

## Éditorial

*D'une profonde récession à une reprise fragile :  
comment les politiques du marché du travail  
peuvent-elles aider à promouvoir  
un retour rapide à l'emploi*

---

*Une reprise économique est en cours  
dans la plupart des pays...*

---

L'économie mondiale est en train de sortir de la pire crise financière et économique du dernier demi-siècle, mais il faudra du temps et une solide volonté politique pour en effacer les traces sur le marché du travail. Si la reprise économique s'étend et s'amplifie, la croissance de l'emploi, par contre, reste en retard. Au premier trimestre 2010, l'emploi avait reculé de 2.1 % en deux ans dans la zone de l'OCDE, et le taux de chômage avait augmenté d'un peu plus de 50 %, atteignant 8.7 %, ce qui correspond à un accroissement du nombre des chômeurs de 17 millions de personnes.

---

*... mais, dans la plupart des cas, la croissance  
prévue pour la production ne sera pas suffisante  
pour faire disparaître rapidement le sous-emploi  
massif observé dans de nombreux pays*

---

Cependant, les données récentes tendent à indiquer que le chômage a peut-être atteint son point le plus haut dans la zone de l'OCDE et les dernières projections de l'OCDE ont révisé à la hausse les perspectives économiques pour l'année en cours et l'année suivante. Néanmoins, il est peu probable que la reprise sera suffisamment vigoureuse pour faire disparaître rapidement les hauts niveaux de chômage et de sous-emploi que l'on observe actuellement sur le marché du travail. De fait, les dernières projections donnent à penser que le taux de chômage de la zone de l'OCDE pourrait encore dépasser les 8 % à la fin de 2011. En outre, une mesure plus large du chômage prenant en compte les inactifs qui souhaiteraient travailler et les travailleurs à temps partiel qui souhaiteraient travailler plus longtemps aboutit à un chiffre près de deux fois plus élevé que le taux de chômage officiel. De nombreux chômeurs restant sans emploi pendant de longues périodes, le risque que la forte augmentation du chômage conjoncturel ne débouche sur un chômage structurel s'accroît. Ce risque, toutefois, varie notablement selon les pays, reflétant en cela la diversité des expériences propres à chaque pays durant la crise. Alors que les suppressions massives d'emplois ont entraîné de fortes augmentations du chômage et de l'inactivité dans certains pays, une part inhabituellement importante de la contraction de la demande de travail s'est opérée via une réduction du temps de travail dans un grand nombre de pays. Une croissance vigoureuse de l'emploi est nécessaire pour éviter que le chômage ne perdure dans le premier groupe de pays. En revanche, le risque que la création d'emploi ne soit particulièrement faible durant la reprise (on parle de reprise sans emplois) est une préoccupation majeure pour le second groupe de pays.

*Les économies de l'OCDE se trouvent confrontées au double impératif consistant à réduire le haut niveau de chômage et de sous-emploi tout en commençant à s'attaquer à des déficits budgétaires sans précédent*

Dans le contexte de hausse rapide du chômage et du sous-emploi, et de capacités de financement soutenues par les importants plans de relance budgétaire, la plupart des pays de l'OCDE ont rapidement augmenté les ressources allouées aux programmes du marché du travail, dès le début de la phase de ralentissement. Reconnaissant que la crise de l'emploi est loin d'être terminée, la plupart des gouvernements prévoyaient au début de l'année de maintenir, voire d'accroître, ces ressources en 2010. Cependant, les pressions à la baisse des déficits budgétaires conséquents s'intensifient rapidement dans de nombreux pays, et apparaît la nécessité de faire des choix difficiles sur la façon d'allouer les ressources publiques plus restreintes entre les différentes priorités de la politique publique. Étant donné la gravité du ralentissement du marché du travail et les risques sociaux et économiques que cela implique, il est néanmoins important de continuer d'allouer des fonds appropriés aux programmes du marché du travail. Mais il devient fondamental de se concentrer sur les dispositifs efficaces au regard de leur coût et de cibler les groupes les plus défavorisés, exposés au risque de perdre le contact avec le marché du travail.

*Pour soutenir la demande de main-d'œuvre, il faudrait désormais moins chercher à préserver les emplois qu'à relancer la création d'emploi...*

Durant la phase de ralentissement de l'économie, d'importantes initiatives ont été prises par les acteurs publics et privés, dans la plupart des économies de l'OCDE, pour soutenir la demande de main-d'œuvre en encourageant notamment des réductions du temps de travail afin d'éviter des licenciements. L'examen des dispositifs publics d'indemnisation du chômage partiel, présenté dans cette publication, indique que ces dispositifs ont largement contribué à préserver des emplois durant la crise, même si des réductions importantes du temps de travail se sont aussi opérées par la réduction des heures supplémentaires, une annualisation du temps de travail et, dans certains cas, des accords entre employeurs et salariés. De nombreux pays ont aussi soutenu la demande de travail en réduisant les prélèvements obligatoires portant sur les salaires, en abaissant les cotisations de sécurité sociale ou en augmentant les subventions à l'embauche.

À mesure que la reprise économique se confirme, le retrait progressif de ces mesures de chômage partiel doit être envisagé afin de ne pas entraver le redéploiement de la main-d'œuvre entre secteurs et entre entreprises, source de gains de productivité. Dans le même temps, les situations budgétaires difficiles plaident en faveur du retrait des mesures générales de réduction des prélèvements obligatoires portant sur les salaires, au profit de mesures ciblées sur les chômeurs de longue durée ou d'autres groupes vulnérables afin de limiter les effets d'aubaine.

Le large recours aux mesures de chômage partiel durant la récession fournit aussi des indications utiles sur la façon optimale d'utiliser ce type de dispositif sur toute la durée du cycle économique. En particulier, le taux d'utilisation de ce type de dispositif a été très variable selon les pays : il a été beaucoup plus élevé dans les pays qui disposaient déjà de

ce type de dispositif avant la crise que dans les pays les ont mis en place durant la récession. Le facteur temps est déterminant en pareil cas, car les mesures de chômage partiel tendent à être le plus efficaces en début de phase de ralentissement de l'activité, et dans certains pays, il s'est révélé difficile d'instaurer ce type de mesures suffisamment rapidement pour qu'elles soient pleinement efficaces. Compte tenu de ces problèmes de mise en œuvre, la question se pose de savoir s'il serait souhaitable de conserver un dispositif limité mais bien conçu d'indemnisation du chômage partiel, même en période de croissance, que l'on pourrait élargir rapidement en des temps plus difficiles, notamment en modifiant temporairement les règles d'accès au dispositif de façon à encourager une plus large participation.

---

*Les mesures de soutien du revenu octroyées aux chômeurs devraient être maintenues, mais il est essentiel de les subordonner à une recherche effective d'emploi*

---

En ce qui concerne les allocations chômage et autres mesures de soutien du revenu en faveur des personnes ayant perdu leur emploi, il y a aussi un difficile équilibre à trouver. L'augmentation du chômage de longue durée crée des besoins particulièrement aigus en la matière, auxquels il faut être très attentif. Dans les pays où la durée de versement des prestations est normalement brève, ou dans lesquels les prestations couvrent mal les travailleurs occupant des emplois atypiques, il y avait de fortes justifications à étendre la durée maximum de versement et le champ d'application des prestations en phase de ralentissement de l'économie. Et ces mesures doivent être maintenues dans les premières phases de la reprise, jusqu'à ce que la masse du chômage de longue durée commence à se réduire notablement. Mais il devient aujourd'hui plus important encore de veiller à ce que ces mesures s'accompagnent d'un suivi étroit des efforts de recherche d'emploi afin d'éviter la dépendance à l'égard des prestations. C'est là une tâche ardue, surtout dans les pays où les services publics de l'emploi (SPE) n'ont pas les capacités humaines ou administratives suffisantes pour s'occuper d'une population de demandeurs d'emploi nombreuse et de plus en plus hétérogène. La situation est assez différente dans d'autres pays où les allocations chômage, déjà fort généreuses avant la crise, ont encore été augmentées par la suite. Dans la plupart des cas, en phase de reprise, ces pays devraient plus rapidement mettre fin aux mesures qui avaient été prises durant la crise.

---

*Les services de retour à l'emploi ont un rôle clé à jouer en favorisant une réintégration rapide des demandeurs d'emploi dans des emplois productifs...*

---

Des stratégies d'activation efficaces ont aidé de nombreux pays de l'OCDE à enregistrer un faible niveau de chômage avant la crise et elles peuvent jouer un rôle majeur en accélérant le retour des demandeurs d'emploi à l'activité durant la reprise. Mais une politique d'activation doit s'adapter aux différentes phases de ralentissement et de reprise pour apporter un soutien efficace à un effectif de chômeurs nombreux et qui va s'accroissant. La plupart des pays ont maintenu ou même étendu les mesures centrales d'aide à la recherche d'emploi et se sont aussi efforcés d'offrir des services mieux ciblés de retour à

l'emploi, avec notamment des possibilités de formation, pour les chômeurs les plus difficiles à placer. Un infléchissement en faveur d'un effort accru d'investissement dans la formation, en particulier en liaison avec les besoins du marché local du travail, se justifierait dans les circonstances actuelles.

---

*... et les efforts déployés durant la crise peuvent être mis à profit pour élaborer une stratégie d'activation plus efficace*

---

L'expérience de la crise et les efforts déployés à cette occasion pour aider les nombreux demandeurs d'emploi pourraient aussi être mis à profit pour investir dans l'élaboration d'une stratégie d'activation plus globale et plus efficace qui renforce les liens entre l'accès aux prestations, la recherche d'emploi et la participation à des programmes actifs. Mettre en place une stratégie d'activation efficace demande généralement du temps, car cela implique d'introduire des changements institutionnels dans le fonctionnement des services publics de l'emploi (SPE), dans leurs relations avec les autorités nationales et locales et au niveau de la coordination avec les services responsables du versement des allocations ou avec les services d'emploi privés. Mais même dans un cadre institutionnel donné, il pourrait être intéressant de mettre à profit le fait que les ressources ont été intensifiées durant la crise pour mettre en place une stratégie d'activation plus efficace et plus adaptable.

---

*Une stratégie globale destinée à promouvoir la création d'emploi et une croissance économique durable peut aussi impliquer de revoir certains éléments de la réglementation du travail*

---

Alors que le chômage reste important et que de nombreux salariés s'inquiètent de la stabilité de leur emploi, il est particulièrement difficile de préconiser des réformes structurelles du marché du travail, en particulier concernant la réglementation du travail. Mais dans plusieurs pays, ces réformes devraient faire partie intégrante d'une stratégie d'ensemble destinée à promouvoir la création d'emplois plus nombreux et aussi plus productifs. Les analyses présentées dans cette publication tendent à indiquer que les réformes partielles de la protection de l'emploi qui ont été introduites au cours des deux dernières décennies pour promouvoir l'adaptabilité du marché du travail en assouplissant les réglementations visant les contrats *temporaires* tout en maintenant des règles strictes pour les contrats permanents ont, de fait, accru la mobilité globale du travail. Mais ces réformes n'ont pas nécessairement favorisé une affectation plus efficiente des travailleurs à des emplois plus productifs et plus gratifiants. Dans le même temps, les travailleurs sous contrat temporaire ont supporté l'essentiel des pertes d'emploi dans la plupart des pays durant la récente récession, les entreprises, face à la contraction soudaine de la demande, choisissant simplement de ne pas renouveler leurs contrats. En d'autres termes, le dualisme créé par ces réformes asymétriques de la protection de l'emploi, même en période de croissance dans certains pays, s'est trouvé exacerbé durant la crise, les pertes d'emploi se concentrant sur les travailleurs déjà défavorisés qui occupaient des emplois précaires, parmi lesquels beaucoup de jeunes.

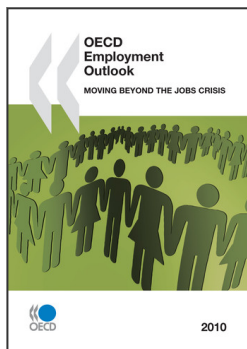
À mesure que la reprise prend de la vigueur, il est fondamental de créer les incitations appropriées en direction des entreprises pour qu'elles recrutent des travailleurs en plus grand nombre. Par-delà les aides temporaires à l'embauche et les efforts destinés à améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi, cela pourrait impliquer un rééquilibrage de la protection de l'emploi entre contrats temporaires et contrats permanents. Ainsi, les emplois temporaires joueraient mieux le rôle de tremplin vers des emplois permanents, au lieu de représenter une trappe pour les travailleurs. Cependant, une telle stratégie conduirait, à terme, à une plus grande mobilité d'emploi à emploi parmi les salariés embauchés en contrat permanent, avec d'éventuelles baisses de revenus entre deux emplois ou même à l'occasion d'une reprise d'emploi. Par conséquent, le rééquilibrage de la protection de l'emploi devrait faire partie d'un ensemble global de mesures, associant des allocations chômage suffisantes, des exigences strictes de disponibilité pour un emploi et des mesures d'activation bien conçues.

Les analyses présentées dans cette publication tendent à indiquer que, tout en protégeant et en accompagnant les travailleurs dans leurs transitions d'un emploi à l'autre, ces mesures complémentaires n'entravent pas et, en fait, favorisent la réallocation productive des ressources en main-d'œuvre. Ce message n'est pas nouveau : il était clairement énoncé dans la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* révisée. Mais il revêt une importance plus grande encore aujourd'hui, alors que la nécessité d'encourager la création d'emploi mais aussi de promouvoir le redéploiement efficace de la main-d'œuvre s'impose pour faire face à un chômage élevé et persistant et favoriser une croissance durable et partagée.



John P. Martin

Directeur, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE



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 :**

Martin, John P. (2010), « D'une profonde récession à une reprise fragile : Comment les politiques du marché du travail peuvent-elles aider à promouvoir un retour rapide à l'emploi », dans OCDE, *OECD Employment Outlook 2010 : Moving beyond the Jobs Crisis*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-1-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-1-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).