peut être plus positif. Enfin, une plus grande générosité de l'indemnisation devrait accroître le recours au chômage partiel et, par voie de conséquence, son impact absolu sur l'emploi à court terme. Mais cela peut être au prix d'un rapport coût-efficacité moindre à court terme et d'un redéploiement moindre de l'emploi à moyenne échéance, en particulier si l'indemnisation du chômage partiel est maintenue trop longtemps après que l'activité a redémarré.

Au cours de la récession 2008-09, la plupart des pays de l'OCDE déjà dotés d'un dispositif de chômage partiel lorsque la crise a éclaté ont procédé à des ajustements temporaires afin de promouvoir le recours à ces dispositifs, notamment en assouplissant leurs conditions et en renforçant leur générosité (voir section 3 et OCDE 2009i pour plus d'informations). Ces ajustements laissent à penser que les pouvoirs publics ont estimé que l'équilibre souhaitable entre la garantie d'un recours adéquat à ces dispositifs et la prévention de l'effet d'aubaine et de déplacement avait temporairement basculé en faveur d'un accent plus important sur la promotion de la participation aux dispositifs de chômage partiel. Cette position semble *a priori* raisonnable étant donné que les risques pèsent sur bien plus d'emplois viables en période de récession sévère, particulièrement si cette récession s'accompagne d'un accès restreint des entreprises au crédit, tandis que le coût social lié au « verrouillage » des travailleurs dans des emplois non viables est temporairement moindre du fait que les possibilités de trouver rapidement un emploi plus productif sont limitées. Ce même raisonnement conduit à penser que ces mesures de crise devraient être éliminées au cours de la reprise, dans la mesure où les entreprises sont mieux à même de conserver les emplois viables sans aide publique et où les coûts d'efficacité liés au maintien des travailleurs dans des emplois non compétitifs augmentent. Les contraintes budgétaires croissantes auxquelles sont confrontés de nombreux pays de l'OCDE constituent un motif supplémentaire d'orienter progressivement l'action publique vers l'amélioration du rapport coût-efficacité. S'il semble *a priori* souhaitable d'adapter progressivement les modalités des dispositifs de chômage partiel lors de la récession et de l'amorce de la reprise, les données empiriques démontrant l'efficacité d'une telle stratégie sont rares.

### ***Il est très difficile de déterminer combien d'emplois viables pourront être préservés par les dispositifs de chômage partiel***

Un petit nombre d'études s'appuient sur les données relatives aux entreprises provenant de sources administratives afin d'évaluer l'impact des dispositifs de chômage partiel sur différentes variables de résultats revêtant un intérêt, notamment leur capacité à préserver les emplois. Le principal problème rencontré par ces études est le biais de sélection qui survient du fait que les entreprises impliquées tendent à être moins compétitives que d'autres qui peuvent être utilisées comme groupe témoin. En n'abordant pas correctement le processus de sélection, on pourrait conclure faussement que les subventions accordées à la réduction du temps de travail diminuent la stabilité de l'emploi et l'emploi. Calavrezo *et al.* (2009) ont utilisé des données relatives aux entreprises pour analyser l'impact du système

français de chômage partiel sur les licenciements et sont parvenus à la conclusion que le chômage partiel tend à augmenter les suppressions d'emplois. Ces conclusions pourraient laisser penser qu'en dépit de l'utilisation de méthodes économétriques pointues, le problème du biais de sélection n'a pas été entièrement résolu. Berkeley Planning Associates & Mathematica Policy Research, Inc. (1997), présentent une évaluation complète des programmes d'indemnisation du chômage partiel aux États-Unis, à l'aide de diverses méthodes. Leur conclusion : les données disponibles sur les entreprises ne permettent pas distinguer avec précision des écarts dans les résultats des entreprises participantes et du groupe témoin quant à l'indemnisation du chômage partiel.

La méthode globale adoptée par Abraham et Houseman (1994) et d'autres auteurs qu'ils citent constitue une alternative potentiellement utile aux études fondées sur les microdonnées et les comparaisons entre entreprises participantes et entreprises non participantes. Abraham et Houseman comparent les modalités globales d'ajustement de l'emploi et du temps de travail à la fois entre les pays et sur une période de temps donnée, à l'aide de séries chronologiques trimestrielles pour l'Allemagne, la Belgique, les États-Unis et la France. Ils montrent que l'ajustement opéré au niveau du nombre total d'heures travaillées est relativement similaire entre les quatre pays, même si l'emploi s'ajuste plus lentement dans les trois pays européens, ce qui laisse à penser que le nombre moyen d'heures travaillées s'ajuste de manière plus marquée en Europe qu'aux États-Unis. Pour obtenir une indication du rôle du chômage partiel, Abraham et Houseman ont estimé les vitesses d'ajustement sur la base du nombre total d'heures travaillées et montrent que la vitesse d'ajustement est sensiblement plus élevée si des dispositifs de chômage partiel ont été mis en place, ce qui suggère que ces dispositifs ont largement contribué à la flexibilité du temps de travail en Allemagne, en Belgique et en France. Bien qu'elle soit très instructive, cette étude apporte peu d'informations sur l'efficacité des dispositifs de chômage partiel dans la préservation des emplois au cours de la récession 2008-09. En effet, Abraham et Houseman n'ont pas évalué l'impact quantitatif des dispositifs de chômage partiel sur l'évolution du marché du travail et n'ont pas explicitement établi de lien entre chômage partiel et stabilité de l'emploi. L'analyse étant limitée à un petit nombre de pays, il est très difficile de distinguer l'impact des dispositifs de chômage partiel sur l'ajustement de la demande de main-d'œuvre d'autres facteurs divergents entre les pays. Enfin, les données d'Abraham et Houseman sont aujourd'hui relativement dépassées puisque les dispositifs de chômage partiel en particulier et les structures des marchés du travail en général ont sensiblement évolué depuis les années 80 et le début des années 90.

Une première indication de la capacité des dispositifs de chômage partiel, tels qu'ils fonctionnaient au cours de la récession 2008-09, à préserver l'emploi peut être fournie par un simple exercice comptable : à l'aide des informations sur le nombre de travailleurs participant à ces programmes et sur la réduction moyenne du nombre d'heures travaillées, la réduction subventionnée totale du temps de travail peut être calculée et convertie en travailleurs équivalents temps plein. Par exemple, les calculs de ce type donnent à penser que 60 000 et 350 000 emplois pourraient avoir été sauvés au cours de la dernière récession en France et en Allemagne respectivement<sup>53</sup>. Toutefois, il faut considérer que cet exercice impose un plafond au nombre d'emplois potentiellement sauvés, puisqu'il ne tient pas compte du fait que les subventions peuvent cibler des emplois qui auraient été maintenus de toute façon (effet d'aubaine) ou que certains des emplois qui bénéficient des subventions au titre du chômage partiel pourraient être supprimés au cours du programme ou immédiatement après son arrêt. Or ces suppressions peuvent être relativement

importantes. Ainsi, une évaluation du programme canadien de partage du travail montre que près de la moitié des emplois initialement préservés par le programme ont été supprimés dès qu'il a pris fin (HRDC, 2004). De la même manière, une évaluation *ex ante* du programme récemment mis en place aux Pays-Bas (CPB, 2009) donne à penser que les coûts d'aubaine pourraient atteindre 50 % du coût total<sup>54</sup>.

Les limites inhérentes à ces exercices comptables tiennent au fait qu'ils ne s'appuient pas sur une comparaison contrefactuelle sans chômage partiel réaliste, par rapport à laquelle évaluer les résultats observés en termes d'emploi et de temps de travail<sup>55</sup>. Pour tirer des conclusions fiables quant à l'efficacité avec laquelle les dispositifs de chômage partiel préservent les emplois au cours d'un ralentissement économique, il est essentiel de mettre en place une comparaison avec un groupe témoin réaliste. C'est ce que s'efforce de faire la prochaine partie pour le fonctionnement des dispositifs de chômage partiel lors de la récession 2008-09.

#### 4.2. Nouvelles données de l'OCDE

Cette section présente de nouvelles données de l'OCDE concernant l'impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur l'emploi, le temps de travail et les salaires durant la récession de 2008-09. Cette analyse repose sur des données trimestrielles pour la période du T1 2003 au T3 2009, pour 19 pays et quatre branches d'activité (industries manufacturières, construction, distribution et services aux entreprises). Les secteurs non marchands et agricoles ne sont pas pris en compte dans l'analyse<sup>56</sup>. Sur les 19 pays considérés, 11 ont appliqué un système d'indemnisation du chômage à temps partiel pendant toute la période, cinq ont introduit ce type de dispositif durant la crise et trois n'ont jamais eu ce type de dispositif.

L'idée de base qui sous-tend l'analyse est de faire le lien entre les différences dans les modalités d'ajustement de l'emploi selon les pays et les différences dans l'intensité du recours aux mesures de chômage partiel. Cela implique de procéder à des comparaisons entre pays appliquant ce type de mesures et pays n'appliquant pas ce type de mesures, de même qu'entre pays ayant recours à des mesures de chômage partiel de plus ou moins grande portée économique<sup>57</sup>. On fait l'hypothèse que, dans une situation économique donnée, le taux de recours aux mesures de chômage partiel est un indicateur de l'intérêt qu'il y a à participer à ce type de dispositif dans un pays, qui est, de fait, un élément exogène par rapport aux modalités d'ajustement de la demande de main-d'œuvre en phase de ralentissement. Par conséquent, la variabilité des taux de recours selon les pays peut être utilisée pour analyser l'impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur la réaction du marché du travail à la crise mondiale<sup>58</sup>.

C'est apparemment la première étude qui tente d'exploiter la variabilité des taux de recours selon les pays pour analyser l'impact quantitatif des systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur la situation du marché du travail. Exploiter la variabilité de l'intensité du recours au chômage partiel selon les pays présente plusieurs avantages. Premièrement, cela permet de construire une situation de référence réaliste par rapport à laquelle évaluer le rôle des systèmes d'indemnisation du chômage partiel. Deuxièmement, en exploitant la variabilité selon les pays plutôt qu'entre entreprises participant à ce type de dispositif et entreprises n'y participant pas, au sein d'un même pays, on évite les problèmes de sélection qui caractérisent les études au niveau des entreprises. Troisièmement, l'analyse est axée sur les effets nets des mesures de chômage partiel sur la situation du marché du travail, compte tenu de leurs effets à la fois sur les entreprises participant à ce type de dispositif et sur les entreprises n'y participant pas. Dans la mesure où le chômage partiel

affecte aussi la situation dans les entreprises qui n'y participent pas, en réduisant, par exemple, la mobilité de la main-d'œuvre, cela peut avoir un impact important<sup>59</sup>.

Analyser les variations entre pays pour identifier l'impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel soulève aussi un certain nombre de difficultés. D'abord, les pays diffèrent par bien des aspects qui influent sur l'ajustement de la demande de main-d'œuvre, indépendamment de l'impact que les systèmes d'indemnisation du chômage partiel peuvent avoir. Les réglementations applicables en matière de licenciements et de flexibilité des horaires de travail sont des aspects particulièrement importants à cet égard. L'encadré 1.4 présente une vue d'ensemble des politiques qui influent sur la plus ou moins grande facilité avec laquelle on peut opérer des ajustements en termes d'emplois et d'heures travaillées dans les pays de l'OCDE. Les pratiques nationales diffèrent notablement et on observe aussi qu'une stricte protection de l'emploi est souvent associée à la fois à des mesures de chômage partiel et à d'autres mesures qui permettent une flexibilité supplémentaire en termes d'heures travaillées, par exemple l'annualisation et le recours aux heures supplémentaires. Sans doute cela reflète-t-il le sentiment qu'il est nécessaire d'accroître la flexibilité interne lorsque la flexibilité externe est contrainte par une protection de l'emploi relativement stricte. Dans la mesure où les systèmes d'indemnisation du chômage partiel tendent à être plus fréquents dans les pays où la législation de l'emploi est stricte et où la réglementation en matière d'heures de travail est plus souple, cela peut entraîner sur surestimation de l'incidence du chômage partiel pour ce qui est d'encourager à un plus large partage du travail durant une récession. Les règles en matière de protection de l'emploi et de flexibilité du temps de travail étant plutôt stables, dans le temps, et se prêtant difficilement à des ajustements rapides face aux changements dans le cycle économique, ce risque de surestimation peut être évité dans le cadre économétrique appliqué ici dans la mesure où la spécification de base intègre des effets fixes par pays qui tiennent compte des facteurs nationaux spécifiques, constants durant la récession 2008-09. L'indicateur de protection de l'emploi de l'OCDE est aussi pris en compte dans le modèle pour en tester la robustesse.

L'analyse présente comme autre caractéristique importante de faire une distinction entre travailleurs permanents et travailleurs temporaires. Les travailleurs temporaires sont, en règle générale, les premiers à perdre leur emploi en phase de ralentissement de l'activité économique, et les ajustements de l'emploi temporaire ont été importants dans plusieurs pays de l'OCDE (cf. graphique 1.3). En dépit de leur risque élevé de perdre leur emploi en période de récession, les travailleurs temporaires semblent très peu participer aux dispositifs d'indemnisation du chômage partiel. L'une des explications possibles est que, dans certains pays, l'éligibilité des travailleurs aux mesures de chômage partiel est subordonnée à des seuils de cotisations sociales que les travailleurs temporaires atteignent rarement (annexe 1.A1). Plusieurs pays ont temporairement étendu le champ d'application des mesures de chômage partiel aux travailleurs temporaires (France, par exemple), mais cela reste rare. En outre, même si les travailleurs temporaires ont théoriquement accès aux mesures de chômage partiel, l'incitation pour les entreprises à mettre des travailleurs temporaires en chômage partiel est vraisemblablement nettement plus faible que s'agissant de leur effectif permanent. La participation à ce type de dispositif tend à être coûteuse pour les employeurs, alors que les coûts d'embauche et de licenciement sont faibles s'agissant de travailleurs temporaires. Compte tenu de ces écarts dans les coûts d'accès aux dispositifs et dans les coûts d'embauche et de licenciement, les systèmes d'indemnisation du chômage

### Encadré 1.4. Politiques ayant une incidence sur le choix entre marge interne et marge externe de l'ajustement du facteur travail

La rigueur relative des réglementations en matière d'embauche et de licenciement (« protection de l'emploi ») et des ajustements du temps de travail, conjuguée à l'existence des dispositifs de chômage partiel, a probablement une incidence sur le choix des entreprises d'ajuster leur main-d'œuvre à la marge interne ou à la marge externe en cas de récession, autrement dit sur la décision des employeurs de recourir principalement à des réductions du temps de travail moyen ou à des compressions d'effectifs. Certains éléments tendent à démontrer des arbitrages internationaux dans les réglementations affectant la flexibilité interne et externe (voir le tableau ci-dessous). Nombre de pays dans lesquels l'emploi est très protégé, notamment l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et la République tchèque ont des règles relativement souples en matière d'ajustement du temps de travail. Toutes choses égales par ailleurs, la réduction du temps de travail joue probablement dans ces pays un rôle plus important que les licenciements lorsque les entreprises ont besoin de réduire leur facteur travail. Au contraire, la Corée, la Hongrie et l'Islande, qui sont moins strictes en matière de protection de l'emploi, sont relativement inflexibles sur l'ajustement du temps de travail. À l'évidence, il existe également des arbitrages entre différents types de flexibilité du temps de travail. En Belgique, au Danemark, aux États-Unis, en Finlande, en Norvège, en Suède et dans la plupart des provinces canadiennes, les heures supplémentaires sont relativement bien payées mais la moyenne des heures normales de travail peut être calculée sur une longue période. En Australie, en Irlande, au Luxembourg, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suisse et en Turquie, les possibilités d'annualisation sont plus restreintes mais les heures supplémentaires sont moins bien rémunérées. D'une manière générale, les dispositifs de chômage partiel sont plus répandus dans les pays dotés d'une réglementation plus stricte en matière de protection de l'emploi. Cependant, au cours de la récession actuelle, plusieurs pays dotés d'une réglementation relativement souple, comme la Hongrie, la Nouvelle-Zélande et la République slovaque, ont mis en place ce type de dispositifs.

#### Réglementation de l'ajustement interne et externe

		Protection de l'emploi ← Marge interne/Marge externe →			
		Protection de l'emploi plus stricte <sup>a</sup>		Protection de l'emploi moins stricte	
Réglementation du temps de travail ← Marge externe/Marge interne →	Majoration pour heures supplémentaires faible <sup>b</sup> ET période longue de calcul de la moyenne <sup>c</sup>	République tchèque		Japon	
		France		République slovaque	
		Allemagne			
		Grèce			
		Italie			
		Espagne			
	Majoration pour heures supplémentaires faible OU période longue de calcul de la moyenne	Période longue de calcul de la moyenne :	Majoration pour heures supplémentaires faible :	Période longue de calcul de la moyenne :	Majoration pour heures supplémentaires faible :
		Belgique	Luxembourg	Canada	Australie
		Finlande	Turquie	Danemark	Irlande
		Norvège		Suède	Pays-Bas
				États-Unis	Nouvelle-Zélande
					Suisse
					Royaume-Uni
	Majoration pour heures supplémentaires élevée ET période courte de calcul de la moyenne	Autriche		Hongrie	
		Mexique		Islande	
		Pologne		Corée	
		Portugal			

a) La protection de l'emploi est mesurée à l'aide de l'Indicateur synthétique OCDE de la protection de l'emploi (pour plus de détails, voir [www.oecd.org/emploi/protection](http://www.oecd.org/emploi/protection)). Une protection de l'emploi plus stricte est définie comme supérieure à la médiane de l'OCDE.

b) La majoration pour heures supplémentaires est mesurée par la rémunération horaire moyenne des heures supplémentaires, en pourcentage du salaire horaire normal d'un salarié travaillant une heure supplémentaire par jour, cinq jours par semaine (soit un total de cinq heures supplémentaires par semaine). Lorsqu'on dispose de données sur la rémunération des heures supplémentaires dans une convention collective, on utilise la moyenne de la rémunération statutaire des heures supplémentaires et de la rémunération prévue par la convention collective, pondérée par la couverture de la convention collective. Une majoration pour heures supplémentaires faible est définie comme inférieure à la médiane de l'OCDE.

c) La période retenue pour le calcul de la moyenne est le nombre maximum de semaines sur lequel on peut procéder à l'annualisation du temps de travail hebdomadaire, dans la limite d'une variation de dix heures maximum par semaine. Lorsque les périodes diffèrent selon que la moyenne est calculée dans le cadre ou en dehors de la négociation collective, on utilise la moyenne des périodes pondérée par la couverture de la convention collective. Une période longue de calcul de la moyenne est définie comme supérieure à la médiane de l'OCDE.

Source: Protection de l'emploi : Venn (2009). Réglementation du temps de travail : annexe 1.A5 dans OCDE (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308819>

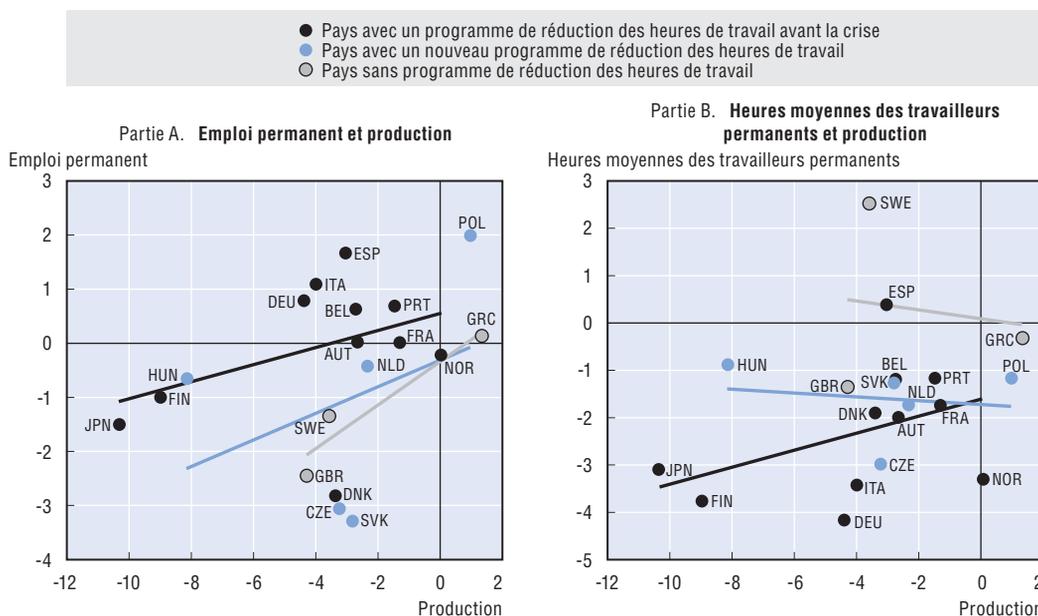
partiel peuvent tendre à accentuer la segmentation du marché du travail, en accroissant la stabilité de l'emploi pour les travailleurs permanents alors qu'ils laissent inchangée ou même réduisent la stabilité de l'emploi chez les travailleurs temporaires<sup>60</sup>. Ces deux catégories de main-d'œuvre ne participant pas dans les mêmes proportions aux systèmes d'indemnisation du chômage partiel, il importe de distinguer, dans toute la mesure du possible, entre travailleurs temporaires et travailleurs permanents pour analyser l'impact de ces dispositifs sur les ajustements de la demande de main-d'œuvre.

### Première analyse des données

Pour une première analyse du rôle possible des systèmes d'indemnisation du chômage partiel dans l'ajustement du marché du travail durant une récession, le graphique 1.22 présente un diagramme de dispersion des variations, en pourcentage, de l'emploi et du volume moyen d'heures de travail effectuées par les travailleurs permanents par rapport à l'évolution de la production durant la période T3 2008-T3 2009, en distinguant entre les pays qui appliquaient déjà un système d'indemnisation du chômage partiel au début de la crise, ceux qui ont instaurés un nouveau dispositif de ce type à l'occasion de la crise et ceux qui n'ont pas de dispositif de ce type. Les données indiquent que les pays dotés de systèmes d'indemnisation du chômage partiel ont enregistré des réductions plus faibles de l'emploi permanent suite à la contraction de la demande globale que les autres pays, mais des réductions plus marquées en termes de durée moyenne du travail, encore

**Graphique 1.22. Les systèmes d'indemnisation du chômage partiel ont-ils eu un impact sur les ajustements du marché du travail durant la récession de 2008-09?**

Variation en pourcentage entre le T3 2008 et le T3 2009<sup>a</sup>



a) Pour 19 pays dont 16 disposant d'un système d'indemnisation du chômage partiel. L'agriculture et les services non marchands ne sont pas pris en compte.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des comptes nationaux trimestriels européens et de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) pour les pays européens, et ministère de l'Économie, des Échanges et de l'Industrie et Enquête nationale de population active pour le Japon.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932294094>

que les diagrammes de dispersion montrent clairement que bien d'autres facteurs influent sur l'ampleur des réactions :

- La partie A du graphique 1.22 montre que c'est dans les pays qui disposaient d'un système d'indemnisation du chômage partiel au début de la crise que la réaction de l'emploi permanent à la contraction de la production est la plus faible; elle est un peu plus forte dans les pays qui se sont dotés de ce type de dispositif à l'occasion de la crise; et c'est dans les pays qui n'ont pas ce type de dispositif qu'elle est la plus forte.
- La partie B montre que c'est dans les pays qui avaient déjà un système d'indemnisation du chômage partiel avant le début de la crise que la réaction en termes de volume moyen d'heures travaillées suite à la contraction de la production a été la plus forte, et le volume moyen d'heures travaillées a aussi eu tendance à décroître, durant la récession, dans les pays qui se sont dotés de ce type de dispositif durant la phase de ralentissement de l'activité, bien que l'ampleur de la réduction en termes d'heures ne soit pas systématiquement liée à l'ampleur du recul de la production. Le volume moyen d'heures travaillées a évolué de façon erratique dans les trois pays sans système d'indemnisation du chômage partiel, mais la situation est restée en gros inchangée, en moyenne.

### ***Les systèmes d'indemnisation du chômage partiel ont aidé à préserver les emplois permanents durant la récession de 2008-09***

Les simples corrélations mises en lumière par le graphique 1.22 peuvent, certes, refléter l'impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel, mais il se pourrait aussi que les pays dotés de tels systèmes disposent également d'autres institutions du marché du travail qui favorisent l'ajustement à la marge intensive. Dans la suite de cette section, nous examinons les résultats d'une analyse économétrique qui permet mieux d'identifier l'impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur les ajustements sur le marché du travail durant la récente phase de ralentissement de l'activité. Les variables de résultats prises en compte sont les suivantes : emploi, volume horaire moyen et salaire horaire moyen. S'agissant de l'emploi et du volume horaire moyen, l'analyse distingue systématiquement entre travailleurs permanents et travailleurs temporaires. Il n'est pas possible, en raison des limites des données, de faire cette même distinction pour les salaires horaires. L'encadré 1.5 présente les données et la méthode plus en détail, tandis que les estimations clés sont mises en lumière sur le graphique 1.23 qui indique l'effet marginal moyen d'un recul de 10 % de la production durant la période de crise pour des pays types, avec et sans dispositif d'indemnisation du chômage partiel. Le tableau 1.4 rend compte des résultats complets pour le modèle de base et plusieurs spécifications alternatives.

Les estimations pour la spécification de base amènent aux conclusions ci-après concernant l'impact des dispositifs d'indemnisation du chômage partiel durant la récession de 2008-09 :

- Il apparaît clairement que les dispositifs d'indemnisation du chômage partiel ont aidé à préserver les emplois permanents durant la phase de ralentissement de l'activité économique, tout en augmentant les réductions de volume horaire moyen chez les travailleurs permanents. Cela s'exprime, sur le graphique 1.23, par l'effet marginal moyen plus limité (en valeur absolue), pour l'emploi permanent, d'une réduction de 10 % de la production durant la période de crise dans les pays disposant de ce type de dispositif par rapport aux pays n'en disposant pas, et par l'effet marginal moyen plus marqué (en valeur absolue) en ce qui concerne le volume horaire moyen pour les

### Encadré 1.5. Évaluer le rôle des dispositifs de chômage partiel dans la récession de 2008-09

Pour évaluer l'impact du chômage partiel sur l'emploi, le temps de travail moyen et les ajustements moyens du salaire horaire au cours de la récession 2008-09, un modèle a été calculé de manière à ce que la sensibilité des résultats aux contractions de la production puisse varier entre les pays en fonction de degré de recours au chômage partiel au sein d'un même secteur. Ce modèle empirique peut être représenté par l'équation suivante :

$$\Delta \ln l_{ikt} = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta \ln y_{ikt} + \alpha_2 \Delta \ln y_{ikt} * D_{kt}^{crisis} + \alpha_3 \Delta \ln y_{ikt} * D_{kt}^{crisis} * T_{kt}^{stw} + \alpha_4 D_{kt}^{crisis} + \alpha_5 T_{kt}^{stw} + \beta_{it} D_{it} + \gamma_k D_k + \varepsilon_{ikt} \quad [1]$$

où  $i$ ,  $k$  et  $t$  désignent respectivement le secteur, le pays et le temps, où  $l$  se réfère à la variable de production qui nous intéresse, laquelle peut faire référence à l'emploi permanent, à l'emploi temporaire, au temps de travail moyen des travailleurs permanents ou temporaires ou au salaire horaire moyen réel (cumulé pour les travailleurs permanents et temporaires) et  $y$  à la production brute réelle. Dans ce modèle, la production est donc considérée comme exogène. Si cette hypothèse serait inappropriée dans de nombreux contextes, elle apparaît raisonnable dans celui d'un ralentissement économique sévère, où l'évolution de la demande globale influe sur la variation de la production et, partant, de la demande de main-d'œuvre. Pour tenir compte de la possibilité que l'impact de la production varie tout au long de la crise, la production est mise en relation avec une variable indicatrice de la crise propre au pays,  $D_{kt}^{crisis}$ , qui s'élève à 1 à compter du dernier pic du PIB trimestriel jusqu'à la fin de la période retenue pour l'équation (T3 2009).  $T_{kt}^{stw}$  correspond au taux d'utilisation national du système d'indemnisation du chômage partiel dont la moyenne est calculée sur la période correspondant au fonctionnement du dispositif de chômage partiel. Sa valeur est comprise entre 0 et 1 dans les pays dotés de dispositifs de chômage partiel et elle s'élève à 0 dans les pays n'ayant pas recours au chômage partiel. En fonction de la variation de la production, le degré de recours au chômage partiel peut être interprété comme une variable indicatrice de l'intérêt qu'il y a à participer à un programme de chômage partiel dans un pays. L'attrait d'un dispositif de chômage partiel peut refléter sa générosité relative en termes de montant et de durée maximum de l'indemnisation de la réduction du temps de travail, ainsi que les caractéristiques administratives qui ont une incidence sur la facilité avec laquelle les entreprises peuvent entrer dans le programme et en sortir (voir corps du texte).  $D_{it}$  représente un jeu complet de variables indicatrices temporelles par secteur,  $D_k$  un jeu complet de variables indicatrices par pays et  $\varepsilon_{ikt}$  un terme d'erreur idiosyncratique. Les variables indicatrices temporelles par secteur neutralisent les écarts technologiques entre secteurs et dans le temps, répandus à l'échelle internationale. Leur inclusion implique que l'identification s'obtient par comparaisons sectorielles entre les pays. L'inclusion de variables indicatrices par pays neutralise, dans une certaine mesure, le rôle des facteurs communs au sein des pays entre groupes de secteurs et groupes temporels, comme les réglementations des produits et du marché du travail.

L'impact des dispositifs de chômage partiel sur la sensibilité du comportement du marché du travail aux chocs de production au cours de la crise est reflété par le terme d'interaction de la variation de la production, la variable indicatrice de la crise et le taux de participation à court terme. Les pays n'ayant pas de dispositifs de chômage partiel fournissent donc la base de référence par rapport à laquelle est évalué l'impact du chômage partiel. Plus précisément, l'effet marginal moyen d'une variation de la production au cours de la crise sur la variable qui nous intéresse dans un pays n'ayant pas recours au chômage partiel peut être calculé grâce à la somme des coefficients de variation de la production, au terme d'interaction de la variation de la production et à la variable

### Encadré 1.5. **Évaluer le rôle des dispositifs de chômage partiel dans la récession de 2008-09** (suite)

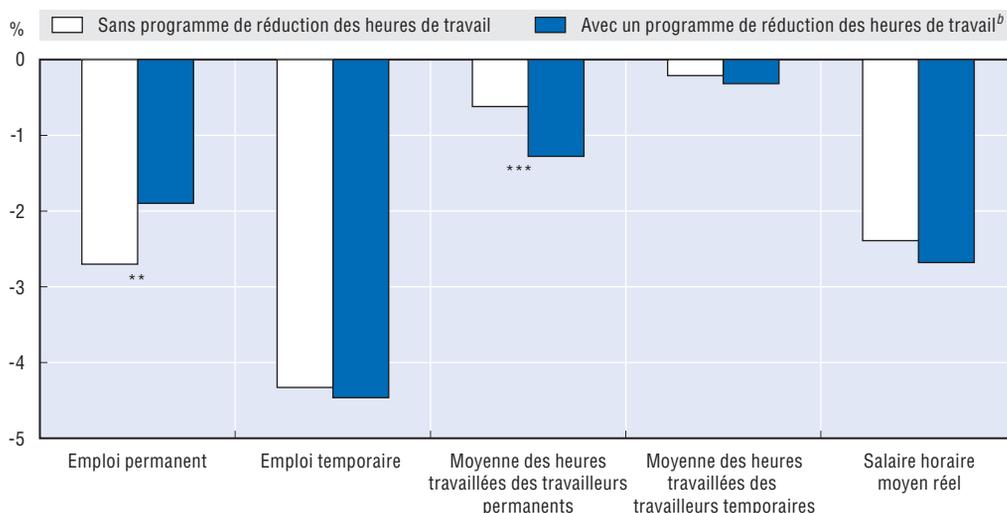
indicateur de la crise. L'effet marginal moyen d'une variation de la production au cours de la crise dans les pays dotés de dispositifs de chômage partiel est obtenu par la somme du coefficient de variation de la production, du coefficient du terme d'interaction de la variation de la production et de la variable indicatrice de la crise, ainsi qu'en multipliant le coefficient du terme d'interaction de la variation de la production, de la variable indicatrice de la crise et du taux de participation par le taux moyen de participation au cours de la crise. Les effets marginaux propres à un pays peuvent être calculés en remplaçant la moyenne de l'échantillon par le taux de participation moyen dans un pays. L'impact proportionnel total de la variation de la production pendant la période de crise au sein d'un pays peut être estimé en multipliant les effets marginaux propres au pays par la variation correspondante de la production sur la période. Dans les pays qui ont mis en place des dispositifs de chômage partiel au cours de la période de crise, on utilise la variation de la production sur la période où ces dispositifs étaient opérationnels. L'impact du chômage partiel en valeur absolue peut être calculé en multipliant son impact proportionnel par le niveau effectif de la variable qui nous intéresse au début de la crise.

L'analyse repose sur un panel asymétrique de données trimestrielles pour 19 pays et quatre secteurs industriels pour la période T1 2003 à T4 2009. La base de données sur l'emploi, le temps de travail, les rémunérations et la production utilisée est tirée des comptes nationaux trimestriels établis par Eurostat et de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne, ainsi que du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie et de l'enquête nationale sur la population active pour le Japon. Un pays est considéré comme ayant un dispositif de chômage partiel s'il a un programme d'allocations de chômage partiel pour raisons économiques, ces allocations étant entendues comme faisant référence aux allocations versées pour compenser la perte de salaire liée à des accords formels de travail à temps réduit, de travail intermittent ou de chômage technique. Les pays qui n'ont qu'un programme partiel d'allocations de chômage pour compenser les contractions de la demande pour raisons saisonnières ou exceptionnelles ne sont pas considérés ici comme dotés d'un dispositif de chômage partiel (Grèce, par exemple). Cinq pays couverts par l'analyse ont mis en place de nouveaux dispositifs de chômage partiel en réponse à la crise économique (dates d'entrée en vigueur entre parenthèses) : la République tchèque (T4 2008), la Hongrie (T2 2009), les Pays-Bas (T4 2008), la Pologne (T3 2009) et la République slovaque (T2 2009). Les pays qui ont modifié leurs dispositifs de chômage partiel en réponse à la crise sont la Belgique, l'Allemagne, la Finlande, la France, l'Italie (T1 2009), les Pays-Bas et la Norvège (T2 2009). Les données sur la participation aux dispositifs de chômage partiel proviennent pour partie d'Eurostat et pour partie de sources nationales. La participation aux dispositifs de chômage partiel est mesurée par le ratio du nombre moyen de participants au nombre de salariés au cours de la crise ou, dans le cas des dispositifs mis en place pour faire face à la crise, durant la période pendant laquelle ces dispositifs étaient opérationnels. Des efforts considérables ont été consentis pour rendre les taux de participation comparables entre les pays. Pour plus d'informations sur les taux de participation et leurs définitions dans les différents pays, veuillez consulter l'annexe 1.A6 de l'OCDE (2010b).

Pour tenir compte du caractère saisonnier des différences de données dans le modèle, on s'appuie sur les différences d'une année à l'autre plutôt que d'un trimestre à l'autre. Les écarts types sont regroupés au sein des pays de manière à pallier toute possibilité d'un biais par défaut des écarts types sous l'effet de la corrélation transversale générée par l'inclusion de variables nationales (Moulton, 1990). L'Irlande n'a pas été incluse dans cette analyse, pour des motifs expliqués dans le corps du texte.

### Graphique 1.23. Les systèmes d'indemnisation du chômage partiel ont réduit la sensibilité de l'emploi à la production mais accentué la sensibilité en termes de volumes horaires moyens

Impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur la réactivité en termes d'emploi, de volume horaire et de salaire réel, face à une réduction de 10 % de la production<sup>a</sup>



\*\* , \*\*\* Différence statistiquement significative aux seuils de 5 % et 1 %, respectivement.

a) Pour 19 pays dont 16 disposant d'un système d'indemnisation du chômage partiel. Estimations pour quatre branches d'activité : industries manufacturières, construction, distribution et services aux entreprises (l'agriculture et les services non marchands ne sont pas pris en compte).

b) Taux de recours supposé égal à la moyenne pour les pays appliquant ce type de dispositif durant la récession de 2008-09.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de la partie A du tableau 1.4.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932294113>

travailleurs sous contrat permanent. En témoignent, partie A du tableau 1.4, les coefficients significatifs de l'interaction entre la variation de la production, la variable indicatrice de la crise et le taux de recours (en gras), dans les colonnes concernant l'emploi et le volume horaire moyen des travailleurs permanents.

- Rien n'indique que les dispositifs d'indemnisation du chômage partiel aient eu un impact significatif sur l'emploi et le volume horaire moyen des travailleurs temporaires<sup>61</sup>. Cependant, les résultats montrent que, même en l'absence de mesures de chômage partiel, l'emploi temporaire est beaucoup plus sensible aux phases de ralentissement de l'économie que l'emploi permanent ou sous contrat de durée indéterminée, tandis que le volume horaire moyen y est beaucoup moins sensible. Cela amène clairement à penser qu'il y a une segmentation entre les marchés du travail des effectifs temporaires et des effectifs permanents. En aidant à préserver les emplois des travailleurs sous contrat permanent ou sous contrat de durée indéterminée sans accroître la stabilité de l'emploi pour les travailleurs temporaires, les dispositifs d'indemnisation du chômage partiel tendent à améliorer la situation des travailleurs bien intégrés (« insiders ») par rapport à celle des travailleurs en dehors du noyau dur du marché du travail (« outsiders ») et, par suite, peuvent tendre à accentuer encore le degré de segmentation du marché du travail.
- Les dispositifs d'indemnisation du chômage partiel n'ont pas d'effet significatif sur l'ajustement des salaires moyens à la production, encore que l'estimation ponctuelle montre que les salaires horaires réels sont plus fortement réactifs à la baisse face à un recul de la production en présence de ce type de dispositif. On peut penser que tout

**Tableau 1.4. Impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel**  
Estimations des MCO, variable dépendante exprimée en pourcentage de variation en glissement annuel<sup>4</sup>

	Emploi des travailleurs permanents	Emploi des travailleurs temporaires	Heures moyennes travaillées par les travailleurs permanents	Heures moyennes travaillées par les travailleurs temporaires	Salaire horaire moyen réel
<b>Partie A. Spécification de référence</b>					
Production <sup>b</sup>	0.114**	0.054	0.016	0.069	0.325***
Variable indicatrice de la crise	-0.015	-0.042	-0.003	-0.004	0.012
Taux de recours moyen	0.148	2.284	-0.305	-0.500	-2.913
Terme d'interaction de la production <sup>b</sup> et de la variable indicatrice de la crise	0.156***	0.379	0.046	-0.048	-0.086
Terme d'interaction de la production <sup>b</sup> , de la variable indicatrice de la crise et du taux de recours moyen	<b>-8.628**</b>	<b>1.422</b>	<b>7.050***</b>	<b>1.164</b>	<b>3.098</b>
Nombre d'observations	1 724	1 724	1 724	1 632	1 564
R	0.43	0.21	0.32	0.11	0.29
<b>Partie B. Spécification de référence avec le taux de recours moyen défini au niveau des branches d'activité</b>					
Production <sup>b</sup>	0.092***	0.039	0.012	0.063*	0.342***
Variable indicatrice de la crise	0.013**	-0.092***	-0.003	-0.004	0.003
Taux de recours moyen	-0.107	0.789	0.001	-0.315*	0.209*
Terme d'interaction de la production <sup>b</sup> et de la variable indicatrice de la crise	0.117*	0.865***	0.071	0.061	-0.413***
Terme d'interaction de la production <sup>b</sup> , de la variable indicatrice de la crise et du taux de recours moyen	<b>-3.911***</b>	<b>13.958</b>	<b>2.428***</b>	<b>-1.703</b>	<b>1.099</b>
Nombre d'observations	988	988	988	988	1 012
R	0.55	0.28	0.37	0.16	0.35
<b>Partie C. Spécification de référence plus interaction de la PE</b>					
Production <sup>b</sup>	0.113**	0.055	0.016	0.069	0.326***
Variable indicatrice de la crise	-0.015	-0.041	-0.003	-0.004	0.012
Taux de recours moyen	0.191	1.487	-0.270	-0.500	-2.884
Terme d'interaction de la production <sup>b</sup> et de la variable indicatrice de la crise	0.210	-0.606	0.090	-0.048	-0.026
Termes d'interaction de la production <sup>b</sup> , de la variable indicatrice de la crise et :					
taux de recours moyen	<b>-8.690**</b>	<b>2.562</b>	<b>7.000***</b>	<b>1.163</b>	<b>3.120</b>
PE moyenne	-0.031	0.562	-0.025	0.000	-0.035
Nombre d'observations	1 724	1 724	1 724	1 632	1 564
R	0.43	0.22	0.32	0.11	0.29

\*, \*\*, \*\*\* statistiquement significatif aux seuils de 10 %, 5 % et 1 %, respectivement.

PE : Protection de l'emploi.

a) Les régressions intègrent une série complète de variables indicatrices par pays, ainsi qu'une série complète de variables indicatrices branche-période, pour 19 pays dont 16 disposant d'un système d'indemnisation du chômage partiel. Les estimations couvrent quatre branches d'activité : industries manufacturières, construction, distribution et services aux entreprises (l'agriculture et les services non marchands ne sont pas pris en compte).

b) Variation en pourcentage, en glissement annuel, du logarithme de la production brute réelle.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des comptes nationaux trimestriels européens et de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) pour les pays européens, et ministère de l'Économie, des Échanges et de l'Industrie et Enquête nationale de population active pour le Japon.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308724>

éventuel impact de ce type de dispositif sur l'ajustement en termes de salaire moyen passe par un effet de composition. Par exemple, Vroman et Brusentsev (2009) observent que l'alternative à un partage du travail encouragée par les systèmes d'indemnisation du chômage partiel est vraisemblablement le licenciement des travailleurs ayant relativement peu d'ancienneté et faiblement rémunérés, ce qui tendra à élever le salaire

moyen des effectifs restant dans l'emploi. Bien que l'analyse se réfère essentiellement aux institutions en place aux États-Unis, la vulnérabilité relativement élevée des travailleurs peu qualifiés face aux licenciements durant une récession (cf. graphique 1.3) signifie probablement que le surcroît de partage du travail induit par les mesures de chômage partiel préserve plus qu'à proportion l'emploi des travailleurs titulaires de salaires inférieurs à la moyenne dans leur branche d'activité, si ce n'est des travailleurs au bas de l'échelle des rémunérations.

### **Analyse de sensibilité**

Les résultats de la spécification de base soulèvent deux interrogations. Premièrement, il est possible que les résultats statistiquement significatifs soient induits par les corrélations entre branches dans les pays du fait que l'on mesure le recours au chômage partiel au niveau des pays. Deuxièmement, l'analyse ne tient pas suffisamment compte du rôle des réglementations visant la protection de l'emploi et la durée du travail dans le choix des employeurs entre ajustement par le biais de l'emploi et ajustement en termes de volume horaire moyen. En principe, les deux préoccupations ont été traitées dans le cadre économétrique décrit dans l'encadré 1.5, respectivement par agrégation des erreurs types dans un même pays et par inclusion d'effets fixes par pays. Cependant, ces préoccupations sont plus directement prises en compte dans les spécifications rapportées sur les parties B et C du tableau 1.4. Ces estimations complémentaires donnent à penser que les estimations de base sont qualitativement robustes :

- Dans la spécification reprise partie B du tableau 1.4, le taux de recours est défini au niveau des branches d'activité et non pas au niveau des pays. Cela élimine la crainte que le caractère statistiquement significatif des résultats ne soit induit par la corrélation des taux de recours entre branches au sein d'un même pays. Le principal inconvénient qu'il y a à définir les taux de recours au niveau des branches est que les données nécessaires ne sont disponibles que pour huit pays<sup>62</sup>, ce qui limite grandement la portée générale des résultats. Néanmoins, les résultats qualitatifs sont très proches de ceux rapportés partie A, même si l'impact quantitatif du chômage partiel sur l'emploi et le volume horaire moyen pour les travailleurs permanents est sensiblement réduit. S'il ne semble pas y avoir lieu de douter du caractère statistiquement significatif des résultats de base, il y a en revanche une grande incertitude quant à l'impact quantitatif du chômage partiel<sup>63</sup>.
- Dans la spécification reprise partie C du tableau 1.4, on a ajouté au modèle de base l'interaction entre la variation de la production, la variable indicatrice de la crise et le niveau moyen de protection de l'emploi, dans le but de tenir compte de la façon dont la protection de l'emploi modifie l'impact d'une variation de la production durant la crise sur la variable de résultat. Les effets fixes par pays continuent de prendre en compte l'effet général des différences entre pays dans la protection de l'emploi – ainsi que d'autres caractéristiques constantes de l'environnement institutionnel – sur la variable de production. Les résultats présentés partie C ne semblent pas indiquer que la protection de l'emploi ait un impact significatif sur les modalités d'ajustement de la demande de main-d'œuvre durant la phase de ralentissement de l'activité. En outre, les résultats quant à l'intensité des mesures de chômage partiel sont qualitativement et quantitativement comparables à ceux rapportés partie A.

L'Irlande a été exclue de toute l'analyse car il est apparu que c'est clairement un point aberrant qui affectait les résultats des estimations de façon erratique. Par exemple, le fait d'inclure l'Irlande dans l'échantillon utilisé pour générer les résultats de base augmente

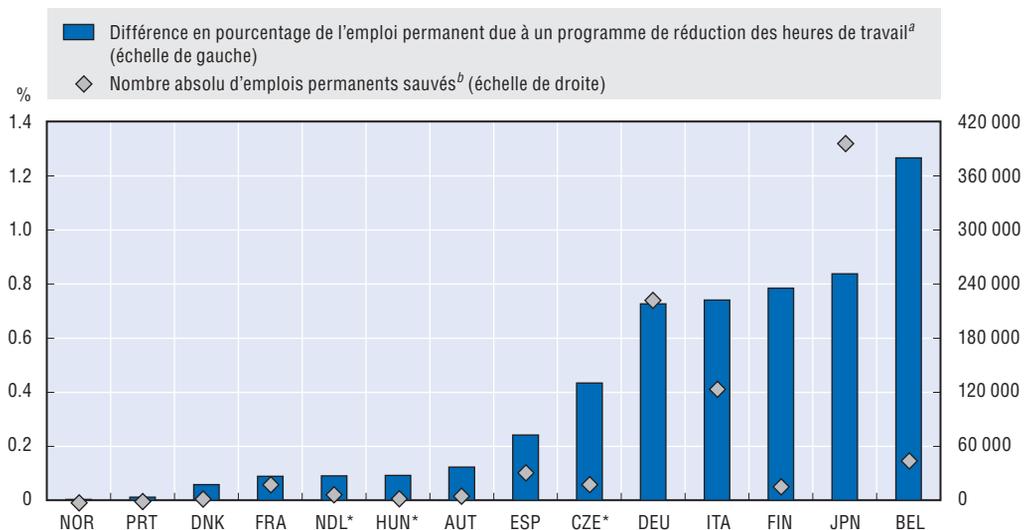
notamment l'impact estimé du chômage partiel sur l'emploi permanent, mais l'opposé s'observe avec les estimations fondées sur les taux de recours au niveau des branches où le fait d'inclure l'Irlande fait que le chômage partiel n'a pas d'effet discernable sur l'emploi permanent. Cette instabilité indique probablement que le modèle empirique utilisé ici ne tient pas compte de façon satisfaisante des spécificités de la crise de l'emploi en Irlande, signalées dans les sections 1 et 2 du présent chapitre. En particulier, la contraction du PIB réel enregistrée en Irlande est notamment plus marquée, par son ampleur et par sa persistance, que celle observée dans les 19 pays composant l'échantillon. Il se pourrait fort bien que la récession en Irlande soit d'une gravité telle qu'elle annihile la capacité normale des dispositifs d'indemnisation du chômage partiel d'encourager les employeurs à davantage recourir au partage du travail dans le contexte d'une contraction de la demande.

### La contribution des mesures de chômage partiel à la préservation de l'emploi diffère notablement selon les pays

Les résultats présentés jusqu'à présent indiquent que les systèmes d'indemnisation du chômage partiel ont aidé à préserver les emplois permanents, durant la récession de 2008-09, en incitant les entreprises à réduire le nombre moyen d'heures travaillées. Cependant, ils n'apportent pas beaucoup d'indications sur l'importance quantitative de ces dispositifs. Le graphique 1.24 utilise les coefficients de régression de la partie A du tableau 1.4 pour fournir des estimations du surcroît d'emplois permanents, au T3 2009, qui

#### Graphique 1.24. Les systèmes d'indemnisation du chômage partiel ont aidé à préserver les emplois permanents durant la récession de 2008-09

Impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur l'emploi permanent, proportionnellement et en chiffres absolus, entre le début de la crise et le T3 2009



\* signale les pays ayant instauré un nouveau dispositif d'indemnisation du chômage partiel en réaction à la crise. L'impact estimé sur l'emploi concerne la période entre le moment où le dispositif est devenu opérationnel et la fin du T3 2009.

- On calcule l'impact de la crise, proportionnellement, compte tenu des mesures de chômage partiel en multipliant le coefficient de l'interaction entre la variation de la production, la variable indicatrice de la crise et le taux de recours moyen (partie A du tableau 1.4) par la variation totale de la production et le taux de recours moyen à l'échelon national durant la crise.
- On calcule le nombre d'emplois sauvés, en chiffres absolus, grâce aux mesures de chômage partiel en multipliant l'impact de la crise, proportionnellement, compte tenu des mesures de chômage partiel et le niveau de l'emploi permanent au début de la crise.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des estimations de la partie A du tableau 1.4.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932294132>

peut être imputé à l'application de systèmes d'indemnisation du chômage partiel durant la crise. On indique l'impact sur l'emploi, à la fois en proportion et en chiffres absolus. Les estimations de l'impact sur l'emploi en proportion résultent de la combinaison de trois éléments : i) le coefficient de l'interaction entre la variation de la production, la variable indicatrice de la crise et le taux de recours moyen (tableau 1.4, partie A); ii) la variation totale de la production durant la période de crise; et iii) le niveau moyen du taux de recours aux systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur la même période. Les différences dans l'impact, en proportion, des mesures de chômage partiel selon les pays reflètent à la fois les différences dans l'ampleur du recul de la production durant la crise et les différences dans le taux de recours moyen. On obtient le nombre d'emplois permanents sauvés, en chiffres absolus, en multipliant la variation, en proportion, de l'emploi permanent par le niveau de l'emploi permanent au début de la crise. Les différences entre pays concernant l'impact des mesures de chômage partiel sur l'emploi en chiffres absolus reflètent donc les différences de taille de pays outre les différences d'ampleur du choc et d'intensité des mesures de chômage partiel. Dans les pays où les systèmes d'indemnisation du chômage partiel n'ont été instaurés qu'après que la crise avait éclaté, l'impact de ces dispositifs est calculé à partir du moment où ils sont opérationnels. Les configurations ci-après se dégagent :

- On estime que c'est le dispositif d'indemnisation du chômage partiel belge qui a eu le plus fort impact, en proportion, sur l'emploi permanent, durant la récession. On estime que le recul de l'emploi permanent entre le déclenchement de la crise et la fin du T3 2009 est de 1.3 point de pourcentage inférieur à ce qu'il aurait été en l'absence de système d'indemnisation du chômage partiel. Cependant, cette estimation repose sur l'hypothèse implicite selon laquelle le chômage partiel est utilisé exclusivement pour faire face à la crise, de sorte que le taux de recours contrefactuel est égal à zéro. Comme les taux de recours avant la crise étaient faibles ou nuls, dans la plupart des pays, cela semble être la base appropriée pour juger de l'impact des mesures de chômage partiel durant la récession (voir graphique 1.19). Cependant, la Belgique fait exception car le chômage partiel y était déjà utilisé assez largement avant que la crise n'éclate. Cela signifie que l'impact sur l'emploi des mesures de chômage partiel liées à la crise, en Belgique, peut être notablement surestimé. Malheureusement, pour corriger cela, il faudrait des données détaillées concernant les taux de recours avant la crise qui ne sont pas disponibles pour la plupart des pays.
- On estime également que les mesures de chômage partiel en Finlande, en Allemagne, en Italie et au Japon ont notablement réduit l'impact de la crise sur l'emploi permanent, en proportion. La contraction de l'emploi permanent a probablement été inférieure de 0.75 point de pourcentage à ce qu'elle aurait été en l'absence de mesures de chômage partiel. En Finlande, l'impact relativement important, proportionnellement, des mesures de chômage partiel est essentiellement imputable à la forte réduction de la production durant la crise. La contraction de la production et le recours aux mesures de chômage partiel entre le début de la crise et la fin du T3 2009 sont tout à fait comparables en Allemagne, en Italie et au Japon, le recul de la production ressortant à environ 5 % et le taux de recours moyen à environ 1.7 %. Parmi les pays qui ont instauré un nouveau système d'indemnisation du chômage partiel durant la crise, on estime que c'est en République tchèque que l'impact, proportionnellement, a été le plus fort.
- D'après les estimations, l'impact sur l'emploi, en chiffres absolus, a été particulièrement marqué en Allemagne et au Japon, ce qui reflète l'importance de la population de ces

pays et un impact modéré, proportionnellement, des systèmes d'indemnisation du chômage partiel pour ce qui est de préserver l'emploi permanent. Les mesures de chômage partiel, estime-t-on, auraient réduit les pertes d'emplois permanents de plus de 200 000 unités en Allemagne et de près de 400 000 au Japon.

Ces estimations viennent étayer la conclusion selon laquelle les systèmes d'indemnisation du chômage partiel ont un impact économique important vis-à-vis de la préservation de l'emploi en phase de ralentissement de l'économie. En comparant ces estimations de l'effet net des mesures de chômage partiel pour ce qui est de préserver les emplois permanents et le nombre potentiel d'emplois préservés auquel on parvient en transposant le total des réductions horaires ayant fait l'objet de subventions (autrement dit en appliquant la méthode purement comptable introduite plus haut), on obtient une indication de l'ampleur des effets d'aubaine. Cette méthode de calcul, appliquée à l'Allemagne, fait ressortir l'impact potentiel de l'emploi lié aux mesures de chômage partiel à 350 000 unités au T3 2009<sup>64</sup>. En comparant ce chiffre à l'estimation pour l'Allemagne présentée sur le graphique 1.24, on peut estimer que l'effet d'aubaine représente environ un tiers de la subvention<sup>65</sup>.

En plus des problèmes de spécification évoqués plus haut, deux mises en garde supplémentaires s'appliquent aux estimations spécifiques par pays du nombre des emplois sauvés grâce aux systèmes d'indemnisation du chômage partiel. Premièrement, les estimations spécifiques par pays reposent sur des estimations de l'impact moyen des mesures de chômage partiel dans l'ensemble des pays. Les différences entre pays, exposées au graphique 1.24, du point de vue de l'impact des mesures de chômage partiel sur l'emploi reflètent les différences dans l'ampleur de la contraction de la production et dans l'intensité du système d'indemnisation du chômage partiel, mais il n'est pas tenu compte de la plus ou moins grande efficacité des dispositifs en fonction des choix de conception qui ont été évoqués plus haut et qui sont documentés dans l'annexe 1.A1. La seconde mise en garde a trait au fait que les taux de recours au chômage partiel sont définis en termes de nombre de travailleurs participant à ce type de dispositif et non pas en nombre d'équivalents plein-temps. Cela peut introduire un biais dans les estimations spécifiques par pays dans la mesure où la réduction moyenne de la durée du travail, par suite des mesures de chômage partiel, est variable selon les pays. Plus précisément, on risque de sous-estimer l'impact sur l'emploi dans les pays où la réduction moyenne du temps de travail par travailleur est relativement importante (par exemple dans les pays où le chômage partiel tend à prendre la forme de licenciements temporaires comme en Finlande et en Norvège) et de surestimer l'impact dans les pays où la réduction moyenne du temps de travail est relativement faible (Allemagne et Japon, par exemple).

### ***Efficacité des systèmes d'indemnisation du chômage partiel nouveaux et modifiés durant la crise***

Il est particulièrement intéressant de se demander, dans le contexte de ce chapitre, s'il est efficace d'introduire un nouveau système d'indemnisation du chômage partiel en réaction à la profonde récession ou d'introduire des modifications temporaires dans un dispositif existant pour encourager une plus large participation. Afin de déterminer si l'efficacité des systèmes d'indemnisation du chômage partiel nouveaux ou récemment modifiés diffère de celle des systèmes existants non modifiés, le modèle empirique de base a été généralisé de façon à différencier l'impact de ces dispositifs dans ces trois cas (encore que les comparaisons s'effectuent par paires). Ces régressions supplémentaires exigent

beaucoup et doivent être considérées comme tout à fait préliminaires compte tenu de la limitation des données disponibles. Les configurations suivantes se dégagent (voir l'annexe 1.A6 de OCDE, 2010b, pour les résultats complets) :

- Les systèmes existants d'indemnisation du chômage partiel ont aidé à limiter la réduction de l'emploi permanent tout en augmentant la réduction des volumes horaires moyens, mais on n'a pas observé ce même type d'effet avec les nouveaux dispositifs qui ont été introduits dans trois pays. Peut-être cette conclusion négative à propos des dispositifs nouvellement introduits reflète-t-elle simplement l'étrécissement de l'échantillon de pays ayant introduit de nouveaux dispositifs. Cependant, constater qu'un dispositif déjà en place avant la crise est plus efficace pour préserver les emplois qu'un dispositif nouvellement introduit est peut-être indicatif de réelles difficultés à mettre rapidement en place ce type de dispositif après qu'une récession s'est enclenchée. On peut penser que le facteur temps est déterminant car les mesures de chômage partiel sont probablement surtout efficaces en début de phase de ralentissement de l'activité, au moment où les taux de licenciement tendent à être le plus élevés (voir aussi le graphique 1.25 à la section 5). Le faible taux d'utilisation des dispositifs nouvellement introduits (graphique 1.19) donne aussi à penser qu'il a été difficile de les mettre en place et de les appliquer suffisamment rapidement pour qu'ils soient pleinement efficaces<sup>66</sup>.
- Une comparaison de l'impact des systèmes d'indemnisation du chômage partiel préexistants, avant d'éventuelles modifications, et de leur impact après que des modifications y ont été apportées en réaction à la crise tend à indiquer que, dans les deux cas, les dispositifs ont aidé à préserver les emplois permanents en réduisant les volumes horaires moyens, mais tous les coefficients ne sont pas statistiquement significatifs. Quantitativement, l'écart dans l'efficacité estimée de ces dispositifs, dans leur forme initiale et dans leur forme modifiée, est assez limité et il doit s'interpréter avec prudence<sup>67</sup>. Si l'on veut formuler une conclusion, on peut dire que, proportionnellement, l'impact des dispositifs préexistants sur l'emploi a été un peu plus marqué après qu'ils ont été modifiés, mais leur impact sur les volumes horaires a été un peu plus limité, ce qui suggère que les modifications apportées à ces dispositifs pour encourager une plus large participation les ont sans doute rendus un peu plus efficaces pour ce qui est de préserver les emplois permanents. Cela incite à penser que l'assouplissement des conditions d'accès aux dispositifs et l'accroissement de leur degré de générosité ont pu encourager une plus grande participation alors qu'ils n'ont eu que peu d'impact sur les effets d'aubaine à court terme.

Si les résultats économétriques concernant l'efficacité qu'il y a à introduire un nouveau système d'indemnisation du chômage partiel durant une récession ou à modifier un système existant sont à considérer comme tout à fait préliminaires, ils soulèvent néanmoins des questions intéressantes quant à l'utilisation optimale de ce type de dispositif sur toute la durée du cycle économique. Par exemple, vaut-il mieux conserver un dispositif d'ampleur limitée durant les périodes de croissance pour en tirer le maximum d'avantages en période de retournement de l'activité, ou vaut-il mieux recourir à des dispositifs temporaires, en cas de récession particulièrement grave, en évitant le risque que ce type de dispositif, appliqué en période de croissance, n'interfère avec les réallocations d'emplois favorables à l'efficacité? Si l'on fait le choix de conserver un système d'indemnisation du chômage partiel sur toute la durée du cycle économique, la question qu'il faut alors se poser est de savoir comment adapter au mieux les règles du dispositif au moment du déclenchement d'une récession grave et, ensuite, lorsque la

reprise s'enclenche et s'affermi. Pour pouvoir répondre convenablement à ce type de question il ne suffit pas de comprendre l'impact à court terme des systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur les ajustements sur le marché du travail, comme cela a été vu plus haut. Il faut aussi comprendre comment ces dispositifs fonctionnent en période de reprise, notamment pour savoir comment procéder au mieux pour réduire la portée de ce type de dispositif à mesure que le sous-emploi se résorbe. Il faudrait aussi prendre en compte dans l'analyse les conséquences des systèmes d'indemnisation du chômage partiel au niveau des redéploiements d'emploi et de la croissance économique à plus long terme. En résumé, les données économétriques présentées plus haut donnent à penser que les systèmes d'indemnisation du chômage partiel peuvent limiter les pertes d'emploi durant une récession, mais elles sont loin de permettre d'avoir une évaluation globale des coûts et avantages de ce type de dispositif en période de récession ou de déterminer la meilleure façon de les utiliser sur toute la durée du cycle économique.

### ***D'autres dispositifs institutionnels peuvent également expliquer une grande partie de la réduction du temps de travail moyen***

Outre le chômage partiel, il apparaît que d'autres dispositifs institutionnels ont contribué à la flexibilité du temps de travail moyen qui a été observée dans de nombreux pays durant la récession de 2008-09. En Allemagne, une étude récente de l'Agence fédérale pour l'emploi (IAB) tend à indiquer que 20 % seulement environ de la réduction totale du temps de travail moyen durant la crise est imputable au *Kurzarbeit*, le système allemand d'indemnisation du chômage partiel, tandis qu'environ 40 % est imputable à des réductions du temps de travail à l'initiative de l'employeur, 20 % à des réductions des heures supplémentaires et 20 % à l'annualisation du temps de travail (l'exemple allemand est examiné plus en détail dans l'encadré 1.6). Les politiques destinées à encourager les employeurs à recourir davantage aux ajustements portant sur le temps de travail pour faire varier le facteur travail sur tout le cycle économique ne devraient pas passer exclusivement par les systèmes d'indemnisation du chômage partiel.

#### **Encadré 1.6. La réduction du temps de travail moyen en Allemagne**

En Allemagne, le nombre moyen d'heures travaillées a diminué d'environ 3.5 % entre le T3 2007 et le T3 2009, tandis que l'emploi progressait de 1.2 %. Même si l'on se focalise sur l'évolution depuis le T3 2008, période pendant laquelle l'Allemagne a été le plus durement frappée par la récession, le déclin de l'emploi reste très limité par comparaison avec la diminution du nombre total d'heures travaillées. Ce succès apparent de préservation des emplois est souvent attribué au dispositif allemand d'indemnisation du chômage partiel (*Kurzarbeit*). Avec 1.5 million de travailleurs qui en bénéficiaient à son plus haut niveau mi-2009, le *Kurzarbeit* a été effectivement un amortisseur important de la hausse du chômage générée par une diminution du PIB d'environ 5 %. Toutefois, le rôle important joué en Allemagne par les réductions du temps de travail moyen résulte également d'autres dispositifs institutionnels qui encouragent l'ajustement interne de préférence à un ajustement de l'emploi en réaction à des chocs conjoncturels.

Une étude récente de l'IAB analyse les différentes sources de la réduction globale du temps de travail entre 2008 et 2009. La baisse globale du nombre total d'heures travaillées sur la période a été de 4 %, dont 0.3 % seulement résulte d'une baisse de l'emploi. Le reste reflète une diminution du temps de travail moyen qui peut se décomposer en quatre éléments différents : le *Kurzarbeit*, les réductions du temps de travail à l'initiative de

### Encadré 1.6. La réduction du temps de travail moyen en Allemagne (suite)

l'employeur, la réduction des heures supplémentaires et l'utilisation des comptes individuels temps de travail. Les ajustements sur l'ensemble de ces quatre marges ont joué un rôle significatif (voir aussi le tableau ci-dessous) :

- Le *Kurzarbeit* n'intervient que pour 25 % dans la réduction totale du temps de travail moyen. Par conséquent, le chômage partiel n'explique pas à lui seul l'intégralité de la différence entre des pays comme l'Allemagne et le Japon où la réduction de la demande de main-d'œuvre a été obtenue essentiellement par des réductions du temps de travail moyen, et d'autres comme l'Espagne ou les États-Unis où l'ajustement a été obtenu essentiellement ou totalement par des réductions de l'emploi.
- La plus grande source de flexibilité du temps de travail moyen a été les réductions du temps de travail à l'initiative de l'employeur qui peuvent être mises en œuvre en Allemagne dans le cadre de plusieurs conventions collectives. Il apparaît que ces réductions représentent environ 40 % de la réduction récente du temps de travail. En général, elles sont associées à des réductions de la rémunération, du moins pour les travailleurs payés à l'heure. Selon Bosch (2009), le modèle le plus connu pour ces dispositions contractuelles a été celui de Volkswagen qui, lors de la récession du début des années 90, a utilisé la réduction du temps de travail associée à une baisse des rémunérations pour éviter les licenciements. Depuis cette époque, il est devenu courant en Allemagne de spécifier, dans les contrats de travail négociés dans le cadre de conventions collectives, une amplitude horaire autour de la semaine de travail type à l'intérieur de laquelle les employeurs peuvent faire varier le temps de travail en ajustant la rémunération en fonction du taux de salaire horaire. Le but est d'améliorer la capacité pour les employeurs de s'adapter à des variations temporaires de la demande de produits tout en assurant un niveau élevé de sécurité de l'emploi.
- Même avant de recourir au *Kurzarbeit* ou à une réduction de la durée hebdomadaire du travail, les employeurs allemands sont parvenus à réduire de façon substantielle le temps de travail moyen en réduisant le volume de travail payé en heures supplémentaires (20 % de la réduction totale) et en encourageant les salariés à utiliser le solde positif sur leurs comptes individuels temps de travail (encore 20 %). Ces deux types d'ajustements ont été très efficaces, dans un premier temps, pour s'adapter au choc négatif de demande car les employeurs avaient eu largement recours aux heures supplémentaires (rémunérées ou donnant droit à un crédit d'heures sur les comptes temps individuels) dans les années immédiatement antérieures à la crise.

Il est encore trop tôt pour évaluer si le fait de recourir largement à un aménagement du temps de travail moyen aura été un avantage global pour l'Allemagne et les autres pays dans lesquels la réponse du marché du travail à la crise a été similaire. Jusqu'ici, les gains en termes de baisse du chômage et de capacité des entreprises à maintenir intacte leur force de travail en prévision d'une reprise semblent manifestes. Mais l'Allemagne a également enregistré sa première baisse de la productivité horaire du travail observée depuis le début de la collecte de données, en 1970, et une forte augmentation du coût unitaire du travail. Si la demande de produits ne repart pas rapidement et fortement, il se pourrait qu'on assiste à une vague importante de licenciements différés. Le fait de trop miser sur la protection des appariements existants en termes d'emploi risque également de devenir un frein à la mobilité de la main-d'œuvre et donc à l'efficacité (voir chapitre 3).

Encadré 1.6. **La réduction du temps de travail moyen en Allemagne (suite)****Réduction du temps de travail moyen en Allemagne, 2008-09**

Proportion de la réduction du temps de travail moyen due à :	
Accroissement de la réduction du temps de travail ( <i>Kurzarbeit</i> )	25%
Réductions du temps de travail à l'initiative de l'employeur	40%
Réduction des heures supplémentaires	20%
Utilisation des comptes individuels temps de travail	20%

Note : Comme tous les facteurs affectant le temps de travail ne sont pas pris en compte, la ventilation n'est pas exacte.  
Source : IAB (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308838>

## 5. Comment minimiser la persistance d'un haut niveau de sous-emploi sur le marché du travail?

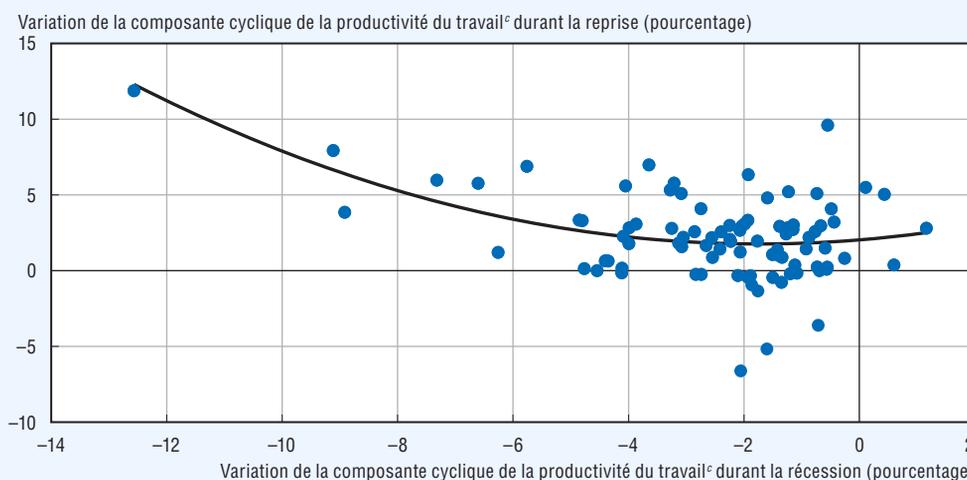
L'analyse conduite aux sections 1 et 2 montre que, dans la plupart des pays de l'OCDE, la récession de 2008-09 a entraîné un important tassement du marché du travail qui prend des formes multiples (par exemple, chômage, réduction du temps de travail et sortie de la population active) et menace de perdurer bien après que la reprise économique se sera enclenchée si la croissance de l'emploi manque de vigueur. En accord avec ce diagnostic, le tour d'horizon, à la section 3, des mesures prises par les gouvernements révèle que, au début de 2010, un grand nombre de pays prévoyaient d'intensifier encore les mesures passives et actives d'aide aux chômeurs en 2010, alors même que la reprise économique semble avoir commencé dès la fin 2009, dans bien des cas. La présente section analyse le risque de persistance du sous-emploi sur le marché du travail et passe en revue diverses mesures susceptibles de favoriser une reprise plus rapide et plus complète du marché du travail en accélérant la création d'emploi et l'embauche dans la phase de reprise de l'activité ou en réduisant les effets d'hystérèse en matière de chômage et d'activité.

Il est trop tôt pour savoir quelle sera finalement la persistance du sous-emploi engendré par la récession de 2008-09 ou pour évaluer la capacité des différentes mesures prises par les pays d'accélérer la reprise sur les marchés du travail. En conséquence, la discussion qui suit repose largement sur des données historiques. Il convient d'insister, dès le départ, sur les précautions à prendre dans l'application de données historiques à la crise actuelle, pour plusieurs raisons. Premièrement, le tassement actuel du marché du travail est d'ampleur exceptionnelle, sans précédent dans l'histoire récente de nombreux pays. Une autre difficulté qu'il y a à appliquer des données historiques à la période de reprise actuelle tient à une composition très différente selon les pays. Alors que les délestages massifs de main-d'œuvre ont entraîné une forte augmentation du chômage et de l'inactivité dans certains pays, une part exceptionnellement importante de la contraction totale du facteur travail a été obtenue grâce à des réductions du temps de travail dans un plus grand nombre de pays (cf. section 2). La nécessité d'une croissance vigoureuse de l'emploi est manifeste pour le second groupe de pays. Cependant, le risque que la création d'emploi soit particulièrement faible pendant la phase initiale de reprise (« reprise sans emplois ») est aussi un sujet de préoccupation pour le deuxième groupe de pays. L'encadré 1.7 montre que, d'après certaines données historiques, la création d'emploi et l'embauche ont eu tendance à être relativement faibles dans les phases de reprise

### Encadré 1.7. L'accumulation de la main-d'œuvre en période de récession risque-t-elle d'impliquer une reprise sans emplois?

Une simple comparaison de l'évolution de la productivité conjoncturelle au cours de 85 épisodes de récession historique et de reprise initiale pour 24 pays de l'OCDE donne à penser que, dans les cas les plus extrêmes d'accumulation de la main-d'œuvre, le risque de reprise sans emplois est probablement plus grand (graphique 1.1)<sup>\*</sup>. En particulier, les pays qui ont connu une accumulation importante de la main-d'œuvre et une forte baisse de la productivité du travail durant une récession (partie la plus à gauche du graphique) ont généralement enregistré un taux élevé de croissance de la productivité du travail durant la reprise, ce qui dénote une croissance relativement pauvre en emplois. Dans cinq des six épisodes historiques de baisse de la productivité conjoncturelle du travail supérieure à 6 %, la productivité conjoncturelle du travail a été forte ultérieurement, en phase de reprise. Dans le dernier épisode, lié à un choc d'offre (premier choc pétrolier des années 70), la forte chute de la productivité du travail était due en partie à une baisse permanente de la productivité et des revenus du travail plutôt qu'à une accumulation conjoncturelle de la main-d'œuvre. Cette conclusion est tempérée par le nombre limité d'observations mais elle pourrait bien être très pertinente pour la récession actuelle dans laquelle un grand nombre de pays, dont l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et la Turquie, ont enregistré, de même, une forte baisse de la productivité du travail. De fait, les épisodes de forte baisse sont plus nombreux dans cette récession que dans l'échantillon historique. Plus généralement, l'expérience internationale est extrêmement hétérogène durant cette récession, d'autres pays dont l'Espagne et les États-Unis ne connaissant qu'une accumulation de main-d'œuvre très faible voire nulle. Pour ces pays, l'histoire dit moins quels seront les schémas d'embauche futurs car lorsque le recul de la productivité du travail est comparativement limité durant la récession (inférieur à 4 %), la croissance de la productivité dans la phase de reprise et la récession paraissent largement indépendantes.

#### Productivité conjoncturelle du travail durant les récessions et durant les phases de reprise qui ont suivi<sup>a, b</sup>



- a) Les récessions sont définies comme la période comprise entre le pic et le creux du niveau de PIB. La reprise correspond à la période de huit trimestres suivant le creux du PIB.
- b) Courbe de tendance polynomiale (quadratique) du second degré présentée à des fins d'illustration.
- c) La productivité conjoncturelle du travail correspond à la différence entre la productivité effective et la productivité tendancielle par salarié, la productivité tendancielle étant définie comme la mesure OCDE de la production potentielle pour chaque pays divisée par l'emploi tendanciel.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932294189>

Ces résultats donnent à penser que des pays comme l'Allemagne et le Japon qui ont connu une accumulation plus forte de la main-d'œuvre et des baisses plus importantes de la productivité du travail dans la phase de récession sont probablement plus exposés au risque de reprise sans emplois que d'autres pays, comme les États-Unis, dans lesquels l'accumulation de la main-d'œuvre a été très faible.

\* L'accumulation de la main-d'œuvre résulte des baisses temporaires (conjoncturelles) de la productivité du travail durant la récession, mouvement qui, à terme, doit s'inverser en phase de reprise. Cette notion est à distinguer d'une baisse permanente (ou du moins d'une croissance en permanence plus faible) de la productivité de la main-d'œuvre en phase de récession due à une baisse (ou à une croissance moindre) de la production potentielle de l'économie qui n'est pas une accumulation de la main-d'œuvre mais plutôt un choc permanent pour les revenus.

économique faisant suite à des récessions pendant lesquelles les employeurs ont fortement pratiqué la l'accumulation de main-d'œuvre. Si ce schéma se répète après la récession de 2008-09, il pourrait en résulter une dégradation des perspectives de retour à l'emploi pour les chômeurs dans les pays où l'ajustement a porté essentiellement ou intégralement sur le temps de travail. Mais il n'en sera pas nécessairement ainsi car le nombre réduit de nouvelles perspectives d'emploi pourrait être compensé par une diminution du nombre de chômeurs en concurrence pour chaque nouvel emploi vacant<sup>68</sup>. Un autre danger pour ces pays tient à ce que les importantes réductions horaires ne peuvent durer qu'un temps et une vague de délestages pourrait se produire avec un certain décalage si la reprise s'arrête ou se révèle particulièrement faible.

### **5.1. Promouvoir une reprise riche en emplois : quel rôle pour les aides à l'emploi?**

Étant donné l'ampleur du tassement du marché du travail début 2010 dans la plupart des pays de l'OCDE, l'une des grandes priorités des politiques publiques est de créer les conditions d'une reprise riche en emplois. Cela suppose à la fois le retour à une croissance vigoureuse du PIB et une croissance de la production à intensité d'emplois suffisamment élevée. Les politiques macroéconomiques jouent un rôle essentiel dans le soutien du rebond du PIB mais les craintes grandissantes suscitées par la dégradation de la situation budgétaire de nombreux pays seront probablement un frein à de nouvelles mesures expansionnistes (OCDE, 2010a). Même lorsque des mesures globales de stimulation sont appliquées efficacement, les employeurs ont tendance à différer l'embauche en début de reprise car ils ne savent pas si celle-ci sera forte et durable. Dans ce contexte, des politiques de l'emploi plus ciblées peuvent sans doute relancer la création d'emploi, entraînant ainsi une reprise à plus forte intensité de main-d'œuvre. Cette sous-section examine le rôle potentiel des aides temporaires à l'emploi pour accroître l'intensité en main-d'œuvre de la croissance de la production aux premiers stades de la reprise<sup>69</sup>.

Les responsables publics peuvent choisir entre diverses formes d'aide à l'emploi pour promouvoir l'emploi durant la reprise. Un premier choix stratégique s'impose : les aides doivent-elles s'appliquer à l'ensemble des emplois (aides générales), seulement aux emplois qui risquent d'être détruits (aides au titre du chômage partiel) ou seulement aux nouvelles embauches, voire au sous-ensemble de nouvelles embauches auxquelles sont associés des gains d'emploi nets (aides brutes et marginales à l'embauche, respectivement). Un deuxième choix stratégique suppose d'établir si l'aide est limitée à l'emploi/au recrutement de catégories désignées de travailleurs défavorisés (par exemple, les chômeurs de longue durée) ou d'employeurs (par exemple, les PME). Ces choix doivent se faire à la lumière des besoins du marché du travail et des objectifs d'action poursuivis qui, les uns et les autres, varieront probablement avec le stade du cycle conjoncturel.

Les objectifs de l'action publique sont susceptibles d'évoluer avec le cycle économique. Lors d'une récession et aux premiers stades d'une reprise, il faudra probablement donner la priorité à un accroissement de l'emploi global, ce qui donne à penser que les mesures destinées à accroître l'emploi global seront appelées à jouer un rôle relativement important et les aides ciblées en direction des catégories défavorisées ou de certaines entreprises un rôle plus limité. Par contre, faire porter l'attention sur les travailleurs défavorisés et réduire les effets d'aubaine deviendront probablement des objectifs clés en phase d'accélération de la reprise et/ou lorsque la consolidation budgétaire deviendra plus urgente. Cibler les aides sur les catégories défavorisées sera probablement aussi la solution la plus appropriée lorsque la préoccupation sera

d'améliorer l'emploi et les perspectives de gains des catégories se heurtant à des barrières structurelles sur le marché du travail. Mais le ciblage peut aussi se justifier dans les récessions ou aux premiers stades de la reprise pour éviter que le poids du chômage ne soit supporté de façon disproportionnée par certaines catégories de main-d'œuvre et réduire le risque de voir les catégories défavorisées sortir définitivement de la population active<sup>70</sup>. Cet aspect sera examiné à la section 5.2 ci-après. À titre de préambule à cette discussion de politique, il est intéressant de voir comment les besoins du marché du travail évoluent au cours d'une récession.

Le graphique 1.25 analyse les changements dans les taux d'entrée et de sortie du chômage durant la première et la seconde année de la récession de 2008-09. Durant la première année de la récession (du T4 2007 au T4 2008), à la fois l'augmentation du taux des entrées dans le chômage et la diminution du taux des sorties du chômage (signe positif sur le graphique) ont contribué à la forte augmentation du taux de chômage qui a été observée dans de nombreux pays de l'OCDE, la montée du taux d'entrée dans le chômage (licenciements, par exemple) l'emportant sur la baisse du taux de sortie du chômage (embauches, par exemple) dans 11 des 20 pays pour lesquels les données appropriées sont disponibles<sup>71</sup>. La seconde année de la récession (du T4 2008 au T4 2009), la réduction du taux des sorties du chômage et, par conséquent, l'allongement de la durée des épisodes de chômage sont devenus le principal facteur de la montée du chômage dans 16 des 20 pays. La baisse du taux des sorties du chômage reflète vraisemblablement le nombre important de chômeurs à la recherche d'un emploi pour chaque emploi vacant, du fait à la fois de l'augmentation de l'effectif des chômeurs et de la prudence des employeurs à embaucher de nouveaux salariés en début de phase de reprise. Un autre facteur qui contribue à un faible taux de création d'emplois est la marge importante qui existe pour augmenter la production sans augmenter l'emploi, dans de nombreux pays (en augmentant la productivité du travail et en allongeant le temps de travail).

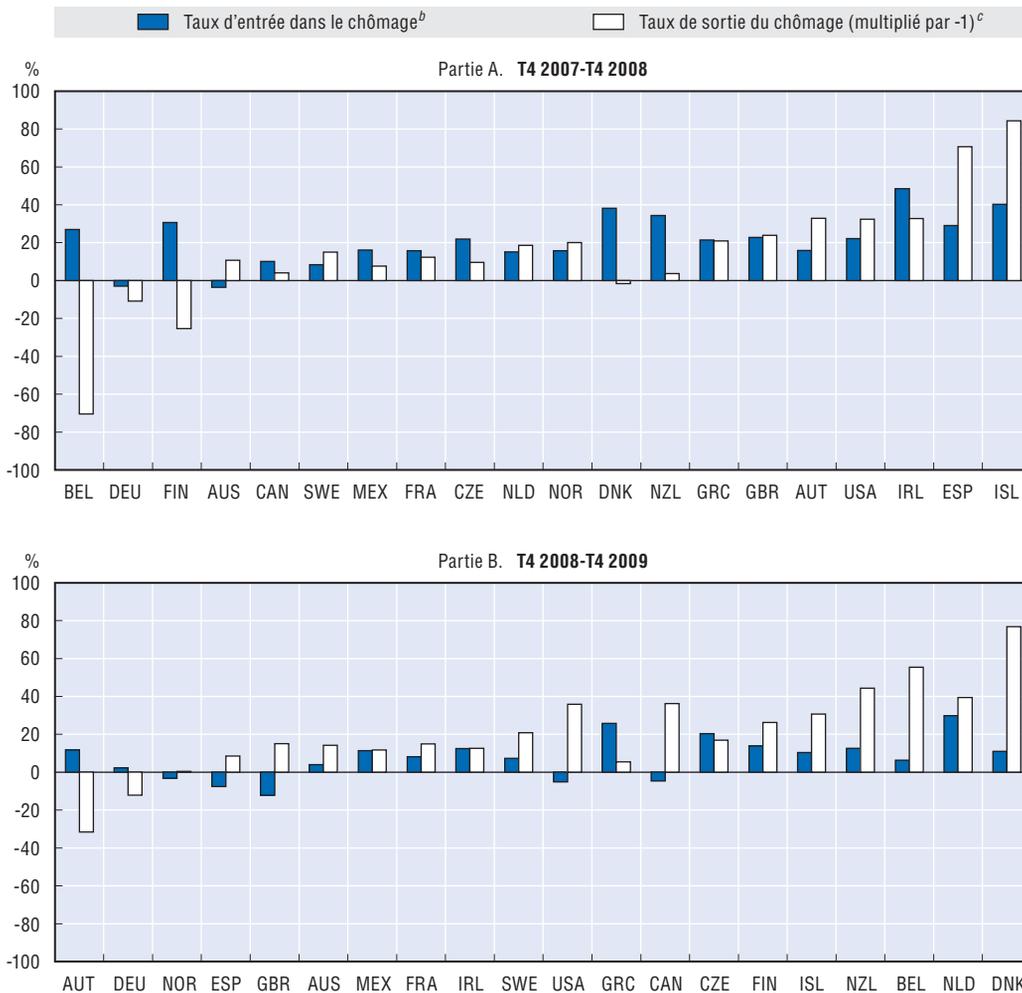
Ces caractéristiques de la dynamique du chômage justifient de réorienter progressivement l'éventail des mesures actives du marché du travail utilisées pour faire face à la crise de l'emploi. Alors que les taux accrus de licenciement ont grandement contribué à l'augmentation du chômage durant la phase initiale de la récession, leur importance a peu à peu diminué à partir du moment où on a touché le creux de la récession et où la reprise s'est enclenchée. Cela tend à indiquer que les responsables publics désireux de réduire le chômage ou de limiter sa progression devraient réorienter leurs efforts, la priorité n'étant plus de protéger des emplois viables qui risqueraient d'être supprimés mais de réintégrer les chômeurs dans l'activité et d'encourager les entreprises à embaucher. Cela pourrait impliquer d'abandonner les aides générales à l'emploi (aides en termes de stock d'emploi) ou les aides visant les emplois menacés (aides au titre du chômage partiel) au profit d'aides à l'embauche. Cela cadre avec les changements d'orientation dans les politiques publiques examinés à la section 3 de ce chapitre.

### ***Si elles peuvent être efficaces à court terme, les aides globales sont très coûteuses***

Les plans de relance adoptés par une majorité de pays de l'OCDE englobent des allègements importants des cotisations sociales patronales, dans le but de soutenir la demande globale de main-d'œuvre. L'OCDE (2009a) montre que ces allègements de charges patronales peuvent avoir un impact à court terme sur l'emploi bien supérieur à celui qui ressort d'une analyse simple du multiplicateur applicable à une réduction d'impôt, du fait de l'effet prix relatif associé à une réduction générale du coût unitaire de main-d'œuvre.

### Graphique 1.25. Évolution des taux d'entrée et de sortie du chômage durant la récession et au début de la reprise dans les pays de l'OCDE, T4 2007-T4 2009

Variation en pourcentage, en glissement annuel, au quatrième trimestre<sup>a</sup>



- a) Les taux d'entrée et de sortie du chômage sont normalisés de façon que les variations positives (négatives) correspondent à une augmentation (diminution) du chômage.
- b) La probabilité d'entrée dans le chômage ( $I$ ) correspond au rapport entre le nombre de chômeurs au chômage depuis moins d'un mois et le nombre de personnes occupant un emploi un mois plus tôt. Le taux d'entrée dans le chômage se définit comme suit :  $-\ln(1 - I)$ .
- c) La probabilité de sortie du chômage ( $O$ ) correspond à 1 moins le rapport entre le nombre de chômeurs au chômage depuis plus d'un mois et le nombre total de chômeurs un mois auparavant. Le taux de sortie du chômage se définit comme suit :  $-\ln(1 - O)$ .

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête de population active pour l'Australie, le Canada et les États-Unis (Current Employment Situation), de l'Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) pour le Mexique, de la Household Labour Force Survey pour la Nouvelle-Zélande et de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) pour les pays européens.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932294151>

Toutefois, l'effet à long terme sur l'emploi d'équilibre d'un allègement des cotisations salariales patronales sera probablement limité, en raison des ajustements compensateurs du salaire réel. Un calcul approximatif donne à penser qu'une réduction du coût unitaire de main-d'œuvre de 1 %, entraînée par un allègement des cotisations patronales, ne peut améliorer l'emploi que de 0.2 % sur le long terme. Cela signifie que le coût par emploi

supplémentaire créé est égal à 1.7 fois le coût de la rémunération totale moyenne par emploi à court terme et à sept fois la rémunération moyenne à long terme (OCDE, 2009a).

Le faible rapport coût-efficacité de ces aides, en particulier sur le long terme, ainsi que leur coût budgétaire élevé, soulignent l'importance de veiller à ce que ces allègements soient temporaires, lorsque leur but est d'éviter une récession, au lieu d'être envisagés comme une réforme structurelle de la fiscalité. Il s'agit d'une considération d'autant plus importante que l'assainissement des finances publiques est devenu aujourd'hui l'une des principales priorités de nombreux pays de l'OCDE. Toutefois, on pourrait estimer qu'il est préférable de maintenir les allègements de cotisations sociales patronales ciblées sur les travailleurs à bas salaire, dans la mesure où ils pourraient présenter des avantages considérables à long terme en améliorant, de manière permanente, les taux d'emploi de certains groupes en marge de la population active (Phelps, 1994).

### ***Les aides brutes à l'embauche sont moins coûteuses mais généralement peu efficaces pour promouvoir des gains nets d'emploi***

Le principal avantage des aides à l'embauche par rapport aux allègements généraux de charges sociales patronales ou, plus généralement, aux aides « globales », est qu'elles ont généralement un meilleur rapport coût-efficacité. Si les aides globales peuvent être relativement simples à mettre en œuvre et s'avérer relativement efficaces pour soutenir l'emploi à court terme, du moins comparées aux effets sur l'emploi d'autres formes de relance budgétaire, les gains associés en matière d'emploi seront obtenus au prix de pertes importantes de recettes fiscales. Le fait que la subvention soit versée pour tous les emplois, y compris ceux qui auraient existé même en l'absence d'aide, génère des pertes sèches importantes pour l'économie. En se concentrant exclusivement sur les emplois nouvellement créés, les aides à l'embauche peuvent avoir un rapport coût-efficacité bien supérieur.

Les évaluations passées indiquent que les aides brutes à l'embauche peuvent être très efficaces mais aussi que leurs performances sont extrêmement variables (Martin et Grubb, 2001). S'il paraît possible d'améliorer leur efficacité par un ciblage sur les catégories défavorisées et, dans certains cas, en imposant aux employeurs des conditions plus strictes (voir ci-dessous), l'efficacité globale de ces mesures pour l'amélioration de l'emploi net semble assez limitée, alors qu'elles paraissent plus efficaces pour assurer une répartition plus équitable du chômage entre les catégories de main-d'œuvre. Cette considération d'équité peut revêtir une importance considérable en période de récession lorsque les chances de retrouver un emploi après un licenciement sont particulièrement minces pour les catégories défavorisées, du fait de l'afflux important de nouveaux chômeurs, notamment d'un nombre accru de travailleurs qualifiés ayant perdu leur emploi. Des aides à l'embauche ciblées peuvent également être nécessaires en cas de récession sévère pour que l'obligation de recherche d'emploi associée à l'assurance chômage reste crédible, dans un contexte où la rentabilité immédiate de l'aide à la recherche d'emploi sera probablement exceptionnellement faible pour les demandeurs d'emplois plus difficiles à placer.

### ***Les subventions à la création d'emplois peuvent promouvoir l'emploi global de manière rentable***

On entend par subventions à la création d'emplois les politiques relatives à la demande de main-d'œuvre qui sont explicitement ciblées sur un accroissement de l'emploi net, via la préservation des emplois à risque ou la création de nouveaux emplois. On peut penser que ces subventions pourraient offrir un meilleur rapport coût-efficacité que les aides globales ou les aides brutes à l'embauche car elles permettent, dans une large

mesure, d'éviter les effets d'aubaine et de déplacement (OCDE, 1982). Si ces dispositifs semblent particulièrement bien conçus pour renforcer la création d'emplois aux premiers stades de la reprise en empêchant une « reprise sans emplois », ils ont été relativement peu utilisés lors de la crise actuelle et de la reprise, nombre d'entre eux étant ciblés sur les demandeurs d'emplois vulnérables comme les chômeurs de longue durée ou les jeunes (voir l'encadré 1.8). Cela tient probablement à la relative complexité de ces dispositifs et à l'impression très répandue que les systèmes d'aide à la création d'emplois mis en œuvre

### Encadré 1.8. Dispositifs de subventions à la création d'emplois dans les pays de l'OCDE

Les subventions à la création d'emplois en *Belgique* ont été adoptées avant la récession de 2008-09. En Belgique, un employeur qui embauche un premier, un deuxième ou un troisième salarié bénéficie d'un allègement de ses cotisations de sécurité sociale (l'allègement le plus important concerne le premier salarié et diminue ensuite pour les employés suivants) si les nouveaux salariés ne remplacent pas une personne ayant démissionné ou ayant été licenciée pour bénéficier de l'aide.

Entre 2007 et 2011, la *Finlande* mène une expérience sur les subventions à la création d'emplois dans les régions isolées confrontées à des situations difficiles en matière d'emploi ou dans les régions frappées par d'importantes suppressions d'emplois liées à la fermeture d'une usine locale. Une aide correspondant à 30 % du coût salarial la première année et à 15 % la deuxième année est versée aux travailleurs indépendants qui embauchent leur premier salarié. Il doit s'agir d'un contrat à durée indéterminée, pour une durée hebdomadaire d'au moins 25 heures.

En 2009 et 2010, le *Portugal* a mis en place un programme temporaire, le *Programa Iniciativa Emprego*, qui exonère du paiement des cotisations sociales patronales les employeurs ayant un solde net d'embauches de chômeurs de longue durée (inscrits au SPE depuis plus de six mois) ou de jeunes (personnes de moins de 35 ans à la recherche de leur premier emploi) pendant les trois premières années de l'emploi (ou les deux premières s'ils bénéficient en plus d'une aide à l'embauche de 2 500 EUR). Les entreprises doivent avoir un solde net d'embauches sur trois ans, se conformer à certaines normes comptables, être à jour de leurs impôts et cotisations de sécurité sociale et ne pas avoir d'arriérés de salaires.

En *Irlande*, le *Employer Jobs (PRSI) Incentive Scheme* exonère les employeurs du paiement de toutes cotisations sociales pendant un an pour toute nouvelle embauche (en sus du personnel existant) de personnes inscrites au chômage depuis six mois et plus. La durée du nouvel emploi doit être d'au minimum six mois, sinon l'entreprise doit rembourser l'aide. La participation est plafonnée à 5 % de la main-d'œuvre existante.

En *Hongrie*, le programme *SME+* exonère pendant un an les petites entreprises et les organisations non gouvernementales du paiement de la part patronale des cotisations de sécurité sociale pour les nouvelles embauches de salariés victimes d'un licenciement collectif, de personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois ou de demandeurs d'emploi depuis au moins un an. La durée de l'emploi subventionné doit être d'au moins deux fois la durée de l'aide.

La *Turquie* exonère du paiement de toutes cotisations sociales patronales pendant les cinq premières années de l'embauche les employeurs qui recrutent des femmes ou des jeunes (18-29 ans) au chômage depuis au moins six mois avant juillet 2008 ou en décembre 2008 et janvier 2009. L'embauche doit s'ajouter à l'effectif moyen de l'entreprise sur les 12 derniers mois.

dans un certain nombre de pays au cours des décennies antérieures se sont révélés difficiles à gérer efficacement.

Toutefois, le succès apparent qu'ont connu récemment les dispositifs de chômage partiel conduit à penser qu'il pourrait également être opportun de reconsidérer si de nouveaux systèmes d'aide à la création d'emplois pourraient s'avérer nettement plus efficaces que leurs prédécesseurs. Les nouveaux dispositifs mis en place au Portugal, en Irlande, en Hongrie et en Turquie, où les employeurs sont exonérés des cotisations de sécurité sociale pour les recrutements nets de chômeurs, sont analogues dans l'esprit aux programmes qui étaient en vigueur au Canada et en Irlande à la fin des années 70 et au début des années 80. Ces programmes étaient moins généreux que les nouveaux dispositifs mais ils étaient ciblés un peu plus largement sur les travailleurs au chômage depuis deux semaines et plus. Une évaluation formelle du dispositif canadien a conclu qu'un tiers seulement des emplois couverts par le programme étaient des emplois additionnels (Gera, 1987).

La subvention à la création d'emplois qui a fait l'objet du plus grand nombre d'évaluations est le New Jobs Tax Credit (NJTC), en vigueur aux États-Unis en 1977 et 1978<sup>72</sup>. Le NJTC offrait une subvention de 50 % sur l'accroissement de la masse salariale de l'employeur au-delà de 102 % du montant de l'année précédente. Le montant de la subvention était limité à 100 000 USD par entreprise et 2 100 USD par salarié. En conséquence, la réduction du coût marginal d'embauche d'un salarié supplémentaire était particulièrement élevée pour les travailleurs à bas salaires et les travailleurs à temps partiel. À son plus haut, ce programme a subventionné 2.1 millions de travailleurs. Les rapports d'évaluation disponibles donnent à penser que le NJTC a probablement eu un impact positif considérable sur la création nette d'emplois, bien que d'autres études soient arrivées à des estimations assez différentes de son impact<sup>73</sup>.

Une question clé particulièrement importante se pose aux pouvoirs publics qui envisagent actuellement de mettre en place un dispositif similaire mais sont confrontés à des contraintes budgétaires de plus en plus strictes : faut-il cibler ces dispositifs sur tous les travailleurs ou uniquement sur les chômeurs? En limitant l'éligibilité aux chômeurs, on diminuera le coût total du programme car on réduira son champ d'action (c'est-à-dire le nombre d'emplois subventionnés) mais aussi le coût par travailleur, étant donné que de nombreuses embauches supplémentaires se traduiront par une réduction des dépenses publiques au titre de l'assurance chômage ou d'autres transferts. Mais ce faisant, il est probable qu'on limitera également l'impact du programme sur l'augmentation de l'emploi. Ce pourrait être le cas si le fait de limiter l'éligibilité accroît le coût effectif du recrutement de travailleurs au titre du programme, en réduisant le nombre de candidats potentiels. Néanmoins, l'expérience canadienne relative à l'*Employment Tax Credit Program* donne à penser que restreindre l'éligibilité aux chômeurs peut permettre d'atteindre une échelle importante lorsque les aides sont suffisamment généreuses.

Un enjeu connexe consiste à déterminer dans quelle mesure ces dispositifs doivent être ciblés sur des types spécifiques d'entreprises ou de travailleurs. Ainsi, les petites entreprises peuvent ne pas être en mesure de recruter autant de travailleurs qu'elles le souhaiteraient en début de reprise pour cause de restrictions budgétaires. La section 2 donne toutefois à penser que les petites entreprises sont plus fortement incitées à conserver leurs effectifs durant les récessions et peuvent ainsi ne pas être prioritaires pour des aides à l'embauche durant la phase de reprise. L'efficacité des aides peut également

varier d'une catégorie de travailleurs à l'autre. Dans la mesure où la demande de travailleurs aux coûts de recrutement et de licenciement faibles est plus sensible à l'évolution des coûts de main-d'œuvre, ce qui est probable car ces travailleurs sont généralement positionnés sur des marchés plus concurrentiels, il peut être justifié de cibler les aides à l'embauche sur les travailleurs les moins susceptibles d'être conservés, comme les travailleurs à bas salaire et les travailleurs dont l'expérience et les compétences sont limitées. Mais il est également possible que les aides ciblées sur ces travailleurs soient moins efficaces parce qu'elles prennent fin lorsqu'il n'y a plus de demandeurs d'emploi ou parce qu'elles réduisent la participation des employeurs.

## **5.2. Réduire les effets d'hystérèse du chômage et de la sortie du marché du travail**

### ***Quelle est l'importance du risque des effets d'hystérèse sur le marché du travail?***

Après une récession sévère, la reprise sur le marché du travail peut s'avérer non seulement lente mais aussi incomplète en ce sens que le chômage demeure élevé ou que les taux d'activité restent durablement déprimés, ce qui correspond aux effets « d'hystérèse ». Les chercheurs se sont beaucoup intéressés à l'hystérèse du chômage après que Blanchard et Summers (1986) y aient vu l'explication la plus plausible de l'effet de cliquet par lequel de nombreux pays d'Europe occidentale ont vu chaque récession successive depuis le début des années 70 entraîner une hausse du taux de chômage qui ne s'est que partiellement inversée lors de la reprise ultérieure. Plus récemment, les réformes structurelles opérées dans nombre de ces pays semblent avoir annulé une grande partie de la hausse antérieure des taux de chômage et les chercheurs ont eu tendance à se concentrer sur l'analyse de la manière dont institutions et politiques influencent le chômage structurel (ou NAIRU), plutôt que de chercher à établir dans quelle mesure des chocs temporaires de chômage peuvent avoir des effets permanents (Bassanini et Duval, 2006; Gianella et al., 2009; OCDE, 2006). Néanmoins, les effets de persistance sur le marché du travail continuent à susciter un intérêt considérable dans le sillage des chocs macroéconomiques négatifs (Ball, 2009). De fait, le début de la récession de 2008-09 a déclenché une vague d'études empiriques sur les coûts à moyen et long terme des crises bancaires et des récessions sévères. Nombre de ces études parviennent à la conclusion que les récessions sévères peuvent entraîner un déclin persistant de la production potentielle, dû pour partie aux effets d'hystérèse sur le marché du travail (Blöndal et Pain, 2010; Cerra et Saxena, 2008; Furceri et Mourougane, 2009).

L'OCDE étudie attentivement les signes révélant la manière dont la récession 2008-09 influencera la production potentielle dans les pays de l'OCDE au cours des années à venir. En dépit des grandes incertitudes qui entourent ces estimations, on prévoit à l'heure actuelle que la plus forte baisse de la production potentielle dans la zone OCDE s'élèvera à 3 % environ (OCDE, 2010a)<sup>74</sup>. Cette réduction escomptée de la production potentielle est imputable pour près d'un tiers, voire moitié, aux effets d'hystérèse dans le facteur travail, autrement dit aux augmentations du chômage structurel et aux baisses du taux d'activité, tandis que le solde provient de la réduction du ratio capital/travail et de la productivité du fait d'une augmentation du coût du capital. Alors que l'effet coût du capital devrait être permanent, les récessions passées donnent à penser que la réduction du facteur travail atteindra son plus haut cinq à huit ans après le début de la récession pour s'inverser ensuite progressivement. Les méthodologies utilisées pour évaluer la force des effets d'hystérèse en termes de chômage et d'activité diffèrent quelque peu. Nous allons

maintenant résumer brièvement chacune d'elles car elles donnent une idée de l'influence du cadre d'action sur le degré d'hystérèse concernant le facteur travail.

Les effets d'hystérèse du chômage sont estimés en deux temps, en se fondant sur la relation étroite entre l'incidence du chômage de longue durée et le chômage structurel (Machin et Manning, 1998; Furceri et Mourougane, 2009). Dans un premier temps, les données historiques sont utilisées pour estimer les régressions dynamiques simples reliant le niveau du chômage de longue durée au taux de chômage (global) actuel et le premier et le deuxième décalages de ces deux variables du chômage (à savoir le taux de chômage global et le taux de chômage de longue durée). Ces équations, qui sont estimées par pays pour prendre en compte les différences entre marchés nationaux du travail dans la manière dont une augmentation soutenue du chômage global accroît le chômage de longue durée, sont ensuite utilisées pour convertir l'évolution prévue du taux de chômage en projections du chômage de longue durée. Dans un deuxième temps, l'évolution prévue du chômage de longue durée est convertie en évolution du chômage structurel. Cette conversion tient compte également des différences historiques dans la vigueur de cette relation dans les différents pays, comme l'indiquent les études empiriques disponibles<sup>75</sup>. À l'aide de méthodologies quelque peu différentes, Furceri et Mourougane (2009) et Guichard et Rusticelli (2010) présentent des éléments complémentaires indiquant que les effets d'hystérèse du chômage tendent à être plus forts dans les pays où la concurrence sur les marchés de produits encourage moins la concurrence et où l'indemnisation du chômage de longue durée est plus généreuse, mais plus faibles dans les pays ayant davantage recours aux politiques actives du marché du travail pour mieux préserver les liens des chômeurs de longue durée avec le marché du travail.

Le tableau 1.5 classe les pays en fonction des estimations OCDE de la sensibilité du chômage structurel à une augmentation conjoncturelle du chômage (lignes) et de l'augmentation du chômage à fin 2009 (colonnes). L'Irlande, l'Espagne et la Turquie conjuguent un choc important de chômage et une forte sensibilité aux effets d'hystérèse du chômage. Ces pays paraissent particulièrement exposés au risque d'augmentation importante du chômage structurel. Le chômage a également augmenté assez fortement en Islande et aux États-Unis, mais ces pays ont affiché une hystérèse du chômage relativement faible après les dernières récessions : ils sont donc probablement un peu moins exposés au risque d'augmentation du chômage structurel que les pays dans lesquels la hausse du chômage a été plus faible jusqu'ici. Toutefois, la propension du chômage conjoncturel à persister paraît plus importante, par exemple dans les six pays européens des cases intermédiaires des deux dernières lignes du tableau 1.5<sup>76</sup>.

Pour analyser les effets d'hystérèse potentiels sur l'activité, le Secrétariat de l'OCDE a estimé les modèles impulsion-réponse de l'impact des récessions sur les taux d'activité. Le tableau 1.6 présente les premiers résultats de ces travaux, qui se poursuivent. Le premier constat est que l'on ne détecte des réductions importantes du taux d'activité qu'après des récessions sévères, durant lesquelles l'écart de production chute de 6 points de pourcentage au moins. L'impact sur le taux d'activité est à la fois plus fort et plus durable après les récessions très sévères mais, dans tous les cas, il tend à décroître in fine. Alors que l'impact négatif des récessions sur le taux d'activité a été relativement égal entre les hommes et les femmes, il paraît fortement concentré sur les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés. Les politiques du marché du travail semblent également influencer sur l'ampleur de la réduction des taux d'activité à la suite de récessions. Les résultats des estimations indiquent une baisse à moyen terme plus importante du taux d'activité dans les pays où la

Tableau 1.5. **La vulnérabilité potentielle à une augmentation du chômage structurel varie d'un pays à l'autre**

		Évolution des taux de chômage harmonisés entre un pic et un creux <sup>a</sup>		
		Impact sur le chômage faible ou nul (augmentation inf. à 1.5 pp)	Impact sur le chômage moyen à faible (augmentation comprise entre 1.5 et 3.5 pp)	Impact sur le chômage élevé (augmentation d'au moins 3.5 pp)
Sensibilité relative estimée du chômage structurel à une augmentation conjoncturelle du chômage global <sup>b</sup>	Faible	Corée	Canada	Islande
		Mexique	Danemark	États-Unis
			Nouvelle-Zélande	
			Suède	
	Moyenne	Australie	Finlande	
		Autriche	Hongrie	
		France	Royaume-Uni	
		Allemagne		
		Japon		
		Luxembourg		
	Forte	Norvège		
		Belgique	République tchèque	Irlande
		Italie	Grèce	Espagne
		Pays-Bas	Portugal	Turquie
		Suisse		

pp : point de pourcentage.

a) Pic et creux définis en termes de PIB trimestriel réel.

b) Sur la base des estimations par l'OCDE de la manière dont l'impact des récessions sur le chômage structurel dépend des différences entre les institutions et les politiques du marché du travail à l'échelle internationale (voir Guichard et Rusticelli, 2010).

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, et Guichard et Rusticelli (2010).  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308743>

législation sur la protection de l'emploi est relativement stricte ou dans lesquels la générosité de l'indemnisation du chômage diminue fortement avec sa durée. La tendance des récessions à réduire les taux d'activité des jeunes est également plus grande dans les pays où les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur étaient déjà relativement élevés avant la crise et où les possibilités d'enseignement post-secondaire – comme alternative à la recherche d'emploi sur un marché du travail déprimé – sont probablement plus grandes<sup>77</sup>. Pour les travailleurs âgés, les taux d'activité ont été particulièrement sensibles aux récessions sévères dans les pays où la fiscalité et les régimes de retraite sont structurés de manière à atténuer l'incitation financière à rester dans l'emploi après 60 ans.

### **Cette récession pourrait-elle être différente?**

On a quelques raisons de penser que des politiques pertinentes pourront permettre de réduire les effets d'hystérèse du chômage et de la sortie du marché du travail après la récession de 2008-09 par rapport à ce qu'on escomptait sur la base des antécédents historiques évoqués ci-dessus. Les mesures adoptées sur le plan social et du marché du travail à la suite de la crise, telles qu'elles sont résumées dans la section 3, donnent à penser que de nombreux pays prennent des mesures qui pourraient contribuer à réduire les effets d'hystérèse (et évitent les actions malthusiennes susceptibles de les exacerber). Cela semble refléter, pour partie, une décision générale d'éviter que les gains obtenus grâce

**Tableau 1.6. Impacts estimés des récessions sur les taux d'activité<sup>a</sup>**  
Évolution du taux d'activité en points de pourcentage

Partie A. Variation de l'impact par degré de sévérité de la récession		
Sévérité de la récession selon la diminution, en points de pourcentage, de l'écart de production	Pic d'impact sur les taux d'activité	Décalage entre le début de la récession et le pic d'impact (années)
Modérée (diminution de 3 à 6 pp)	-0.4	4
Sévère (diminution de 6 à 9 pp)	-1.6***	5
Très sévère (diminution supérieure à 9 pp)	-2.5***	8
Partie B. Variation de l'impact par sexe et âge <sup>b</sup>		
Groupes d'âge	Hommes	Femmes
Tous	-2.2***	-1.8***
20-24 ans	-4.6***	-3.9***
40-44 ans	-0.8	-0.3
60-64 ans	-4.1***	-3.4***
Partie C. Variation de l'impact par contexte institutionnel et politique <sup>b</sup>		
Contexte institutionnel et politique	Différence de pic d'impact sur les taux d'activité entre le 1 <sup>er</sup> et le 3 <sup>e</sup> quartile du cadre d'action	
Rigueur des législations sur la protection de l'emploi	1.0 (tous les travailleurs)	
Baisse du taux de remplacement net des prestations de chômage	0.5 (tous les travailleurs)	
Impôt implicite sur la poursuite du travail après 60 ans	4.0 (60-64 ans)	
Taux d'inscription dans l'enseignement supérieur des 20-29 ans	2.3 pour les hommes, 1.5 pour les femmes (20-24 ans)	

\*\*\* statistiquement significatif au seuil de 1 %.

pp : point de pourcentage.

a) Les variables indicatrices des moindres carrés d'une fonction impulsion-réponse ont été estimées à l'aide d'un panel non équilibré de données annuelles pour les pays de l'OCDE entre 1960 et 2008.

b) Impacts estimés d'une récession sévère.

Source : Estimations de l'OCDE. Pour plus d'informations, voir OCDE (2010e).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308762>

aux réformes structurelles de ces dernières années ne soient annulés par la récession. Quatre exemples méritent tout particulièrement d'être signalés :

- Soucieux de maintenir l'efficacité des services de retour à l'emploi dans un contexte d'accroissement souvent important du nombre des demandeurs d'emplois et de relative pénurie des offres d'emplois, de nombreux pays de l'OCDE ont considérablement accru les ressources consacrées aux PAMT. S'il est trop tôt pour juger de l'efficacité de leurs efforts, il est encourageant d'observer que la tendance historique des budgets des PAMT à demeurer relativement constants ou à n'augmenter que légèrement en période de récession semble avoir été évitée (OCDE, 2009a).
- Comme exposé dans la section 2 de ce chapitre, une part exceptionnellement importante de la chute du facteur travail due à la récession est obtenue, dans un certain nombre de pays, via une réduction du temps de travail moyen plutôt que des licenciements. Cela reflète, pour partie, le recours à grande échelle des pouvoirs publics aux dispositifs de chômage partiel pour préserver les emplois existants comme l'ont montré les sections 3 et 4. Il semble également que la diffusion des mécanismes d'aménagement du temps de travail dans les dernières décennies (comme les comptes épargne-temps) a favorisé un ajustement par le biais du temps de travail. Enfin, dans certains pays, les employeurs semblent montrer une propension plus grande à conserver leur main-d'œuvre que lors des récessions passées<sup>78</sup>. En limitant l'augmentation du chômage, le recours accru à l'ajustement du temps de travail peut contribuer à réduire

l'accumulation du nombre des chômeurs de longue durée durant la récession et le nombre de travailleurs sortant de la vie active (ou différant leur entrée sur le marché du travail) au vu des résultats médiocres de leur recherche d'emploi, limitant ainsi indirectement les effets d'hystérèse. Mais il n'en va pas nécessairement ainsi. La segmentation du marché du travail pourrait être renforcée par une accumulation accrue des effectifs, si la diminution de la rotation de la main-d'œuvre qui en résulte expose les chômeurs à la recherche d'un emploi à un risque accru de chômage de longue durée malgré leur nombre moindre. Cette possibilité donne à penser que les pays qui développent le recours au chômage partiel devraient être particulièrement vigilants à offrir aux demandeurs d'emplois une aide appropriée au retour à l'emploi, notamment des programmes élargis de formation et d'initiation à la vie professionnelle<sup>79</sup>.

- Dans plusieurs pays où la durée maximum d'indemnisation par l'assurance chômage est relativement courte, des extensions temporaires ont été mises en place : c'est le cas notamment aux États-Unis où la limite habituelle de 26 semaines a été portée à près de deux ans dans certains États. La durée du chômage augmentant en période de récession, ces mesures peuvent se justifier pour répondre au besoin accru de garantie de revenu des personnes perdant leur emploi. Une justification supplémentaire à ces mesures est que les obligations de recherches d'emploi et les mesures de réemploi associées à ces garanties de revenu peuvent permettre de maintenir le lien avec le marché du travail des personnes ayant perdu leur emploi et, donc, améliorer leurs chances de profiter de la reprise lorsqu'elle se produira. Les pays plus nombreux à avoir élargi l'accès aux prestations de chômage à des travailleurs qui normalement ne réuniraient pas les conditions requises, comme les travailleurs temporaires et les travailleurs à temps partiel, pourraient avoir un avantage analogue. Toutefois, il est vital que ces extensions soient temporaires car de nombreuses études ont montré que des prestations plus généreuses et d'une durée plus longue augmentent le chômage structurel à long terme.
- Sur le plan des politiques nationales explicites du moins, aucun pays de l'OCDE ne semble avoir répété l'erreur, parfois commis e lors des récessions passées, de prendre des mesures pour réduire l'offre de main-d'œuvre, comme l'élargissement des options de départ en retraite anticipée ou un accès facilité aux pensions d'invalidité. En effet, les taux d'emploi des travailleurs âgés ont eu tendance à s'accroître au cours de la récession (cf. graphique 1.3). Si cet écart par rapport aux schémas passés peut refléter, en partie, des choix stratégiques de ne pas encourager la retraite anticipée comme moyen de dissimuler la progression du chômage (visible), il reflète également l'impact de pertes parfois importantes de l'épargne-retraite contraignant d'éventuels candidats à la retraite à rester sur le marché du travail plus longtemps qu'ils ne l'avaient prévu (Coile et Levine, 2009). Il est probable que l'importante baisse des prix des actifs enregistrée lors de la récession de 2008-09 a fortement encouragé les travailleurs âgés à rester dans l'emploi, en particulier dans les pays comme le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni où une grande partie du capital retraite est investie sur le marché des actions (OCDE, 2009g, h), ou dans ceux où les prix de l'immobilier ont fortement chuté.

Si l'on a des raisons d'espérer que, sur le plan du chômage et de la sortie du marché du travail, les effets d'hystérèse de la récession de 2008-09 pourraient être moindres que ne le donnait à penser l'histoire récente, ceci est loin d'être acquis. Ces effets risquent notamment d'augmenter rapidement si la reprise économique est trop timide pour résorber en l'espace de quelques années le sous-emploi actuellement élevé de la main-d'œuvre. Nous avons souligné le fait que le chômage partiel, comme alternative au licenciement, devient de plus

en plus problématique lorsque la période de faible demande se prolonge. Cela est probablement vrai également pour les trois autres grandes mesures mentionnées ci-dessus (intensification des programmes actifs du marché du travail, élargissement de l'accès aux allocations chômage et mesures visant à empêcher les chômeurs de tomber dans la dépendance à d'autres prestations sociales). Les mesures conçues pour limiter les effets d'hystérèse devraient donc être associées à des mesures visant à accélérer la reprise économique et à la rendre aussi riche que possible en emplois. Bien qu'importants, ces défis doivent être relevés d'une manière qui soit également cohérente avec l'urgente nécessité d'un assainissement des finances publiques (OCDE, 2009c et 2010a).

## Conclusions

L'impact de la récession de 2008-09 sur le marché du travail a placé les responsables des politiques de l'emploi et des politiques sociales face à un défi majeur qui persiste, bien que les pouvoirs publics aient pris des mesures dynamiques et que la reprise économique soit en cours à l'échelon mondial. Ce chapitre met à jour l'évaluation de l'impact de la récession sur le marché du travail présentée dans l'édition 2009 des *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE, ainsi que des mesures prises sur le marché du travail et dans le domaine social pour faire face à la crise de l'emploi. Alors que les premières mesures adoptées par les pouvoirs publics face à la crise visaient en premier lieu à venir rapidement en aide aux personnes ayant perdu leur emploi et aux autres travailleurs frappés par le grave ralentissement de l'activité économique, ce chapitre met en évidence une certaine inflexion dans les politiques, l'objectif étant désormais de favoriser une reprise rapide et complète du marché du travail.

Lorsque la gravité du ralentissement économique mondial est clairement apparue à la fin de l'année 2008, un consensus s'est dégagé pour dire que les mesures qui avaient été adoptées au cours des récessions passées, sur le marché du travail et dans le domaine social, étaient loin d'être optimales, en particulier par rapport à l'objectif consistant à éviter des niveaux de chômage et d'inactivité élevés une fois la reprise économique engagée et au-delà. Les réformes structurelles du marché du travail qui avaient été introduites, dans de nombreux pays, durant les décennies ayant précédé la récession de 2008-09, avaient jeté des bases plus solides pour limiter les coûts sociaux d'une grave récession et favoriser une reprise soutenue. Néanmoins, beaucoup d'incertitudes persistaient quant à ce qui constituerait la réaction la mieux appropriée face au tassement du marché du travail. Par exemple, les lignes directrices énoncées dans la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi révisée de 2006* mettent l'accent sur les conditions structurelles indispensables à une croissance vigoureuse de l'emploi à long terme, mais ne donnent pas d'indications sur la façon dont les politiques de l'emploi et les politiques sociales doivent être modulées en période de grave récession. L'analyse développée dans ce chapitre et l'analyse développée l'an passé comblent en partie cette lacune.

La réponse des pays de l'OCDE, sur le plan du marché du travail et de la politique sociale, face à la récession de 2008-09 diffère des réponses apportées lors des récessions précédentes, à la fois par sa vigueur et par l'éventail des mesures prises. S'il est encore trop tôt pour dire avec certitude quelle aura été finalement l'efficacité de ce volontarisme, il semble justifié de penser que les conséquences négatives de la récession de 2008-09 sur le marché du travail seront moins durables et moins profondes que la gravité de la récession ne le laissait craindre. Même si tel est le cas, il faut continuer d'observer les résultats, tant positifs que négatifs, produits par les initiatives prises sur le plan des politiques de l'emploi

durant la crise, car c'est la seule façon de comprendre comment les choix qui ont été faits ont influencé l'évolution de la situation du marché du travail.

Trois initiatives politiques assez novatrices examinées dans ce chapitre peuvent être évoquées à titre d'exemple, car on peut penser qu'elles éclaireront d'un jour nouveau les stratégies visant à réduire le coût social des récessions et à favoriser une reprise soutenue du marché du travail. Premièrement, de nombreux pays ont introduit ou significativement développé les dispositifs de chômage partiel pour préserver les emplois existants. L'analyse développée dans ce chapitre tend à indiquer que ces dispositifs ont grandement contribué à limiter les licenciements, au moins durant la majeure partie de l'année 2009, mais il est encore trop tôt pour savoir quel impact ils auront sur la vigueur des recrutements et la croissance de la productivité par la suite. Deuxièmement, un nombre considérable de pays ont fortement renforcé les effectifs du service public de l'emploi et les offres de programmes actifs du marché du travail l'intention des demandeurs d'emploi, afin de conserver aux allocations chômage et aux programmes du marché du travail une orientation active tout au long de la récession. Cela marque la volonté d'éviter de réitérer les expériences du passé, lorsque les récessions ont conduit au gonflement des effectifs des chômeurs de longue durée pour qui le lien avec le marché du travail est devenu extrêmement ténu. Enfin, les pouvoirs publics prennent actuellement diverses mesures pour favoriser une reprise pleine et rapide sur le marché du travail, avec notamment des mesures budgétaires destinées à intensifier le contenu en emploi des premières phases de la reprise et diverses mesures destinées à minimiser les effets d'hystérèse sur le chômage et le taux d'activité.

En dépit de ces initiatives encourageantes, la crise de l'emploi engendrée par la récession de 2008-09 devrait rester au premier plan des préoccupations des responsables de l'action publique pendant longtemps encore. Il semble de plus en plus probable que de nombreux pays de l'OCDE adopteront des mesures d'assainissement des finances publiques avant que les marchés du travail ne se soient redressés. Dans ce contexte difficile, il est d'autant plus important de s'assurer que les programmes du marché du travail bénéficient de ressources adaptées et sont utilisés de la manière la plus rentable possible.

## Notes

1. Même si la formulation est un peu imprécise, on parlera dans ce chapitre de « récession de 2008-09 », considérant que c'est un raccourci pratique pour désigner le ralentissement de l'activité économique lié à la crise financière mondiale qui s'est intensifié au moment de la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers en septembre 2008. Les turbulences sur les marchés financiers ont entraîné un vif recul de la production et des échanges au niveau mondial dans les derniers mois de 2008 et au début de 2009, mais le déclin s'est vite atténué et une reprise économique s'est enclenchée, dans la plupart des pays de l'OCDE, au second semestre de 2009. Même si la plupart des pays de l'OCDE ont connu une récession en 2008-09, on peut estimer que le ralentissement de l'activité, dans quelques pays, n'a pas été suffisamment marqué ni suffisamment long pour qu'il soit justifié de parler de récession, alors que, dans d'autres, la récession avait commencé dès la fin de 2007 ou se poursuivait jusqu'en 2010.
2. Le communiqué final de la réunion ministérielle est disponible sur le site web de l'OCDE à l'adresse : [www.oecd.org/document/6/0,3343,fr\\_2649\\_34487\\_43791622\\_1\\_1\\_1\\_1,00&en-USS\\_01DBC.html](http://www.oecd.org/document/6/0,3343,fr_2649_34487_43791622_1_1_1_1,00&en-USS_01DBC.html).
3. Le chapitre 2 de cette publication fait également partie de cet exercice de suivi, mais il porte essentiellement sur neuf économies émergentes (dont trois pays de l'OCDE), alors que celui-ci englobe les pays de l'OCDE. L'analyse de l'impact de la crise mondiale sur les marchés du travail présentée dans les éditions 2009 et 2010 de cet ouvrage s'inscrit dans le cadre d'un effort plus vaste déployé par l'OCDE pour évaluer l'incidence de la récession de 2008-09 et déterminer les actions les plus appropriées. L'OCDE, à ce titre, a entrepris de mesurer l'impact de la crise sur la production potentielle et de réfléchir à la façon dont les réformes structurelles peuvent minimiser cet impact.

- (OCDE, 2009b, c et 2010a, c), et entrepris des analyses dans divers autres domaines, concernant, par exemple, les conséquences de la crise pour les politiques en matière d'immigration (OCDE, 2010d), de pensions (OCDE, 2009g, h) et de prestations maladie et invalidité (OCDE, 2009d).
4. Les réponses au questionnaire reflètent l'orientation des politiques au début de l'année 2010. Il est possible que des pressions accrues en vue d'assainir les dépenses publiques aient contraint les pouvoirs publics à réduire sensiblement les dépenses prévues pour les mesures en faveur de l'emploi liées à la crise.
  5. Ces prévisions sont extraites d'OCDE (2010a), publié le 26 mai 2010. La plupart des données agrégées utilisées dans ce chapitre proviennent de la base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 87, qui ont été utilisées pour ces projections.
  6. L'aperçu des effets de la récession de 2008-09 sur le marché du travail que donne la présente section utilise un système de datation commun établi sur la base des évolutions moyennes pour la zone OCDE. L'analyse plus détaillée de l'ajustement du marché du travail effectuée à la section 2 utilise un système de datation propre à chaque pays qui tient compte des dates différentes de début et de fin de la récession dans les différents pays.
  7. Ces estimations se fondent sur les définitions nationales du chômage qui, dans certains pays, diffèrent de la définition internationalement harmonisée. Les taux de chômage harmonisés de l'OCDE indiquent également une progression de 2.9 points de pourcentage entre décembre 2007 et mars 2010, lorsqu'ils ont atteint 8.7 % (voir les tableaux de l'annexe 1.A2.1 et 1.A2.2 dans OCDE, 2010b). L'augmentation du nombre des chômeurs selon la définition harmonisée s'est aussi établi à 17 millions environ.
  8. Le chômage a considérablement augmenté pendant ces deux récessions dans certains pays (par exemple en Finlande au début des années 90), mais le ralentissement de l'activité économique a été bien plus modeste dans d'autres pays, ce qui a atténué la hausse du chômage en moyenne. Il convient cependant de noter que la hausse relative du chômage dans la zone OCDE a dépassé 60 % au cours des 16 trimestres ayant suivi le 3<sup>e</sup> trimestre 1979, en raison de l'impact cumulé de deux récessions proches l'une de l'autre dans de nombreux pays. La volatilité accrue des marchés de la dette souveraine au second trimestre 2010 indique qu'une récession en W, qui pourrait encore accroître les taux de chômage, reste possible (OCDE, 2010a).
  9. La hausse du taux de chômage en Corée entre décembre 2007 et mars 2010 était également inférieure à 1 %, mais le chômage en janvier 2010 dépassait de 1.7 point de pourcentage son niveau d'avant la crise. La brusque hausse du chômage au cours des deux premiers mois de 2010 est sans doute due à la fin provisoire d'un programme de travaux publics lié à la crise.
  10. Les réductions d'emplois peuvent être dues à des pertes d'emplois accrues ou des embauches moins nombreuses. Dans leur analyse des données pour les États-Unis, Elsby et al. (2010) montrent que les différences entre les catégories d'actifs dans la crise actuelle sont largement dictées par les différences en termes de risque de perte d'emploi plutôt qu'en termes de probabilité de trouver un emploi.
  11. Alors que les variations de l'emploi par sexe, âge et niveau d'études sont calculées pour la période comprise entre T4 2008 et T4 2009, les changements de situation au regard de l'emploi (autrement dit, le type de contrat de travail) sont calculés entre T2 2008 et T2 2009 afin de prendre en compte la réaction bien plus rapide de l'emploi temporaire aux ralentissements comme aux reprises de l'économie. La diminution de l'emploi temporaire déterminée avec les données des quatrièmes trimestres n'est que de 2.2 %, car ce type d'emploi avait déjà amorcé une hausse sensible au second semestre 2009, alors que l'emploi permanent continuait de reculer.
  12. Alors que l'emploi dans le bâtiment était jusqu'à présent bien plus sensible à la conjoncture que l'emploi manufacturier, les pertes d'emplois ont été plus nombreuses dans le secteur manufacturier en 2009 jusqu'au quatrième trimestre.
  13. Le tableau 1.A2.3 d'OCDE (2010b) présente des estimations comparables pour des récessions précédentes. Le déficit d'emplois au quatrième trimestre 2009 est légèrement inférieur pour la zone OCDE à ce qu'il était au creux de la récession à « double creux » de 1979-82, mais supérieur à celui de toutes les autres récessions intervenues depuis 1970.
  14. La contraction de la population d'âge actif en Autriche, en Allemagne et au Japon a réduit les estimations du déficit d'emplois dans ces pays par rapport à celui qu'impliquait l'évolution du taux de chômage et du taux d'activité.
  15. L'Irlande semble être passée d'une situation d'immigration nette à une situation d'émigration nette, la population née à l'étranger en âge de travailler ayant diminué entre 2008 et 2009 (OCDE, 2010d), ce qui pourrait donner lieu à une surestimation du déficit d'emplois indiqué dans le tableau 1.1, puisque les estimations de la population en âge de travailler utilisées pour le calcul ne tiennent pas compte de cette évolution des flux migratoires et surestiment donc l'offre potentielle de main-d'œuvre.

16. En Irlande, le déficit d'emplois, qui est déjà élevé, devrait progresser encore pour s'établir à près de 20 %, mais ce pourcentage est probablement surestimé, dans la mesure où il ne tient pas compte de l'évolution récente d'une situation d'immigration nette à une situation d'émigration nette.
17. Voir le tableau 1.A2.4 d'OCDE (2010b) pour une série complète de résultats nationaux. Puisqu'on ne dispose pas de versions corrigées des variations saisonnières, les variations sur deux ans sont calculées par rapport à T4 2007.
18. Les travailleurs découragés sont un sous-ensemble de travailleurs en marge du marché du travail qui ne cherchent pas de travail car ils estiment qu'aucun emploi n'est disponible. Le tableau 1.A2.4 d'OCDE (2010b) fournit des estimations de TC4, qui augmente le chômage conventionnel en y adjoignant uniquement les travailleurs découragés, pour le nombre relativement restreint de pays dans lesquels ce concept a pu être estimé.
19. Cela s'explique par le fait que les employeurs allemands recourent massivement à la rétention de leurs effectifs, en combinaison avec des réductions de temps de travail, ainsi qu'il est précisé dans la section 2.
20. Les données de l'Enquête sur les forces de travail reportées sur le graphique 1.6 se fondent sur les réponses d'adultes interrogés dans le cadre des enquêtes nationales auprès des ménages. Le temps de travail effectif dans l'emploi principal, indiqué dans l'enquête, est soumis à un risque considérable d'erreur de mesure et ne tient pas compte du fait que certains travailleurs possèdent plusieurs emplois. La section 2 analyse les données sur le temps de travail qui se fondent largement sur les registres des employeurs. Les deux sources fournissent des évaluations quelque peu différentes de la réduction du temps de travail lors de la récession de 2008-09. En Allemagne, par exemple, la réduction récente du temps de travail moyen n'est que légèrement supérieure à 1 % sur le graphique 1.6, mais elle est d'environ 3 % lorsqu'elle est calculée à l'aide de l'autre source de données.
21. La très forte progression du chômage en Finlande (et, dans une moindre mesure, en Suède) au début des années 90, qui a été le reflet de crises bancaires localisées et de l'éclatement des schémas commerciaux avec l'ex-bloc soviétique, a contribué à l'écart-type important des variations du PIB réel et du chômage.
22. Entre T4 2007 et T4 2009, le PIB réel a progressé en Australie, en Corée et en Pologne. Il s'agit en partie d'un phénomène dû à l'adoption d'une base de temps reposant sur les points de retournement de l'indicateur de l'écart de production pour la zone OCDE. La section 2 analyse les réactions des marchés du travail à la récession; elle utilise une datation propre à chaque pays.
23. Ces données suggèrent un coefficient d'Okun international de l'ordre de 0,5, bien inférieur à 1, ce qui est conforme à la Loi d'Okun. Toutefois, cette loi s'applique plus généralement à l'association entre l'évolution de la production et du chômage à l'intérieur des pays. L'analyse de l'ajustement de la demande de main-d'œuvre à la section 2 examine cette relation.
24. L'Irlande est également située bien en-dessous et à gauche de la ligne de régression, ce qui indique un coefficient d'Okun faible. Comme mentionné un peu plus haut, l'Irlande a connu une évolution importante de son émigration nette, qui peut aider à expliquer pourquoi la progression du chômage a été relativement faible par rapport aux réductions du PIB et de l'emploi : un nombre important de personnes ayant perdu leur emploi et autres demandeurs d'emploi peuvent avoir émigré et de ce fait n'apparaissent plus dans les statistiques du chômage irlandais.
25. La corrélation entre le taux de croissance du PIB réel et celui de l'emploi est de 0,63, ce qui est très significatif d'un point de vue statistique et confirme que la demande de main-d'œuvre varie effectivement avec la demande de production. Néanmoins, l'ampleur des compressions d'effectifs par les employeurs au fur et à mesure que la demande sur le marché des produits baissait est extrêmement variable. Il serait particulièrement intéressant d'établir si, dans certains pays, les employeurs ont été plus enclins à garder plus de personnel que nécessaire pour répondre aux besoins actuels de la production (« rétention de la main-d'œuvre ») et, si tel est le cas, pourquoi et qu'est-ce que cela implique en termes de coûts de la récession et de force de la reprise économique à venir.
26. Par exemple, certains travailleurs peuvent sortir du marché du travail au fur et à mesure que les possibilités d'emploi diminuent lors d'une récession (effet dit du « travailleur découragé »), ce qui génère une hausse du chômage inférieure à la baisse de l'emploi. Il se peut également que des travailleurs supplémentaires entrent sur le marché du travail pour essayer de compenser des pertes de revenu dues au fait que d'autres membres de la famille ont perdu leur emploi ou enregistrent des pertes partielles de revenus (effet dit du « travailleur ajouté »).
27. Rappelons que les données concernant l'Irlande peuvent être trompeuses, dans la mesure où elles ne prennent pas en compte l'incidence des migrations internationales sur la taille de la population

- d'âge actif. Cette omission tendra à exagérer le déclin du taux d'activité de la main-d'œuvre si, comme cela semble plausible, ces taux sont très élevés parmi les personnes dont les choix migratoires ont été affectés par la crise économique.
28. Le déclin de la demande d'exportations a touché plus particulièrement la production de biens durables (Baldwin, 2009). Il est probable que ce secteur repose davantage sur des compétences propres à l'entreprise que le secteur du bâtiment et qu'il a donc davantage tendance à pratiquer la rétention de main-d'œuvre après une baisse de la demande de produits.
  29. Nous ne cherchons pas à déterminer ici le dosage optimum d'ajustement de la demande de main-d'œuvre en termes d'emploi et d'heures travaillées pendant une récession, même s'il s'agit d'un problème important pour la future étude. Le fait de recourir davantage à des ajustements du temps de travail moyen permet de préserver un capital humain spécifique tout en évitant la plupart des coûts sociaux associés au chômage. Toutefois, la rétention de la main-d'œuvre tend également à accroître le coût unitaire du travail à court terme; elle pourrait également limiter l'amélioration de la productivité à long terme si elle freine la réaffectation des travailleurs à des emplois plus productifs (voir chapitre 3). Un autre inconvénient possible d'un recours excessif à l'ajustement du temps de travail pourrait être d'accentuer la segmentation du marché du travail entre les effectifs permanents auxquels on offre un degré élevé de protection contre le licenciement en cas de crise conjoncturelle et les autres travailleurs que les employeurs considèrent comme aisément remplaçables.
  30. Alors que la section 1 a examiné les effets des récessions pour le marché du travail à l'aide d'une datation commune à la zone OCDE reposant sur les points de retournement de la production dans cette zone, la présente section procède à l'analyse globale de l'ajustement de la demande de main-d'œuvre à l'aide d'une datation des récessions spécifique à chaque pays (voir le tableau 1.A3.1 d'OCDE, 2010b). On considère qu'une récession se produit entre les pics et les creux locaux de séries de PIB réel en niveaux. Un pic ou creux local se produit lorsque  $y_t > (<) y_{t \pm k}$  où  $k = 1, 2$ . Les points de retournement sont ensuite affinés par les conditions suivantes : il doit y avoir alternance de pics et de creux, chaque cycle doit durer au minimum cinq trimestres et chaque phase (expansion, récession) doit durer au minimum deux trimestres.
  31. L'Australie et la Pologne ont enregistré une baisse de leur PIB réel en T4 2008, après quoi la croissance de leur PIB a repris. Même si ces deux pays n'ont pas subi de récession selon la définition utilisée ici, la croissance a suffisamment ralenti pour entraîner une hausse du chômage. À titre de comparaison, les données sur l'Australie et la Pologne sont présentées dans le graphique 1.9 et dans l'analyse qui suit, les variations étant calculées sur la période T3 2008 à T2 2009.
  32. La moyenne historique n'est pas disponible pour l'Irlande, mais il est clair que la crise actuelle est particulièrement profonde. Ainsi, 24 des 30 pays de l'OCDE analysés dans le graphique 1.9 ont subi une récession d'une gravité exceptionnelle.
  33. Les moyennes non pondérées pour les pays présentés dans le graphique 1.10 indiquent un coefficient d'Okun historique moyen de 0.46, contre 0.39 pendant la récession 2008-09. Cette diminution est d'autant plus significative que le chapitre 3 de FMI (2010) présente des données selon lesquelles les réformes structurelles engagées pendant les 20 ans ayant précédé la crise (par exemple, l'assouplissement de la protection de l'emploi et l'essor du travail temporaire) ont débouché sur une plus grande sensibilité du chômage aux variations conjoncturelles du PIB réel. Cette étude présente également des données indiquant que le coefficient d'Okun est généralement plus élevé lors de récessions associées à une crise financière ou à l'effondrement des prix de l'immobilier.
  34. Voir le tableau 1.A3.2 d'OCDE (2010b) pour de plus amples détails sur les définitions et les sources des séries sur le temps de travail.
  35. La part de l'ajustement du temps de travail est en corrélation négative assez nette avec l'évolution de la production par travailleur (-0.57), tandis que la corrélation avec la productivité horaire est bien plus faible (-0.20).
  36. Une comparaison des pics et des creux du facteur travail et du PIB révèle qu'habituellement, le déclin commence pratiquement au même trimestre pour les deux séries. Dans certains cas, le déclin du PIB peut précéder d'un trimestre ou deux celui du facteur travail. Ce qui est peut-être plus surprenant, c'est qu'un déclin du facteur travail, généralement dû à une réduction du temps de travail, conduit parfois à un recul du PIB. Dans les phases de reprise, une augmentation du facteur travail est presque toujours en retard par rapport à une augmentation du PIB.
  37. Les régressions sur données de panel prennent la forme  $\theta_{ie} = \lambda_i + \lambda_e + \varepsilon_{ie}$ , où  $\theta_{ie}$  désigne la contribution du temps de travail à l'ajustement total du facteur travail entre le pic et le creux du PIB (autrement dit, sur la durée de la récession),  $e$  désigne les épisodes de récession,  $i$  les pays,

$\lambda_i$  est une variable pays et  $\lambda_e$  une variable de l'épisode de récession pour chacune des périodes 1970-75, 1976-85, 1986-95, 1996-2005 et 2005 et au-delà.

38. Il est important de noter que cette inférence repose sur un nombre relativement limité de points de données pour chaque pays.
39. L'élasticité du facteur travail par rapport à la production semble également très élevée en Norvège, mais cela peut résulter d'un problème avec la série du temps de travail utilisée dans cette analyse.
40. Puisque la production est corrigée du déflateur du PIB et que les salaires sont corrigés du déflateur de la consommation privée, et que ces deux déflateurs peuvent avoir évolué différemment, les données présentées dans le graphique 1.15 peuvent ne pas donner une évaluation précise de la façon dont les coûts de main-d'œuvre unitaires ont augmenté.
41. Les réponses au questionnaire ayant été transmises début 2010, plusieurs pays de l'OCDE ont été soumis depuis à des pressions croissantes pour accélérer le rééquilibrage budgétaire et ont annoncé une réduction des dépenses. L'analyse présentée dans ce chapitre ne tient pas compte de ces initiatives.
42. En République tchèque, la subvention salariale (à laquelle s'ajoute une subvention à la formation) n'est versée qu'aux travailleurs au chômage partiel qui participent au programme « Éduquez-vous ! ». En Hongrie, la participation à un programme de formation est obligatoire pour les travailleurs bénéficiant d'un dispositif de chômage partiel financé par le Fonds social européen. La formation n'est pas obligatoire pour les travailleurs participant à un dispositif de chômage partiel financé par des fonds nationaux. Les dispositifs publics ont été supprimés fin 2009. Au total, 25 à 50 % environ des travailleurs au chômage partiel ont suivi une formation en Hongrie au cours de la récession actuelle. Aux Pays-Bas, les travailleurs qui perçoivent le *Deeltijd-WW* sont tenus soit de suivre une formation soit d'être détachés dans une autre entreprise ou un autre site de production.
43. Tout au long de cette section, les références au SPE englobent les prestataires des services de l'emploi équivalents du secteur privé dans les pays où les activités du SPE sont sous-traitées à des prestataires privés (Australie, par exemple).
44. L'augmentation des effectifs du SPE en Pologne entre 2007 et 2008 n'était pas liée à la récession mais à une réforme de la législation adoptée en 2007, imposant un ajustement des effectifs en fonction notamment du nombre de chômeurs inscrits et de postes vacants. Les agences locales pour l'emploi ont donc renforcé considérablement leurs effectifs jusqu'à mi-2008 pour se conformer à cette nouvelle exigence.
45. La variable indicatrice de l'accroissement de la charge de travail est la progression du rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi inscrits (ou de chômeurs inscrits en Pologne et en République tchèque) et l'effectif total du SPE.
46. L'analyse empirique ci-après tient compte à la fois du chômage technique et du temps de travail réduit.
47. L'autre façon de réduire les pertes sèches consiste à exiger des entreprises qu'elles contribuent au coût du chômage partiel (voir ci-après).
48. Compte tenu des différences de couverture par les dispositifs de chômage partiel et de la tendance probable des employeurs à tenter de conserver leurs effectifs permanents, l'analyse empirique de l'impact des dispositifs de chômage partiel lors de la récession 2008-09 établit, dans la mesure du possible, une distinction entre travailleurs temporaires et personnel permanent.
49. Les entreprises qui participent au programme Partage du travail au Canada étaient auparavant tenues de mettre en place un plan de reprise. Toutefois, cette exigence a été suspendue au moins jusqu'en mars 2011 pour faire face à la récession 2008-09.
50. La participation à des programmes de formation en cas de chômage partiel semble relativement limitée dans les pays où elle n'est pas obligatoire. Cette situation pourrait inciter les pouvoirs publics qui souhaitent réduire les effets de déplacement à rendre la formation obligatoire mais pourrait aussi être le signe que la formation n'est souvent pas adaptée ou ne peut être facilement mise en place, comme l'avait conclu une étude réalisée par le Canada sur le chômage partiel (HRDC, 2004).
51. Si les entreprises américaines ne sont pas tenues de participer aux coûts salariaux ou sociaux sur les heures non travaillées, elles pourraient être confrontées à une hausse des cotisations d'assurance chômage à l'avenir si elles participent à un dispositif de chômage partiel compte tenu du système de modulation des cotisations à l'assurance chômage.
52. Les entreprises peuvent également compléter les prestations reçues par les salariés pour aboutir à leur niveau de salaire normal, volontairement ou conformément aux conventions collectives.

53. Les chiffres sont extraits des réponses au questionnaire OCDE/CE. Voir la section 1.3 pour de plus amples informations.
54. La durée de la récession peut accroître ou diminuer l'effet d'aubaine pour l'économie. Lors d'une récession brève et peu marquée, les dispositifs de chômage partiel tendent à soutenir des emplois qui auraient été néanmoins maintenus, tandis que lors d'une récession longue et profonde, le risque que les emplois préservés par le chômage partiel soient supprimés pendant ou à la fin du programme est plus grand (CPB, 2009).
55. Autrement dit, on s'appuie sur l'hypothèse d'une substitution parfaite entre une heure de chômage partiel et une heure de chômage.
56. Le recours aux mesures de chômage partiel tend à être relativement limité dans ces secteurs et il n'est en règle générale pas motivé par des raisons économiques, lesquelles sont au cœur de l'analyse développée ici.
57. Plus précisément, les comparaisons entre pays s'effectuent au niveau des grands secteurs économiques plutôt qu'à l'échelon national global. Cela devrait aider à réduire le rôle du biais d'agrégation du fait des différences de technologie selon les secteurs.
58. Les taux d'utilisation sont mesurés en termes de nombre de participants. Dans l'idéal, il faudrait les mesurer en termes de volume total d'heures travaillées ou des effectifs en équivalents plein-temps. Malheureusement, pour la plupart des pays considérés ici, on ne dispose pas des données concernant le nombre d'heures subventionnées ou les effectifs en termes d'équivalents plein-temps.
59. Cependant, les données actuelles ne permettent pas d'isoler l'ampleur des effets indirects.
60. L'amélioration de la stabilité de l'emploi pour les travailleurs permanents peut s'opérer au prix d'une dégradation de la stabilité de l'emploi pour les travailleurs temporaires si les systèmes d'indemnisation du chômage partiel déplacent la charge de l'ajustement des travailleurs intégrés sur les travailleurs exclus du marché du travail.
61. Lorsqu'on se concentre exclusivement sur les industries manufacturières, il y a des indications ténues que le chômage partiel a accru la réaction en termes d'emploi face aux chocs de production, pour les travailleurs temporaires, durant la crise.
62. Des taux d'utilisation par branches d'activité sont également disponibles pour l'Irlande mais, comme expliqué plus loin, l'Irlande n'a pas été prise en compte dans l'analyse économétrique.
63. La modification de l'échantillon et la définition du taux de recours au niveau des branches expliquent pour environ la moitié la réduction du coefficient estimé (en valeur absolue) de l'interaction entre la variation de la production, la valeur indicatrice de la crise et le taux de recours moyen.
64. La prise en compte de l'impact possible des systèmes d'indemnisation du chômage partiel sur l'emploi temporaire aurait éventuellement pour effet d'accroître la différence puisque l'analyse indique que ces systèmes tendent à augmenter les pertes d'emploi parmi les travailleurs temporaires. Cependant, l'estimation de la contribution des emplois temporaires à l'ensemble de l'impact des mesures de chômage partiel sur l'emploi est très limitée et n'est pas statistiquement significative. Le nombre total d'emplois sauvés grâce aux mesures de chômage partiel, en tenant compte de l'impact potentiel sur l'emploi temporaire, ressort à 215 000 en Allemagne et 385 000 au Japon (au lieu de 220 000 et 395 000, respectivement).
65. L'écart entre le nombre net d'emplois préservés et le nombre total potentiel représente l'addition des effets d'aubaine et de déplacement. Cependant, il est peu probable que les effets de déplacement aient été très importants au T3 2009.
66. Dans le chapitre 2 de cette publication, on parvient au même type de conclusion sur l'importance des systèmes de protection sociale déjà en place et en fonctionnement avant que ne se déclenche une récession.
67. L'introduction des modifications dans les systèmes préexistants d'indemnisation du chômage partiel a généralement coïncidé avec la période de plus forte contraction de la production, de sorte qu'il est particulièrement difficile de déterminer l'impact des dispositifs modifiés par rapport à une situation hypothétique sans ce type de dispositif.
68. Même si les demandeurs d'emploi chômeurs ne sont pas défavorisés de manière générale, les catégories particulièrement vulnérables comme les primo-entrants (les jeunes, par exemple) peuvent avoir de très grandes difficultés à prendre pied sur un marché du travail où la rétention de la main-d'œuvre a réduit le nombre des nouveaux débouchés.
69. Il est à souligner qu'une forte intensité de la croissance en emplois n'est généralement pas un objectif approprié car cela implique une pression à la baisse sur la productivité du travail.

Cependant, en période de tassement très marqué du marché du travail, de sorte que les entreprises risquent d'être particulièrement prudentes en matière d'embauche, il peut se justifier de mettre en œuvre des politiques qui favoriseront une croissance de l'emploi.

70. Le ciblage peut également abaisser le NAIRU s'il favorise des catégories ayant un pouvoir de négociation moindre.
71. Cela concorde avec les conclusions d'Elsby et al. (2010) pour les États-Unis, à savoir qu'aussi bien les flux d'entrée dans le chômage que les flux de sortie représentent une part importante de l'augmentation récente du chômage. Cela contraste avec les travaux récents de Shimer (2007) selon lesquels c'est l'évolution des flux d'entrée dans le chômage qui explique pour l'essentiel la montée du chômage durant les récessions antérieures. L'importance des flux d'entrée dans le chômage durant la récente récession refléterait sa particulière gravité. Davis et al. (2006) ont montré qu'en période de forte récession les entreprises sont plus nombreuses à faire face à la contraction de la demande de produits en augmentant les licenciements et moins nombreuses à y faire face en réduisant les embauches.
72. Début 2010, l'Administration Obama a proposé une version révisée du NJTC avant de faire machine arrière et de se rallier à une proposition alternative d'aide brute à l'embauche, qui bénéficiait d'un plus grand soutien au Congrès. Le *Hiring Incentives to Restore Employment Act* (HIRE) est entré en vigueur en mars 2010 et offre des subventions aux employeurs qui embauchent des travailleurs inscrits au chômage depuis un minimum de 60 jours sur l'année 2010.
73. Perloff et Wachter (1979) ont trouvé que, dans les entreprises qui avaient connaissance de ce dispositif, la progression de l'emploi a été supérieure de 3 % à celle observée dans les autres entreprises. Cela implique que jusqu'à un tiers des emplois couverts par le programme étaient des emplois additionnels, tandis que les deux tiers restants auraient été créés de toute façon. Toutefois, il convient de considérer leurs estimations comme des limites supérieures car : i) les entreprises dont la croissance était plus rapide étaient également plus susceptibles d'avoir connaissance du programme; ii) l'étude ne prend pas en compte les effets de déplacement. Bishop et Haveman (1979) et Bishop (1981) conduisent plusieurs expériences de « différences de différences » pour analyser l'efficacité du programme en comparant la croissance de l'emploi avant et pendant le programme pour des secteurs d'activité éligibles et d'autres non éligibles à ce programme, des entreprises grandes et petites, des travailleurs à temps partiel et des travailleurs à temps plein. Ils prennent comme unité d'observation le secteur d'activité plutôt que l'entreprise, afin de saisir l'incidence potentielle des effets de déplacement. Ils constatent également que le programme a eu un impact significatif sur l'emploi global. L'emploi étant plus sensible au cycle d'activité dans les secteurs éligibles au programme, dans les petites entreprises et pour les travailleurs à temps partiel, cela pourrait expliquer également certains des écarts observés dans la croissance de l'emploi.
74. Ces estimations ont été élaborées dans le cadre du programme OCDE de projections macroéconomiques présenté sur une base semestrielle dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*. Pour une explication des méthodes utilisées pour l'estimation de l'impact de la récession sur la production potentielle, voir OCDE (2009c, 2009f et 2010a).
75. L'importance relative du chômage de courte et de longue durée pour la fixation des salaires est un déterminant essentiel de la force de la relation entre la hausse du chômage de longue durée en période de récession et la montée du chômage structurel qui en résulte. Llaudes (2005) constate, par exemple, qu'une augmentation du chômage de longue durée n'a sur les prix et les salaires qu'un impact égal au quart de l'impact du chômage de courte durée dans la plupart des pays européens, ce qui donne à penser qu'on peut considérer que les trois-quarts de l'augmentation du chômage de longue durée représentent une augmentation du NAIRU. Le ratio correspondant apparaît inférieur dans les pays non européens de l'OCDE.
76. Il est possible qu'aux États-Unis, le marché du travail soit devenu plus vulnérable aux effets d'hystérèse du chômage, dans la mesure où on y observe une hausse sans précédent du chômage de longue durée depuis plusieurs années (cf. graphique 1.5).
77. L'effet sur le bien-être du taux d'activité moindre des jeunes après une récession n'apparaît pas très clairement, dans la mesure où il dépend des investissements supplémentaires en capital humain que ceux-ci sont conduits à effectuer et qui se traduiront par une augmentation de leur productivité et de leurs revenus futurs (McMahon, 1984). On sait que les récessions tendent à accroître les effectifs du système éducatif et, avec un certain décalage, le niveau d'instruction (Helyen et Pozze, 2007; Furceri et Zdzienicka, 2010) mais on sait aussi que les cohortes entrant sur le marché du travail en période de récession connaissent des réductions durables de leur capacité de gains (effet dit de « stigmatisation » analysé par Oreopoulos et al., 2006; et Kahn, 2010).

78. Möller (2010) analyse la situation allemande et en conclut qu'un grand nombre d'employeurs dans les secteurs ayant le plus recours au chômage partiel ont été particulièrement soucieux de conserver leurs travailleurs qualifiés car ils ont été récemment confrontés à des pénuries de main-d'œuvre et prévoient de l'être à nouveau sous peu lorsque s'amorcera la reprise.
79. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il est également important de minimiser l'effet dissuasif de l'indemnisation du chômage partiel et d'autres formes d'accumulation de la main-d'œuvre sur la mobilité de la main-d'œuvre et, partant, l'efficacité de cette dernière. Ce risque devrait être moindre pour les mesures temporaires prises lors de récessions où le recours au chômage partiel aide les entreprises et les travailleurs des secteurs confrontés à un déclin structurel, comme cela s'est produit par le passé dans l'ex-RDA après la réunification (Möller, 2010) et dans quelques autres pays européens. Dans un contexte de déclin structurel, les mesures de chômage partiel envoient aux travailleurs des signaux trompeurs qui peuvent être un frein à leur mobilité et à leur engagement dans un programme de formation continue (Mosley et Kruppe, 1996).

## Bibliographie

- Abraham, K. et S. Houseman (1994), « Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France and Belgium », in R. Blank (dir. pub.), *Social Protection versus Economic Flexibility: Is There a Trade-Off?*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 59-94.
- Arulampalam, W. (2001), « Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment on Wages », *Economic Journal*, vol. 111, pp. 585-606.
- Baldwin, R. (dir. pub.) (2009), *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, VoxEU.org Ebook, disponible sur le site [www.voxeu.org/reports/global\\_trade\\_collapse.pdf](http://www.voxeu.org/reports/global_trade_collapse.pdf).
- Ball, L. (2009), « Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence », NBER Working Paper Series, n° 14818, Cambridge, Mass., mars.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », document de travail du Département des affaires économiques, n° 486, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Berkeley Planning Associates et Mathematica Policy Research, Inc. (1997), « Evaluation of Short-Time Compensation Programs: Final Report », Unemployment Insurance Occasional Paper n° 97-3, US Department of Labour, Employment and Training Administration, Washington.
- Bishop, J.H. (1981), « Employment in Construction and Distribution Industries: The Impact of the New Jobs Tax Credit », in S. Rosen (dir. pub.), *Studies in Labor Markets*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 209-246.
- Bishop, J.H. et R. Haveman (1979), « Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law be Repealed? », *American Economic Review*, vol. 69, n° 2, pp. 124-130, mai.
- Blanchard, O. et L. Summers (1986), « Hysteresis and the European Unemployment Problem », *NBER Macroeconomics Annual 1986*, MIT Press, Cambridge, Mass., pp. 15-78.
- Blöndal, S. et N. Pain (2010), « Labour Markets and the Crisis », document de travail du Département des affaires économiques, n° 756, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Calavrezo, O., R. Duhautois et E. Walkoviak (2009), « Chômage partiel et licenciements économiques », *Connaissance de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, n° 63, mars, 4 pages.
- Cerra, V. et S.C. Saxena (2008), « Growth Dynamics: the Myth of Economic Recovery », *American Economic Review*, vol. 98, n° 1, pp. 439-457.
- Coile, C. et P.B. Levine (2009), « The Market Crash and Mass Layoffs: How the Current Economic Crisis May Affect Retirement », NBER Working Paper, n° 15395, Cambridge, Mass.
- CPB – Netherlands Bureau for Economic Research (2009), *Budget deeltijd WW*, note du CPB n° 2009/21 au ministère des Affaires sociales et de l'Emploi et au ministère des Finances, 12 juin, disponible sur le site [http://docs.minszw.nl/pdf/35/2009/35\\_2009\\_3\\_13251.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/35/2009/35_2009_3_13251.pdf).
- Daly, M. et B. Hobijn (2010), « Okun's Law and the Unemployment Surprise of 2009 », *FRBSF Economic Letter*, vol. 2010-07, [www.frbsf.org/publications/economics/letter/2010/el2010-07.html](http://www.frbsf.org/publications/economics/letter/2010/el2010-07.html).
- Davis, S.J., R.J. Faberman et J. Haltiwanger (2006), « The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources and Micro-Macro Links », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, n° 3, pp. 3-26.

- Ellwood, D.T. (1982), « Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes? », in R.B. Freeman et D.A. Wise (dir. pub.), *The Youth Labour Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 349-390, Chicago.
- Elsby, M., B. Hobijn et A. Sahin (2010), « The Labor Market in the Great Recession », document préparé pour le Brookings Panel on Economic Activity, 18-19 mars.
- FMI – Fonds monétaire international (2010), *World Economic Outlook: Rebalancing Growth*, Washington.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « How Do Institutions Affect Structural Unemployment in Times of Crisis? », document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 730, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Furceri, D. et A. Zdienicka (2010), *The Effect of Banking Crises on Human Capital*, manuscrit non publié.
- Gartell, M. (2009), « Unemployment and Subsequent Earnings for Swedish College Graduates: A Study of Scarring Effects », Working Paper n° 10, IFAU, Uppsala.
- Gera, S. (1987), « An Evaluation of the Canadian Tax Credit Program », *Canadian Public Policy*, vol. 13, n° 2, pp. 196-207.
- Gertler, M. et S. Gilchrist, Simon (1994), « Monetary Policy, Business Cycles, and the Behavior of Small Manufacturing Firms », *Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 109, n° 2, pp. 309-40, mai.
- Gianella, C., I. Koske, E. Rusticelli et O. Chatal (2009), « What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries », document de travail du Département des affaires économiques, n° 649, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Gordon, R. (2010), « Okun's Law and Productivity Innovations », *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100, n° 2, pp. 11-15.
- Guichard, S. et E. Rusticelli (2010), « Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries », document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 767, Éditions OCDE, Paris.
- Gustman, A., T. Steinmeier et N. Tabatabai (2010), « What the Stock Market Decline Means for the Financial Security and Retirement Choices of the Near-Retirement Population », *Journal of Economic Perspectives*, à paraître.
- Heylen, F. et L. Pozzi (2007), « Crises and Human Capital Accumulation », *Revue canadienne d'économie*, Association canadienne d'économie, vol. 40, n° 4, pp 1261-1285.
- HRDC – Human Resources Development Canada (2004), « Evaluation of the Work Sharing Program Final Report », Strategic Evaluations, Evaluation and Data Development Strategic Policy, SP-AH-212-02-04E, Ottawa.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2009), « Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen », *IAB Kurzbericht*, vol. 20/2009, Institute for Employment Research, Nuremberg.
- Kahn, L. (2010), « The Long-term Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy », *Labour Economics*, vol. 17, pp. 303-316.
- Llaudes, R. (2005), « The Phillips Curve and Long-Term Unemployment », ECB Working Paper, n° 441, février.
- Lüdeke, B. et A. Fuller (2009), « LMP and the Economic Crisis: Support for Short-time Working and Temporary Lay-offs », présenté lors du séminaire conjoint de DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances et Eurostat, 17 décembre.
- Machin, S. et A. Manning (1998), « The Causes and Consequences of Long-term Unemployment in Europe », London School of Economics Centre for Economic Performance Working Paper, n° 400.
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom? A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Programmes », *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, n° 2, pp. 9-56.
- McMahon, W.W. (1984), « The Relation of Education and R&D to Productivity Growth », *Economics of Education Review*, vol. 3, pp. 299-313.
- Möller, J. (2010), « The German Labor Market Response in the World Recession – De-Mystifying a Miracle », Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Zeitschrift für Arbeitsmark Forschung (ZAF), vol. 42, n° 4, février, pp.325-336.
- Moscarini, G. et F. Postel-Vinay (2009), « Large Employers Are More Cyclically Sensitive », NBER Working Paper, n° 14740, Cambridge, Mass.

- Mosley, H. et T. Kruppe (1996), « Short-Time Work in Structural Adjustment: European Experience », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 2, pp. 131-151.
- Moulton, B. (1990), « An Illustration of a Pitfall of Estimating the Effects of Aggregate Variables on Micro Units », *Review of Economics and Statistics*, vol. 72, n° 2, pp. 334-338.
- OCDE (1982), *Marginal Employment Subsidies*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2008*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), « Maladie, invalidité et travail : Garder le cap dans un contexte de ralentissement de l'activité économique », document de référence préparé pour la conférence de l'OCDE à haut niveau sur le handicap, Stockholm, 14-15 mai, disponible en ligne sur [www.oecd.org/dataoecd/32/19/42729693.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/19/42729693.pdf).
- OCDE (2009e), « Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail », document de référence pour la réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel, OCDE, Paris, septembre.
- OCDE (2009f), « Adjustments to the OECD's Method of Projection the NAIRU », note du Département des affaires économiques de l'OCDE, juin, Paris, disponible sur le site [www.oecd.org/dataoecd/56/9/43098869.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/56/9/43098869.pdf).
- OCDE (2009g), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009: Panorama des systèmes de retraite*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009h), « Les systèmes de retraite face à la crise : Comment les systèmes de retraite doivent-ils réagir aux pressions financières et économiques? », disponible sur le site [www.oecd.org/dataoecd/11/41/43861032.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/43861032.pdf).
- OCDE (2009i), « Addressing the Labour Market Challenges of the Economic Downturn: A Summary of Country Responses to the OECD-EC Questionnaire », Éditions de l'OCDE, Paris, [www.oecd.org/emploi/perspectives](http://www.oecd.org/emploi/perspectives).
- OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), « Sortir de la crise de l'emploi – Support de documentation pour le chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010* », Éditions de l'OCDE, Paris, disponible uniquement en ligne sur le site [www.oecd.org/employment/outlook](http://www.oecd.org/employment/outlook).
- OCDE (2010c), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Perspectives des migrations internationales*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), « The Impact of the Economic Crisis on Potential Output », document préparé pour le Groupe de travail n° 1 chargé de l'analyse des politiques macroéconomiques et structurelles, Éditions de l'OCDE, 19 février.
- Okun, A. (1962), « Potential GNP: Its Measurement and Significance », publié sous le titre *Cowles Foundation Paper 190*, disponible sur le site <http://cowles.econ.yale.edu/P/cp/p01b/p0190.pdf>.
- Oreopoulos, P., T. von Wachter et A. Heisz (2008), « The Short and Long-Term Career Effects of Graduation in a Recession: Hysteresis and Heterogeneity in the Market for College Graduates », Discussion Paper, n° 3578, IZA, Bonn.
- Perloff, J. et M. Wachter (1979), « The New Jobs Tax Credit: An Evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program », *American Economic Review*, vol. 69, n° 2, pp. 173-179.
- Phelps, E.S. (1994), « Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State », *American Economic Review*, vol. 84, n° 2, pp. 54-58.
- Quintini, G. et T. Manfredi (2009), « Going Separate Ways? School-to-Work Transitions in the United States and Europe », document de travail n° 90 de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *American Economic Review*, vol. 99, n° 2, pp. 466-472.

- Sharpe, S.A. (1994), « Financial Market Imperfections, Firm Leverage, and the Cyclicity of Employment », *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 8, n° 4, pp. 1060-1074, septembre.
- Shimer, R. (2007), « Reassessing the Ins and Outs of Unemployment », NBER Working Paper, n° 13421, Cambridge, Mass.
- Van Audenrode, M.A. (1994), « Short-Time Compensation, Job Security, and Employment Contracts: Evidence from Selected OECD Countries », *Journal of Political Economy*, vol. 102, pp. 76-102.
- Venn, D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », document de travail n° 89 de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, Éditions de l'OCDE, Paris, juin.
- Vroman, W. et V. Brusentsev (2009), « Short-Time Compensation as a Policy to Stabilise », Department of Economics, University of Delaware Working Paper, vol. 2009-10.

## ANNEXE 1.A1

### *Caractéristiques institutionnelles des dispositifs de chômage partiel mis en place dans les pays de l'OCDE lors de la récession\**

\* Plusieurs pays ont assoupli les conditions d'éligibilité et/ou augmenté la durée ou la générosité des dispositifs de chômage partiel au cours de la récession actuelle. Les informations fournies dans le tableau font référence au fonctionnement des dispositifs au cours de la récession. Pour de plus amples informations sur les modifications induites par la récession, voir OCDE (2009i).

## Caractéristiques institutionnelles des dispositifs de chômage partiel mis en place dans les pays de l'OCDE lors de la récession

Nom du dispositif	Conditions de partage du travail			Éligibilité			Obligations				Générosité			
	Nombre minimum/ proportion des travailleurs participants	Réduction minimum du temps de travail	Réduction maximum du temps de travail	L'entreprise doit justifier d'un besoin économique	Accord entre partenaires sociaux	Les travailleurs participants doivent pouvoir prétendre à l'AC	Formation obligatoire	Plan de reprise	Interdiction de licencier	Obligation de recherche d'emploi	Durée maximum	Formation subventionnée	Coût des heures non travaillées pour l'employeur	L'employé perçoit au titre des heures non travaillées
Autriche <i>Kurzarbeitsbeihilfe</i> (indemnité de chômage partiel)	Non	10 %	90 %	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Six mois avec prolongation jusqu'à 24 mois (18 mois à compter de 2011)	Oui	Part patronale des CSS sur les six premiers mois	Un forfait par jour par heure non travaillée équivalent à 1/8 <sup>e</sup> de l'AC journalière + assurance maladie et cotisations retraite
Belgique Chômage temporaire pour causes économiques (uniquement pour les travailleurs manuels) ; Régime temporaire et collectif de suspension totale ou partielle de l'exécution du contrat de travail (pour les travailleurs non manuels du secteur privé)	Non	0 %	100 %	Oui	Travailleurs manuels : non Travailleurs non manuels : oui (ou modèle économique)	Non	Non	Travailleurs manuels : non Travailleurs non manuels : oui	Non	Non	Travailleurs manuels : quatre semaines (licenciement) ; 12 mois (+ de trois jours de travail/sem.) ; trois mois (- de trois jours de travail/sem.) Travailleurs non manuels : 16 semaines (licenciement) ; 26 semaines (+ de deux jours de travail/sem.)	Oui	Aucun	AC majorée (70-75 % du salaire normal)
Canada Partage du travail	Au moins deux salariés	20 %	60 %	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	52 semaines (2009) 78 semaines (2010)	Non	Aucun	AC (55 % du salaire normal)
Rép. tchèque Formation subventionnée pour les travailleurs au chômage partiel (« Vzdělávejte se »)	Non	0 %	100 %	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Six mois	Oui	CSS	60 % du salaire normal
Danemark <i>Arbejdsfordelingsordning</i> (partage du travail)	Doit couvrir l'entreprise, une division ou une unité de production	Allocation perçue au moins deux jours par semaine ou une semaine de travail et une semaine au chômage partiel		Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui (si le salarié perçoit l'AC)	26 semaines (autorisation du Conseil régional de l'emploi nécessaire au-delà de 13 mois)	Non	Aucun	AC

Nom du dispositif		Conditions de partage du travail			Éligibilité			Obligations				Générosité			
		Nombre minimum/ proportion des travailleurs participants	Réduction minimum du temps de travail	Réduction maximum du temps de travail	L'entreprise doit justifier d'un besoin économique	Accord entre partenaires sociaux	Les travailleurs participants doivent pouvoir prétendre à l'AC	Formation obligatoire	Plan de reprise	Interdiction de licencier	Obligation de recherche d'emploi	Durée maximum	Formation subventionnée	Coût des heures non travaillées pour l'employeur	L'employé perçoit au titre des heures non travaillées
Finlande	Allocation de chômage ajustée pour le chômage partiel	Non	25 %	100 %	Oui	Consultation	Oui	Non	Non	Non	Oui	Pas de plafond	Oui	Aucun	AC ajustée (= AC à taux plein – 50 % du salaire journalier à temps partiel)
France	Chômage partiel	Non	0 %	100 %	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	1 000 heures par salarié par an	Oui ( par les partenaires sociaux)	Salaires partiels	60 % du salaire brut hors CSS (75 % du salaire net), au-dessus du salaire min. impérativement
Allemagne	<i>Kurzarbeit § 170 SGB III</i> (réduction structurelle du temps de travail)	Non (voir note)	10 %	100 %	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	18 mois (2010) 24 mois (2009)	Oui	50 % des CSS sur les six premiers mois; aucun après six mois ou si les salariés suivent une formation (voir note)	60-67 % du salaire net perdu
Hongrie	Dispositif de chômage partiel financé par le FSE	Au moins deux salariés	20 %	100 %	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	12 mois (durée min. de trois mois ou 96 heures au total en formation)	Oui	Salaires et CSS à plus de 500 % du salaire min. + une partie des coûts de formation	Salaire normal
Irlande	Chômage partiel systématique	Non	Deux jours par semaine	100 %	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Variable en fonction des cotisations	Oui	Aucun	AC
Italie	<i>Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria &amp; Straordinaria</i> (fonds d'indemnisation du chômage)	Non	0 %	100 %	Oui	CIGO : non ; CIGS : consultation	Non	Non	Oui	Non	Non	3-24 mois	Oui	Une partie des CSS	80 % des revenus précédents (avec un plafond mensuel)
Japon	Subvention d'ajustement de l'emploi	Non	0 %	100 %	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	300 jours sur trois ans	Oui	10-33 % des salaires + CSS	Plus de 60 % du salaire moyen le plus récent
Corée	Système de subvention pour la préservation de l'emploi	50 % des effectifs	1/15 <sup>e</sup> du temps de travail total	100 %	Oui	Consultation	Oui	Non	Non	Non	Non	180 jours par an (prolongation de 90 jours pour la formation professionnelle)	Oui	25 % des salaires (PME) ou 33 % (entreprises plus importantes)	Salaire normal

Nom du dispositif	Conditions de partage du travail			Éligibilité			Obligations				Générosité				
	Nombre minimum/ proportion des travailleurs participants	Réduction minimum du temps de travail	Réduction maximum du temps de travail	L'entreprise doit justifier d'un besoin économique	Accord entre partenaires sociaux	Les travailleurs participants doivent pouvoir prétendre à l'AC	Formation obligatoire	Plan de reprise	Interdiction de licencier	Obligation de recherche d'emploi	Durée maximum	Formation subventionnée	Coût des heures non travaillées pour l'employeur	L'employé perçoit au titre des heures non travaillées	
Luxembourg	Indemnisation de chômage partiel	Non	0 %	50 %	Oui	Oui	..	Non	Oui	Non	..	Six mois par période de 12 mois	Non, mais subvention salariale + élevée	CSS (à 80 % du taux appliqué au salaire normal)	80 % (90 % en cas de formation) du salaire normal, plafonné à 250 % du salaire minimum
Pays-Bas	<i>Deeltijd WW</i> (allocations de chômage partiel)	Non	20 %	50 %	Non	Oui	Oui	Oui (ou détachement)	Non	Oui	Non	Voir note	Non	Coûts de formation. Les employeurs complètent souvent la différence entre l'AC et le salaire normal	AC
Nlle-Zélande	Dispositif de soutien de l'emploi	Non	0 %	Dix heures/quinzaine (pas moins de 30 heures/semaine)	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Six mois	Oui	CSS réduites	Salaire minimum jusqu'à cinq heures par quinzaine
Norvège	Allocation de chômage en cas de chômage technique	Non	40 %	100 %	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	52 semaines par période de 18 mois	Oui (PAMT possible mais pas obligatoire)	Salaire à taux plein pour les cinq premiers jours	AC
Pologne	Fonds d'indemnisation garantie des salariés – pour les suspensions de travail temporaires et la réduction du temps de travail	Non	0 %	100 %	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Six mois	Oui	Débrayage : écart entre le salaire minimum et l'AC ; tps de travail réduit : écart entre le salaire minimum et 70 % de l'AC ou 120 % de l'AC si le salarié suit une formation	Débrayage : salaire minimum ; temps de travail réduit : salaire minimum par rapport au temps de travail normal
Portugal	<i>Suspensão ou redução temporaria da prestação de trabalho</i> (suspension ou réduction temporaire de l'emploi)	Non	0 %	100 %	..	..	..	Oui	Non	Non	..	12 mois avec prolongation de six mois	Oui	30 % du salaire réduit	Deux tiers du salaire normal (entre un et trois fois le salaire minimum)

Nom du dispositif	Conditions de partage du travail			Éligibilité			Obligations				Générosité			
	Nombre minimum/ proportion des travailleurs participants	Réduction minimum du temps de travail	Réduction maximum du temps de travail	L'entreprise doit justifier d'un besoin économique	Accord entre partenaires sociaux	Les travailleurs participants doivent pouvoir prétendre à l'AC	Formation obligatoire	Plan de reprise	Interdiction de licencier	Obligation de recherche d'emploi	Durée maximum	Formation subventionnée	Coût des heures non travaillées pour l'employeur	L'employé perçoit au titre des heures non travaillées
Rép. slovaque	Aide à la préservation de l'emploi	Non	4 % du temps de travail hebdomadaire prévu	100 %	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	60 jours calendaires par an	Non	Au moins 60 % du salaire normal (les CSS sont remboursées)	Au moins 60 % du salaire normal + CSS salariales
Espagne	<i>Prestaciones por desempleo parcial de nivel contributivo</i> (indemnité de chômage partiel)	Non	33 %	100 %	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui	24 mois	Non	Aucun	AC
Suisse	Chômage partiel	Applicable à une unité entière	10 %	100 %	Oui	Accord individuel avec le salarié	Non	Non	Non	Non	12-24 mois	Oui	Salaire à taux plein un jour par mois + une partie des CSS	80 % du salaire normal
Turquie	Chômage partiel	Non	33 %	100 %	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	12 mois	Oui	Aucun	60 % du salaire brut, jusqu'à 120 % du salaire minimum
États-Unis	Indemnisation du chômage partiel/Partage du travail (en vigueur dans 17 États qui représentent un peu plus de la moitié de la main-d'œuvre aux États-Unis)	Au moins deux salariés	Variable : généralement 10-20 %	Variable : généralement 40-60 %	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Variable : généralement 26-52 semaines	Non	Peut augmenter les futures cotisations à l'assurance chômage	AC

.. : information non disponible ; AC : allocations chômage ; CSS : cotisations de sécurité sociale ; PAMT : programmes actifs du marché du travail.

*Allemagne* : généralement un tiers des effectifs, mais cette condition est suspendue à l'heure actuelle. L'employeur doit également supporter d'autres coûts comme les congés payés, les congés maladie, etc.

*Autriche* : absence de vérification de l'éligibilité individuelle pour l'allocation chômage mais la prestation versée au titre du chômage partiel est calculée sur la base du montant théorique de l'allocation chômage. Des exemptions sont accordées en ce qui concerne l'interdiction de licencier en période de chômage partiel. Possibilité d'accepter une période de rétention pouvant aller jusqu'à quatre mois après le chômage partiel. L'employeur doit également s'acquitter d'une partie des coûts salariaux s'il existe un accord entre partenaires sociaux plus favorable aux salariés.

*Canada* : un plan de reprise est exigé habituellement, mais cette obligation a été suspendue jusqu'en mars 2011.

*France* : les partenaires sociaux sont responsables du financement des initiatives de formation professionnelle.

*Hongrie* : trois dispositifs fonctionnaient lors de la récession. Deux dispositifs financés par les fonds publics ont été supprimés en 2009. Le dispositif financé par le Fonds social européen présenté dans le tableau a pris fin début 2010.

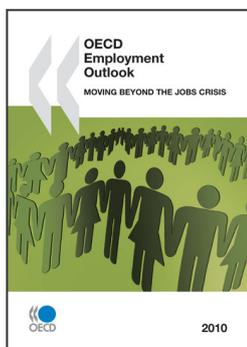
*Italie* : la formation n'est pas obligatoire, mais les régions fournissent une formation aux travailleurs qui perçoivent une prestation du CIG et qui bénéficient d'une dérogation. La formation peut être financée par les caisses interprofessionnelles.

*Luxembourg* : généralement, l'employeur est tenu de s'acquitter des coûts salariaux pour les 16 premières heures par mois non travaillées, mais cette obligation a été levée en 2009-10.

*Pays-Bas* : la date de sortie est fixée au 31 décembre 2009, au 31 mars 2010 ou au 30 juin 2010. Cette date dépend du nombre de travailleurs bénéficiant du programme par rapport au nombre de salariés de l'entreprise. Par conséquent, la durée maximum dépend de la date d'entrée et du nombre de salariés. Plus les salariés sont nombreux à bénéficier du dispositif, plus la durée est courte. La durée minimum s'élève à 26 semaines.

Source : Informations recueillies auprès de diverses sources vérifiées par les autorités nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932308781>



Extrait de :  
**OECD Employment Outlook 2010**  
Moving beyond the Jobs Crisis

Accéder à cette publication :  
[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2010), « Sortir de la crise de l'emploi », dans *OECD Employment Outlook 2010 : Moving beyond the Jobs Crisis*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-2-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-2-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).