

## Chapitre 1

# Soutien des revenus des chômeurs : le filet de sécurité a-t-il bien fonctionné lors de la « Grande récession » ?

*Le taux de chômage de la zone OCDE n'a que modestement reculé depuis qu'il a atteint, fin 2009, son niveau le plus élevé depuis la Seconde Guerre mondiale et le chômage de longue durée continue d'augmenter. Ce chapitre examine dans quelle mesure les systèmes de protection sociale des pays de l'OCDE ont résisté à la « Grande récession » et tente d'identifier les enseignements qui peuvent être tirés de cette expérience. Les constatations auxquelles il aboutit permettent de mieux comprendre comment fonctionnent les régimes d'indemnisation du chômage et les dispositifs de « dernier recours », comme l'aide sociale, durant une forte récession. Ce chapitre montre qu'il existe des lacunes potentiellement importantes dans le filet de protection en faveur des chômeurs et présente les avantages et inconvénients de l'adoption de mesures de crise destinées à revaloriser le montant des droits et à élargir la couverture durant une récession profonde.*

## Résultats clés

La « Grande récession » de 2008-09 a représenté un « test de résistance » sévère pour le filet de protection sociale des pays de l'OCDE. Elle a entraîné une forte hausse des taux de chômage et une augmentation du nombre de chômeurs ayant une durée du chômage supérieure ou égale à un an. Au sein de la zone OCDE dans son ensemble :

- Le taux de chômage est passé de 5.7 % au premier trimestre 2008 (taux le plus faible depuis le début des années 80) à 8.7 % au quatrième trimestre 2009, soit un niveau sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.
- Alors que le PIB progresse depuis près de deux ans, le taux de chômage de la zone OCDE restait élevé au premier trimestre 2011, à 8.3 %, ce qui représentait 44.8 millions de chômeurs, et ne devrait retrouver les niveaux antérieurs à la crise que lentement.
- Bien que le chômage total ait amorcé un repli en 2010, début 2011, le chômage de longue durée continuait d'augmenter.

L'ampleur de la hausse du chômage observée durant la récession a fortement varié d'un pays de l'OCDE à l'autre. L'Espagne, l'Estonie et l'Irlande sont les pays qui ont subi la hausse la plus forte (comprise entre 10 et 15 points de pourcentage) et, en Espagne et en Irlande, la reprise du marché du travail se fait encore attendre. Au contraire, dans certains pays, notamment en Allemagne, la hausse du chômage a été faible et de courte durée. Au sein de la zone OCDE dans son ensemble, ce sont les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les hommes qui ont été le plus durement frappés par le recul de l'emploi observé pendant la crise.

C'est dans les pays où la hausse du taux de chômage a été forte et prolongée que la proportion de travailleurs confrontés à de longs épisodes de chômage a le plus augmenté. Il s'agit souvent de pays comme les États-Unis et l'Islande, où la main-d'œuvre au chômage était auparavant relativement fluide et où la durée du chômage atteignait rarement un an. Bon nombre des pays les plus durement touchés par la hausse du chômage investissaient relativement peu, avant la récession, dans les régimes d'indemnisation du chômage et les dispositifs destinés à aider les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi. Il est donc permis de se demander si ces pays ont été en mesure de renforcer suffisamment ces programmes dans un laps de temps court.

Le système de soutien des revenus en faveur des demandeurs d'emploi comporte en principe deux grands piliers. Le premier pilier, ou pilier supérieur, est essentiellement constitué d'indemnités de chômage, qui ont vocation à fournir une aide au revenu temporaire aux travailleurs entre deux emplois. Le second pilier, ou pilier inférieur, consiste en prestations d'aide sociale, dites de « dernier recours », destinées à garantir un revenu minimum à la fraction la plus précaire de la population, qui peut comprendre des personnes au chômage ayant épuisé leurs droits aux indemnités de chômage ou n'y ouvrant pas droit. Une bonne coordination de ces deux piliers est indispensable pour

atténuer l'impact du chômage sur le bien-être des travailleurs et de leur famille pendant une récession profonde.

Face à la récession de 2008-09, les deux piliers ont apporté une aide renforcée aux chômeurs, compensant ainsi une partie de la baisse du revenu des ménages et contribuant à amortir la chute de la demande totale. De fait, en moyenne, l'augmentation des transferts de revenu au profit des individus et des familles, notamment sous forme de prestations de chômage et d'aide sociale, a représenté environ 40 % de la hausse totale des dépenses publiques durant la crise. L'Espagne, les États-Unis et l'Irlande font partie des pays où cette augmentation des transferts publics a été la plus importante, ce qui est en cohérence avec la très forte montée du chômage observée dans ces pays. Bien qu'une grande partie de l'augmentation des dépenses de prestations sociales soit imputable à des modifications automatiques déclenchées par la hausse du chômage et du sous-emploi, les réformes discrétionnaires ont aussi joué un rôle. La majorité des pays de l'OCDE ont adopté des mesures de crise pour renforcer le filet de protection en faveur des chômeurs, améliorant par exemple la générosité des régimes d'indemnisation du chômage ou élargissant leur couverture à des publics qui ne pouvaient jusqu'alors pas y accéder, comme les jeunes ou les travailleurs temporaires licenciés. Malgré ces initiatives, la hausse des dépenses sociales induite par la montée du chômage de 2009 a été globalement conforme à celle observée lors des précédentes récessions, si ce n'est que les dépenses ont été moins sensibles à la chute du PIB réel que par le passé.

Une comparaison des taux de remplacement nets garantis aux chômeurs indemnisés (revenu disponible d'un chômeur percevant des indemnités de chômage en pourcentage de son revenu disponible lorsqu'il travaille à temps plein en contrepartie d'un salaire égal au salaire national moyen) en 2007 et en 2009 révèle que dans la majorité des pays, l'amélioration de la générosité des prestations a été limitée voire inexistante, ce qui semble montrer que bon nombre des mesures de crise adoptées ont eu un impact mineur ou nul sur le montant des droits. La générosité des prestations a connu une augmentation modeste dans environ un tiers des pays, dont le Canada, l'Irlande, l'Islande et l'Italie, et une forte augmentation aux États-Unis en raison d'un allongement de la durée maximale d'indemnisation, qui a presque quadruplé, et d'un certain nombre de revalorisations modestes du montant des droits.

Le nombre de chômeurs indemnisés par le premier pilier a augmenté dans tous les pays de l'OCDE, cette hausse ayant représenté près de 60 % de l'augmentation du nombre de chômeurs. L'écart entre la progression du nombre de chômeurs et celle du nombre de chômeurs indemnisés a généralement été plus faible dans les pays qui ont temporairement allongé la durée d'indemnisation ou dont le premier pilier était déjà renforcé par un régime d'assistance chômage. Cette tendance a été particulièrement évidente en Espagne, aux États-Unis, en Finlande, en Irlande et au Portugal. Les jeunes chômeurs et autres demandeurs d'emploi ayant une expérience professionnelle limitée ou nulle ainsi que les chômeurs de longue durée sont moins susceptibles de percevoir des indemnités de chômage que les autres chômeurs.

Le deuxième pilier du système de soutien des revenus (essentiellement constitué de l'aide sociale) n'a pas été aussi sensible à la hausse du chômage. Il est fréquent que des conditions de ressources restrictives visant à orienter les prestations vers la population la plus fragile soient appliquées. De ce fait, des familles normalement autonomes qui font l'expérience du chômage de longue durée durant une forte récession peuvent avoir des

difficultés à accéder aux prestations relevant du dernier pilier ou être contraintes de commencer par utiliser leur épargne, y compris, parfois, de vendre leur logement, ce qui peut compromettre leur situation économique à long terme.

L'analyse présentée dans ce chapitre semble indiquer que l'on pourrait améliorer le fonctionnement des systèmes de soutien des revenus destinés à soutenir les chômeurs durant une forte récession, marquée par un risque de chômage de longue durée anormalement élevé. Selon toute vraisemblance, le principal enseignement à tirer de la « Grande récession » est qu'il est plus facile d'apporter une aide au revenu suffisante aux chômeurs durant une forte récession lorsqu'il existe déjà, au moment où la conjoncture se retourne, un système de protection sociale bien conçu en faveur des travailleurs (c'est-à-dire un système qui garantit des prestations suffisamment généreuses et couvrant un public suffisamment large, alliées à des mesures actives et à un système fiscal et de transferts garantissant qu'il est rentable de travailler).

Plusieurs leçons peuvent également être tirées au sujet des mesures que devraient adopter les pouvoirs publics pour réformer le système de soutien des revenus lorsque la situation du marché de l'emploi se dégrade brutalement. Premièrement, pendant une récession, période durant laquelle il est particulièrement difficile de trouver un emploi si bien que des familles habituellement autonomes peuvent avoir besoin d'aide plus longtemps, il pourrait être judicieux d'allonger temporairement la durée maximale d'indemnisation par les régimes d'indemnisation du chômage. Cet allongement peut s'effectuer soit à travers des mesures ponctuelles soit à travers un mécanisme automatique liant la durée d'indemnisation à la situation de l'emploi. Il peut être particulièrement indiqué dans les pays où la durée d'indemnisation est normalement courte et où les chômeurs ont difficilement accès au deuxième pilier. Par ailleurs, le rôle très important que peuvent jouer les systèmes d'aide sociale et autres dispositifs appartenant au deuxième pilier en tant que systèmes complémentaires du régime d'indemnisation du chômage pendant une récession profonde montre que le moment est venu de réévaluer si les conditions de patrimoine et autres règles ne rendent pas l'accès des chômeurs de longue durée à ces prestations trop difficile lorsque le marché du travail est déprimé. Cependant, avant d'adopter une mesure temporaire ou définitive pour permettre aux chômeurs d'accéder plus facilement à ces prestations en période de récession, il faut impérativement procéder à une évaluation rigoureuse afin de déterminer si cette mesure ne risque pas de réduire l'efficacité des incitations au travail ou d'accroître les dépenses publiques.

## Introduction

La récession mondiale de 2008-09 continue de peser sur le marché du travail de nombreuses économies de l'OCDE. Bien que la reprise économique soit en cours depuis le deuxième trimestre 2009, les taux de chômage demeurent élevés dans beaucoup de pays et devraient ne diminuer que progressivement (OCDE, 2011a). De plus, début 2011, le chômage de longue durée continuait d'augmenter<sup>1</sup>. Cette persistance d'un chômage élevé alors que la reprise est déjà bien engagée n'est pas inhabituelle après une récession grave<sup>2</sup>, mais pourrait avoir des effets durables. Elle suscite en outre des inquiétudes particulières à l'heure où de nombreux gouvernements s'engagent dans la voie de l'assainissement budgétaire et où beaucoup des mesures temporaires mises en œuvre pour aider les chômeurs durant la récession cessent de s'appliquer (OCDE, 2010a).

La persistance d'un chômage élevé dans le sillage de la « Grande récession » constitue un problème complexe pour les responsables de l'action publique. L'un des aspects de ce problème, auquel le présent chapitre est largement consacré, est la nécessité d'apporter une aide au revenu adéquate aux nombreux travailleurs privés d'emploi, en particulier à ceux qui connaissent de longues périodes de chômage. Bien que le besoin de soutien des revenus augmente indiscutablement lorsque le marché du travail est déprimé, l'objectif ultime doit être de faire reculer le chômage le plus rapidement possible. Il est donc essentiel que ce soutien soit conçu de façon à ne pas favoriser un accroissement persistant de la dépendance à l'égard des prestations et, au contraire, à aider les bénéficiaires de prestations à trouver le plus rapidement possible un emploi adapté (De Serres *et al.*, 2011 ; OCDE, 2009a)<sup>3</sup>. Par ailleurs, et bien que cet aspect ne soit pas analysé dans le présent chapitre, la hausse récente du chômage exige que les responsables publics appliquent des politiques macroéconomiques et structurelles de nature à favoriser une croissance plus forte de l'emploi ainsi que des politiques actives du marché du travail (PAMT) propres à aider les demandeurs d'emploi à accéder aux emplois créés durant la reprise et, si nécessaire, à la formation dont ils ont besoin pour occuper ces emplois<sup>4</sup>.

La section 1 de ce chapitre présente une vue d'ensemble de l'évolution du chômage durant la récession de 2008-09 et le début de la période de reprise, actualisant les analyses de la crise de l'emploi présentées dans les éditions 200 et 2010 des *Perspectives de l'emploi* et portant une attention particulière à l'augmentation du chômage de longue durée. Les fortes disparités entre pays au niveau de la mesure dans laquelle la chute de la production s'est traduite par une hausse du chômage ont également suscité un vif intérêt parmi les chercheurs (OCDE, 2010a). Le présent chapitre montre que ces disparités ont perduré jusqu'au début de la reprise et concernent également la hausse du chômage de longue durée au sein de la zone OCDE. Bon nombre des pays dont le marché du travail a été le plus durement frappé investissaient relativement peu dans les programmes du marché du travail avant la crise de l'emploi et ont peut-être eu, de ce fait, d'autant plus de difficultés à faire face à la montée spectaculaire du chômage.

Les trois dernières sections du chapitre portent sur le fonctionnement des dispositifs de soutien des revenus en faveur des personnes qui ont perdu leur emploi et des autres personnes au chômage, évaluant dans quelle mesure ils ont résisté à la « Grande récession » et examinant les enseignements qui peuvent être tirés de la crise pour la conception et le fonctionnement de ces dispositifs. La section 2 décrit les principales caractéristiques des dispositifs d'aide au revenu en faveur des chômeurs déjà en place dans les pays de l'OCDE avant la récession de 2008-09. Elle passe en revue les nombreuses réformes définitives ou temporaires que les pays ont introduites face à la crise pour accroître la générosité des prestations ou étendre la couverture. La section 3 analyse la façon dont ces systèmes ont réagi à la montée du chômage et à l'allongement de sa durée durant la récession de 2008-09, sous l'angle à la fois du niveau des dépenses et du nombre de bénéficiaires. Enfin, la section 4 examine les enseignements que l'on peut tirer de l'expérience des différents pays durant la « Grande récession » pour la conception et le fonctionnement des systèmes de soutien des revenus en faveur des travailleurs qui ont perdu leur emploi et autres chômeurs.

## 1. Quel a été l'impact de la « Grande récession » sur les marchés du travail des pays de l'OCDE ?

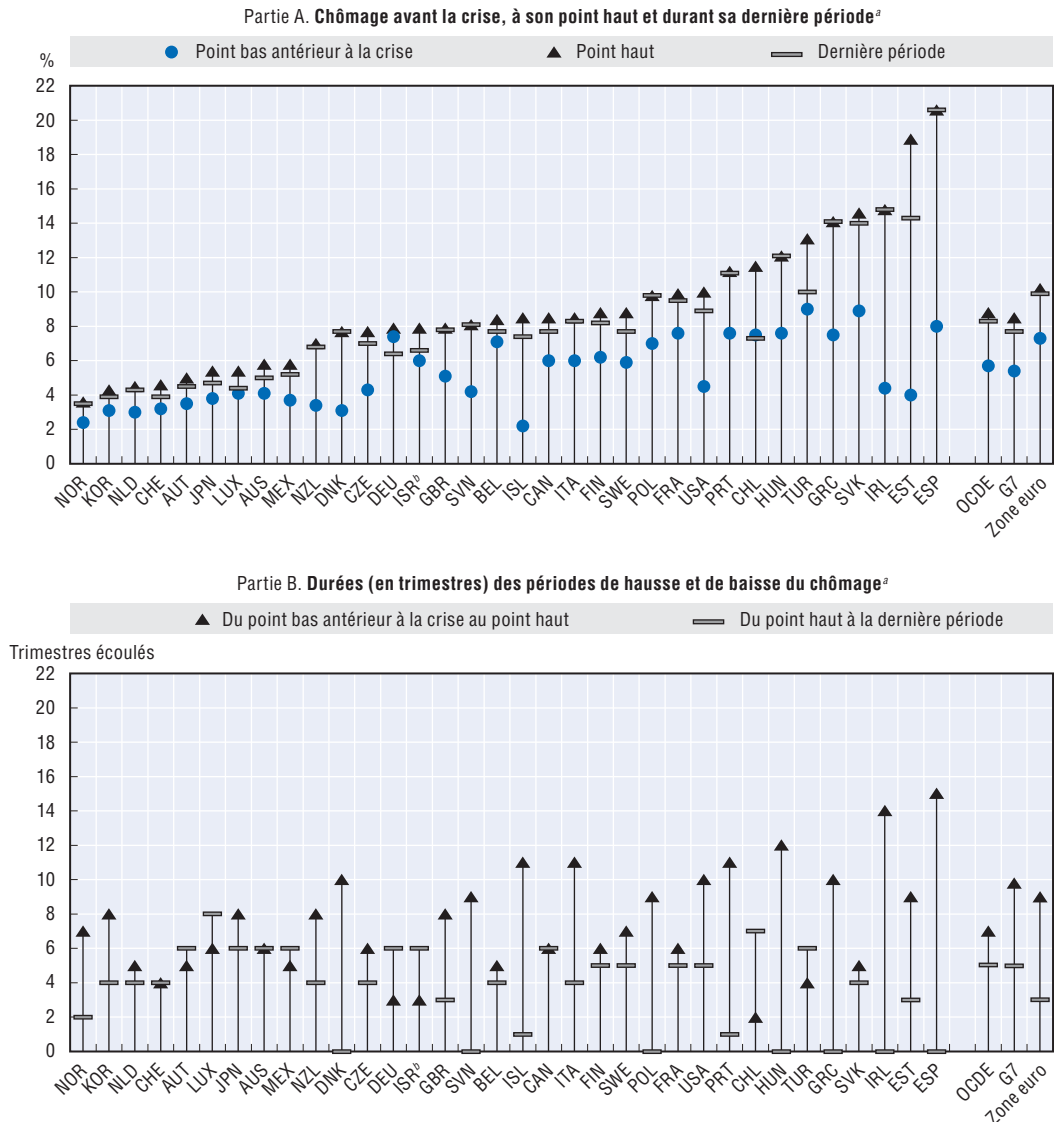
### *Situation générale du marché du travail*

La récession de 2008-09 a entraîné une forte hausse des taux de chômage au sein de la zone OCDE et la reprise, pourtant commencée depuis près de deux ans, n'a permis d'éliminer qu'un cinquième de cette hausse (graphique 1.1, partie A). Le taux de chômage moyen de la zone OCDE est passé de 5.7 % au premier trimestre 2008 (son niveau le plus faible au cours de la période récente) à 8.7 % au quatrième trimestre 2009, soit un niveau sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette hausse de 3.1 points de pourcentage représente approximativement 17 millions de chômeurs supplémentaires. Le PIB réel de la zone OCDE progresse depuis le premier trimestre 2009 mais dans beaucoup de pays, cette croissance n'a, jusqu'à une période récente, pas été suffisante pour que ces travailleurs soient nombreux à retrouver un emploi. De ce fait, la zone OCDE affichait un taux de chômage de 8.3 % au premier trimestre 2011, comptant ainsi 44.8 millions de chômeurs<sup>5</sup>. La moitié environ de la baisse de 0.5 point de pourcentage du taux de chômage observée depuis fin 2009 a eu lieu entre le dernier trimestre 2010 et le premier trimestre 2011, ce qui semble indiquer que la reprise du marché du travail connaît peut-être une accélération.

L'ampleur de la hausse du chômage observée durant la récession a fortement varié d'un pays de l'OCDE à l'autre, des différences étant constatées même entre des pays qui ont connu une contraction similaire de leur PIB réel (OCDE, 2010a). Il existe également de fortes disparités au niveau de l'importance du recul du chômage depuis le point haut atteint durant la récession, même si, récemment encore, ce recul était limité voire inexistant dans la majorité des pays. L'Espagne, l'Estonie et l'Irlande sont les pays qui ont subi la hausse du chômage la plus forte (comprise entre 10 et 15 points de pourcentage). De surcroît, en Espagne et en Irlande, la reprise du marché du travail se fait encore attendre, ce qui alimente la crainte de voir les taux de chômage très élevés qui prévalent actuellement persister longtemps<sup>6</sup>. Bien que moins durement touchés, les États-Unis, la Grèce, l'Islande et la République slovaque ont vu leur taux de chômage augmenter de plus de 5 points de pourcentage durant la « Grande récession » ; dans tous ces pays sauf en Grèce, le chômage a toutefois amorcé une décrue ces derniers trimestres. Au contraire, dans certains pays, le chômage n'a que peu augmenté. En Allemagne, en particulier, il n'a progressé que de 0.5 point de pourcentage avant de renouer avec la tendance à la baisse antérieure à la récession et dans cinq autres pays, il a augmenté de moins de 1.5 point de pourcentage. Dans quelques pays, il a connu une progression moyenne à forte mais a par la suite nettement reculé jusqu'à retrouver un niveau proche de celui enregistré avant la crise (Israël et Turquie par exemple) voire un niveau inférieur (Chili). Bien que l'Allemagne et le Chili soient les deux seuls pays de l'OCDE à afficher, début 2011, un chômage inférieur au niveau antérieur à la crise, on compte sept autres pays dans lesquels la hausse du chômage est restée inférieure à 1 point de pourcentage (Australie, Belgique, Corée, Israël, Japon, Luxembourg et Suisse).

La durée de la période de hausse du chômage est comprise entre moins de quatre trimestres en Allemagne, au Chili et en Israël et 14 et 15 trimestres en Irlande et en Espagne et 12 en Hongrie (graphique 1.1, partie B)<sup>7</sup>. Étant donné que la récession s'est déclenchée avec une synchronisation inédite – en raison du large impact de la paralysie des marchés financiers survenue fin 2008 et de la forte chute des échanges mondiaux qui a rapidement suivi – ces différences impliquent que le nombre de trimestres écoulés depuis que le taux

Graphique 1.1. **L'impact de la crise et du début de la reprise sur le marché du travail varie fortement selon les pays**




Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant de leur taux de chômage à son point haut.

a) La date du point bas (point haut) correspond au début de l'épisode de hausse (baisse) ininterrompue du taux de chômage trimestriel harmonisé de l'OCDE depuis le premier trimestre 2006. Pour la majorité des pays, les dernières données disponibles se rapportent au premier trimestre 2011. Le tableau 1.A1.1 figurant en annexe de l'OCDE (2011c) fournit un ensemble complet de dates et de données.

b) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Calculs de l'OCDE d'après la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

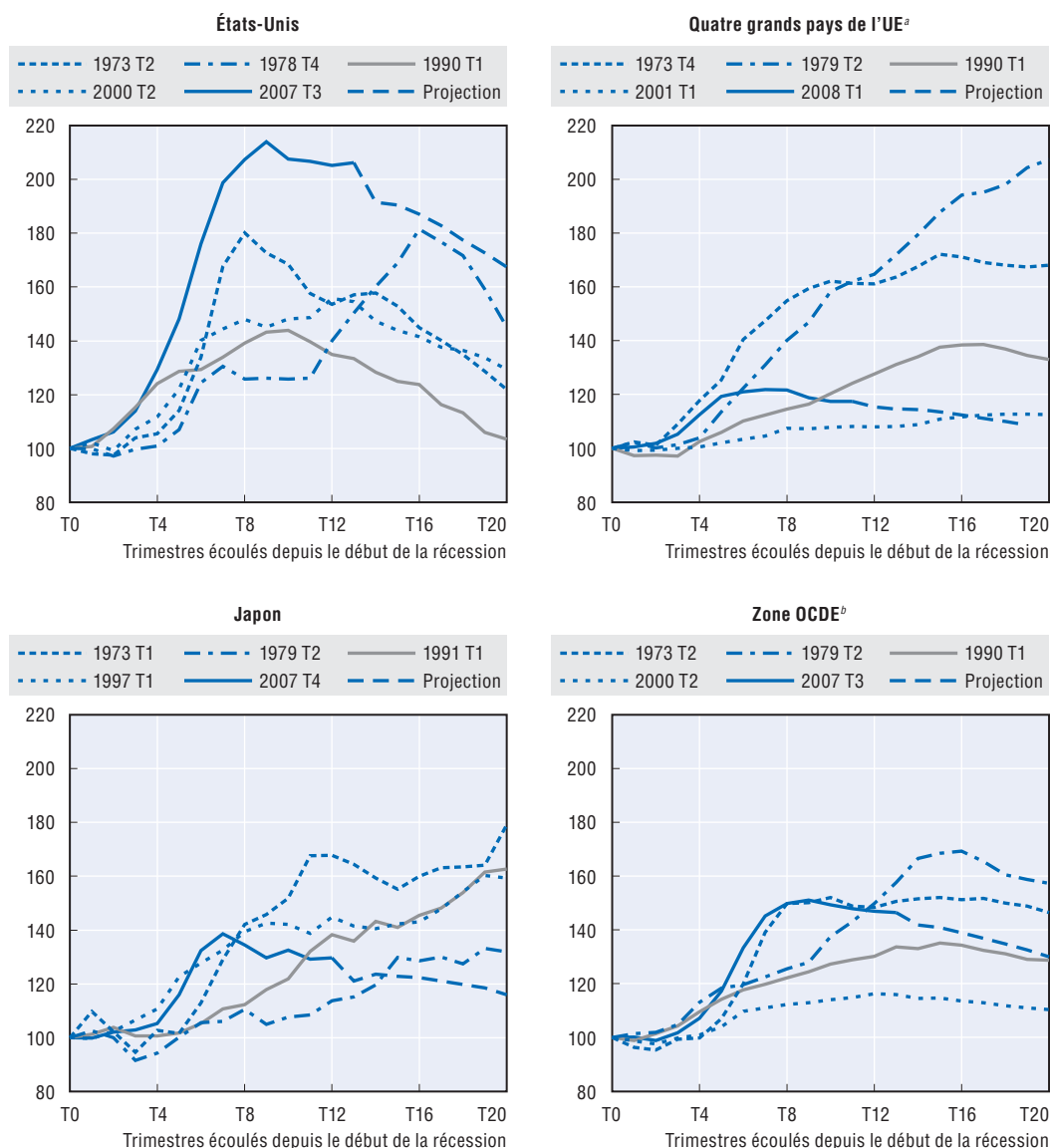
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480693>

de chômage a atteint son niveau maximal est lui aussi très variable. Le chômage n'a pour l'instant pas amorcé de décrue dans sept pays tandis qu'il baisse depuis huit trimestres au Luxembourg, sept trimestres au Chili et six trimestres en Allemagne, en Australie, en Autriche, au Canada, en Israël, au Mexique et en Turquie. Début 2011, il était en repli par rapport à son point haut depuis un an au moins dans plus de la moitié des pays de l'OCDE. Ce reflux était toutefois léger dans de nombreux cas, puisqu'il n'a atteint 1 point de pourcentage au moins que dans huit pays (Allemagne, Chili, Estonie, États-Unis, Islande, Israël, Suède, Turquie).

Le chômage ayant maintenant amorcé une décrue par rapport à son niveau le plus élevé, à la fois dans la zone OCDE prise globalement et dans la majorité des pays, il est possible d'avoir une idée relativement claire de l'incidence que la « Grande récession » a eue sur le marché du travail comparativement aux précédentes récessions de l'après-guerre. Dans la plupart des pays, la hausse proportionnelle du taux de chômage observée dans le sillage de la récente crise n'a pas été très différente de celle constatée après les autres fortes récessions survenues depuis 1970 (graphique 1.2). La hausse de 114 % du taux

**Graphique 1.2. Comparaison des trajectoires du taux de chômage observées lors des précédentes récessions et de la « Grande récession »**

Indice base 100 = taux de chômage au sommet du cycle conjoncturel précédent (établi sur la base de l'écart de production), données trimestrielles



a) Chômage global des pays suivants : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni.

b) Le tableau 1.A1.2 figurant en annexe de OCDE (2011c) fournit des données pour un plus large éventail de pays.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932480712>



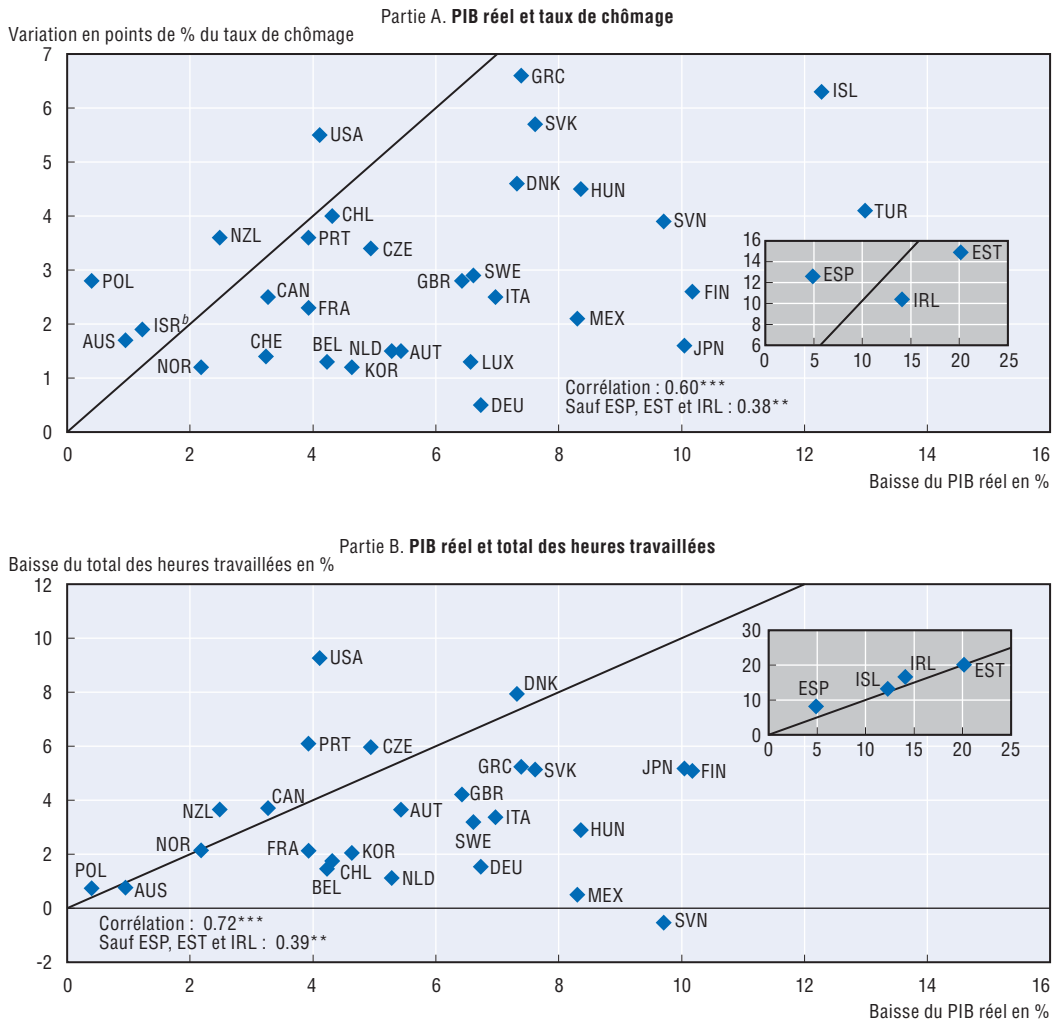
de chômage qu'ont connue les États-Unis est certes sans précédent au cours de cette période, de même que l'augmentation qu'ont subie l'Espagne, l'Irlande et l'Islande. Toutefois, tous les autres pays de l'OCDE avaient déjà assisté à une hausse proportionnelle du chômage équivalente voire plus élevée au cours d'au moins une des autres récessions de l'après-guerre [voir le tableau 1.A1.2 figurant en annexe de OCDE (2011c) pour des données par pays]. De même, la hausse de 51 % observée pour la zone OCDE dans son ensemble était nettement inférieure à l'augmentation de près de 70 % entraînée par la récession du début des années 1980<sup>8</sup>.

L'une des raisons pour lesquelles, dans la plupart des pays, la hausse du chômage a finalement été de l'ordre de celle constatée lors des précédentes récessions de l'après-guerre réside dans le fait que les mesures radicales prises par les pouvoirs publics pour stabiliser les marchés financiers, associées à des plans de relance budgétaire d'envergure et à une politique monétaire très expansionniste ont enrayé relativement vite la forte chute de la production. Bien que, jusqu'à une période récente, la reprise qui a résulté de ces mesures n'ait généralement pas été suffisamment vigoureuse pour induire une forte croissance de l'emploi, la période de recul de l'emploi et, par conséquent, de hausse du chômage, a été relativement courte au regard de l'ampleur de la récession. Par exemple, le taux de chômage de la zone OCDE n'a augmenté que pendant neuf trimestres, contre 15 trimestres durant les récessions qui ont commencé en 1973 et 1990 et 16 trimestres durant celle qui s'est amorcée en 1979 (graphique 1.2)<sup>9</sup>. Une autre des raisons pour lesquelles la hausse du chômage est restée inférieure à ce qui était attendu dans bon nombre de pays est que les employeurs ont déployé des efforts inhabituels pour limiter les licenciements lorsque la demande a chuté (politique dite de « rétention de main-d'œuvre »). Ce phénomène s'explique en partie par le fait que dans certains pays, les pouvoirs publics ont utilisé les dispositifs de chômage partiel pour inciter à privilégier la réduction du temps de travail par rapport aux suppressions d'emplois (Hijzen et Venn, 2011 ; OCDE, 2010a)<sup>10</sup>. Enfin, il semble aussi que l'amélioration progressive des politiques visant à favoriser la réinsertion des bénéficiaires d'indemnités de chômage et autres prestations de remplacement du revenu à laquelle plusieurs pays sont parvenus au cours des deux dernières décennies ait contribué à atténuer la hausse du chômage au cours de la crise (OCDE, 2009a et 2009c). On peut, à cet égard, citer l'exemple de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Comme le montre la partie A du graphique 1.3, la hausse du chômage durant la récession de 2008-09 a été supérieure à la chute du PIB réel dans six pays, en particulier en Espagne et aux États-Unis, les employeurs ayant licencié massivement. En revanche, dans un beaucoup plus grand nombre de pays de l'OCDE, dont l'Allemagne et le Japon, la chute du PIB réel a été nettement plus importante que la hausse du chômage du fait que les entreprises ont mené une politique résolue de rétention de main-d'œuvre<sup>11</sup>.

Si, dans beaucoup de pays, cette politique a contribué à limiter l'impact de la crise en termes de hausse du chômage, elle a probablement moins contribué à atténuer ses effets sur le revenu d'activité des travailleurs. Lorsque l'emploi diminue moins que la production durant une récession, la production par travailleur doit également baisser à travers une réduction soit du nombre moyen d'heures travaillées par salarié soit de la productivité horaire. La diminution de la productivité du travail se traduit par une baisse des revenus d'activité associée, dans une proportion quelconque, à une diminution des rendements des autres facteurs de production (y compris une baisse des bénéfices). En réalité, la partie B du graphique 1.3 montre que la diminution du nombre total d'heures travaillées

**Graphique 1.3. La sensibilité du chômage et de la durée du travail à la baisse de la production a considérablement varié d'un pays de l'OCDE à l'autre<sup>a</sup>**



Note : Les droites à 45° sont indiquées à titre de référence. Dans la partie A, la droite correspond à un coefficient d'Okun égal à 1.

a) Les impacts conjoncturels sont calculés sur la base de périodes de référence différentes pour chaque série et chaque pays : i) augmentation en points de pourcentage du point bas antérieur à la crise au point haut pour les taux de chômage ; ii) diminution en pourcentage du point haut antérieur à la crise au point bas pour le PIB réel et le total des heures travaillées.

b) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

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

Source : Calculs de l'OCDE réalisés d'après des données trimestrielles issues des bases de données *Principaux indicateurs économiques* et *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932480731>

parallèlement à la baisse de la production a été plus uniforme d'un pays à l'autre. La raison en est que le nombre moyen d'heures travaillées par salarié tend à diminuer davantage avec la production dans les pays où l'emploi a connu un recul relativement limité et qu'un nombre d'heures travaillées plus faible va en principe de pair avec une rémunération plus basse. Ces tendances rappellent utilement que l'augmentation du risque de chômage ne constitue pas la seule difficulté à laquelle sont confrontés les travailleurs durant une récession. L'analyse des dispositifs de soutien des revenus présentée dans les sections 2 à 4 du présent chapitre portera néanmoins sur les chômeurs parce qu'ils ont généralement des besoins plus importants en matière de remplacement du revenu et parce que

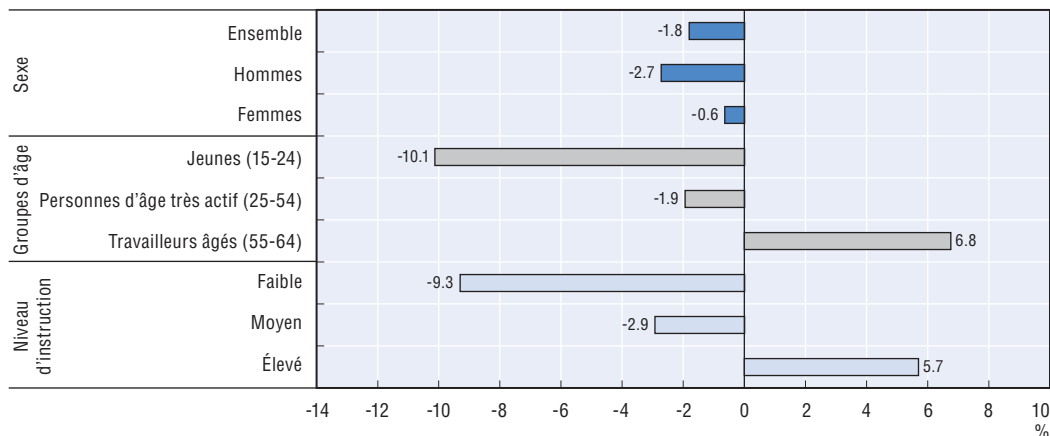
l'instabilité conjoncturelle des revenus d'activité est en majeure partie imputable à la variation de l'emploi, plus qu'à celle de la rémunération ou de la durée du travail moyenne (voir le chapitre 3 de la présente publication).

Certaines catégories de travailleurs ont été affectées plus durement que d'autres par le repli de l'emploi qui s'est produit durant la crise. Ainsi, dans la zone OCDE, alors qu'au quatrième trimestre 2010 l'emploi total avait reculé de 1.8 % par rapport au niveau auquel il s'établissait trois ans plus tôt, l'emploi des jeunes (15-24 ans) s'était replié de 10.1 % (voir graphique 1.4). Cette forte dégradation de la situation de l'emploi des jeunes est particulièrement préoccupante parce que le chômage et autres difficultés professionnelles rencontrées au début de la vie active sont susceptibles d'hypothéquer les perspectives de carrière à long terme (OCDE, 2010c ; Scarpetta *et al.*, 2010). Les pays de l'OCDE ont adopté un certain nombre de mesures de crise destinées à aider les jeunes à affronter la crise économique, à la fois en leur offrant davantage de possibilités de formation et en les aidant à acquérir une expérience professionnelle utile. Il n'est cependant pas encore possible d'évaluer jusqu'à quel point ces mesures ont permis de réduire les conséquences négatives du chômage. Le chômage des jeunes est d'autant plus préoccupant que bien souvent, les jeunes n'ouvrent pas droit aux prestations de chômage alors qu'ils ne peuvent pas toujours compter sur le soutien économique de leurs parents. D'autre part, les suppressions d'emplois ont été beaucoup plus nombreuses au niveau des postes peu qualifiés (9.3 %) que des postes semi-qualifiés (2.9 %), tandis que l'emploi des travailleurs qualifiés a en réalité progressé de 5.7 %. Les suppressions d'emplois ont aussi davantage touché les hommes que les femmes. Enfin, et il s'agit là d'une caractéristique remarquable du cycle en cours, l'emploi des seniors (55-64 ans) a progressé de plus de 6.8 % en moyenne entre le quatrième trimestre 2007 et le quatrième trimestre 2010.

Comme le montre le graphique 1.5, les différences observées entre les catégories de travailleurs au niveau de l'évolution de l'emploi se retrouvent dans une large mesure au niveau de la hausse du chômage au sein de ces catégories, la dégradation de la situation de


**Graphique 1.4. Le repli de l'emploi a particulièrement touché les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les hommes**

Évolution de l'emploi en pourcentage, 2007 T4-2010 T4



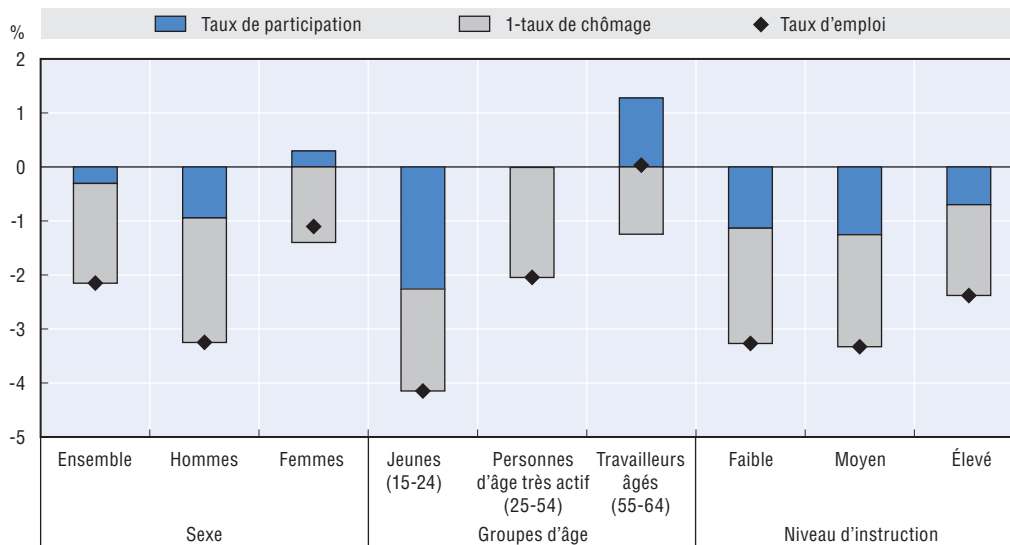
Note : Les données ne sont pas corrigées des variations saisonnières. La moyenne OCDE correspond à la moyenne pondérée pour les pays de l'OCDE sauf le Chili et Israël, auxquels s'ajoutent l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande pour les données sur le niveau d'instruction.

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base des enquêtes nationales sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480750>


### Graphique 1.5. Le repli de l'emploi a pris la forme d'une hausse du chômage plutôt que d'une baisse des taux d'activité, 2007 T4-2010 T4

Évolution en points de pourcentage de la moyenne OCDE des effectifs de différentes catégories de travailleurs en proportion de la population d'âge actif<sup>a</sup>



a) Les données n'ont pas été ajustées des variations saisonnières. Moyenne pondérée pour 27 pays de l'OCDE (hors Australie, Chili, Israël, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande et Suisse).

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base des enquêtes nationales sur la population active.

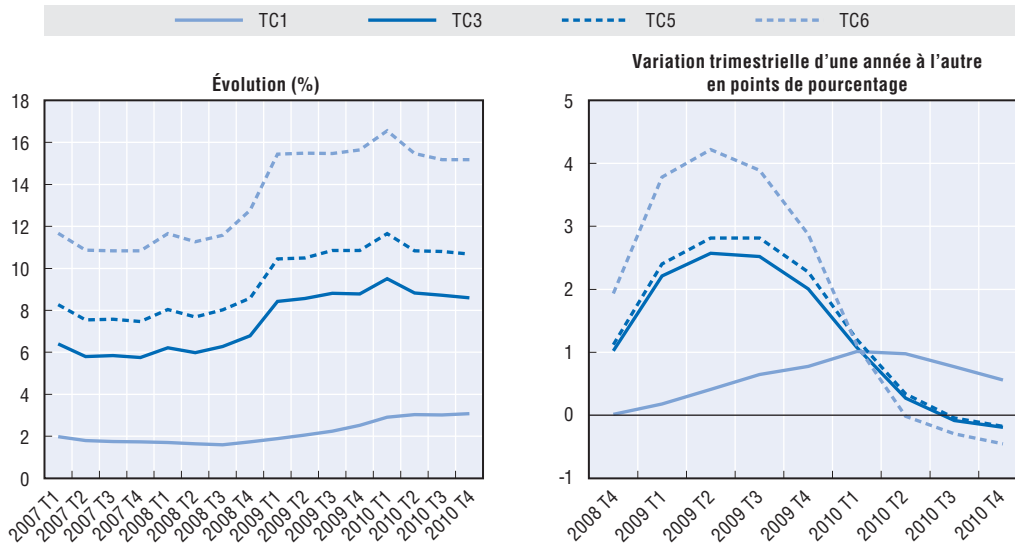
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480769>

l'emploi n'ayant généralement pas eu pour effet d'inciter les travailleurs à quitter massivement la population active. Ainsi, le taux d'emploi total de la population d'âge actif a diminué de 2.2 points de pourcentage et 86 % de ce déficit d'emplois a pris la forme d'une hausse du chômage, le taux d'activité n'ayant diminué que de 0.3 point de pourcentage<sup>12</sup>. Toutefois, on observe des écarts intéressants au niveau de l'évolution des taux d'activité des différentes catégories professionnelles, les jeunes ayant eu tendance à se retirer de la population active tandis que le taux d'activité des femmes et des seniors a augmenté. La progression du taux d'activité des femmes pourrait s'expliquer par un effet « travailleur ajouté » induit par le nombre élevé de licenciements parmi les hommes, tandis que celle, encore plus marquée, du taux d'activité des seniors représente une rupture nette par rapport aux récessions précédentes, lors desquelles le nombre de départs en retraite anticipée avait fortement augmenté dans beaucoup de pays<sup>13</sup>. Le fait que la crise ait eu, globalement, une incidence limitée sur les taux d'activité est certes encourageant, mais la chute du taux d'activité des jeunes conduit à s'interroger sur la proportion de jeunes qui acquièrent du capital humain supplémentaire de nature à améliorer leur future capacité d'emploi par rapport au pourcentage de ceux qui risquent de s'éloigner progressivement du marché du travail.

D'autre part, le nombre de travailleurs découragés et autres personnes en marge du marché du travail a augmenté environ deux fois moins que le nombre de chômeurs (voir l'écart entre TC5 et TC3 sur le graphique 1.6), ce qui témoigne également de la bonne tenue générale des taux d'activité. Si l'on adopte un indicateur encore plus large du tassement du marché du travail, tenant également compte des travailleurs en situation de sous-emploi parce qu'ils ne parviennent pas à effectuer autant d'heures de travail qu'ils le souhaiteraient, on constate que depuis 2007, cet indicateur (TC6) a augmenté presque

### Graphique 1.6. Le taux de chômage et les indicateurs plus larges du tassement du marché du travail diminuent lentement, mais le chômage de longue durée continue d'augmenter

Autres indicateurs du tassement du marché du travail, moyenne OCDE, 2007 T4-2010 T4<sup>a,b</sup>



**TC** : Taux de chômage.

Autres indicateurs du tassement du marché du travail :

**TC1** : Personnes au chômage depuis au moins un an, en pourcentage de la population active.

**TC3** : Taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT).

**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 en marge du marché du travail** : personnes non comptabilisées dans la population active et n'ayant pas recherché d'emploi au cours des quatre semaines précédentes mais souhaitant travailler et disponibles pour occuper un emploi. Les travailleurs découragés constituent un sous-groupe formé de celles, parmi les personnes en marge du marché du travail, qui ne recherchent pas d'emploi parce qu'elles sont convaincues de ne pas pouvoir en trouver.

**Personnes en situation de sous-emploi** : regroupent les travailleurs à temps plein travaillant moins d'une semaine complète (au cours de la semaine de référence de l'enquête) pour des raisons économiques et les travailleurs à temps partiel qui n'ont pas trouvé de poste à temps plein alors qu'ils le souhaitaient. Aux États-Unis, cette catégorie regroupe les travailleurs à temps plein qui, au cours de la semaine de référence de l'enquête, ont travaillé à temps partiel pour des raisons économiques, à raison de 1 à 34 heures de travail, et les travailleurs à temps partiel qui n'ont pas réussi à trouver un poste à temps plein.

a) La moyenne OCDE est une moyenne pondérée pour 29 pays. Pour des raisons de non-disponibilité des données, elle ne tient pas compte des pays suivants : Chili, Corée, Israël, Mexique et Suisse. Les résultats se rapportant aux différents pays sont présentés sur le graphique 1.A1.1 figurant en annexe de OCDE (2011c).

b) Les indicateurs du tassement du marché du travail utilisés pour réaliser ce graphique n'ont pas été corrigés des variations saisonnières. C'est pourquoi la valeur de TC3 est légèrement différente des taux de chômage corrigés des variations saisonnières qui apparaissent sur les autres graphiques.

Source : Estimations réalisées par 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 population active pour les autres pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480788>

autant que le taux de chômage conventionnel en raison d'une forte hausse du nombre de travailleurs sous-employés, effectuant un petit nombre d'heures de travail<sup>14</sup>. Bien que cet indicateur plus large montre que les répercussions de la récession sur le marché du travail n'affectent pas seulement les personnes habituellement comptabilisées parmi les chômeurs, il est aussi utile de s'intéresser plus particulièrement au groupe plus restreint que forment les chômeurs de longue durée (définis, dans la présente étude, comme les personnes au chômage ininterrompu depuis au moins un an). Comme on pouvait s'y attendre étant donné la dynamique du chômage, le graphique 1.6 montre que le chômage

de longue durée (TC1) a amorcé sa décline plus tardivement que le chômage total et les indicateurs plus larges du tassement du marché du travail et qu'il a même continué d'augmenter pendant le quatrième trimestre 2010, alors que les autres indicateurs ont atteint leur point haut au premier trimestre 2010. Un chômage de longue durée élevé posant des problèmes particuliers en termes de politique publique, son évolution récente est analysée de façon plus approfondie dans les paragraphes qui suivent.

### **Dans quelle mesure le chômage de longue durée a-t-il augmenté ?**

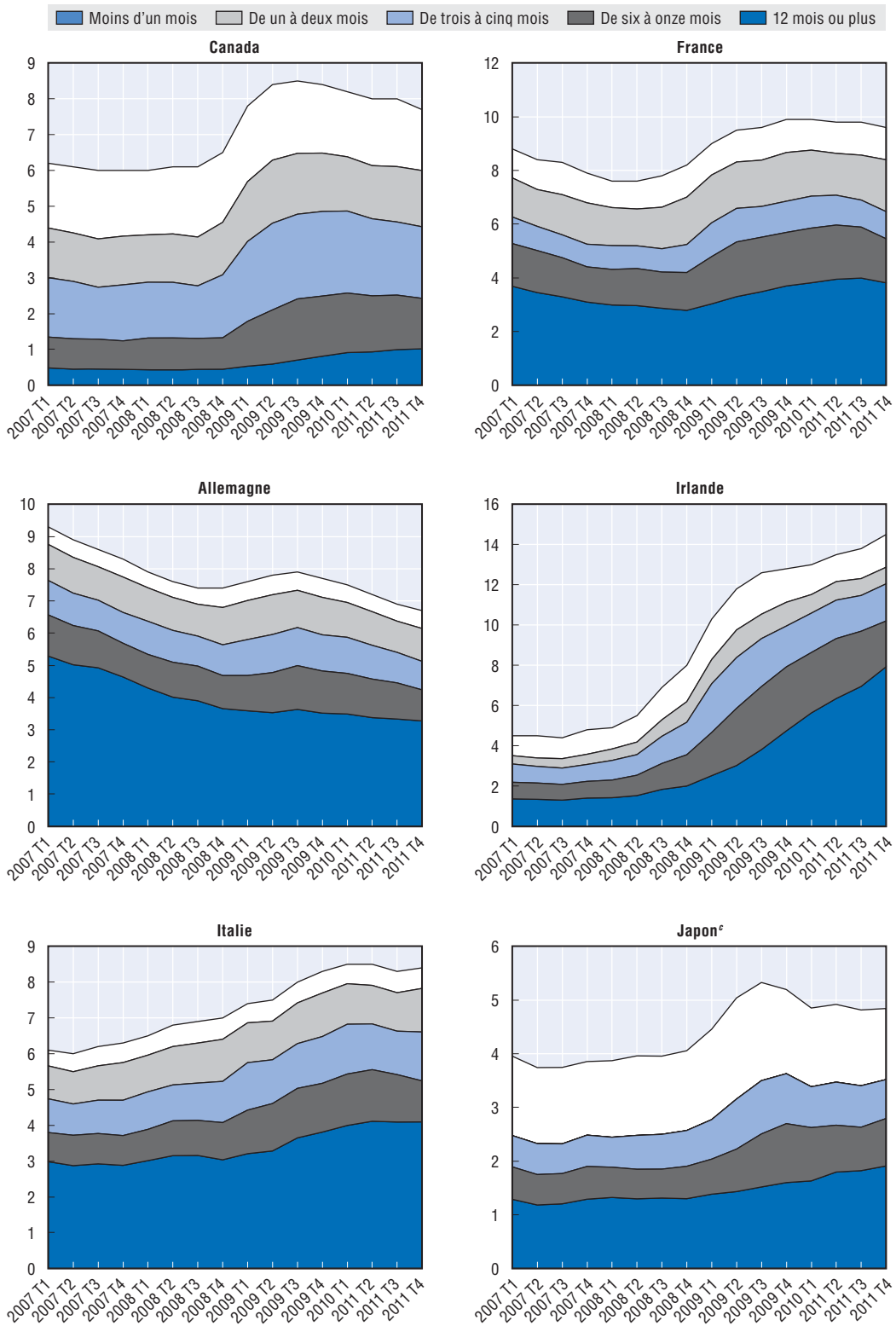
L'impact d'une récession sur la durée du chômage est difficile à apprécier du fait que le *taux d'entrée* dans le chômage (arrivée de nouveaux chômeurs en pourcentage de l'emploi total) augmente alors que le *taux de sortie* du chômage (proportion de chômeurs retrouvant un emploi ou sortant de la population active) diminue. Bien que ces évolutions tendent l'une comme l'autre à accroître le nombre de chômeurs, elles ont des effets de compensation sur la répartition par durée des épisodes de chômage au début d'une récession : la forte hausse du taux d'entrée entraîne une augmentation rapide du nombre de personnes au chômage de courte durée, tandis que la diminution du taux de sortie n'entraîne qu'une progression lente du nombre de chômeurs de longue durée bien que les demandeurs d'emploi voient leurs chances de retrouver un poste se dégrader immédiatement<sup>15</sup>. *In fine*, c'est le taux de sortie qui détermine la durée du chômage en régime stationnaire, mais le début d'une récession n'a rien d'un processus stationnaire.

Le graphique 1.7 présente l'évolution des taux de chômage par durée depuis 2007 dans quelques pays [cette évolution est présentée pour un plus grand nombre de pays dans l'annexe de OCDE (2011c), graphique 1.A1.3]. Le taux de chômage total est représenté par une droite et les zones grisées montrent la composition du chômage total selon sa durée. Le graphique révèle qu'une augmentation importante et durable du taux de chômage total est généralement associée à une forte hausse du nombre de travailleurs connaissant de longs épisodes de chômage, même si cette hausse se produit avec un certain décalage dans le temps. On observe toutefois de fortes disparités en ce qui concerne l'accroissement ou non de la part du chômage de longue durée dans le chômage total et l'ampleur de cet accroissement. Il apparaît également clairement que la récente poussée du chômage de longue durée a été particulièrement forte dans plusieurs pays où l'offre de main-d'œuvre disponible était auparavant relativement fluide et où la durée du chômage atteignait rarement un an. Les États-Unis font partie de ces pays. L'encadré 1.1 analyse, sur une période plus longue, la hausse du chômage de longue durée dans ce pays.

Le graphique 1.7 confirme aussi que le chômage de longue durée se constitue plus lentement que le chômage de courte durée au début d'une récession. De ce fait, la part des chômeurs privés d'emploi depuis au moins un an a reculé au début de la récession de 2008-09, lorsque le chômage a commencé à augmenter, mais a fini par connaître une hausse importante dans les pays où la montée du chômage a été forte et durable [voir le graphique 1.A1.2 en annexe de OCDE (2011c)]. S'agissant de la zone OCDE dans son ensemble, il existe un décalage de quatre trimestres entre le moment où le taux de chômage a commencé à augmenter et celui où l'incidence relative du chômage de longue durée (proportion de personnes sans emploi depuis un an au moins parmi l'ensemble des chômeurs) a commencé à progresser. Toutefois, ce décalage a été très variable d'un pays à l'autre et a probablement été influencé à la fois par les pratiques et institutions nationales en matière de marché du travail et par la nature du choc provoqué par la récession. En réalité, l'ampleur et la durée de la hausse du chômage induite par la récession constituent

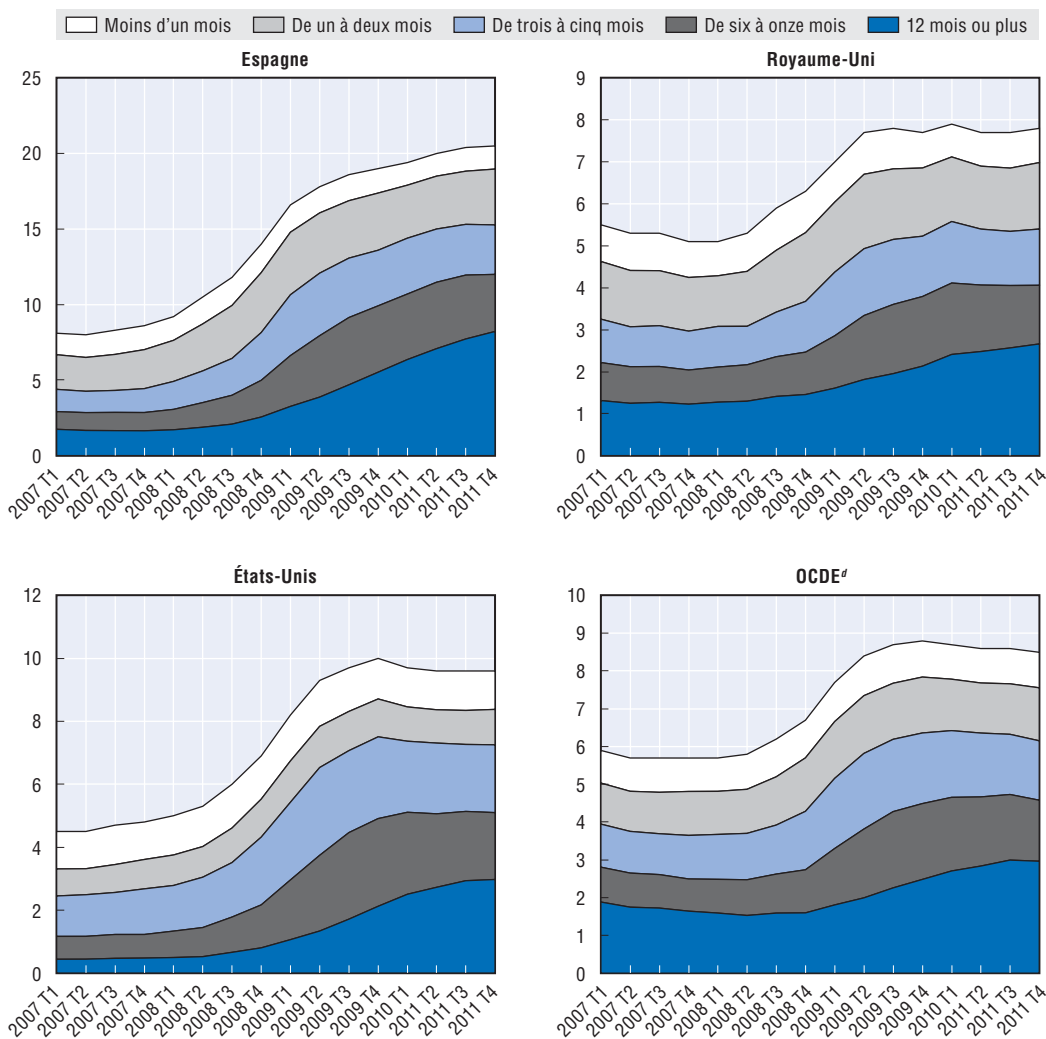
Graphique 1.7. **Évolution des taux de chômage selon la durée dans quelques pays<sup>a</sup>, 2007 T1 à 2010 T4**

Pourcentage de la population active totale<sup>b</sup>



Graphique 1.7. **Évolution des taux de chômage selon la durée dans quelques pays<sup>a</sup>, 2007 T1 à 2010 T4 (suite)**

Pourcentage de la population active totale<sup>b</sup>



- a) Le graphique 1.A1.3 figurant en annexe de OCDE (2011c) présente les résultats pour un plus grand nombre de pays.  
 b) Les séries sur le chômage par durée ne sont pas corrigées des variations saisonnières mais ont été lissées à l'aide de moyennes mobiles centrées sur trois trimestres.  
 c) Le chômage d'une durée inférieure à un mois correspond en réalité au chômage d'une durée inférieure à trois mois.  
 d) La durée de chômage pour l'OCDE est une moyenne pondérée tenant compte des pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie.

Source : Calculs effectués par l'OCDE d'après la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE pour les taux de chômage et la Base de données sur les Statistiques de la population active de l'OCDE pour le chômage par durée.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932480807>

le facteur qui a le plus influencé l'ampleur de l'accroissement du risque de chômage de longue durée puisque bon nombre des pays qui ont connu la hausse la plus forte de l'incidence relative du chômage de longue durée ont des marchés du travail sur lesquels les flux étaient élevés avant la crise<sup>16</sup>.

Après avoir montré que la récession de 2008-09 a entraîné une forte augmentation du chômage de longue durée dans certains pays et une progression plus limitée dans



### Encadré 1.1. Analyse historique de la montée spectaculaire du chômage de longue durée aux États-Unis à la suite de la « Grande récession »

La montée spectaculaire du chômage de longue durée qu'ont récemment connue les États-Unis conduit à rechercher si le pays a déjà été confronté à une telle hausse au cours du passé. Le graphique ci-après montre que l'augmentation après la crise est sans précédent au cours des dernières décennies. Même si la récession en W qui a duré de 1979 à 1982 avait entraîné une augmentation du taux de chômage total jusqu'à un niveau presque identique à celui atteint dans le sillage de la « Grande récession » (le point haut s'étant établi à 10.7 % au quatrième trimestre 1982 et à 10 % au quatrième trimestre 2009), la part des chômeurs privés d'emploi depuis un an ou plus avait atteint un niveau nettement inférieur (les points hauts s'étant établis respectivement à 14.2 et 31.4 %). Le niveau très élevé du chômage de longue durée observé actuellement s'explique, entre autres, par le fait qu'il résulte à la fois d'une hausse tendancielle sur plus longue période et de l'impact de la dernière récession. Pour isoler ce facteur tendanciel, il suffit d'examiner le point bas enregistré par le chômage de longue durée durant les phases d'expansion qui ont précédé les récessions de 1979-82, 1990-92, 2000-01 et 2007-09. Ce point bas s'est successivement établi à 3.9 %, 5.3 %, 6 % et 9.7 %, ce qui montre clairement que le risque de chômage de longue durée était orienté à la hausse. Toutefois, le niveau très élevé qu'il affiche actuellement s'explique aussi par le fait que la hausse qu'il a connue lors de la dernière récession était d'une ampleur sans précédent : la proportion de personnes ayant une durée du chômage d'un an ou plus a en effet augmenté de 21.7 points de pourcentage, soit une progression égale à plus du double de la plus forte augmentation constatée jusqu'alors en période de récession (plus de 10 points de pourcentage entre 1979 et 1983).

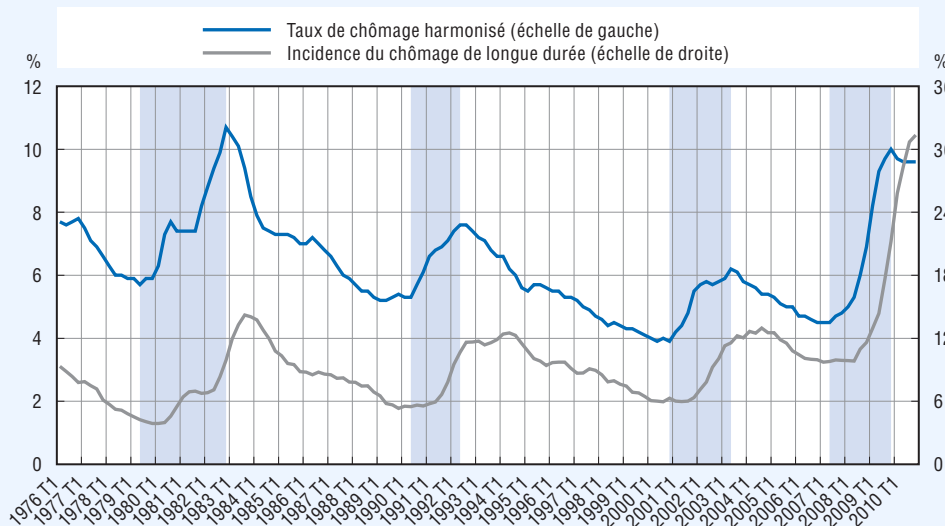
Plusieurs facteurs ont joué un rôle déterminant dans ces évolutions. S'agissant de la hausse tendancielle, il semble que le vieillissement de la population active et le renforcement des liens des femmes avec le marché du travail aient eu une influence. Ce second point est illustré par le fait que, alors que la proportion de femmes privées d'emploi depuis un an ou plus parmi les femmes au chômage était auparavant inférieure à la proportion correspondante parmi les hommes, cet écart entre les sexes s'était en grande partie comblé lorsque la dernière récession s'est amorcée, le chômage de longue durée des femmes s'établissant à 99 % de celui des hommes au début de la récession de 2007-09 contre 69 % lorsque la récession de 1979-82 a commencé (Junankar, 2011). Ce rapprochement pourrait s'expliquer par une moindre propension des femmes qui perdent leur emploi et ont des perspectives professionnelles médiocres à se retirer de la population active. Le chômage de longue durée a néanmoins continué d'augmenter plus fortement parmi les hommes que parmi les femmes durant la dernière récession, sans doute parce que les hommes sont surreprésentés dans les secteurs les plus cycliques (OCDE, 2009a).

Un certain nombre de chercheurs ont récemment analysé divers facteurs susceptibles d'expliquer la très forte hausse du chômage de longue durée qu'ont connue les États-Unis au cours de la récente récession, en particulier l'impact de l'allongement substantiel de la durée maximale d'indemnisation par l'assurance chômage. Si l'allongement de la durée d'indemnisation pendant une période de récession est une pratique courante aux États-Unis, celui qui est intervenu durant la récession de 2008-09 a été d'une ampleur beaucoup plus grande et a donc pu avoir une incidence plus forte sur le comportement de recherche d'emploi, d'autant plus qu'il était associé à plusieurs mesures visant à accroître la générosité des prestations\*. Aaronson *et al.* (2010) ont peut-être été les premiers à évaluer cet impact. S'appuyant sur des études déjà réalisées au sujet de la sensibilité de la recherche d'emploi à la durée d'indemnisation, ils ont constaté que l'allongement de la durée maximale d'indemnisation par l'assurance chômage expliquait 10 à 15 % de l'augmentation totale de la durée du chômage observée depuis juillet 2008, ce qui représente une hausse de 0.7 point de pourcentage du chômage (pour une hausse totale de 5.5 points de pourcentage). Daly *et al.* (2011) aboutissent à des estimations similaires (0.4 à 0.8 points de pourcentage). Fujita (2010) constate un impact sensiblement plus fort (1.7 point de pourcentage), mais Kroft et Notowidigdo (2011) comme Schmieder *et al.* (2011) aboutissent à un impact plus léger (0.4-0.45 point de pourcentage). Bien qu'il existe une forte incertitude au sujet de l'ampleur de l'impact de l'allongement de la durée d'indemnisation, ces

### Encadré 1.1. Analyse historique de la montée spectaculaire du chômage de longue durée aux États-Unis à la suite de la « Grande récession » (suite)

études montrent que cet allongement a contribué à l'augmentation de la durée des épisodes de chômage mais ne constitue pas le seul facteur d'explication.

#### Chômage de longue durée et taux de chômage aux États-Unis, de 1976 T1 à 2010 T4



Source : Calculs effectués par l'OCDE d'après les fichiers de base de l'enquête Current Population Survey (CPS).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481149>

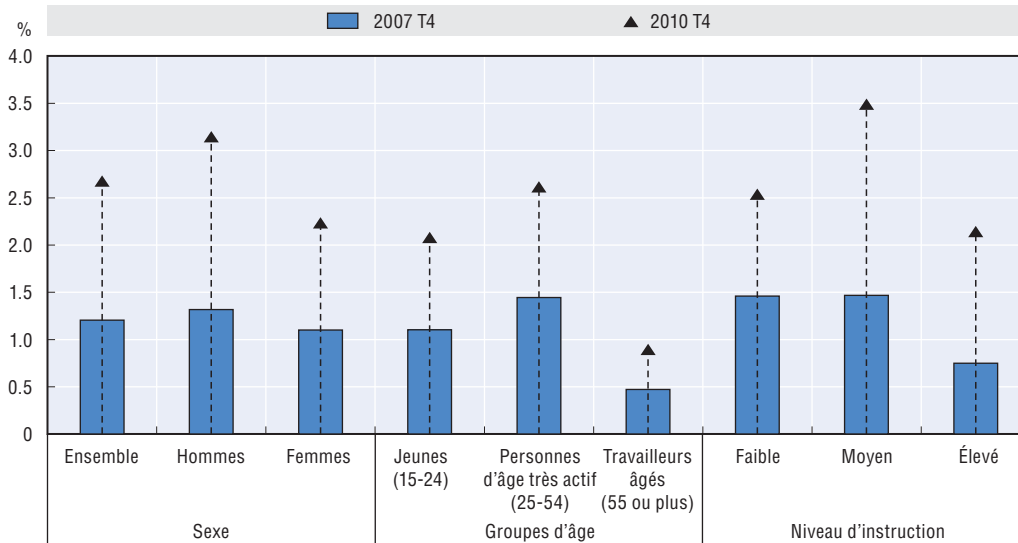
\* Aux États-Unis, la durée maximale d'indemnisation, généralement limitée à six mois, a été allongée et a atteint 99 semaines dans certains états. En outre, le montant des prestations a été temporairement revalorisé, de même que l'aide accordée en vertu de la législation fédérale COBRA à certains demandeurs d'emploi pour leur permettre de financer leurs primes d'assurance maladie. Toutefois, la plupart de ces mesures ont déjà cessé de s'appliquer (ces réformes sont examinées de façon plus précise dans la section 2).

beaucoup d'autres, il importe d'identifier les catégories professionnelles qui supportent l'essentiel de cette hausse. Le graphique 1.8 présente l'évolution de l'incidence du chômage de longue durée entre le quatrième trimestre 2007 et le quatrième trimestre 2010 au sein de la population d'âge actif et de groupes définis par le sexe, l'âge et le niveau de qualification. La part de la population d'âge actif ayant une durée du chômage d'au moins un an est passée de 1.2 à 2.7 %. L'augmentation du chômage de longue durée a été nettement plus marquée parmi les hommes que parmi les femmes (1.8 contre 1.1 point de pourcentage) et également plus forte parmi les jeunes et la population d'âge très actif (1 et 1.2 point de pourcentage respectivement) que parmi les seniors (0.4 point de pourcentage). à noter qu'elle a été particulièrement prononcée parmi les jeunes malgré la baisse sensible du taux d'activité de ce groupe d'âge et que la hausse du taux d'activité des seniors n'a pas entraîné d'augmentation du taux de chômage de longue durée. Par ailleurs, et c'est là un autre enseignement notable, le chômage de longue durée a davantage augmenté parmi les travailleurs semi-qualifiés (2 points de pourcentage) que parmi les travailleurs peu qualifiés et qualifiés.

Le graphique 1.8 offre certes un aperçu des catégories de travailleurs dont le risque de chômage de longue durée a le plus augmenté, mais il ne donne pas d'indications claires au


### Graphique 1.8. Le risque de chômage de longue durée s'est surtout accru pour les hommes, les jeunes et les travailleurs semi-qualifiés

Personnes au chômage depuis un an ou plus en pourcentage de la population d'âge actif, moyenne OCDE<sup>a</sup>



a) Moyenne pondérée pour 27 pays de l'OCDE (hors Australie, Chili, Israël, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande et Suisse).

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base des enquêtes nationales sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480826>

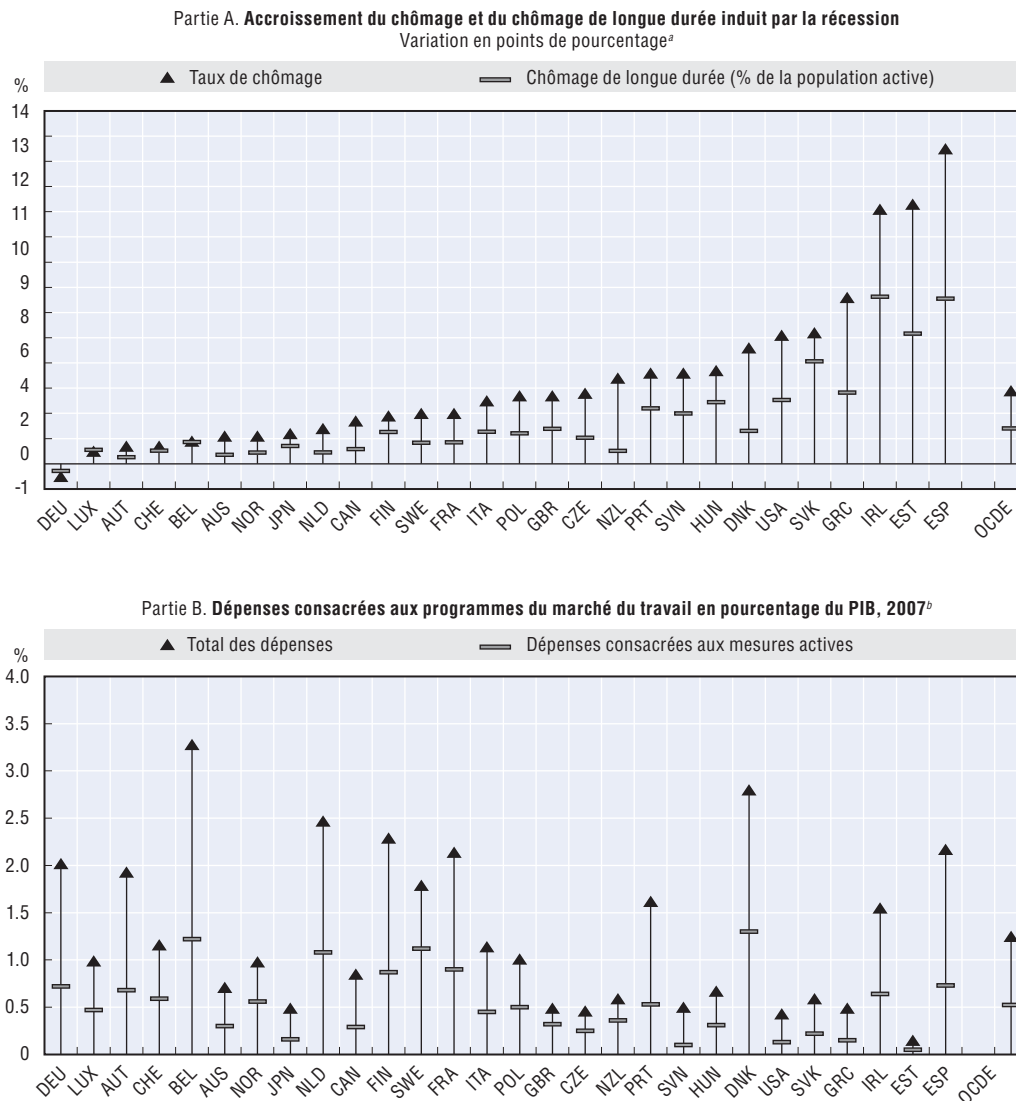
sujet du profil démographique de la population des chômeurs de longue durée, dont l'effectif est désormais plus élevé, parce qu'il ne tient pas compte des différences de taille entre les catégories étudiées. Le graphique 1.A1.4 figurant en annexe de OCDE (2011c) montre que dans la plupart des pays de l'OCDE, les hommes ont représenté la majorité des chômeurs de longue durée supplémentaires, de même que les personnes d'âge très actif et moyennement qualifiées. Toutefois, certains pays se démarquent de façon notable. Ainsi, en Espagne et en Islande, les travailleurs peu qualifiés ont représenté plus de la moitié des chômeurs de longue durée supplémentaires (ils en ont représenté 46 % en Italie).

#### **Les moyens disponibles pour aider les demandeurs d'emploi sont-ils à la hauteur du problème ?**

La section précédente a montré que le chômage, y compris de longue durée, a connu une hausse sensible dans le sillage de la récession de 2008-09, même si de fortes disparités sont observées à cet égard entre les pays de l'OCDE. Le nombre de chômeurs qui ont besoin d'aide ayant beaucoup plus augmenté dans certains pays que dans d'autres, il est utile d'examiner dans quelle mesure les pays les plus durement touchés étaient préparés lorsque la conjoncture s'est retournée. Le graphique 1.9 juxtapose les hausses récentes du chômage total et du chômage de longue durée et le niveau des dépenses publiques consacrées aux programmes actifs et passifs du marché du travail en 2007. Il en ressort notamment les constatations suivantes :

- Dans 7 des 11 pays qui ont vu leur taux de chômage augmenter plus que la moyenne OCDE, les dépenses engagées au titre des programmes du marché du travail en part du PIB ont été inférieures à la moyenne OCDE en 2007. Ces dépenses ont été particulièrement faibles dans plusieurs des pays les plus durement touchés, notamment l'Estonie, les États-Unis, la Grèce et la République slovaque (qui ont tous vu leur taux de


Graphique 1.9. **En 2007, les dépenses au titre des programmes du marché du travail ont été relativement faibles dans la plupart des pays où le chômage a ensuite fortement augmenté**



Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon l'augmentation de leur taux de chômage.

- a) Évolution entre le point le plus bas antérieur à la crise du taux de chômage trimestriel corrigé des variations saisonnières et le dernier taux disponible (en général 2010 T4). Les données sur le chômage de longue durée ne sont pas corrigées des variations saisonnières mais ont été lissées à l'aide de moyennes mobiles centrées sur trois trimestres.
- b) Les données relatives à la Grèce ne tiennent pas compte des dépenses au titre des services publics de l'emploi.

Source : Calculs effectués par l'OCDE d'après la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE pour le taux de chômage, les enquêtes nationales sur la population active pour le chômage de longue durée et la Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480845>

chômage augmenter de plus de 5 points de pourcentage et le chômage de longue durée croître fortement aussi). Toutefois, les trois autres pays où la hausse du chômage a été supérieure à 5 points de pourcentage ont consacré un budget légèrement supérieur à la moyenne aux programmes du marché du travail en 2007 (Espagne, Irlande et Portugal) et le Danemark, dont les dépenses ont été nettement supérieures à la moyenne OCDE, a vu son taux de chômage progresser de 4.6 points de pourcentage.

- Le montant moyen des dépenses montre clairement que les pays les plus durement touchés sont aussi ceux qui avaient relativement peu investi dans les programmes du marché du travail avant la crise : les 11 pays qui ont subi une hausse du chômage supérieure à la moyenne ont consacré 1.1 % du PIB aux programmes du marché du travail en moyenne, contre 1.4 % du PIB pour les 17 pays dans lesquels l'augmentation du chômage a été inférieure à la moyenne OCDE. En 2007, le budget consacré aux programmes du marché du travail a même été encore plus faible dans les six pays où le taux de chômage a augmenté de plus de 5 points, puisqu'il s'est établi à tout juste 0.9 % du PIB en moyenne. En outre, dans l'ensemble, les pays les plus durement touchés ont affecté une part plus faible du budget consacré aux programmes du marché du travail à des mesures actives que les pays dont le marché du travail a mieux résisté à la récession. La part des dépenses engagées au titre des mesures actives s'est établie à 36 % en moyenne dans les 6 pays les plus durement touchés, contre 39 % dans l'ensemble des 12 pays qui ont subi une augmentation du chômage supérieure à la moyenne et 43 % dans les pays où l'augmentation du chômage est restée inférieure à la moyenne OCDE.

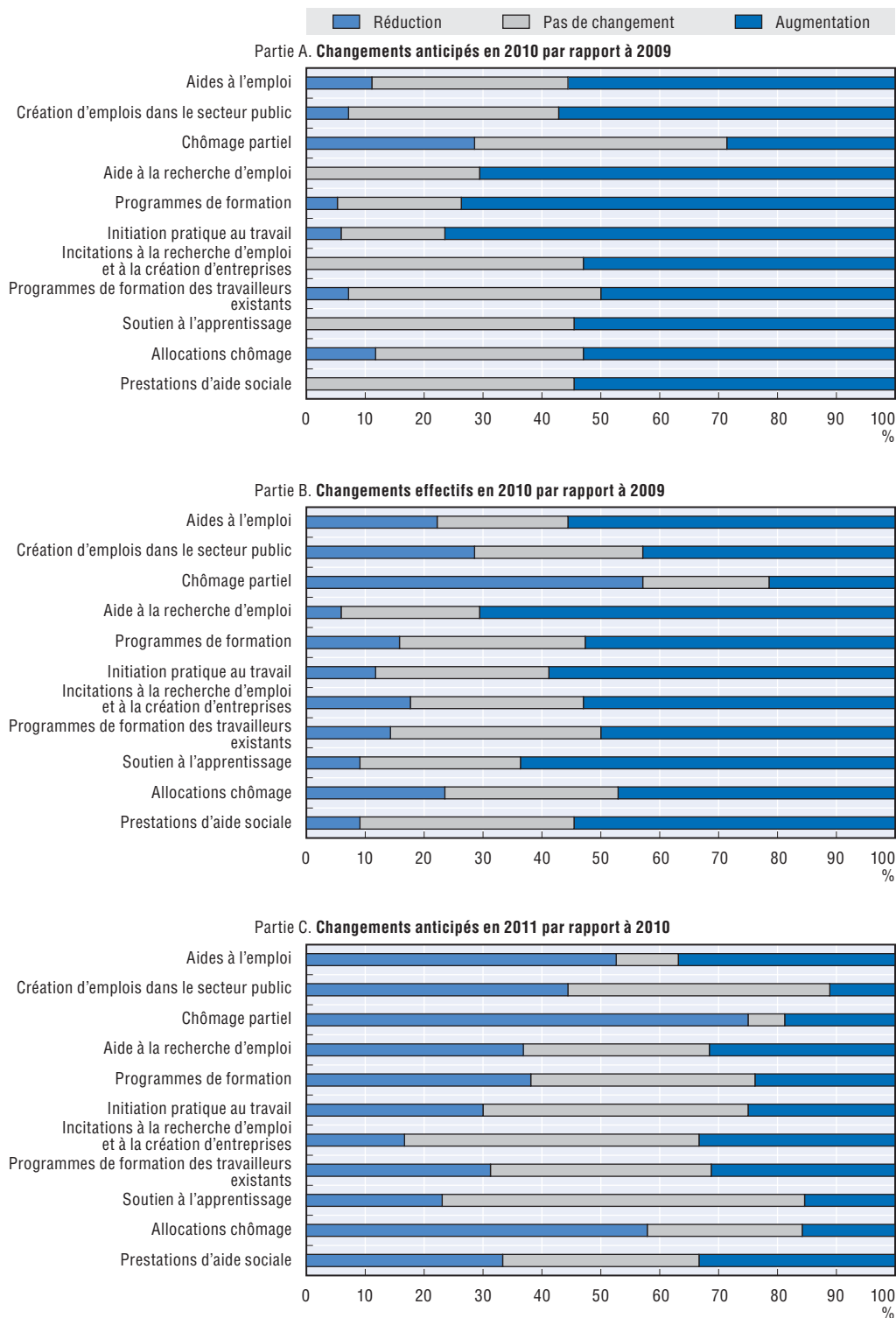
Face à ce constat, il est permis de se demander si les pays les plus durement touchés, qui, au moment où ils ont abordé la récession, investissaient relativement peu dans les programmes du marché du travail actifs comme passifs, n'ont pas eu des difficultés à renforcer ou compléter ces programmes pour faire face à la forte hausse du chômage. La suite de ce chapitre tente d'apporter des réponses à cette question, même si elle porte beaucoup plus sur les mesures passives de soutien des revenus que sur les mesures actives destinées à favoriser le retour à l'emploi, les données relatives au fonctionnement des programmes actifs durant la crise étant encore peu nombreuses<sup>17</sup>.

Début 2010, parmi les pays qui ont répondu au questionnaire de l'OCDE, rares sont ceux qui prévoyaient une diminution des ressources consacrées aux politiques du marché du travail au cours de cette année, tandis que les pays qui pronostiquaient une stabilité de ces dépenses par rapport à 2009 étaient à peu près aussi nombreux que ceux qui prévoyaient une hausse (OCDE, 2010a). Selon toute vraisemblance, ces prévisions reflétaient l'idée largement partagée selon laquelle la situation de l'emploi resterait difficile, voire continuerait de se dégrader en 2010. Elles s'expliquent aussi probablement par le fait que les nombreuses mesures de crise adoptées fin 2008 et début 2009, lorsque le chômage s'est envolé, devaient rester en vigueur (OCDE, 2009b). Les informations recueillies dans un nouveau questionnaire de l'OCDE permettent de comparer les dépenses *prévisionnelles* et celles qui ont réellement été *engagées* en 2010 (graphique 1.10, parties A et B)<sup>18</sup>. Les dépenses effectives ont finalement été inférieures aux prévisions dans un nombre considérable de pays. Il en est notamment très souvent ainsi pour les dépenses au titre des dispositifs de chômage partiel, mais aussi assez souvent pour celles engagées au titre des mesures actives et passives. Cette diminution inattendue des dépenses s'explique probablement par le fait que le chômage a moins augmenté que prévu dans certains pays et aussi par une baisse rapide du nombre de bénéficiaires de dispositifs de chômage partiel dans des pays comme l'Allemagne, où la reprise économique a été à la fois relativement rapide et relativement vigoureuse. Le fait que le nombre de bénéficiaires de dispositifs nouveaux ou existants ait été inférieur aux prévisions (ou que le déploiement des nouveaux dispositifs ait été plus lent que prévu) pourrait être un autre facteur d'explication.

S'agissant de l'avenir, bon nombre de pays prévoient, pour 2011, une stabilité ou une diminution des dépenses engagées au titre des programmes du marché du travail par rapport à leur niveau de 2010 (graphique 1.10, partie C). L'amélioration attendue de la

### Graphique 1.10. Évolution prévue et effective des ressources consacrées aux politiques du marché du travail, 2009 à 2011

En pourcentage des réponses



Source : Calculs effectués par l'OCDE sur la base des réponses au questionnaire de l'OCDE *Employment and Social Policies in the Economic Downturn and Early Recovery*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932480864>

situation de l'emploi explique probablement en grande partie qu'au moins la moitié des pays pronostiquent une diminution non négligeable des dépenses de prestations de chômage et de chômage partiel et de celles engagées au titre des aides à l'emploi et que d'autres pays, minoritaires mais relativement nombreux, prévoient une baisse de toutes les catégories de dépenses. Selon toute vraisemblance, cette diminution des dépenses s'explique aussi par le fait que les mesures temporaires adoptées pendant la crise vont cesser de s'appliquer (OCDE, 2010a) et par l'effort d'assainissement budgétaire engagé au niveau de l'administration dans son ensemble. à noter toutefois qu'un nombre considérable de pays continuent de s'attendre à une hausse des dépenses dans la plupart des domaines de la politique du marché du travail. En réalité, environ un tiers des pays qui ont répondu au questionnaire prévoient une hausse des dépenses engagées au titre des aides à l'emploi, de l'aide à la recherche d'emploi, des incitations à la recherche d'emploi et à la création d'entreprises, des programmes de formation pour les travailleurs existants et des prestations d'aide sociale en 2011. La disparité frappante entre pays au niveau de l'évolution des dépenses cette année s'explique sans nul doute par le fait que, comme expliqué précédemment, la situation de l'emploi a connu une évolution très variable et par des différences au niveau de la marge de manœuvre budgétaire disponible pour financer les dépenses au titre des programmes du marché du travail.

Cette analyse qualitative de l'évolution des ressources consacrées aux programmes du marché du travail ces dernières années témoigne de la nature contracyclique de ces dépenses mais ne permet ni d'apprécier si les mesures actives et passives ont été ou non suffisamment renforcées durant la récession de 2008-09, ni de se prononcer sur le rapport coût-efficacité des dépenses engagées<sup>19</sup>. Les sections 2 à 4 du présent chapitre analysent de façon beaucoup plus approfondie le fonctionnement des dispositifs d'indemnisation du chômage et d'aide sociale pendant la crise et tirent des conclusions préliminaires sur ceux qui se sont révélés efficaces et ceux qui ont besoin d'être améliorés dans la perspective de crises ultérieures. Il ne sera possible de réaliser une analyse similaire pour les programmes actifs que lorsque davantage de données sur les dépenses engagées et le nombre de bénéficiaires seront disponibles.

## 2. Quels filets de protection étaient en place lorsque la récession a commencé et comment ont-ils évolué ?

Les pays de l'OCDE disposent, dans leur quasi-totalité, de systèmes de protection sociale qui sont destinés à atténuer l'impact des pertes de revenu sur le niveau de vie des travailleurs et de leur famille mais dont on craint qu'ils n'aient un effet désincitatif sur l'offre de main-d'œuvre. Cette section porte sur les principales composantes du filet de protection vers lequel la population d'âge actif peut se tourner pour se procurer un revenu en cas de chômage, examinant notamment les modifications qui leur ont été apportées, en termes de structure et de générosité, en réaction à la récente récession. Les indemnités de chômage et les prestations d'aide sociale/d'assistance chômage font l'objet d'un examen approfondi, tandis que d'autres dispositifs aidant de façon non négligeable les travailleurs à affronter une récession n'entrent pas dans le champ du présent chapitre. Ainsi, les prestations liées à l'exercice d'un emploi, conçues pour faciliter la réinsertion sur le marché du travail ou apporter un soutien supplémentaire aux personnes qui travaillent déjà, notamment à celles dont la durée de travail diminue en raison de la crise, ne sont pas examinées parce qu'elles s'adressent surtout aux personnes qui occupent un emploi<sup>20</sup>. De même, les programmes actifs du marché du travail, qui ont vocation à aider les chômeurs

à retrouver un emploi et constituent un volet essentiel de la stratégie adoptée par les pouvoirs publics pour atténuer l'impact des récessions sur les travailleurs, ne sont pas analysées dans le présent chapitre (voir OCDE, 2009a, 2009b et 2010a pour un examen approfondi de ces programmes dans un contexte de récession).

Bien que les systèmes de protection sociale varient fortement en termes de structure et d'envergure d'un pays à l'autre de l'OCDE, ils comportent en principe deux grands piliers destinés à garantir une aide au revenu aux travailleurs qui perdent leur emploi et autres chômeurs : les régimes d'assurance chômage (ci-après dénommés régimes d'indemnisation du chômage) et les systèmes d'aide sociale. En outre, il existe parfois des régimes d'assistance chômage qui peuvent intervenir à la place ou en complément des régimes d'indemnisation du chômage et qui constituent souvent un pilier de niveau intermédiaire entre les piliers inférieur et supérieur. Les paragraphes qui suivent visent notamment à apprécier si les différents piliers du système de soutien des revenus en faveur des chômeurs fonctionnent efficacement lorsqu'une récession sévère entraîne une augmentation du besoin de ce type d'aide. à noter toutefois que dans quelques pays de l'OCDE, dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le système de soutien des revenus en faveur des chômeurs ne comporte qu'un pilier, si bien que les problématiques étudiées ici se posent dans des termes quelque peu différents.

Les régimes d'indemnisation du chômage constituent le premier pilier, ou pilier supérieur, du système de soutien des revenus et ont principalement deux objectifs. Le premier consiste à remplacer temporairement une fraction de la perte de revenu subie par les travailleurs qui perdent leur emploi et qui remplissent les conditions requises (objectif de lissage de la consommation), si bien que le montant des indemnités est en général lié au montant du revenu d'activité antérieur (à concurrence d'un plafond). Deuxièmement, d'un point de vue macroéconomique, les régimes d'indemnisation du chômage contribuent à soutenir la demande totale en période de ralentissement de la conjoncture parce qu'ils remplissent une fonction de stabilisateur budgétaire automatique (Chase, 2007). Ces régimes sont, par nature, très sensibles à l'évolution de la situation de l'emploi et représentent en général la première ligne de défense pour atténuer l'impact d'un tassement du marché du travail sur le niveau de vie des travailleurs qui perdent leur emploi et de leur famille. Toutefois, ils sont généralement réservés aux demandeurs d'emploi (excluant les non-salariés)<sup>21</sup> qui ont suffisamment cotisé à l'assurance chômage ou qui justifiaient d'une certaine ancienneté à la date de leur licenciement, si bien que les nouveaux arrivants sur le marché du travail, les travailleurs peu rémunérés ou temporaires et les non-salariés sont susceptibles d'être moins bien protégés (Immervoll, 2009).

La plupart des pays de l'OCDE sont aussi dotés de dispositifs de chômage partiel ou de réduction du temps de travail, parfois intégrés au régime d'indemnisation du chômage. Ces dispositifs visent à préserver l'emploi et à offrir une aide au revenu aux travailleurs dont la durée de travail a été réduite en raison de la faiblesse temporaire de la demande durant une crise touchant l'ensemble de l'économie. Dans certains pays, ils ont représenté une composante importante des solutions adoptées en réaction à la crise actuelle (c'est par exemple le cas en Allemagne, en Belgique, en Italie et au Japon). Bien qu'ils ne fassent pas partie des systèmes de soutien des revenus étudiés dans le présent chapitre, ces systèmes et leur rôle durant la récession de 2008-09 sont brièvement décrits dans l'encadré 1.2.

Le deuxième pilier, ou pilier inférieur, du système de soutien des revenus, qui s'adresse aux personnes n'ouvrant pas ou plus droit aux indemnités de chômage, est en



### Encadré 1.2. Préserver l'emploi à l'aide de dispositifs de chômage partiel

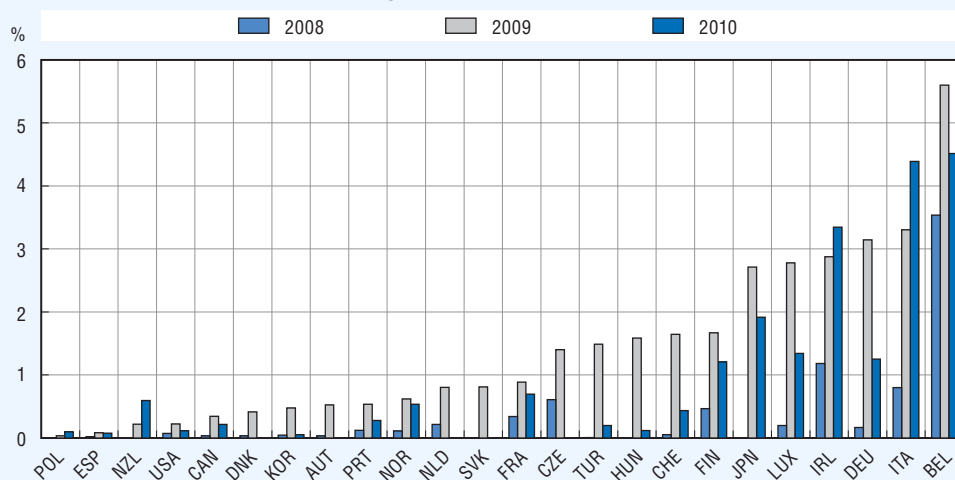
Une réduction du nombre total d'heures travaillées peut prendre la forme d'une diminution de la durée moyenne du travail par travailleur (par exemple une diminution des heures supplémentaires) et/ou d'une réduction du nombre de travailleurs (par exemple à travers des licenciements). Il peut être plus équitable et plus rentable de réduire la durée moyenne de travail par travailleur que de réduire les effectifs parce que cette solution permet : i) de partager plus équitablement le coût de l'ajustement entre les membres du personnel ; et ii) d'éviter que des facteurs transitoires ne détruisent une adéquation précieuse entre les compétences des salariés et les emplois (OCDE, 2009a). Encourager, dans la mesure du possible, les employeurs à pratiquer une politique de « rétention du personnel » durant une crise économique peut aussi alléger la charge qui pèse sur les systèmes publics de protection sociale en faveur des demandeurs d'emploi.

Pour toutes ces raisons, la plupart des pays de l'OCDE sont dotés d'un système de chômage partiel dans le cadre duquel, si certaines conditions sont remplies (par exemple en présence d'une réduction vérifiable de la demande de produits), les entreprises ou les salariés perçoivent une aide financière en contrepartie d'une réduction temporaire de la durée du travail par travailleur. Ces dispositifs ont deux objectifs. Premièrement, ils visent à préserver des emplois dans les entreprises temporairement confrontées à une faiblesse de la demande en favorisant le partage du travail. Deuxièmement, ils ont vocation à fournir une aide au revenu aux salariés dont la durée de travail est réduite en raison d'un raccourcissement de la semaine de travail ou d'une mise au chômage technique. Dans le sillage de la récente crise, des dispositifs de ce type ont été créés en Hongrie, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, en Pologne, en République slovaque et en République tchèque. Par ailleurs, de nombreux pays ont élargi la couverture ou accru la générosité des dispositifs existants ou ont assoupli les conditions d'accès ou allégé les obligations administratives afin d'encourager leur utilisation.

Comme le montre le graphique ci-après, le stock moyen de bénéficiaires d'un dispositif de chômage partiel en pourcentage de l'ensemble des salariés a nettement augmenté entre 2007 et 2009. Cette hausse a été particulièrement forte en Allemagne, en Belgique, en Italie, au Luxembourg et au Japon.

#### Taux mensuel moyen d'utilisation du chômage partiel pour quelques années

En pourcentage de l'ensemble des salariés



Note : Les pays sont classés par ordre croissant selon la proportion de salariés affiliés à un dispositif de chômage partiel en 2009.

Source : Estimations réalisées d'après des données administratives issues du questionnaire OCDE-UE et de la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481168>

### Encadré 1.2. **Préserver l'emploi à l'aide de dispositifs de chômage partiel** (suite)

Venn (2011), qui ont analysé le fonctionnement de ces systèmes au cours de cette période, démontrent qu'ils ont fortement contribué à sauver des emplois durant la crise, surtout en Allemagne et au Japon. Cependant, cet impact positif ne concerne généralement que les salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée, ce qui pourrait renforcer encore la segmentation du marché du travail entre les travailleurs.

Depuis le départ, l'un des principaux défis à relever en ce qui concerne la conception et le fonctionnement des dispositifs de chômage partiel consiste à garantir que la subvention destinée à favoriser la « rétention de main-d'œuvre » ne se transforme pas en une subvention aux salaires quasi définitive qui, en subventionnant des emplois qui ne sont plus compétitifs, empêcherait des changements structurels nécessaires. S'il n'est pas encore possible de se prononcer sur les effets à long terme des dispositifs de chômage partiel, les premières données disponibles à la suite de la récente crise indiquent que des dispositifs bien conçus sont susceptibles de contribuer fortement à réduire le nombre de personnes privées d'emploi exclusivement tributaires de l'aide au revenu durant une récession sans pour autant faire obstacle à une réallocation de la main-d'œuvre propre à permettre des gains d'efficacité. Dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données, le recours aux dispositifs de chômage partiel a commencé à régresser en 2010. À ce stade, il n'est pas possible de distinguer la part de cette diminution qui peut être attribuée à une amélioration de la situation économique de celle qui s'explique par le fait que bon nombre des entreprises et des salariés qui ont eu recours à un dispositif de chômage partiel durant la récession ont désormais atteint la durée maximale de versement de la subvention prévue par ces dispositifs (la durée médiane prévue par les régimes en place en 2009 était de 12 mois). La diminution du recours au chômage partiel observée entre 2009 et 2010 est variable selon les pays et ce recours a même continué de progresser en Italie.

principe composé de systèmes d'aide sociale qui fournissent une aide au revenu aux ménages disposant de ressources insuffisantes pour pourvoir à leurs besoins (Adema, 2006). Ces systèmes sont souvent qualifiés de dispositifs de « dernier recours » parce qu'ils viennent en général en complément des autres revenus (de source publique ou privée) qu'un individu ou un ménage a accumulés ou perçoit ou auxquels il peut prétendre. L'ouverture des droits est souvent subordonnée aux besoins spécifiques du ménage, évalués en fonction de ses conditions de vie ainsi que des ressources et du patrimoine dont il dispose. Les prestations d'aide sociale sont en général calculées de façon à garantir un niveau minimum de ressources et ne sont donc pas modulées en fonction du revenu d'activité que percevait le demandeur d'emploi. En outre, leur durée de versement n'est en principe pas expressément limitée dans le temps<sup>22</sup> mais les conditions de ressources et de patrimoine peuvent être très restrictives (Immervoll, 2009).

Par ailleurs, un certain nombre de pays sont dotés de dispositifs généralement dénommés dispositifs d'assistance chômage. En Australie et en Nouvelle-Zélande, le système de soutien des revenus en faveur des chômeurs d'âge actif est exclusivement composé d'un système d'assistance chômage soumis à condition de ressources, auquel tout individu peut avoir accès indépendamment de son expérience professionnelle dès lors qu'il remplit les conditions de ressources requises. Dans d'autres pays, le système d'assistance chômage fait office de pilier inférieur (par exemple au Royaume-Uni, en Irlande et en Allemagne) et offre souvent une aide au revenu temporaire de niveau intermédiaire aux personnes qui n'ont pas accès aux régimes d'indemnisation du chômage ou arrivent en fin de droits (c'est le cas en Espagne, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, au Portugal et en Suède) ; l'assistance chômage consiste parfois en une prolongation temporaire, éventuellement ciblée, de l'aide au revenu garantie par le

premier pilier pour les personnes qui ont épuisé leurs droits aux indemnités de chômage (Autriche, France et Grèce). Les allocations d'assistance chômage sont en principe d'un montant plus faible que les indemnités de chômage et peuvent, dans certains cas, être complétées par des prestations d'aide sociale. Elles sont en général soumises à condition de ressources et leur montant est prédéfini, si bien qu'il dépend moins du revenu d'activité antérieur que celui des indemnités de chômage. Toutefois, les critères de ressources sont très souvent moins restrictifs que ceux appliqués pour l'octroi d'allocations d'aide sociale (Immervoll, 2009). Dans l'analyse empirique présentée ci-après, les régimes d'indemnisation du chômage recouvrent les régimes d'assurance chômage/emploi ainsi que les dispositifs d'assistance chômage qui font office de pilier supérieur du système de soutien des revenus en faveur des demandeurs d'emploi et les systèmes d'aide sociale recouvrent à la fois les systèmes d'aide sociale *stricto sensu* et les dispositifs d'assistance chômage qui font office de pilier inférieur du système de soutien des revenus.

### **Régimes d'indemnisation du chômage**

Les longs épisodes de chômage peuvent avoir des répercussions très négatives sur la capacité des individus et des ménages à honorer leurs obligations financières et à conserver leur niveau de vie. Par conséquent, le montant des prestations auxquelles les chômeurs sont susceptibles de prétendre et la durée potentielle de versement de ces prestations sont deux éléments importants à prendre en compte dans l'examen de la capacité des régimes d'indemnisation du chômage à atténuer les effets de la récession sur les individus et leur famille.

Le tableau 1.1 présente, pour les individus d'âge très actif ouvrant droit aux indemnités de chômage, les taux de remplacement nets (c'est-à-dire après impôt) garantis à différentes étapes d'un épisode de chômage. Les résultats correspondent à des moyennes établies sur la base de différents niveaux de revenu d'activité et de différentes situations familiales et tiennent compte des impôts et des avantages liés à la famille en vigueur en 2009<sup>23</sup>. Ces taux de remplacement permettent d'avoir une vision synthétique de la générosité des indemnités au cours de la première année pleine de récession et, par conséquent, de l'impact de la plupart des mesures adoptées pour améliorer l'indemnisation du chômage au début de la récession, mais ne donnent pas d'indication sur les évolutions ultérieures<sup>24</sup>. En principe, c'est pendant la première année d'un épisode de chômage que l'indemnisation de la perte de revenu est la plus élevée. Dans les pays de l'OCDE, les chômeurs touchent en moyenne plus de 50 % du revenu d'activité qu'ils percevaient avant de perdre leur emploi. Dans certains pays, le montant des indemnités diminue fortement lorsque le bénéficiaire entame sa deuxième année de chômage (il devient par exemple inférieur à 10 % du dernier salaire au Luxembourg, en Italie, au Japon et en Corée). Cette baisse est principalement due à l'épuisement des droits aux indemnités de chômage temporaires et au fait que l'on suppose que le bénéficiaire n'ouvre pas droit à l'aide sociale et aux aides au logement, qui font l'objet d'une analyse spécifique ci-après. Une baisse similaire est observée dans d'autres pays au début de la troisième année de chômage (par exemple aux Pays-Bas et en Suisse) ou de la quatrième année (Suède et Islande).

Le graphique 1.11 met en évidence sur la générosité de l'indemnisation des modifications que les pays de l'OCDE ont apportées, en réponse à la crise, au montant et à la durée de versement maximale des prestations. Il présente pour 2007 et 2009 la moyenne du taux de remplacement net calculée sur les deux premières années d'un épisode de chômage. Bien que la générosité de l'indemnisation soit restée plutôt stable entre 2007

Tableau 1.1. Niveau des indemnités de chômage en fonction de la durée de l'épisode de chômage


Taux de remplacement nets à différentes étapes d'un épisode de chômage, en pourcentage, 2009<sup>a</sup>

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Moyenne sur cinq ans
Belgique	71.2	64.6	64.6	64.6	64.6	65.9
Danemark	72.6	73.4	73.4	73.4	9.7	60.5
Autriche	61.8	58.7	58.7	58.7	58.7	59.3
Irlande	58.6	58.8	58.8	58.8	58.8	58.8
Portugal	79.3	78.9	55.7	38.9	4.7	51.5
Nouvelle Zélande	50.8	50.8	50.8	50.8	50.8	50.8
Australie	49.1	49.1	49.1	49.1	49.1	49.1
Allemagne	64.9	49.4	43.3	37.1	37.1	46.4
France	67.3	67.3	30.0	30.0	30.0	44.9
Finlande	60.1	57.8	32.5	32.5	32.5	43.0
Islande <sup>b</sup>	66.9	64.4	64.4	8.9	8.9	42.7
Suède	60.9	59.7	56.5	19.4	7.7	40.9
Norvège	72.9	73.9	18.1	17.5	17.5	40.0
Espagne	67.7	63.7	23.5	23.5	12.6	38.2
Royaume-Uni	33.0	32.6	32.6	32.6	32.6	32.7
Pays-Bas	72.6	61.0	5.3	5.3	5.3	29.9
Canada	61.9	15.5	15.5	15.5	15.5	24.8
Luxembourg	85.1	9.3	9.3	9.3	9.3	24.5
Suisse	80.7	40.4	0.0	0.0	0.0	24.2
Slovénie	56.7	12.2	12.2	12.2	12.2	21.1
Hongrie	45.9	12.9	12.9	12.9	12.9	19.5
Grèce	53.2	10.1	4.4	4.4	4.4	15.3
Estonie	49.3	13.0	4.6	4.6	4.6	15.2
Pologne	44.1	7.5	7.5	7.5	7.5	14.8
République slovaque	37.9	9.0	9.0	9.0	9.0	14.8
République tchèque	29.7	8.8	8.8	8.8	8.8	13.0
États-Unis	44.9	16.5	0.0	0.0	0.0	12.3
Japon	45.5	3.0	3.0	3.0	3.0	11.5
Italie	46.7	1.6	1.6	1.6	1.6	10.6
Turquie	45.3	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1
Corée	30.4	0.6	0.6	0.6	0.6	6.6
<b>Médiane</b>	<b>58.6</b>	<b>40.4</b>	<b>15.5</b>	<b>12.9</b>	<b>9.3</b>	<b>29.9</b>

a) Les pays sont classés par ordre décroissant selon l'indicateur global de générosité (moyenne sur cinq ans). Les calculs tiennent compte des revenus en espèces (à l'exclusion, par exemple, des cotisations versées par l'employeur à l'assurance maladie ou retraite pour les travailleurs et des transferts en nature pour les chômeurs) ainsi que de l'impôt sur le revenu et de la part salariale des cotisations sociales obligatoires. L'objectif étant de déterminer le rôle des indemnités de chômage, on suppose que les familles disposant de ressources faibles ne perçoivent pas de prestations d'aide sociale ou d'aides au logement pour compléter leur revenu. Les éventuelles indemnités de licenciement ne sont pas prises en compte non plus. Les taux de remplacement nets ont été calculés pour un travailleur d'âge très actif (40 ans) ayant une carrière professionnelle « longue » et ininterrompue. Ils correspondent à des moyennes sur 12 mois, calculées en tenant compte de quatre familles types (personne seule, couples comptant un apporteur de revenu, avec et sans enfants) et de deux revenus d'activité (67 % et 100 % du salaire moyen à temps plein). Le plafonnement des prestations abaisse les taux de remplacement pour les individus qui perçoivent un salaire supérieur à la moyenne. Voir OCDE (2007a) pour de plus amples informations.

b) Pour l'Islande, le taux de remplacement net ne tient pas compte de la mesure de décembre 2010 qui a fait passer la durée d'indemnisation de trois à quatre ans avec effet rétroactif.

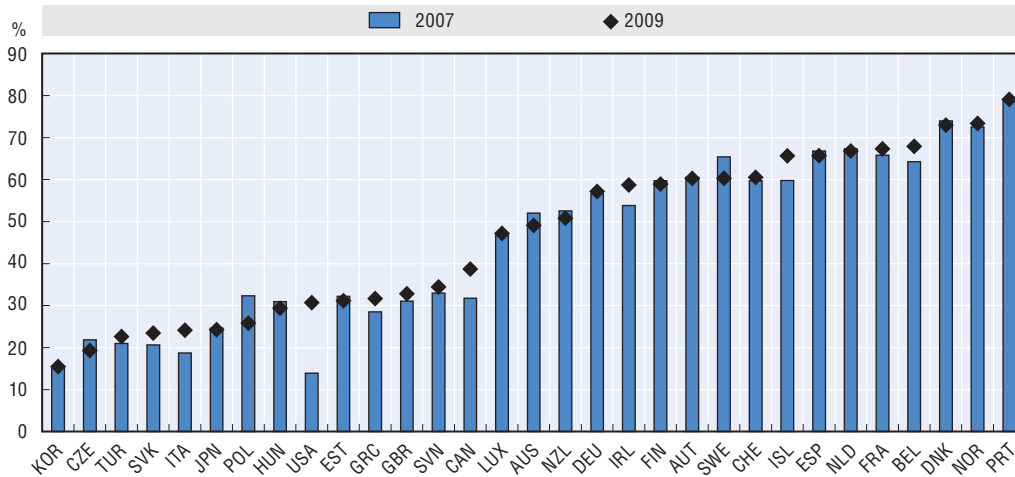
Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481947>

et 2009 dans la plupart des pays, elle a sensiblement augmenté dans certains d'entre eux, en particulier aux États-Unis. Aux États-Unis, l'allongement de la durée d'indemnisation est intervenue très rapidement et a été beaucoup plus généreux que lors des récessions

**Graphique 1.11. Impact des modifications récemment apportées au montant des prestations de chômage et à la durée d'indemnisation sur la générosité globale des régimes**


Taux de remplacement nets moyens pour un épisode de chômage de deux ans<sup>a</sup>



Note : Les pays sont classés par ordre croissant selon l'indicateur de générosité pour 2009 (moyenne sur deux ans du taux de remplacement net).

a) Les calculs tiennent compte des revenus en espèces (à l'exclusion, par exemple, des cotisations versées par l'employeur à l'assurance maladie ou retraite pour les travailleurs et des transferts en nature pour les chômeurs) ainsi que de l'impôt sur le revenu et de la part salariale des cotisations sociales obligatoires. L'objectif étant de déterminer le rôle des indemnités de chômage, on suppose que les familles disposant de ressources faibles ne perçoivent pas de prestations d'aide sociale ou d'aides au logement pour compléter leur revenu. Les éventuelles indemnités de licenciement ne sont pas prises en compte non plus. Les taux de remplacement nets ont été calculés pour un travailleur d'âge très actif (40 ans) ayant une carrière professionnelle « longue » et ininterrompue. Ils correspondent à des moyennes sur 24 mois, calculées en tenant compte de quatre familles types (personne seule, couples comptant un apporteur de revenu, avec et sans enfants) et de deux revenus d'activité (67 et 100 % du salaire moyen à temps plein). Le plafonnement des prestations abaisse les taux de remplacement pour les individus qui perçoivent un salaire supérieur à la moyenne. Voir OCDE (2007a) pour de plus amples informations.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480883>

précédentes, cette durée, qui était de 26 semaines en 2007 ayant atteint jusqu'à 99 semaines en 2009 avec des différences selon les états. La durée d'indemnisation a aussi sensiblement augmenté au Canada, où le mécanisme de prolongation automatique lié à la hausse des taux de chômage a été renforcé par une prolongation temporaire de la durée d'indemnisation de cinq semaines pour tous les travailleurs remplissant les conditions requises et une prolongation plus généreuse pour certains groupes (la prolongation peut par exemple atteindre 20 semaines pour les travailleurs de longue date)<sup>25</sup>. La prolongation des droits est principalement motivée par la volonté d'éviter que le montant des prestations de soutien des revenus perçues par les chômeurs ne diminue rapidement et radicalement à une période où il est particulièrement difficile de trouver un emploi ; elle constitue en outre un outil de relance budgétaire lorsque le chômage est élevé. Elle peut également contribuer à réduire la proportion d'actifs qui a recours à d'autres systèmes publics de soutien des revenus comportant un risque plus élevé de dépendance durable à l'égard des prestations et d'érosion des compétences, comme l'aide sociale, les prestations d'invalidité et les régimes de retraite (De Serres *et al.*, 2011 ; OCDE, 2010d).

D'autres pays ont augmenté le montant des prestations en pourcentage du salaire moyen, soit à travers une réforme officielle (Grèce, Italie, Belgique et Turquie par exemple), soit à travers l'indexation automatique des prestations (Islande et Irlande par exemple).

D'après les taux de remplacement nets présentés sur le graphique 1.11, ces hausses semblent avoir été très modestes. Une autre des réformes adoptées en réaction à la crise a consisté à assouplir les conditions d'ouverture des droits pour élargir la couverture. Ainsi, en Finlande, en France, en Israël et au Japon, la modification des conditions d'ouverture des droits a permis aux travailleurs temporaires ou occasionnels d'accéder plus facilement au pilier supérieur du système de soutien des revenus [voir le tableau 1.A1.6 figurant en annexe de OCDE (2011c) pour de plus amples informations]. Toutefois, les taux de remplacement nets présentés par le graphique 1.11 ne donnent pas d'information sur le point de savoir si ces mesures ont réellement élargi le public couvert par les régimes d'indemnisation du chômage.

### **Dispositifs d'aide sociale**

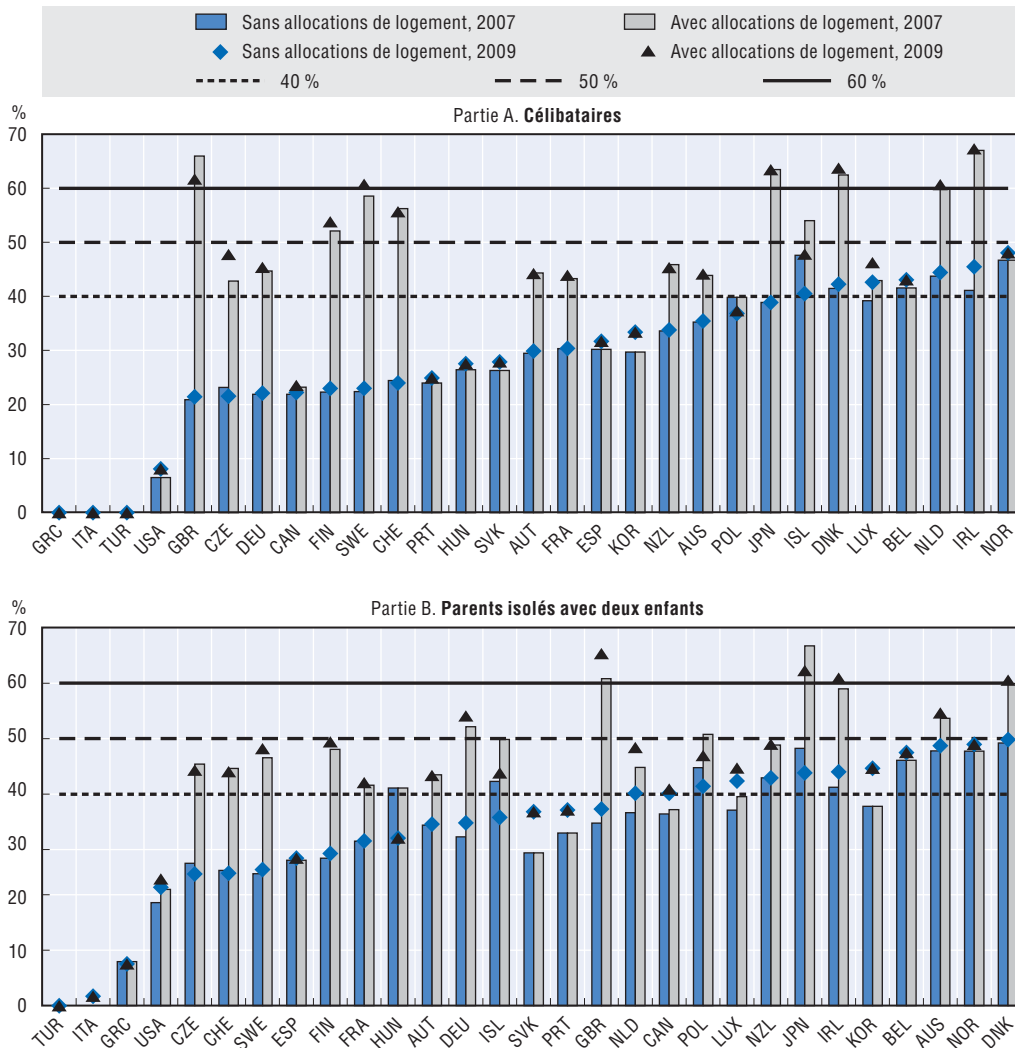
Bien qu'elle ne vise pas nécessairement spécifiquement les chômeurs, l'aide sociale peut apporter un soutien aux travailleurs qui en ont besoin parce qu'ils sont encore sans emploi après avoir épuisé leurs droits aux indemnités de chômage ou n'ouvraient pas droit à ces indemnités, même au début de leur période de chômage. Au sein de la zone OCDE, l'importance de l'aide accordée par ces dispositifs est très variable d'un pays à l'autre. Ces différences s'expliquent probablement en partie par des conceptions différentes des rôles respectifs de l'état, de l'entourage et de la famille dans l'aide aux personnes d'âge actif en difficulté. De plus, dans certains pays, les prestations d'aide sociale sont conçues pour prévenir les situations de dénuement extrême, tandis que dans d'autres, elles ont vocation à limiter l'exclusion sociale (Adema, 2006).

En période de récession, le délai dans lequel les travailleurs privés d'emploi peuvent accéder à l'aide sociale après avoir épuisé leurs droits aux indemnités de chômage peut être une source de difficulté, en particulier lorsqu'aucun autre membre du ménage ne travaille. De même, la différence entre le niveau de revenu garanti par l'aide sociale et celui garanti par les régimes d'indemnisation du chômage et le fait qu'il faille éventuellement avoir « basculé dans la pauvreté » pour pouvoir prétendre à l'aide sociale peuvent poser des problèmes.

Le graphique 1.12 présente, à des fins de comparaison, le montant de l'aide garantie par le pilier inférieur du système de soutien des revenus par rapport au revenu médian équivalent des ménages (c'est-à-dire au revenu corrigé pour neutraliser les effets de la taille du ménage) et d'autres seuils de pauvreté, correspondant à 40, 50 et 60 % du revenu médian des ménages. La générosité de l'aide sociale est évaluée séparément pour les personnes seules sans enfant et avec enfants. Le graphique montre clairement que le montant des prestations est souvent faible au regard des définitions de la pauvreté relative couramment utilisées, en particulier lorsque l'on ne tient pas compte des aides au logement. En général, il est plus faible pour les personnes seules que pour les familles monoparentales. Ainsi, hors aides au logement, le montant des prestations d'aide sociale auxquelles peut prétendre une personne seule n'excède pas 30 % du revenu médian dans environ la moitié des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose d'informations contre seulement 10 pays dans le cas des familles monoparentales. Cette situation reflète peut-être une conception générale selon laquelle les personnes seules doivent se tourner vers d'autres sources d'aide, comme leur entourage ou leur famille, lorsqu'elles ont des difficultés. Elle pourrait aussi être le résultat des efforts déployés par les pays pour atténuer les effets de la pauvreté sur les enfants. Pour les personnes qui vivent en location, les aides au logement contribuent parfois de façon importante à améliorer le niveau de vie. En

Graphique 1.12. **Revenu net des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport au revenu médian et à d'autres seuils de pauvreté<sup>a</sup>, 2007 et 2009**

En pourcentage du revenu médian des ménages



Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon le revenu net hors aides au logement en 2009.

a) Les résultats font apparaître les droits à prestations des personnes seules ne disposant d'aucune autre source de revenu. Toutes les prestations en espèces pertinentes sont prises en compte (aide sociale, prestations de parent isolé, autres prestations familiales et, selon ce qui est indiqué, aides au logement), de même que les impôts sur le revenu et les cotisations sociales le cas échéant. Pour les États-Unis, les résultats tiennent aussi compte des prestations « quasi monétaires » (programme d'aide alimentaire *Supplemental Nutrition Assistance Programme*). On suppose que les enfants ont entre quatre et six ans. Les comparaisons sont effectuées sur la base de revenus médians équivalents (l'échelle d'équivalence est la racine carrée de la taille du ménage). Le revenu médian des ménages a été calculé à partir de données se rapportant à 2005 ou à une année voisine et est exprimé en prix de 2007 et 2009.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932480902>

Grèce, en Italie et en Turquie<sup>26</sup>, l'aide sociale en faveur des chômeurs d'âge actif et de leur famille est limitée, voire inexistante, au niveau national.

Face à la récente récession, plusieurs pays ont modifié les règles régissant l'octroi et le montant des prestations d'aide sociale. Le graphique 1.12 met en évidence l'évolution, entre 2007 et 2009, du montant des prestations perçues par une personne seule et une

famille monoparentale<sup>27</sup>. Dans un certain nombre de pays, comme l'Allemagne, le Canada, la Corée, les États-Unis, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque et le Royaume-Uni, le montant des prestations a légèrement augmenté pour les familles monoparentales. Dans d'autres, comme le Japon, la Pologne et surtout la Hongrie, il a diminué entre 2007 et 2009. Le montant des prestations versées aux personnes seules est en général resté stable entre 2007 et 2009 et a augmenté légèrement en Corée, en Irlande, au Luxembourg et en République tchèque.

### 3. Les filets de protection sociale ont-ils été sensibles à la hausse du chômage durant la récession ?

Tous les pays de l'OCDE ont renforcé l'aide apportée par les deux piliers du système de soutien aux chômeurs en réponse à la récession, même si des différences sont observées dans l'ampleur de ce renforcement. Cette section présente une première analyse de cette réponse. Elle commence par un examen de l'évolution des dépenses sociales totales par rapport aux tendances historiques. Elle analyse ensuite l'évolution du nombre de bénéficiaires d'indemnités de chômage et de prestations d'aide sociale pour identifier les groupes risquant de rester à l'écart du filet de protection. Enfin, elle présente de courtes études de cas sur les États-Unis et l'Australie, dans lesquelles elle examine la façon dont les systèmes de protection sociale ont réagi à la crise au niveau des ménages, en s'attachant plus particulièrement à leur impact redistributif<sup>28</sup>.

#### **Évolution des dépenses sociales entre 2007 et 2009**

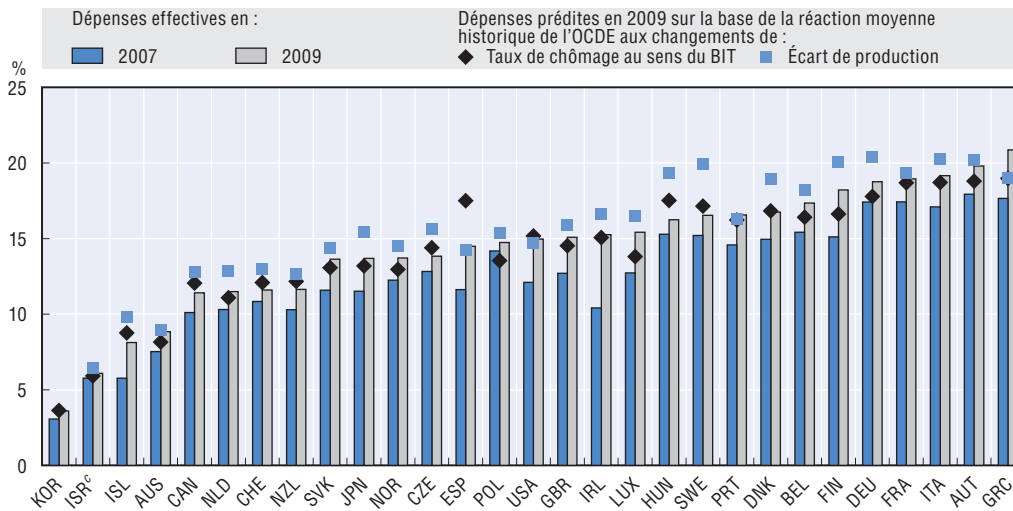
##### **Évolution par rapport aux tendances historiques**

Comme le montre le graphique 1.13, entre 2007 et 2009, les dépenses de prestations sociales<sup>29</sup> ont progressé en part du PIB dans tous les pays de l'OCDE, principalement en raison d'une augmentation du nombre de personnes remplissant les conditions requises pour bénéficier d'une aide au revenu. La hausse moyenne non pondérée s'est établie à 1.9 point de pourcentage, ce qui est non négligeable mais reflète à la fois une augmentation des dépenses publiques et une diminution du PIB. C'est en Irlande que la hausse a été la plus forte, la part des dépenses de prestations dans le PIB ayant progressé de près de 5 points de pourcentage, tandis qu'elle a augmenté de près de 3 points en Espagne, aux États-Unis, en Finlande et en Grèce. Tous ces pays à l'exception de la Finlande font aussi partie de ceux où le taux de chômage a augmenté de plus de 5 points de pourcentage.

Le graphique 1.13 présente aussi, à des fins de comparaison, l'évolution des dépenses de prestations sociales que peut laisser présager une crise de l'ampleur de celle qui est survenue, établie à l'aide d'une analyse historique de la sensibilité des dépenses de prestations sociales au cycle économique entre 1970 et 2007. Afin de mieux identifier les déterminants des dépenses sociales durant une récession, on a utilisé deux indicateurs différents pour représenter l'ampleur de la récession : i) l'augmentation du taux de chômage harmonisé et ii) la diminution de l'écart de production<sup>30</sup>. L'évolution des dépenses sociales en réaction à la hausse du chômage observée durant la récente récession est en général très proche de celle que pouvait laisser présager une analyse historique de l'élasticité moyenne dans les pays de l'OCDE. En revanche, les dépenses de prestations sociales se sont révélées beaucoup moins sensibles à la diminution de l'écart de production que ce qui aurait pu être prévu d'après les tendances historiques, le modèle de prévision simple aboutissant à une surévaluation des dépenses pour 2009 dans 24 des 28 pays étudiés<sup>31</sup>. Cette différence s'explique par la conjugaison de deux facteurs, à savoir l'impact



Graphique 1.13. **Évolution des dépenses de prestations sociales<sup>a</sup> durant la crise de 2008-09 par rapport aux tendances historiques de la sensibilité moyenne dans les pays de l'OCDE<sup>b</sup>**




Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon le montant de leurs dépenses de prestations sociales en 2009.

a) Prestations sociales versées par les administrations publiques en pourcentage du PIB.

b) Les élasticités moyennes pour l'ensemble de l'OCDE de la réaction des dépenses de prestations sociales, respectivement, au changement de taux de chômage et de l'écart de production ont été estimées par des régressions sur données de panel non équilibré sur la période 1970-2007 (voir tableau d'annexe 1.A1.7 dans OCDE, 2011c, pour plus de détails). Les valeurs prédites d'après l'écart de production ne sont pas indiquées pour la Corée parce qu'on ne dispose d'aucune donnée sur l'écart de production pour ce pays.

c) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480921>

du lien étroit entre les droits à prestations et l'évolution du taux de chômage, qui est particulièrement évident pour les dépenses d'indemnités de chômage, et le fait que dans un nombre considérable de pays de l'OCDE, la hausse du chômage induite par la récession a été étonnamment limitée (en d'autres termes, le coefficient d'Okun a affiché des valeurs historiquement faibles, voir OCDE, 2010a).

On constate de fortes disparités entre pays au niveau de ces tendances, ce qui n'est guère surprenant étant donné qu'il existe d'importantes différences entre les systèmes nationaux de protection sociale, que les pays n'ont pas tous pris autant de mesures discrétionnaires pour élargir la couverture ou accroître la générosité des prestations sociales en faveur des chômeurs et que, dans certains pays, peu nombreux, les employeurs ont licencié massivement lorsque le PIB a chuté (en particulier en Espagne et aux États-Unis) tandis que dans d'autres, plus nombreux, ils ont pratiqué une politique résolue de « rétention de la main-d'œuvre » (notamment en Allemagne et au Japon). Il est possible de dégager les profils suivants :

- L'Espagne et les États-Unis apparaissent, sur le graphique 1.13, comme les seuls pays où les dépenses sociales pronostiquées d'après la hausse du chômage sont supérieures à celles prévues d'après la diminution de l'écart de production, même si la différence est beaucoup plus importante pour l'Espagne (où le coefficient d'Okun était légèrement supérieur à 2) que pour les États-Unis (où il était légèrement supérieur à 1)<sup>32</sup>. Comme on pouvait s'y attendre, l'Espagne se distingue par des dépenses sociales beaucoup plus faibles que ce que laissait présager la hausse du chômage. Le fait qu'en Espagne, les

perdes d'emplois aient surtout concerné les travailleurs temporaires et peu qualifiés (souvent étrangers) employés dans le secteur de la construction concourt probablement à expliquer que l'augmentation des dépenses sociales ait été si faible au regard de la hausse du chômage<sup>33</sup>. La Grèce et le Portugal sont les deux seuls autres pays qui, en 2009, ont affiché des dépenses sociales supérieures à celles qui auraient pu être attendues d'après la diminution de l'écart de production. Dans ces deux pays, les emplois supprimés durant la crise ont aussi été étonnamment nombreux par rapport à la chute du PIB réel.

- Dans un nombre beaucoup plus grand de pays de l'OCDE, le budget consacré aux dépenses sociales en 2009 a été égal ou supérieur à ce que pouvait laisser présager la hausse du taux de chômage, mais il a été égal ou inférieur à ce qui pouvait être pronostiqué d'après la diminution de l'écart de production. Il en va ainsi en Allemagne, en Australie, en Autriche, en Belgique, en Finlande, en France, en Irlande, en Israël, en Italie, au Japon, au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas, en Pologne, en République slovaque et au Royaume-Uni. Il s'agit aussi en général de pays où une politique de rétention de main-d'œuvre étonnamment forte a été appliquée durant la récession, si bien que la hausse du chômage a été limitée au regard de la chute de la production.
- Quatre pays, en l'occurrence la Hongrie, l'Islande, la République tchèque et la Suède, ont dépensé nettement moins que ce qui pouvait être prévu d'après l'évolution effective à la fois du taux de chômage et de l'écart de production. Les dépenses ont également été, quoique dans une bien moindre mesure, inférieures aux prévisions réalisées sur la base de ces deux critères au Canada, au Danemark, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et en Suisse.
- La Grèce est le seul pays qui affiche des dépenses nettement plus élevées que ce qui aurait pu être prévu d'après l'évolution du taux de chômage et de l'écart de production. Le Portugal a cependant aussi légèrement dépassé les dépenses qui pouvaient être pronostiquées d'après ces deux critères.

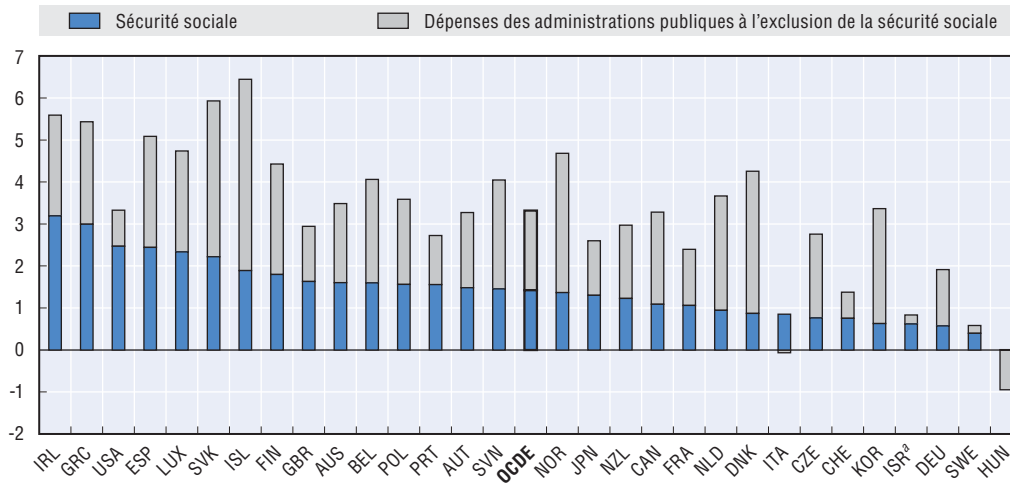
### ***Évolution des dépenses des administrations publiques par rapport à l'évolution générale du PIB***

Les précédents paragraphes portaient sur l'évolution des dépenses de prestations sociales en part du PIB. Or, l'une des limites de cet indicateur tient au fait que son augmentation peut fort bien s'expliquer par la seule diminution du PIB, sans qu'il y ait augmentation des dépenses de prestations sociales à proprement parler. Le graphique 1.14 vient donc compléter l'analyse précédente et présente l'évolution des dépenses des administrations publiques entre 2007 et 2009 en termes réels absolus<sup>34</sup>. Il distingue deux composantes : les dépenses de prestations sociales des administrations publiques et les dépenses des administrations publiques autres que les dépenses de prestations sociales. Cette décomposition est susceptible d'apporter un éclairage sur le rôle de stabilisation que joue la hausse des dépenses publiques en atténuant l'impact de la crise économique sur la demande totale<sup>35</sup>.

Dans tous les pays de l'OCDE à l'exception de la Hongrie, les dépenses des administrations publiques, dont les dépenses de prestations sociales, ont augmenté en termes réels et atténué la baisse du PIB réel entre 2007 et 2009 (Oh et Reis, 2011). Dans la plupart des pays, les dépenses réelles correspondant aux prestations sociales versées aux individus et aux ménages ont connu une hausse comprise entre 1 et 3 % du PIB de 2007 au

### Graphique 1.14. Évolution des dépenses des administrations publiques entre 2007 et 2009


Évolution réelle absolue par rapport au PIB de 2007



Note : Les pays sont classés dans l'ordre décroissant selon l'évolution des dépenses de prestations sociales.

a) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480940>

cours de la période 2007-09, tandis que les dépenses des administrations publiques en termes réels ont connu une augmentation comprise entre 2.5 et 5 %<sup>36</sup>. La hausse des dépenses de prestations sociales a représenté en moyenne environ 40 % de l'augmentation des dépenses totales des administrations publiques.

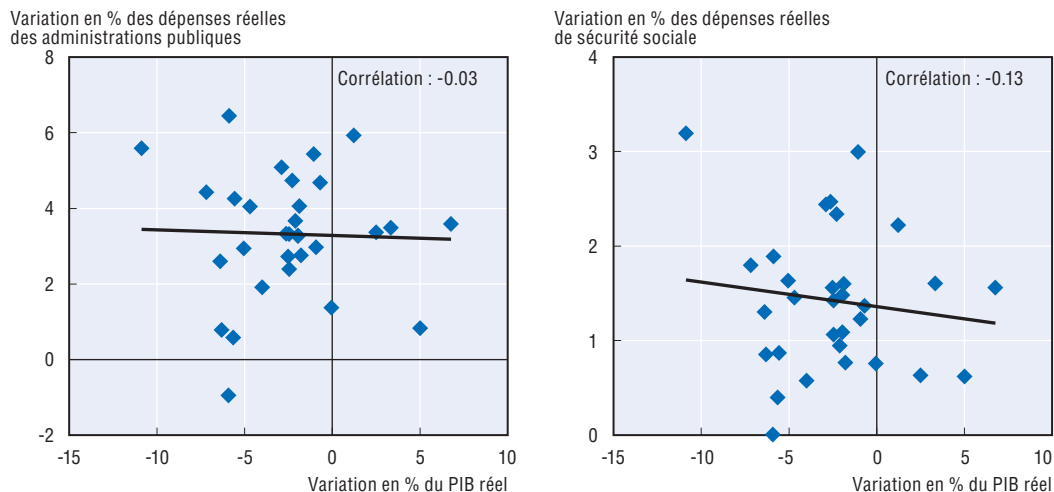
L'évolution des dépenses des administrations publiques et, en particulier, des dépenses de prestations sociales durant la crise a davantage suivi celle de la situation de l'emploi que celle du PIB. Le graphique 1.15 analyse le lien entre la hausse des dépenses des administrations publiques et des dépenses de prestations sociales des administrations publiques (par rapport au PIB de 2007) d'une part, et l'évolution du PIB réel et du nombre total d'heures travaillées d'autre part. Entre 2007 et 2009, il n'y a pas eu de corrélation significative entre l'évolution du PIB et celle des dépenses des administrations publiques ou des dépenses de prestations sociales. En revanche, il existe une corrélation statistiquement significative à -0.46 entre l'évolution du nombre total d'heures travaillées et l'augmentation des dépenses de prestations sociales. Ainsi, en moyenne dans les pays de l'OCDE, une diminution de 1 % du nombre total d'heures travaillées a entraîné un accroissement des dépenses de prestations sociales égal à environ 0.1 % du PIB antérieur à la hausse du chômage.

Ces corrélations varient selon les pays. Ainsi, dans des pays comme l'Australie, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, la Pologne par exemple, les dépenses de prestations sociales en termes réels ont connu une augmentation supérieure à la moyenne au regard de l'ampleur de l'évolution du nombre total d'heures travaillées, tandis que dans des pays comme l'Allemagne, la Hongrie, la République tchèque et la Suède, cette augmentation a été inférieure à la moyenne compte tenu de l'ampleur du choc induit par la récession sur le marché du travail. à noter toutefois qu'une variation du nombre total d'heures travaillées peut ne pas aller de pair avec une hausse des aides publiques ; il en va par exemple ainsi dans le cas où des travailleurs cessent d'effectuer des heures supplémentaires ou lorsqu'un

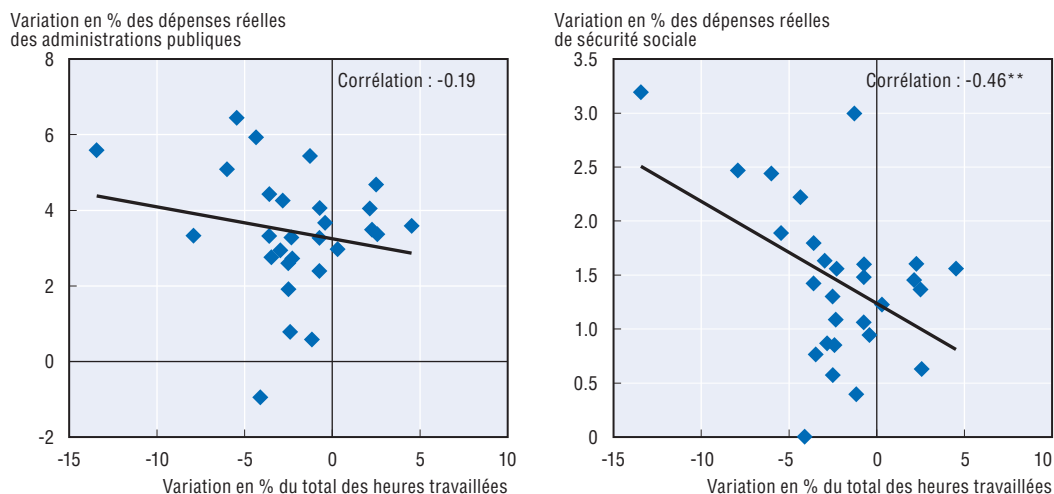
### Graphique 1.15. Sensibilité des dépenses publiques en termes réels à l'impact de la récession sur le PIB réel et le nombre total d'heures travaillées

Évolution entre 2007 et 2009, en pourcentage

#### Partie A. Réactivité des dépenses totales des administrations publiques et de sécurité sociale aux variations du PIB réel




#### Partie B. Réactivité des dépenses totales des administrations publiques et de sécurité sociale aux heures totales travaillées



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

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Statistiques de la population active de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480959>

accord de réduction du temps de travail n'entrant pas dans le champ d'application d'un dispositif de chômage partiel a été conclu entre les salariés et les employeurs<sup>37</sup>.

Au niveau macroéconomique, il ressort de cette première analyse que le soutien supplémentaire accordé aux ménages durant la récession de 2008-09 a été globalement conforme aux mesures adoptées par les pouvoirs publics lors des crises économiques antérieures pour faire face à l'évolution de la situation de l'emploi. Toutefois, l'analyse ne permet pas de déterminer qui a bénéficié de ce soutien supplémentaire, à quelle hauteur et pendant combien de temps. La partie qui suit tente d'apporter un éclairage sur ces aspects, en se concentrant plus particulièrement sur le soutien destiné aux chômeurs.

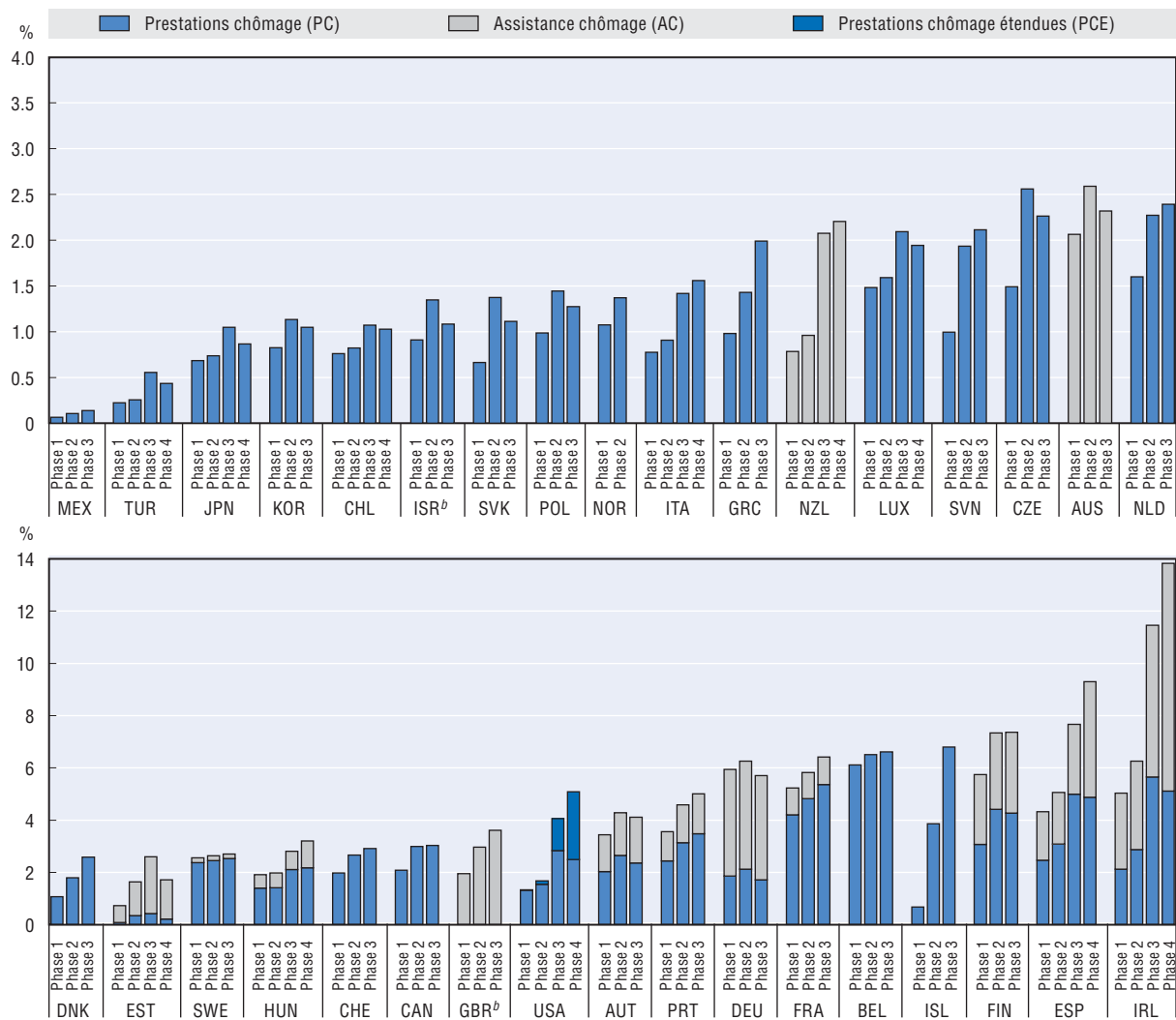
## **Prestations de chômage perçues par les demandeurs d'emploi durant la récession et au début de la reprise**

### **Augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations**

Conformément aux tendances récemment observées au niveau du montant total des transferts publics en faveur des personnes et des ménages (voir *supra*), la part des bénéficiaires de prestations de chômage dans la population d'âge actif a progressé durant la crise dans tous les pays de l'OCDE, en particulier dans ceux qui ont été frappés de plein fouet par cette « Grande récession ». Les données administratives relatives aux effectifs des régimes d'indemnisation du chômage permettent d'apprécier l'importance relative de ces effectifs et leur augmentation pendant la crise. En général, les données administratives permettent d'obtenir des informations d'actualité et exactes sur les effectifs. Le nombre de bénéficiaires de prestations de chômage a été exprimé en part de la population d'âge actif, selon la méthodologie utilisée pour calculer le « taux de dépendance à l'égard des prestations » (Immervoll *et al.*, 2004). Cet indicateur diffère du traditionnel « taux de couverture par les régimes d'indemnisation du chômage », qui rapporte le nombre de bénéficiaires de prestations de chômage au nombre total de chômeurs. Le taux de dépendance à l'égard des prestations se prête mieux à des comparaisons internationales dans la mesure où il tient compte du fait que certains régimes d'assurance chômage sont plus susceptibles que d'autres de servir des prestations à des individus non répertoriés comme des chômeurs dans les enquêtes sur la population active. Ainsi, certains régimes autorisent les bénéficiaires à cumuler prestations et emploi ou accordent des prestations aux inactifs. Dans la présente section, les dispositifs d'assistance chômage et la prolongation temporaire du droit aux indemnités de chômage sont, dans la mesure du possible, présentés séparément des régimes d'indemnisation constituant le premier pilier, ce qui permet de mettre en évidence la contribution de chacun de ces dispositifs. En outre, regrouper les données relatives aux régimes d'indemnisation et celles relatives à l'assistance chômage peut entraîner une surestimation, les chômeurs qui perçoivent à la fois des indemnités de chômage et des prestations d'assistance chômage au cours de la même année risquant d'être comptabilisés deux fois<sup>38</sup>.


Dans la majorité des pays, au début de la crise, les bénéficiaires de prestations de chômage, y compris de prestations d'assistance chômage, représentaient moins de 2 % de la population d'âge actif (graphique 1.16). Dans quelques pays, 4 à 6 % de la population d'âge actif percevaient des prestations de chômage. Parmi eux figuraient des pays qui apportent une assistance chômage à un très grand nombre de chômeurs (par exemple l'Allemagne, la Finlande, l'Irlande et, à titre temporaire, l'Espagne) et d'autres dotés de régimes d'assurance chômage plus complets couvrant des épisodes de chômage « plus longs » (comme la Belgique, la France et le Portugal). Toutefois, la part des bénéficiaires de prestations de chômage dans la population d'âge actif reflétait aussi la situation de l'emploi antérieure à la crise (par exemple la faiblesse du taux de chômage en Australie, au Danemark, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas). Le déclenchement de la crise a été suivi d'une hausse de la proportion de la population bénéficiaire de prestations de chômage dans tous les pays pour lesquels on dispose de données, mais l'ampleur de cette hausse et son évolution dans le temps varient selon les pays. Dans des pays comme l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande, où la crise et son impact sur le marché du travail ont été particulièrement longs et marqués, la proportion de la population d'âge actif

Graphique 1.16. Évolution du nombre de bénéficiaires de prestations de chômage en proportion de la population active (15-64 ans) à mesure de la progression de la crise<sup>a</sup>



Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon la valeur constatée pendant la phase 3.

- a) Les phases de la crise de l'emploi correspondent à des périodes de 12 mois, ce qui évite tout biais lié aux variations saisonnières du nombre de bénéficiaires de prestations de chômage. Les quatre phases (au maximum) qui apparaissent sur le graphique sont définies séparément pour chaque pays comme suit : la phase 1 correspond à la période de 12 mois centrée autour du point bas du taux de chômage harmonisé de l'OCDE (« début de la crise ») ; la phase 2 correspond aux 12 mois suivant le début de la crise ; la phase 3 est la période écoulée entre le 13<sup>e</sup> et le 24<sup>e</sup> mois suivant le début de la crise ; la phase 4 commence plus de deux ans après le début de la crise. Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon la proportion de bénéficiaires d'indemnités de chômage et/ou de prestations d'assistance chômage au cours de la phase 3.
- b) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. Pour le Royaume-Uni, les résultats correspondent au nombre total de bénéficiaires de l'Allocation de demandeur d'emploi (*jobseeker's Allowance*) (allocation contributive et allocation soumise à condition de ressources).

Source : Estimations réalisées par l'OCDE d'après les données administratives et les enquêtes nationales trimestrielles sur la population active. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480978>

bénéficiaire de prestations de chômage a plus que doublé<sup>39</sup>. En revanche, l'augmentation a été très limitée au Japon, au Mexique, en Pologne et en Suède, bien que la Suède ait été confrontée à une forte hausse du chômage. Dans 13 des 34 pays de l'OCDE, le nombre de bénéficiaires de prestations a déjà commencé à diminuer par rapport au sommet atteint pendant la crise mais dans la plupart des pays, il reste

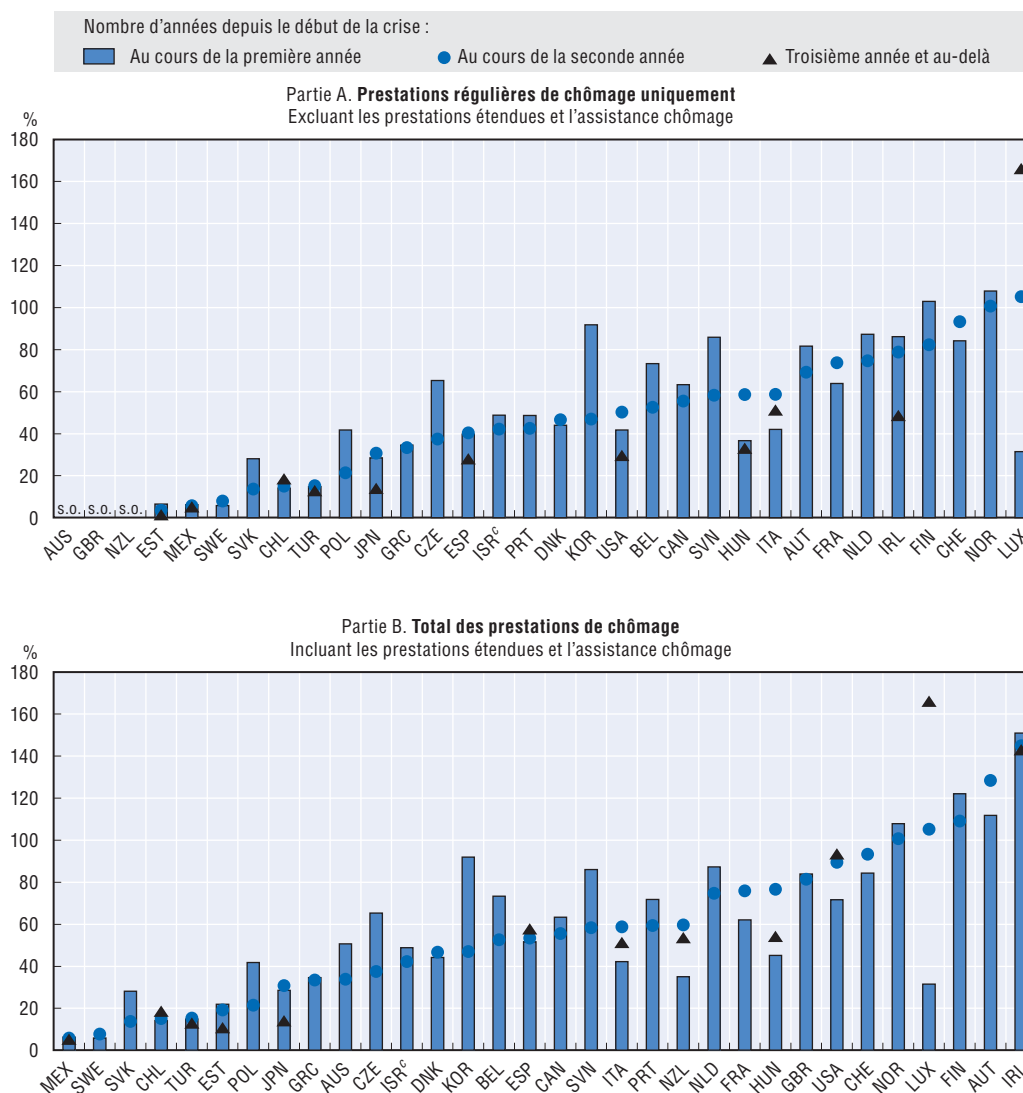
nettement plus élevé qu'avant la crise, l'Allemagne étant le seul pays où la hausse s'est totalement inversée.

Le lien entre la dégradation de la situation de l'emploi et l'augmentation du nombre de bénéficiaires est analysé plus précisément sur le graphique 1.17, qui compare l'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations de chômage et celle du nombre de chômeurs, mesurée dans les deux cas par rapport aux niveaux antérieurs à la crise<sup>40</sup>. Le graphique donne ainsi une idée approximative de la *couverture marginale*, autrement dit permet d'apprécier dans quelle mesure la hausse du nombre de bénéficiaires a suivi la progression du chômage. Il ressort de la partie A que la hausse du nombre de bénéficiaires a été inférieure à celle du nombre de chômeurs, ce qui signifie qu'une forte proportion des « nouveaux » chômeurs a été potentiellement contrainte de se tourner vers la famille ou l'entourage et/ou vers le pilier inférieur du système de soutien des revenus. Dans un certain nombre de pays, l'augmentation du nombre de bénéficiaires a été plus conforme à la hausse du chômage durant la deuxième année de la crise qu'au cours de la première. Il en va ainsi au Chili, en France, en Hongrie, au Japon, au Luxembourg et aux États-Unis dans le cadre du régime d'indemnisation du chômage « ordinaire ». Il est permis d'en déduire que les travailleurs qui ont perdu leur emploi au début de la crise (par exemple les non-salariés ou les travailleurs temporaires ou occasionnels) avaient moins de chances de justifier d'une expérience professionnelle récente suffisante pour ouvrir droit aux indemnités de chômage que ceux qui ont perdu leur emploi plus tard pendant la crise.

Le droit aux prestations de chômage étant limité dans le temps dans la plupart des pays, la coïncidence entre l'augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations et la hausse du nombre de chômeurs a eu tendance à diminuer à partir de la troisième année de la crise dans les pays où, il y a peu de temps encore, la reprise du marché du travail se faisait attendre. En Espagne, aux États-Unis et en Irlande par exemple, le marché du travail est resté déprimé pendant près de trois ans. Dans ces trois pays, l'assurance chômage « ordinaire » a cessé de suivre le rythme de l'augmentation du nombre de chômeurs lorsque la crise est entrée dans sa troisième année, ce qui signifie que de plus en plus de demandeurs d'emploi ont peut-être été privés d'aide. Il n'en reste pas moins que, comme le montre la partie B du graphique 1.17, l'allongement de la durée d'indemnisation appliqué aux États-Unis et les dispositifs d'assistance chômage en place en Espagne et en Irlande ont joué un rôle déterminant, permettant aux systèmes de soutien des revenus de faire face à l'augmentation du nombre de chômeurs au fil du temps. à noter cependant que dans un certain nombre de pays, l'augmentation de la part de la population d'âge actif qui est passée du chômage à l'inactivité à mesure que la crise a progressé peut aussi concourir à expliquer que les régimes d'assurance chômage ordinaires soient, en apparence, parvenus à faire face à la montée du chômage<sup>41</sup>. Comme pour le graphique 1.16, la prise en compte de l'assistance chômage dans le graphique 1.17 peut aussi entraîner une surestimation liée à un phénomène de double comptabilisation.

Dans le cas de l'Irlande (et de la Finlande), lorsque l'assistance chômage est prise en compte, l'augmentation du nombre de bénéficiaires devient supérieure à la hausse du chômage. Ce phénomène s'explique principalement par le fait que dans ces deux pays, les dispositifs d'assistance chômage font aussi office de pilier inférieur du système de soutien des revenus pour tous les demandeurs d'emploi et les personnes qui viennent de quitter la population active. En revanche, dans certains pays, la hausse du nombre de bénéficiaires depuis le début de la crise a représenté moins de 40 % de l'augmentation du nombre de chômeurs, en particulier lorsque le marché du travail est entré dans sa deuxième année de


Graphique 1.17. **Évolution du nombre de bénéficiaires de prestations de chômage en pourcentage de l'évolution du nombre de chômeurs<sup>a, b</sup>**



s.o. : sans objet.

- a) Évolution appréciée par rapport aux chiffres qui prévalaient au début de la crise, selon la définition donnée dans la note a) du graphique 1.16 (cf. phase 1).
- b) Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon l'évolution entre le début et la deuxième année de la crise.
- c) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Calculs effectués par l'OCDE d'après des données administratives et la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932480997>

morosité<sup>42</sup>. Il est permis d'en déduire que dans ces pays, le premier pilier du système de soutien des revenus a certes réagi à l'évolution du marché du travail mais a comparativement moins contribué à atténuer l'impact de la crise sur les demandeurs d'emploi. Cette situation pourrait s'expliquer par l'allongement de la durée moyenne des épisodes de chômage, qui est devenue supérieure à la durée d'indemnisation prévue par ces régimes (en général de 3 à 12 mois), et peut-être par une « discordance » entre le type

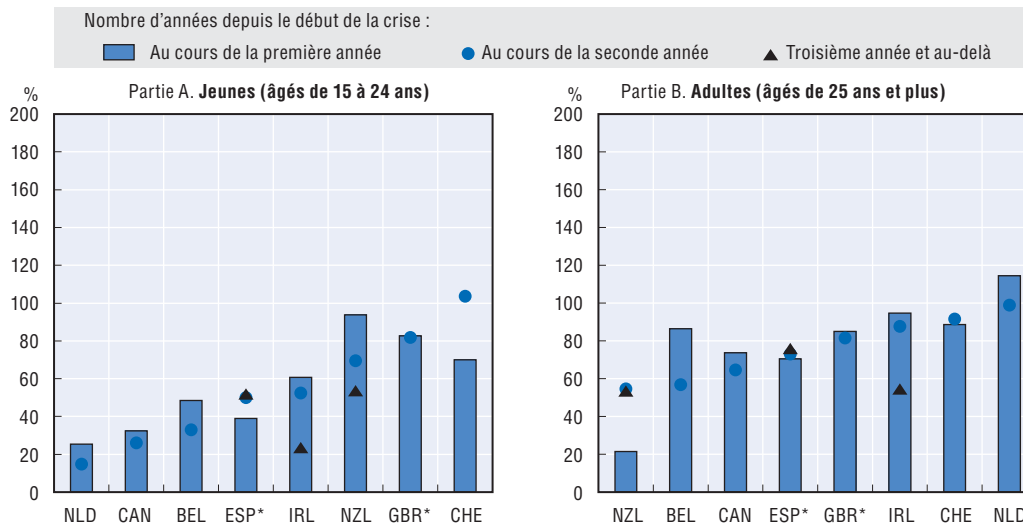


de travailleurs pouvant prétendre à ces régimes d'assurance et les travailleurs qui ont perdu leur emploi durant la récente crise.

Par exemple, la hausse du nombre de bénéficiaires par rapport à l'augmentation du nombre de chômeurs est en général plus faible pour les jeunes que pour les adultes (graphique 1.18). Cette tendance est particulièrement nette au Canada, en Espagne, en Irlande et aux Pays-Bas. En revanche, cette hausse est plus élevée pour les jeunes que pour les adultes en Nouvelle-Zélande et quasiment identique pour tous les groupes d'âge au Royaume-Uni. Ces constats reflètent probablement les caractéristiques et la structure des systèmes de prestations de chômage dans ces pays, où les prestations sont exclusivement versées par un régime d'assistance chômage sous condition de ressources, ne tenant pas compte de l'expérience professionnelle et de la situation dans l'emploi du travailleur.

Graphique 1.18. **Évolution du nombre de bénéficiaires de prestations de chômage en pourcentage de l'évolution du nombre de chômeurs, par groupe d'âge<sup>a</sup>**

Régimes d'indemnisation du chômage ordinaires  
(hors prolongation des droits et assistance chômage)



Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon l'évolution relative du nombre de bénéficiaires de prestations de chômage au cours de la seconde année.

\* Tient compte des bénéficiaires d'indemnités de chômage ou de prestations d'assistance chômage et non des bénéficiaires d'indemnités de chômage seulement.

a) Évolution appréciée par rapport aux chiffres qui prévalaient au début de la crise, selon la définition donnée dans la note a) du graphique 1.16 (cf. phase 1).

Source : Calculs effectués par l'OCDE d'après des données administratives et la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481016>

Les comparaisons entre l'augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations de chômage et celle du taux de chômage depuis le début de la crise doivent être interprétées avec prudence. Ainsi, tous les bénéficiaires de prestations ne sont pas nécessairement au chômage, certains d'entre eux étant susceptibles de cumuler des prestations de chômage et un revenu d'activité provenant d'un emploi à temps partiel ou occasionnel, tandis que d'autres peuvent tout simplement avoir quitté la population active faute de perspectives professionnelles. De même, certains jeunes chômeurs peuvent choisir de prolonger ou de reprendre des études ou une formation à plein-temps plutôt que de chercher un emploi. Il

n'en reste pas moins que les tendances récentes indiquent qu'en moyenne dans la zone OCDE, environ 40 % des individus qui ont perdu leur emploi durant la crise n'ont pas été aidés par le pilier supérieur du système de soutien des revenus. Dans la section suivante, on tente d'identifier les groupes de chômeurs susceptibles d'être davantage exposés au risque de ne pas être pris en charge par ce pilier.

### ***Personnes risquant de rester à l'écart du premier pilier du système de soutien des revenus***

Les caractéristiques démographiques et les antécédents professionnels sont des critères déterminants pour l'accès aux prestations de chômage. Pour un certain nombre de pays, il est possible d'utiliser les enquêtes sur la population active pour identifier les bénéficiaires de prestations. Les données recueillies par ces enquêtes donnent des informations sur certaines des principales caractéristiques socioéconomiques des bénéficiaires que ne fournissent habituellement pas les sources de données administratives. Elles n'en présentent pas moins des limites, en premier lieu parce qu'elles sont souvent faussées par la sous-déclaration et les erreurs de classement (Immervoll, 2004). C'est la raison pour laquelle l'analyse présentée dans la partie qui suit repose sur la répartition des bénéficiaires de prestations en fonction de diverses caractéristiques et non sur leur nombre absolu. La sous-déclaration et les erreurs de classement peuvent certes fausser aussi bien la répartition des bénéficiaires que leur nombre absolu, mais leur impact sur la répartition est souvent plus faible.

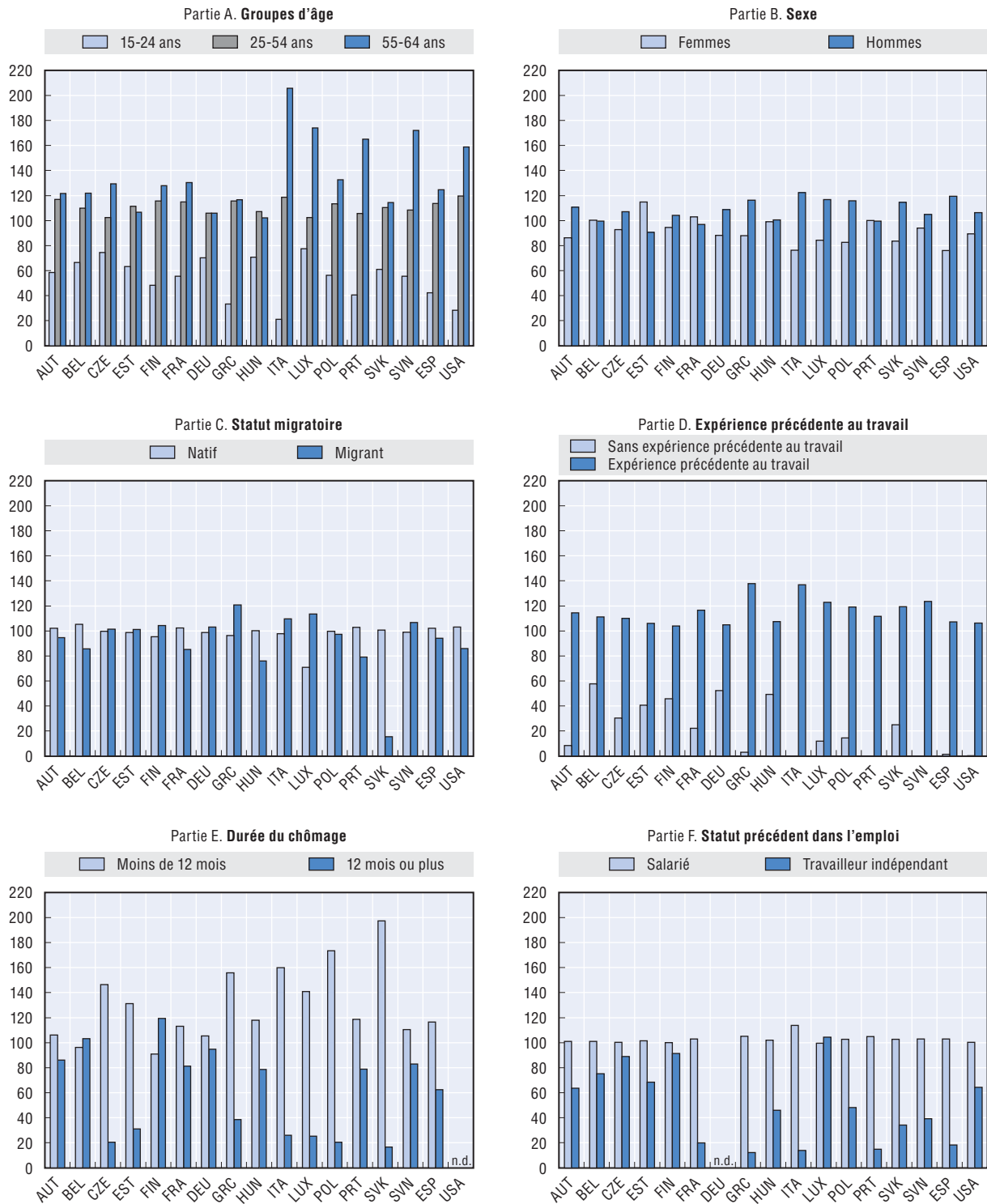
Le graphique 1.19 présente le ratio normalisé qui rapporte le nombre de bénéficiaires de prestations de chômage au nombre de chômeurs, étant entendu que le ratio moyen pour la population d'âge actif dans son ensemble est fixé à 100. Calculer ce ratio revient à calculer la probabilité qu'ont des sous-groupes de chômeurs caractérisés par certains critères démographiques et professionnels de percevoir des prestations par rapport à la moyenne. Dans cette section, la répartition des bénéficiaires de prestations est présentée par sexe, âge et statut migratoire ainsi que selon l'expérience professionnelle, la situation dans l'emploi avant la perte d'emploi et la durée du chômage.

Dans les pays de l'OCDE pour lesquels les données nécessaires sont disponibles, le ratio normalisé reflète en général la structure et les caractéristiques du pilier supérieur du système de soutien des revenus en faveur des personnes qui ont perdu leur emploi. Par exemple, les individus totalement ou partiellement en marge du marché du travail sont moins susceptibles de bénéficier d'indemnités d'assurance chômage du fait même de la façon dont les régimes d'indemnisation sont conçus. Comme le montre la partie A du graphique 1.19, dans la plupart des pays de l'OCDE, la probabilité de percevoir des prestations soumises à une condition de chômage tend à augmenter avec l'âge. Le ratio est inférieur à la moyenne pour le groupe âgé de 15 à 24 ans dans tous les pays et, dans certains pays, il peut être inférieur à la moitié du ratio moyen (par exemple en Espagne, aux États-Unis, en Grèce, en Italie et au Portugal).

Comme le montre la partie B du graphique 1.19, le ratio est nettement plus élevé pour les hommes que pour les femmes en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en Grèce, en Italie, au Luxembourg, en Pologne et en République slovaque. Ce résultat pourrait s'expliquer par la structure du marché du travail et par la nature des emplois généralement occupés par les femmes. Par exemple, il est possible que les femmes soient plus susceptibles d'occuper des emplois occasionnels, temporaires ou à temps partiel. En revanche, en Belgique, en France, en Hongrie et au Portugal, le ratio est approximativement

**Graphique 1.19. Différences entre les groupes de main-d'œuvre quant aux bénéficiaires de prestations de chômage par rapport au nombre de chômeurs déclarés en 2009**

Ratio pour l'ensemble des chômeurs = 100



n.d. : données non disponibles.

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) et de la Current Population Survey (CPS), supplément de mars.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481035>

le même pour les hommes et pour les femmes. De même, comme le montre la partie C, le nombre de bénéficiaires de prestations varie relativement peu selon le statut migratoire (sauf en République slovaque). Ce résultat pourrait être lié au fait que le statut migratoire a été déterminé en fonction du pays de naissance. Il s'ensuit que les personnes identifiées comme des migrants forment un groupe très hétérogène en termes de durée de résidence dans le pays d'accueil, de pays d'origine et de caractéristiques socioéconomiques. Or, selon une récente étude des prestations sociales dont bénéficient les migrants en Europe, il existe souvent d'importantes différences en la matière entre les migrants originaires d'un autre état membre de l'Union européenne et ceux originaires d'un pays extérieur à l'Union européenne (Barret et Maître, 2011).

En règle générale, les régimes d'indemnisation du chômage s'adressent aux chômeurs qui ont suffisamment cotisé au régime d'assurance chômage ou qui justifiaient d'une certaine durée d'activité à la date à laquelle ils ont perdu leur emploi. De ce fait, comme le montre la partie D du graphique 1.19, dans la majorité des pays pour lesquels des données sont disponibles, les chômeurs sans expérience professionnelle ont peu de chances d'ouvrir droit aux indemnités de chômage. L'Allemagne, la Belgique, l'Estonie et la Hongrie font exception à cette règle, même si la proportion de chômeurs indemnisés parmi les personnes sans expérience professionnelle reste inférieure de 40 à 60 % à la moyenne. Cette différence pourrait s'expliquer par le fait que les régimes d'assurance chômage de ces pays subordonnent l'ouverture des droits à des conditions d'expérience professionnelle moins restrictives, ainsi que par le rôle joué par les dispositifs d'assistance chômage complémentaires en faveur des personnes qui ont épuisé leurs droits aux indemnités d'assurance chômage ou qui n'y ouvriraient pas droit, même au début de leur épisode de chômage.

La proportion de chômeurs indemnisés varie aussi selon la durée d'un épisode de chômage (partie E du graphique 1.19). Dans les pays où les régimes d'assurance chômage couvrent des épisodes comparativement « plus longs », comme l'Autriche la Belgique, la France, le Portugal et la Slovénie (pour les seniors), être au chômage pendant plus d'un an n'entraîne pas de diminution sensible de la probabilité d'ouvrir droit à des indemnités de chômage. Au contraire, dans les pays où les régimes d'assurance chômage prévoient des durées d'indemnisation plus courtes, comme l'Estonie, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne, la probabilité de percevoir des indemnités est faible à partir de la deuxième année de chômage.

De même, la situation dans l'emploi antérieure à la période de chômage a une incidence sur la probabilité d'ouvrir droit à des indemnités de chômage. Comme le montre la partie F du graphique 1.19, les salariés ont généralement plus de chances d'être indemnisés que les non-salariés, en particulier en Espagne, en France, en Grèce, en Italie et au Portugal<sup>43</sup>. Dans un certain nombre de pays, les travailleurs non salariés n'ont pas accès aux régimes d'indemnisation du chômage pour des raisons à la fois théoriques et pratiques, notamment en raison de la difficulté à distinguer les périodes de travail des périodes de chômage et à établir les raisons de la cessation d'activité (O'Leary et Wandner, 1997). Il en va par exemple ainsi au Canada (sauf pour les pêcheurs indépendants), en Corée, aux États-Unis, en Grèce, en France, en Israël, en Italie, au Japon, en Norvège, au Portugal et en Suisse. Ailleurs, par exemple en Finlande, en Hongrie, en République slovaque, en République tchèque, en Slovénie et en Suède, les travailleurs non salariés ont la faculté de s'affilier au régime public d'assurance chômage à titre volontaire s'ils remplissent certaines conditions. Enfin, les dispositifs d'assistance chômage destinés à aider – temporairement ou pour une durée indéterminée – les personnes exclues du bénéfice des indemnités de chômage dès le début de leur épisode de chômage sont parfois

accessibles aux chômeurs qui étaient auparavant travailleurs non salariés. Ces dispositifs sont en place en Allemagne, en Australie, en Espagne, en Estonie, en Irlande, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et en Suède.

Selon ces premières constatations, il est possible qu'une proportion non négligeable de chômeurs n'ait pas bénéficié du premier pilier du système de soutien des revenus et ait dû se tourner vers le pilier inférieur (l'aide sociale) lorsque les ménages dans lesquels ils vivaient n'avaient pas suffisamment de revenus d'autres sources, tels que le revenu d'activité d'un autre adulte membre du ménage. Les individus concernés sont disproportionnellement des personnes jeunes, qui ne justifient d'aucune expérience professionnelle ou ont une expérience limitée ou qui ont été au chômage relativement longtemps. Le fait qu'ils n'aient pas accès aux indemnités de chômage ne signifie pas nécessairement qu'ils soient contraints de se tourner vers le pilier inférieur du système de soutien des revenus, les ménages pouvant mettre en œuvre des stratégies d'adaptation pour atténuer les conséquences d'une perte de revenu temporaire. Toutefois, un certain nombre de personnes ont l'aide sociale pour unique ou principale source de revenu, à tout le moins pendant un certain temps. La partie suivante porte sur les ménages en situation de précarité, plus susceptibles d'avoir eu à se tourner vers le pilier inférieur du système de soutien des revenus, et examine dans quelle mesure ces différences de degré de précarité coïncident avec l'évolution récente des effectifs des bénéficiaires de l'aide sociale.

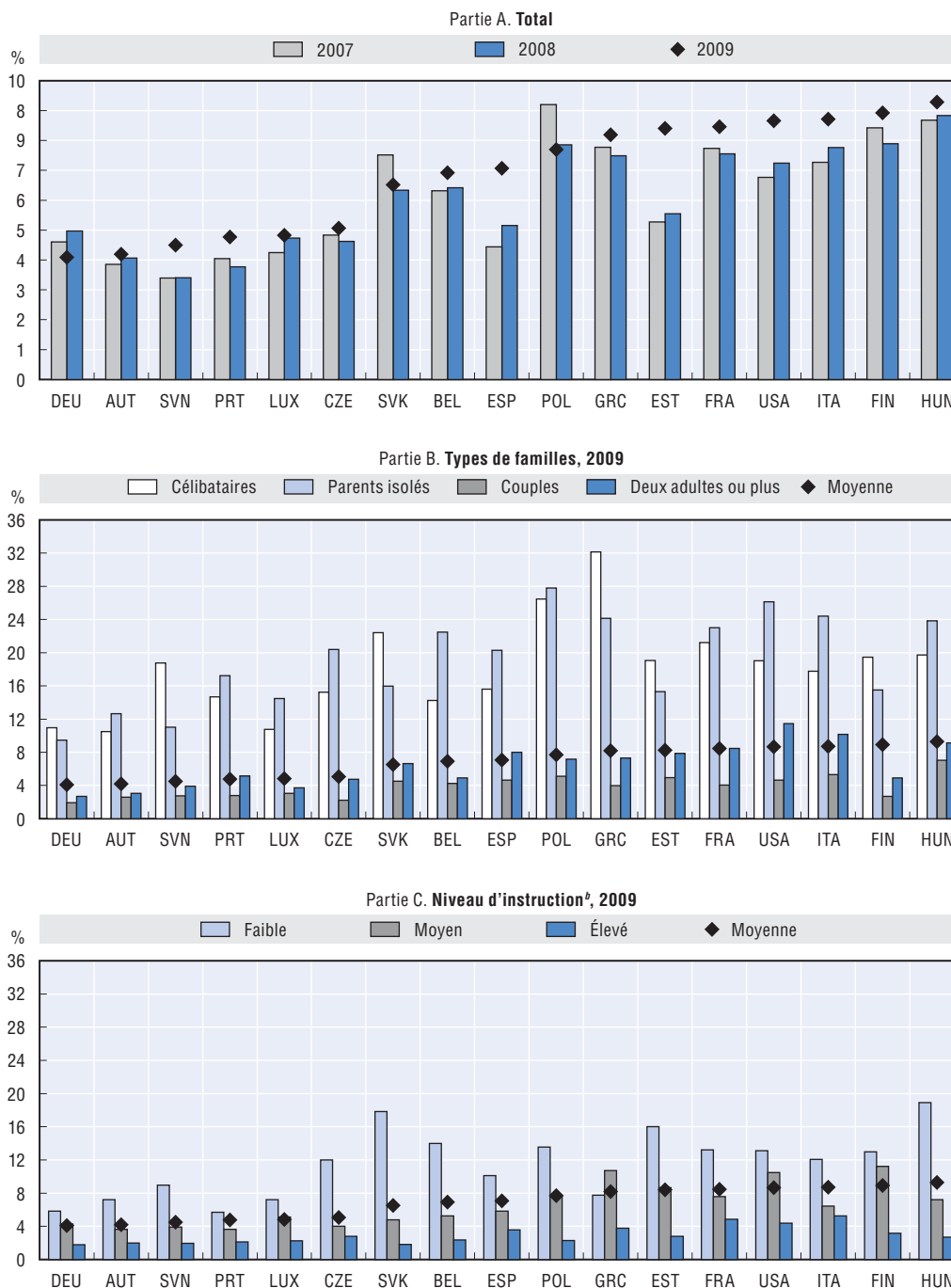
### ***Évolution récente des effectifs de l'aide sociale***

Par nature, l'aide apportée dans le cadre du premier pilier est axée sur la compensation de la perte de revenu de la personne qui a perdu son emploi plutôt que sur la situation du ménage et de la famille. À l'inverse, l'aide apportée aux chômeurs par le dernier pilier pendant une récession est axée sur la situation familiale de la personne privée d'emploi et tient compte du fait qu'en principe, une famille partage ses ressources. L'aide apportée par la famille peut revêtir de multiples formes, telles que, pour les jeunes au chômage, un retour au domicile parental ou, dans les autres cas, la vie commune avec un conjoint qui a encore un emploi (OCDE, 2011b). L'ampleur des difficultés causées par la perte de revenu peut donc varier de façon non négligeable d'un individu à l'autre et les dispositifs d'aide sociale sont conçus pour que ces différences soient prises en compte dans l'examen des droits.

De ce fait et parce qu'il applique des conditions de ressources restrictives (de revenu et de patrimoine par exemple), le pilier inférieur du système de soutien des revenus est en principe moins sensible que le pilier supérieur à l'évolution de la situation du marché de l'emploi. Par exemple, en raison des règles de ciblage appliquées, les chômeurs doivent généralement puiser dans leur épargne et, dans certains cas, vendre une partie de leurs actifs non financiers avant de pouvoir prétendre à l'aide sociale. En outre, l'ouverture des droits dépend en principe de la situation professionnelle et des revenus des autres membres du ménage. C'est pourquoi les effectifs de l'aide sociale sont surtout sensibles à l'évolution du nombre de personnes non bénéficiaires d'indemnités de chômage vivant dans un foyer dont aucun membre ne travaille<sup>44</sup>.

Comme le montre la partie A du graphique 1.20, dans la plupart des pays, la proportion d'inactifs ou de chômeurs qui ne perçoivent pas d'indemnités de chômage et qui vivent dans des ménages dont aucun membre ne travaille était plus élevée en 2009 qu'en 2007 et en 2008. Cette augmentation a été particulièrement forte en Espagne, en Estonie et aux États-Unis, ce qui s'explique principalement par l'ampleur et la durée de la crise dans ces pays. Parmi les

Graphique 1.20. **Proportion d'individus d'âge actif<sup>a</sup> vivant dans un ménage dont aucun membre ne travaille et ne percevant pas d'indemnités de chômage**



Note : Les pays sont classés par ordre croissant selon la proportion en 2009.

- a) Pour les besoins de ce graphique, les individus d'âge actif sont définis comme les personnes de 15 à 54 ans parce qu'une part non négligeable des personnes sans emploi âgées de 55 à 64 ans sont retraitées.
- b) Le niveau de qualification « faible » est un niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire ; le niveau « moyen » correspond au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et le niveau « élevé » à un niveau supérieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) et de la Current Population Survey (CPS), supplément de mars.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481054>

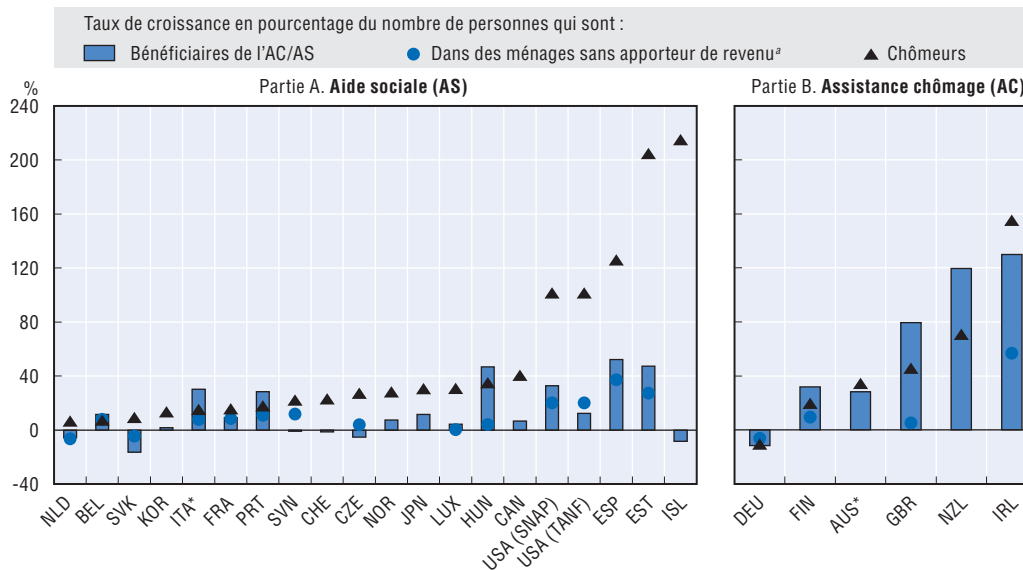
types de familles étudiés dans la partie B, ce sont les individus qui vivent en couple qui ont le moins de risques de vivre dans un ménage dont aucun membre ne travaille et ne perçoit des indemnités de chômage. Ce résultat reflète le rôle de stabilisation du revenu des ménages joué par les couples comptant deux apporteurs de revenu lorsque le chômage augmente durant une récession. La croissance continue du taux d'activité des femmes ces dernières décennies et la bonne tenue de ce taux durant les crises économiques a bien souvent accru la capacité des familles à amortir les effets des pertes de revenu (OCDE, 2001b). Les ménages ne comptant qu'un adulte, qu'il s'agisse de personnes seules ou de familles monoparentales, ont en principe trois à quatre fois plus de risques de voir leur situation financière se précariser lorsqu'ils ne travaillent pas. La raison en est qu'ils sont moins en mesure d'atténuer la perte de revenu liée au chômage, par exemple en se reposant temporairement sur le revenu du conjoint ou d'un parent durant un épisode de chômage, et ont par conséquent plus de risques de devoir se tourner vers le pilier inférieur du système de soutien des revenus.

De même, la proportion d'individus qui vivent dans des ménages dont aucun membre ne travaille et qui ne perçoivent pas d'indemnités de chômage est plus forte parmi les personnes peu qualifiées (partie C). Peut-être faut-il en déduire que ces individus se heurtent à des obstacles supplémentaires lorsqu'ils veulent accéder au marché du travail et ont davantage de probabilités d'occuper des emplois précaires (occasionnels, temporaires ou à temps partiel par exemple), souvent plus sensibles à l'évolution de la conjoncture économique, si bien qu'ils risquent davantage de ne pas pouvoir être indemnisés dans le cadre du premier pilier.

Une analyse simple comparant l'évolution des effectifs de l'aide sociale au cours de la période 2007-09 à l'augmentation du nombre de personnes d'âge actif vivant dans des ménages dont aucun membre ne travaille et ne percevant ni indemnités de chômage ni prestations d'assistance chômage montre que les dispositifs d'aide sociale concourent de façon non négligeable à aider les chômeurs les plus fragiles mais ne parviennent à toucher qu'une faible proportion du groupe plus important que forment les chômeurs en période de récession (graphique 1.21, partie A). Il n'est toutefois pas possible de tirer des conclusions trop affirmatives parce que l'on ne dispose de données que jusqu'à fin 2009, date à laquelle la capacité de l'aide sociale à compléter efficacement les régimes d'indemnisation du chômage n'avait pas encore été pleinement testée dans la majorité des pays. Même en 2009, dans plusieurs de ces pays, dont les États-Unis (pour le *Temporary Assistance for Needy Families*, programme d'aide temporaire aux familles en difficulté) et la République tchèque, la croissance des effectifs de l'aide sociale a été sensiblement inférieure à l'augmentation du nombre de personnes potentiellement non bénéficiaires d'indemnités de chômage vivant dans des ménages dont aucun membre ne travaille. Ce constat pourrait s'expliquer par l'application de conditions d'accès à l'aide sociale particulièrement restrictives. Au contraire, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en Espagne, en Estonie, en Hongrie, en Italie et au Portugal et le nombre de bénéficiaires de bons d'alimentation (*Food Stamps*) aux États-Unis a connu une croissance supérieure à l'augmentation du nombre d'individus d'âge actif ne percevant pas d'indemnités de chômage et vivant dans des ménages dont aucun membre ne travaille. Cette situation pourrait s'expliquer par l'application de conditions de ressources moins restrictives (par exemple l'application d'un plafond de patrimoine plus élevé ou l'absence de plafond) et par le fait que la crise a eu un impact plus fort sur les chômeurs et leur famille.

Des données similaires relatives aux bénéficiaires de prestations d'assistance chômage sont présentées dans la partie B du graphique 1.21, mais seulement pour six pays. Dans ces pays, l'évolution des effectifs de l'assistance chômage a été plus conforme à celle du nombre de chômeurs qu'à celle du nombre d'adultes vivant dans des ménages dont aucun membre

**Graphique 1.21. Évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale/assistance chômage en pourcentage de l'évolution du nombre de personnes d'âge actif vivant dans un ménage dont aucun membre ne travaille et du nombre de chômeurs dans quelques pays, 2007-09**



Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon le taux de croissance du chômage.

AS : aide sociale ; SNAP : *Supplemental Nutrition Assistance Programme* (programme supplémentaire d'aide alimentaire, a remplacé le programme de bons d'alimentation *Food Stamps*) ; TANF : *Temporary Assistance for Needy Families* (programme d'aide temporaire aux familles en difficulté) ; AC : assistance chômage ; IC : indemnités d'assurance chômage.

\* La comparaison porte sur 2008 et 2009 pour l'Australie et l'Italie.

a) La croissance du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale présentée dans la partie A est comparée à l'augmentation du nombre de personnes d'âge actif (15-54 ans) non bénéficiaires de prestations d'assurance/d'assistance chômage et vivant dans un ménage dont aucun membre ne travaille et la croissance du nombre de bénéficiaires de l'assistance chômage présentée dans la partie B est comparée à la croissance du nombre total de personnes d'âge actif (15-54 ans) vivant dans un ménage dont aucun membre ne travaille.

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base de données communiquées par les administrations nationales, de l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) et de la *Current Population Survey* (CPS), supplément de mars, pour les données sur les ménages sans apporteur de revenu et de la Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE pour les taux de chômage harmonisés.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481073>

ne travaille. Il s'agit là de résultats logiques étant donné que les conditions de ressources régissant l'accès à l'assistance chômage sont généralement moins restrictives que celles appliquées à l'aide sociale, si bien que comparativement à l'aide sociale, l'assistance chômage n'est pas aussi strictement réservée aux ménages les plus défavorisés. Il s'ensuit que les dispositifs d'assistance chômage couvrent plus largement le groupe plus important que forment les chômeurs durant une récession que ne le fait l'aide sociale. Selon toute vraisemblance, ces différences sont aussi dues à la proportion relativement forte de personnes qui ne font pas valoir leurs droits à l'aide sociale, qui s'explique elle-même par le sentiment de stigmatisation associé au bénéfice de l'aide sociale et par des pratiques administratives parfois jugées trop intrusives (Bargain et al., 2010).

Cette analyse confirme que le pilier inférieur du système de soutien des revenus vise en général les chômeurs les plus fragiles. En dehors des périodes de récession, ce mode de répartition des prestations peut sembler souhaitable ou optimal parce qu'il permet de garantir que les prestations profitent effectivement aux ménages les plus défavorisés sur le plan économique et limite le risque de dépendance à l'égard des prestations. Toutefois, si le ciblage du pilier inférieur du système de soutien des revenus est trop restrictif, de plus en plus de



ménages frappés par la crise risquent de se retrouver sans soutien ou de ne bénéficier que d'un soutien limité en cas de réduction inattendue de leurs revenus durant une période de récession marquée par une forte montée du chômage de longue durée. Selon toute vraisemblance, ce sont les ménages sans enfant qui sont les plus exposés à ce risque et ceux qui vivent dans des pays où les régimes d'indemnisation du chômage qui constituent le premier pilier ont une couverture relativement faible ou prévoient des durées d'indemnisation courtes. En plus de poser des problèmes d'équité, un système d'aide sociale trop peu sensible à l'évolution de la situation de l'emploi accroît le risque de voir les chômeurs de longue durée se tourner, en cas de récession grave, vers d'autres prestations de remplacement du revenu caractérisées, à l'instar des prestations d'invalidité (voir encadré 1.3), par des taux de sortie très faibles même lorsque la situation de l'emploi est satisfaisante.

### Encadré 1.3. Incidence de la crise sur l'évolution récente du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité

Les prestations d'invalidité constituent un volet important du système de protection sociale en faveur de la population d'âge actif mais sont censées apporter une solution, non aux difficultés professionnelles résultant d'une crise économique, mais aux problèmes de santé. Dans les pays de l'OCDE, en moyenne, environ 6 % de la population âgée de 20 à 65 ans bénéficiaient de prestations d'invalidité en 2007, ce qui représentait un coût de 1.2% du PIB, soit un budget environ deux fois plus élevé que celui consacré aux prestations de chômage avant la crise (OCDE, 2010d). Étant donné l'importance de ce budget et le niveau très faible des taux de sortie du système de prestations d'invalidité, il est important de ne pas assouplir le critère médical d'accès à ces prestations en réponse à une augmentation du chômage induite par une récession.

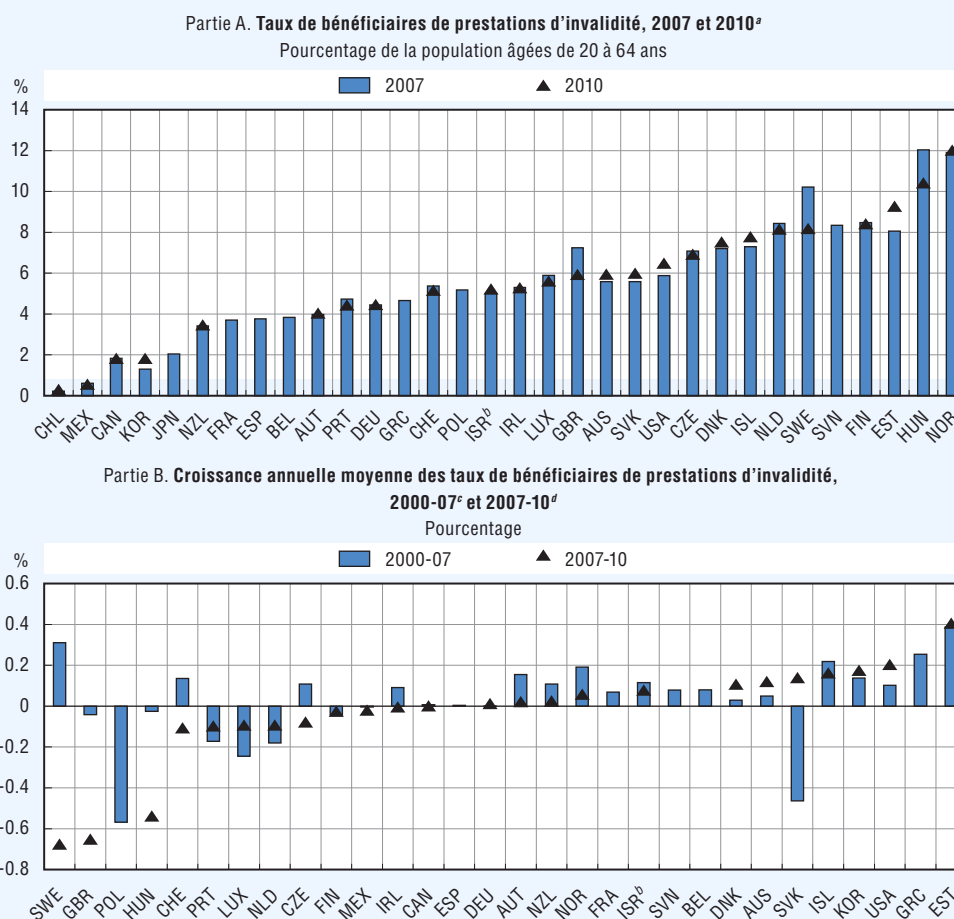
Dans un certain nombre de pays, au cours des précédentes récessions, les taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité ont augmenté dans le sillage de la hausse du chômage parce que le régime d'indemnisation de l'invalidité faisait, dans une certaine mesure, office de solution de remplacement des indemnités de chômage, en particulier pour les chômeurs de longue durée (Rupp et Stapleton, 1996 ; Autor et Duggan, 2003 ; Bratsberg *et al.*, 2010). L'expérience prouve également que les bénéficiaires de prestations d'invalidité sont beaucoup moins susceptibles de recommencer à travailler, même une fois que la reprise est bien engagée, que les bénéficiaires d'indemnités de chômage présentant des caractéristiques similaires. Il importe donc d'éviter le passage du régime d'indemnisation du chômage au régime d'indemnisation de l'invalidité, sauf lorsque des raisons médicales le justifient (Kemp *et al.*, 2006 ; OCDE, 2003b et 2010d). D'après la partie A du graphique ci-après, la part de la population bénéficiaire de prestations d'invalidité est comprise entre moins de 1 % au Mexique et au Chili et environ 12 % en Norvège. Dans la plupart des pays, les taux de bénéficiaires de 2009 et 2010 sont comparables à ceux observés en 2007, ce qui semble indiquer que la « Grande récession » ne s'est pas encore soldée par une envolée du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité. Toutefois, n'examiner que les taux de bénéficiaires sur une période aussi courte peut induire en erreur parce que l'évolution des effectifs des bénéficiaires de prestations d'invalidité se fait en général sentir progressivement. La partie B permet de mieux apprécier le risque qu'il y a à se concentrer sur les flux d'entrée en invalidité. Elle compare la hausse annuelle, en points de pourcentage, du taux de bénéficiaires antérieur à la crise (au cours de la période 2000-07) à celle observée après le début de la crise (de 2007 à 2009 ou 2010 selon l'année à laquelle se rapportent les dernières données disponibles).

Dans un certain nombre de pays, au cours des précédentes récessions, les taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité ont augmenté dans le sillage de la hausse du chômage parce que le régime d'indemnisation de l'invalidité faisait, dans une certaine mesure, office de solution de remplacement des indemnités de chômage, en particulier pour les chômeurs de longue durée (Rupp et Stapleton, 1996 ; Autor et Duggan, 2003 ; Bratsberg *et al.*, 2010). L'expérience prouve également que les bénéficiaires de prestations d'invalidité sont beaucoup moins susceptibles de recommencer à travailler, même une fois que la reprise est bien engagée, que les bénéficiaires d'indemnités de chômage présentant des caractéristiques similaires. Il importe donc d'éviter le passage du régime d'indemnisation du chômage au régime d'indemnisation de

### Encadré 1.3. Incidence de la crise sur l'évolution récente du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité (suite)

l'invalidité, sauf lorsque des raisons médicales le justifie (Kemp *et al.*, 2006 ; OCDE, 2003b et 2010d). D'après la partie A du graphique ci-après, la part de la population bénéficiaire de prestations d'invalidité est comprise entre moins de 1 % au Mexique et au Chili et environ 12 % en Norvège. Dans la plupart des pays, les taux de bénéficiaires de 2009 et 2010 sont comparables à ceux observés en 2007, ce qui semble indiquer que la « Grande récession » ne s'est pas encore soldée par une envolée du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité. Toutefois, n'examiner que les taux de bénéficiaires sur une période aussi courte peut induire en erreur parce que l'évolution des effectifs des bénéficiaires de prestations d'invalidité se fait en général sentir progressivement. La partie B permet de mieux apprécier le risque qu'il y a à se concentrer sur les flux d'entrée en invalidité. Elle compare la hausse annuelle, en points de pourcentage, du taux de bénéficiaires antérieur à la crise (au cours de la période 2000-07) à celle observée après le début de la crise (de 2007 à 2009 ou 2010 selon l'année à laquelle se rapportent les dernières données disponibles).

#### Évolution récente des effectifs de bénéficiaires de prestations d'invalidité



Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon le taux de bénéficiaires en 2010 dans la partie A et selon l'augmentation du taux de bénéficiaires entre 2007 et 2010 dans la partie B.

a) 2009 pour l'Allemagne, la Finlande, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suisse.

b) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

c) 1999-2007 pour le Mexique et 2001-07 pour l'Estonie.

d) 2007-09 pour l'Allemagne, la Finlande, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suisse.

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base de données administratives.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481187>

### Encadré 1.3. **Incidence de la crise sur l'évolution récente du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité** (suite)

Il serait certes prématuré de tirer des conclusions définitives, mais il ressort de ces données que les taux de bénéficiaires ont commencé à s'orienter à la hausse à partir du début de la crise au Danemark, en Australie, en République slovaque, en Corée et aux États-Unis et qu'ils continuent d'augmenter en Estonie, en Islande, en Israël et en Norvège. Il est néanmoins possible que des facteurs autres que le cycle économique aient une incidence sur l'évolution récente du nombre de bénéficiaires, si bien qu'il est difficile d'isoler l'impact de la récente montée du chômage (OCDE, 2010d). Au nombre de ces facteurs figurent le vieillissement de la population, la prévalence de l'invalidité augmentant avec l'âge (OCDE, 2010d), et les réformes des régimes d'invalidité. Par exemple, juste avant le début de la crise, la Suède, le Royaume-Uni, la Hongrie et la Suisse ont mis en œuvre des réformes structurelles qui se sont traduites par une diminution des taux de bénéficiaires.

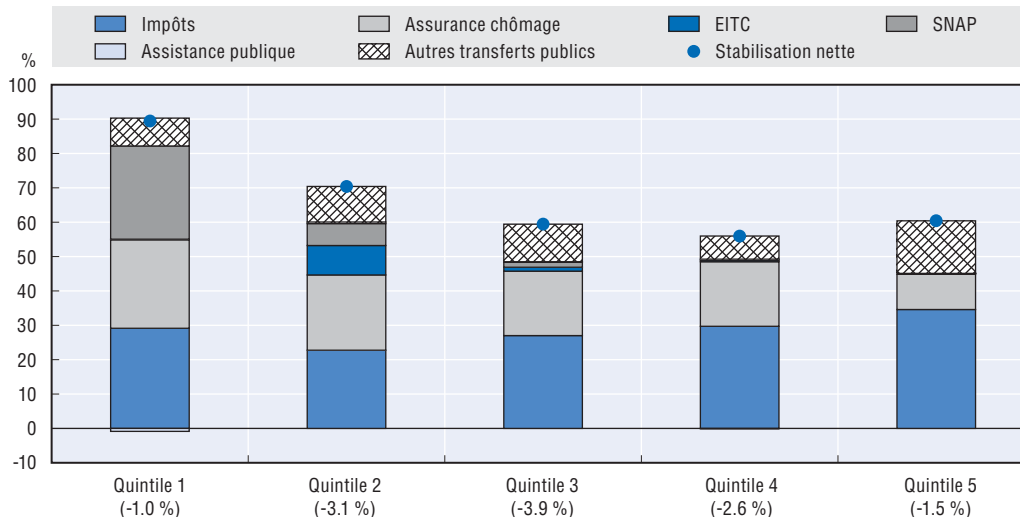
### **Impact des deux piliers du système de soutien des revenus sur la répartition des revenus : aperçu pour deux pays**

Dans cette partie, la capacité des systèmes de protection du revenu à atténuer l'impact des pertes de revenu d'activité sur le revenu des ménages est analysée plus précisément à l'aide de microdonnées sur les ménages individuels. Malheureusement les données au niveau du ménage les plus récentes se rapportent à l'année de référence 2008 pour la majorité des pays de l'OCDE et ne peuvent donc pas être utilisées pour évaluer les performances des dispositifs de soutien des revenus durant la Grande récession<sup>45</sup>. Toutefois, on dispose de données se rapportant à 2009 pour deux pays, en l'occurrence les données de la *Current Population Survey* (CPS) pour les États-Unis et celles de l'enquête auprès des ménages *Household Income and Labour Dynamics in Australia* (HILDA) pour l'Australie. Le choc provoqué par la récession sur le marché du travail a certes été plus marqué et plus durable aux États-Unis qu'en Australie, mais ces deux pays se prêtent à une étude de cas intéressante parce qu'ils appliquent des stratégies différentes pour cibler les prestations d'aide au revenu destinées aux chômeurs.

Aux États-Unis, la récession a provoqué des pertes élevées au niveau du revenu du travail et d'autres types de revenus marchands. Le graphique 1.22 présente une analyse de la capacité du système fiscal et de transferts à amortir ces pertes pour différents niveaux de l'échelle des revenus. L'analyse porte uniquement sur les personnes vivant dans des ménages qui ont à leur tête un individu d'âge actif et sont de ce fait exposés à un risque de perte de revenu liée à la récession. Le pourcentage de revenu marchand perdu entre 2007 et 2009 et compensé par une diminution des impôts et une augmentation des prestations servies par les principaux dispositifs publics de transferts s'adressant à la population d'âge actif est présenté séparément pour chacun des quintiles de revenu disponible corrigé (c'est-à-dire de revenu des ménages corrigé pour neutraliser les effets de la taille des familles). C'est au niveau du quintile inférieur que ce pourcentage est le plus élevé et entre le milieu et le sommet de l'échelle des revenus qu'il est le plus faible. La compensation de la perte de revenu est comprise entre 89 % pour le premier quintile et environ 60 % pour les ménages appartenant aux troisième, quatrième et cinquième quintiles. Bien que le système fiscal et de transferts ait constitué un amortisseur important, le revenu moyen des ménages en termes réels a connu une baisse sensible dans les cinq quintiles de revenu (voir les chiffres entre parenthèses sous chaque quintile sur le graphique 1.22). Comparativement au revenu disponible moyen en 2007, la diminution a été relativement


**Graphique 1.22. Pourcentage de la perte de revenu marchand subie entre 2007 et 2009 compensée par une réduction de la fiscalité et une augmentation des transferts aux États-Unis, par grand dispositif de transferts<sup>a</sup>**

Personnes vivant dans des ménages dont le chef est d'âge actif (18 à 65 ans), par quintile de revenu, prix de 2007



a) On utilise un revenu corrigé de l'inflation et équivalent calculé à l'aide de la racine carrée de la taille du ménage. Les valeurs figurant entre parenthèses sous le numéro du quintile correspondent à la variation du revenu disponible corrigé entre 2007 et 2009.

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base de la *Current Population Survey (CPS)*, supplément de mars.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481092>

limitée pour les ménages appartenant aux premier et cinquième quintiles et plus forte pour ceux du troisième quintile.

De tous les systèmes publics de transferts analysés, c'est l'assurance chômage qui a le plus contribué à compenser les pertes de revenu dans l'ensemble des quintiles. Le programme d'aide alimentaire *Supplemental Nutrition Assistance Programme* (qui a remplacé les bons d'alimentation ou *Food Stamps*) a aussi joué un rôle important pour les ménages situés en bas de l'échelle des revenus, tandis que les programmes d'aide publique (comme le *Temporary Assistance for Needy Families*) n'ont joué qu'un rôle marginal<sup>46</sup>. à noter que l'impact du crédit d'impôt au titre du revenu du travail (*earned-income tax credit*, EITC) a été mineur pour les ménages appartenant au premier quintile mais fort pour ceux qui appartiennent aux deuxième et (dans une moindre mesure) troisième quintiles. Il est permis d'en déduire que, du fait de la crise, une plus forte proportion de la population d'âge actif a pu prétendre à l'EITC entre 2007 et 2009 à la fois en raison d'une baisse des revenus d'activité et de modifications temporaires de l'EITC qui se sont appliquées en 2009<sup>47</sup>. Dans l'ensemble, le système fiscal et de transferts a permis que la pauvreté n'augmente pas en 2009 par rapport à son niveau de 2007 (Sherman, 2011) malgré la forte hausse du chômage.

Étant donné que l'Australie a connu une récession de faible ampleur et de courte durée, une analyse comme celle effectuée ci-dessus, comparant la part de la perte de revenu compensée par une diminution des impôts et/ou une hausse des principaux transferts publics en faveur de la population d'âge actif, ne serait pas significative. Le revenu moyen corrigé a même augmenté en termes réels dans la majorité des quintiles entre 2007 et 2009. Il demeure toutefois intéressant de comparer la répartition des prestations de chômage entre les différents quintiles aux États-Unis et en Australie, à la


fois avant et après la récession. En Australie, environ 70 % des allocations de chômage (*NewStart* et *Youth Allowance*) s'adressent aux ménages des deux quintiles inférieurs. À l'inverse, aux États-Unis, la courbe de la répartition des indemnités de chômage est une courbe en cloche, 70 % des prestations étant destinés aux deuxième, troisième et quatrième quintiles, tandis qu'une proportion relativement plus faible est destinée aux premier et cinquième quintiles. Dans les deux pays, la crise n'a pas induit de modification sensible de la répartition des indemnités de chômage. La répartition des prestations d'aide sociale est similaire dans les deux pays, la majeure partie de ces prestations étant versée aux deux premiers quintiles. Dans le sillage de la crise de 2008-09, la répartition des prestations versées par le dernier pilier du système de soutien des revenus aux États-Unis a légèrement évolué, la part des prestations perçues par les deuxième et troisième quintiles ayant augmenté. Cette évolution résulte principalement des modifications temporaires apportées au *Supplemental Nutrition Assistance Programme* (SNAP).

**Tableau 1.2. Répartition par quintile des prestations de chômage/d'assistance chômage et d'aide sociale en Australie et aux États-Unis**

Pourcentage des dépenses totales (prix de 2007) par quintile de revenu, chef de famille âgé de 18 à 65 ans

Partie A. Australie						
	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Total
<b>Avant la crise (2008)</b>						
Allocations de chômage <i>Newstarts Allowance</i> et <i>Youth Allowance</i>	47	24	15	8	6	100
Allocation parentale (personne seule et en couple), allocation de veuvage, allocation pour conjoint et allocation maladie	51	30	11	5	2	100
<b>Année 2009</b>						
Allocations de chômage <i>NewStart</i> et <i>Youth Allowances</i>	43	26	13	10	8	100
Allocation parentale (personne seule et en couple), allocation de veuvage, allocation pour conjoint et allocation maladie	53	30	10	6	1	100
Partie B. États-Unis						
	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Total
<b>Avant la crise (2007)</b>						
Assurance chômage	11	21	25	25	18	100
Aide publique et SNAP	77	18	4	1	0	100
<b>Année 2009</b>						
Assurance chômage	11	22	26	24	17	100
Aide publique et SNAP	68	24	7	1	0	100

Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base des enquêtes *Household Income and Labour Dynamics in Australia* (HILDA) pour l'Australie et *Current Population Survey* (CPS), supplément de mars, pour les États-Unis.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481966>

### Comparaison des approches

Bien que limitée à deux pays, cette analyse permet une comparaison intéressante de deux approches différentes de l'aide au revenu en faveur des chômeurs. Comme la majorité des pays de l'OCDE, les États-Unis sont dotés d'un système qui comporte deux piliers, à savoir un pilier supérieur visant à aider temporairement les chômeurs qui remplissent les conditions requises et un pilier inférieur qui s'adresse aux personnes en difficulté financière. Le premier pilier est un régime public d'assurance couvrant le risque de perte temporaire de revenu, dans le cadre duquel l'octroi des prestations est déclenché par la perte d'emploi involontaire et le montant des droits est fonction des antécédents professionnels et du salaire antérieur. L'ouverture et le montant des droits ne dépendent

pas des autres revenus perçus par la famille ou le ménage. En revanche, en Australie, il existe un seul dispositif, qui consiste en un programme d'assistance chômage soumis à condition de ressources et s'adressant à l'ensemble des chômeurs d'âge actif. Il apporte une aide aux demandeurs d'emploi sans limitation de durée tant qu'ils remplissent les conditions requises. L'ouverture et le montant des droits ne dépendent ni des antécédents professionnels ni du salaire antérieur et en général, une condition de revenu est appliquée. Il est possible que les droits ne soient pas ouverts ou que leur montant soit réduit si le patrimoine du demandeur est supérieur à un certain plafond<sup>48</sup>.

Ces deux approches présentent des avantages et des inconvénients. Dans les pays dotés d'un système à deux piliers, comme les États-Unis, le premier pilier est en général très sensible à l'évolution de la situation de l'emploi et verse des prestations d'un montant relativement élevé, en particulier au début d'un épisode de chômage. Toutefois, une telle architecture peut poser des problèmes d'équité parce que les individus qui ont un lien très fort avec le marché du travail peuvent prétendre à des prestations relativement élevées dans le cadre du premier pilier tandis que les autres chômeurs n'ont, dans le meilleur des cas, accès qu'à des prestations moins généreuses dans le cadre du deuxième pilier.

Un système à un seul pilier comme celui en place en Australie traite les chômeurs de façon plus uniforme tout en ciblant les familles qui ont le plus besoin de prestations. Toutefois, le montant des droits est en général relativement faible, en particulier au début d'un épisode de chômage, parce qu'il est fréquent que les chômeurs n'aient pas droit aux prestations immédiatement en raison des conditions de ressources. Ces dispositifs risquent aussi de réduire l'incitation du conjoint du bénéficiaire à travailler du fait que le critère de ressources s'applique en général au niveau du ménage ou de la famille.

On peut considérer qu'une architecture à deux piliers comme celle en place aux États-Unis remplit mieux l'objectif de lissage de la consommation parce que le régime d'indemnisation du chômage qui constitue le premier pilier couvre la majorité des chômeurs ayant des antécédents professionnels stables et sert des prestations dont le montant est fonction du revenu d'activité antérieur. Bien que l'architecture à un seul pilier qu'illustre le système australien n'offre pas un soutien aussi large pour lisser la consommation, le système cible les chômeurs qui vivent dans des familles à faible revenu. Ces familles risquent davantage de rencontrer des contraintes de liquidité que d'autres ménages comptant un membre au chômage et tirent par conséquent un meilleur parti des prestations, ce qui leur permet d'éviter de réduire brutalement leur consommation (Chetty, 2008). De plus, une approche plus ciblée peut aller de pair avec un multiplicateur budgétaire plus élevé dans la mesure où une plus forte proportion des prestations est destinée aux personnes qui disposent des ressources familiales les plus faibles et ont peut-être aussi une plus forte propension à consommer. Toutefois, ce dernier avantage risque d'être annulé si le critère de ressources se traduit aussi par une diminution des dépenses de prestations.

Bien que limitée à deux études de cas nationales, cette analyse met en évidence les compromis inhérents au choix du nombre de piliers d'un système de soutien des revenus et à la définition du montant et de la durée des droits, de la couverture et des conditions d'accès pour chacun des piliers. Dans certains pays, des facteurs institutionnels, par exemple le fait que les différents piliers dépendent de différents échelons de gouvernement, peuvent compliquer encore le choix de la structure la plus adaptée. En outre, la vision qu'a la société des rôles respectifs de l'état, de l'entourage et de la famille en matière d'aide aux chômeurs et aux inactifs a aussi une influence.

#### 4. Quels enseignements tirer de la « Grande récession » au sujet de l'aide au revenu en faveur des chômeurs durant une récession profonde ?

La section 3 a permis d'apprécier dans quelle mesure les différents systèmes d'aide au revenu en faveur des personnes ayant perdu leur emploi et des autres chômeurs ont accru leur soutien en réponse à la récession de 2008-09. D'un point de vue qualitatif au moins, les deux piliers de ces systèmes ont été renforcés conformément à leurs rôles respectifs : les régimes d'indemnisation du chômage ont joué un rôle moteur dans l'aide aux chômeurs, en particulier à ceux qui avaient un emploi relativement stable et qui vivent dans des familles à revenu moyen, tandis que les dispositifs d'aide sociale ont garanti un minimum de revenu aux personnes qui ne disposent pas d'autres ressources. Toutefois, la façon dont les deux piliers ont réagi à la dégradation de la situation de l'emploi montre aussi qu'une récession de grande ampleur comporte des risques d'une part d'aggravation des difficultés économiques et d'autre part de dépendance excessive à l'égard des prestations. Le fait que le chômage ait augmenté nettement plus que le nombre de bénéficiaires de prestations porte à croire que certains des chômeurs « sont passés entre les mailles du filet » ; à cet égard, la situation des jeunes et des chômeurs de longue durée est particulièrement préoccupante. Parallèlement, le nombre de personnes qui dépendent de prestations pendant une période prolongée a augmenté, ce qui conduit à se demander si elles sont réellement engagées dans une démarche de recherche d'emploi et ne risquent pas de perdre progressivement tout lien avec le marché du travail.

Même si la logique sur laquelle reposent les systèmes de soutien des revenus peut être la même que la conjoncture économique soit bonne ou mauvaise, il existe peut-être de bonnes raisons de réformer certaines règles lorsque le marché du travail est déprimé. Pour apporter un éclairage sur cette question, la présente section commence par revisiter l'éternel problème qu'est la recherche du moyen de concilier au mieux la générosité des prestations et les mécanismes d'incitation au travail, posant notamment la question de savoir s'il y a lieu de tenir compte de la situation conjoncturelle. Elle examine ensuite s'il serait souhaitable de moduler la durée d'indemnisation du chômage en fonction de la situation conjoncturelle, en l'allongeant lorsque la situation de l'emploi se dégrade et en la réduisant à mesure de la reprise du marché du travail. Enfin, elle analyse s'il serait souhaitable d'assouplir les conditions de ressources appliquées dans le cadre de l'aide sociale afin de garantir une aide au revenu de base plus sensible à l'évolution de la situation de l'emploi. Comme on ne dispose pas encore d'une vision d'ensemble des performances des systèmes de soutien des revenus durant la « Grande récession », la présente section vise à apporter un éclairage sur des sujets qui devront faire l'objet d'études complémentaires et non à tirer des conclusions définitives pour l'élaboration des politiques publiques.

##### **Accroître la redistribution ou renforcer les incitations au travail – quel est le juste équilibre ?**

L'un des problèmes récurrents qui se posent lorsque l'on cherche à définir le niveau de l'aide au revenu – dans le cadre des régimes d'indemnisation du chômage comme de l'aide sociale – a trait à la recherche d'un équilibre optimal entre la générosité des prestations et la mise en place de mécanismes financiers de nature à inciter les bénéficiaires à rechercher un emploi. Comme décrit dans la section 2, la générosité de l'aide apportée par le pilier supérieur comme par le pilier inférieur est très variable d'un pays de l'OCDE à l'autre, ce qui montre que les pays ont opté pour des solutions différentes à ce problème. La recherche

de cet équilibre n'est pas fondamentalement différente lorsque le marché du travail est déprimé pendant une récession profonde, mais il est possible que le point d'équilibre optimal ne soit alors pas le même que lorsque la demande de main-d'œuvre est dynamique. Un système plus généreux présente l'intérêt, dans un contexte de crise, d'alléger un peu plus les difficultés économiques des individus et des familles après la perte de leur revenu d'activité, qui intervient à une période où ils risquent tout particulièrement de rencontrer des contraintes de liquidité (Bender *et al.*, 2010). Des prestations de chômage plus généreuses sont aussi susceptibles de renforcer les stabilisateurs automatiques durant une récession. Il faut cependant mettre ces avantages potentiels en balance avec le risque qu'un système de soutien des revenus trop généreux ne nuise à l'efficacité des mécanismes destinés à favoriser la recherche d'emploi et n'accentue ainsi le risque de chômage de longue durée. Une telle situation aurait un coût à court terme sous forme de baisse du PIB et d'augmentation des dépenses publiques et accroît le risque d'effets d'hystérèse en matière de chômage (dus, par exemple, à une dégradation du capital humain pendant la période de chômage).

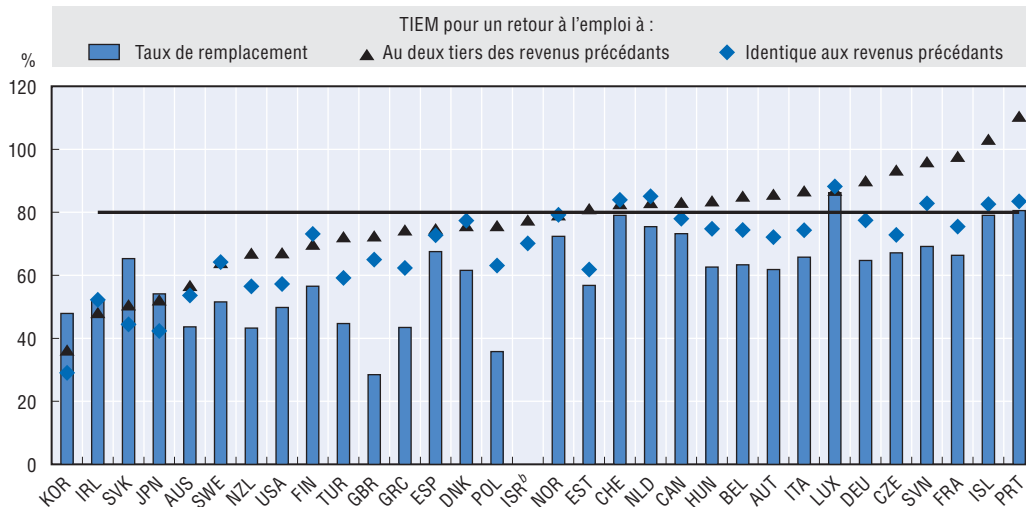
Le graphique 1.23 montre que le risque d'apparition de « pièges du chômage » tend à augmenter avec la générosité des prestations, en particulier si le salaire auquel les chômeurs peuvent prétendre en retrouvant un emploi risque d'être inférieur à celui qu'ils percevaient avant d'être au chômage. Toutefois, il montre aussi qu'il est possible de dissocier partiellement la générosité des prestations des mécanismes qui dissuadent de recommencer à travailler<sup>49</sup>. Il juxtapose les taux de remplacement nets que garantissent les régimes d'indemnisation du chômage et les taux d'imposition effectifs moyens (TIEM) applicables en cas de reprise d'un emploi pour un salaire moyen identique au salaire antérieur ou égal aux deux tiers de ce salaire. Ces taux d'imposition permettent de mesurer l'intérêt financier d'une reprise d'activité pour un travailleur stable et percevant le salaire moyen qui vient de perdre son emploi<sup>50</sup>. Les principales conclusions qui peuvent en être tirées sont les suivantes :

- Le taux d'imposition effectif moyen applicable aux bénéficiaires d'indemnités de chômage qui retrouvent un emploi dans lequel ils perçoivent un salaire identique à leur salaire antérieur est compris entre 60 et 80 % dans la plupart des pays (en d'autres termes, la hausse de la rémunération nette est comprise entre 20 et 40 %) et le TIEM moyen (non pondéré) s'établit à 68 %. Tous pays confondus, la corrélation entre le taux de remplacement net garanti par les régimes d'indemnisation du chômage et le TIEM s'établit à 0.68, ce qui démontre l'existence d'une corrélation forte entre générosité des prestations et faiblesse de l'incitation financière à accepter un emploi. Toutefois, d'autres aspects du système fiscal et de transferts, par exemple les prestations liées à l'exercice d'un emploi, ont aussi une incidence sur les TIEM.
- En général, pour les chômeurs qui acceptent un poste moins bien rémunéré que leur emploi antérieur, le TIEM est plus élevé. Lorsque le salaire perçu dans le cadre du nouvel emploi est égal à deux tiers du salaire antérieur, le TIEM s'établit à 80 % au moins dans la plupart des pays et le TIEM moyen (non pondéré) atteint 77 %. Tous pays confondus, la corrélation entre le taux de remplacement net garanti par les régimes d'indemnisation du chômage et le TIEM chute pour s'établir à 0.59, ce qui signifie que l'éventail des politiques budgétaires dans son ensemble influence davantage le rendement net de l'acceptation d'un emploi peu rémunéré. Ainsi, les prestations liées à l'exercice d'un emploi et les exonérations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques jouent un rôle plus important pour les travailleurs peu rémunérés.



### Graphique 1.23. Incitations à retravailler : le passage des prestations de chômage à l'emploi, 2009


Taux d'imposition effectif moyen (TIEM) et taux de remplacement net pour un travailleur percevant le salaire moyen<sup>a</sup>



Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon le TIEM applicable en cas de reprise d'un emploi rémunéré à raison des deux tiers du salaire antérieur.

- a) Les taux de remplacement nets présentés ont été calculés pour un travailleur qui vient tout juste de perdre son emploi et qui perçoit des indemnités de chômage (à l'issue d'un délai de carence, le cas échéant) calculées sur la base d'un salaire antérieur égal au salaire moyen à temps plein, tandis que les TIEM sont ceux applicables à ce même travailleur dans l'hypothèse où il retravaillerait à temps plein en contrepartie de deux niveaux de salaire horaire différents, à savoir le salaire moyen et les deux tiers du salaire moyen. On suppose qu'aucune allocation d'aide sociale ne vient compléter son revenu, ni pendant sa période de chômage ni après sa reprise d'activité. Les impôts sur le revenu éventuellement dus au titre des indemnités de chômage sont calculés en fonction du montant annualisé des prestations (montant mensuel multiplié par 12) même si la durée maximale d'indemnisation est inférieure à 12 mois. Après la reprise d'activité, on suppose que des prestations liées à l'emploi subordonnées à la reprise d'une activité peuvent être versées. Les taux de remplacement et les TIEM présentés correspondent à des moyennes calculées en tenant compte de trois types de ménages, à savoir un ménage composé d'une personne seule, un couple comptant un apporteur de revenu, avec enfants et sans enfant. Lorsqu'il y a des enfants on suppose qu'ils sont âgés de quatre et six ans et on ne tient pas compte de prestations ou de coûts liés à la garde des enfants.
- b) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

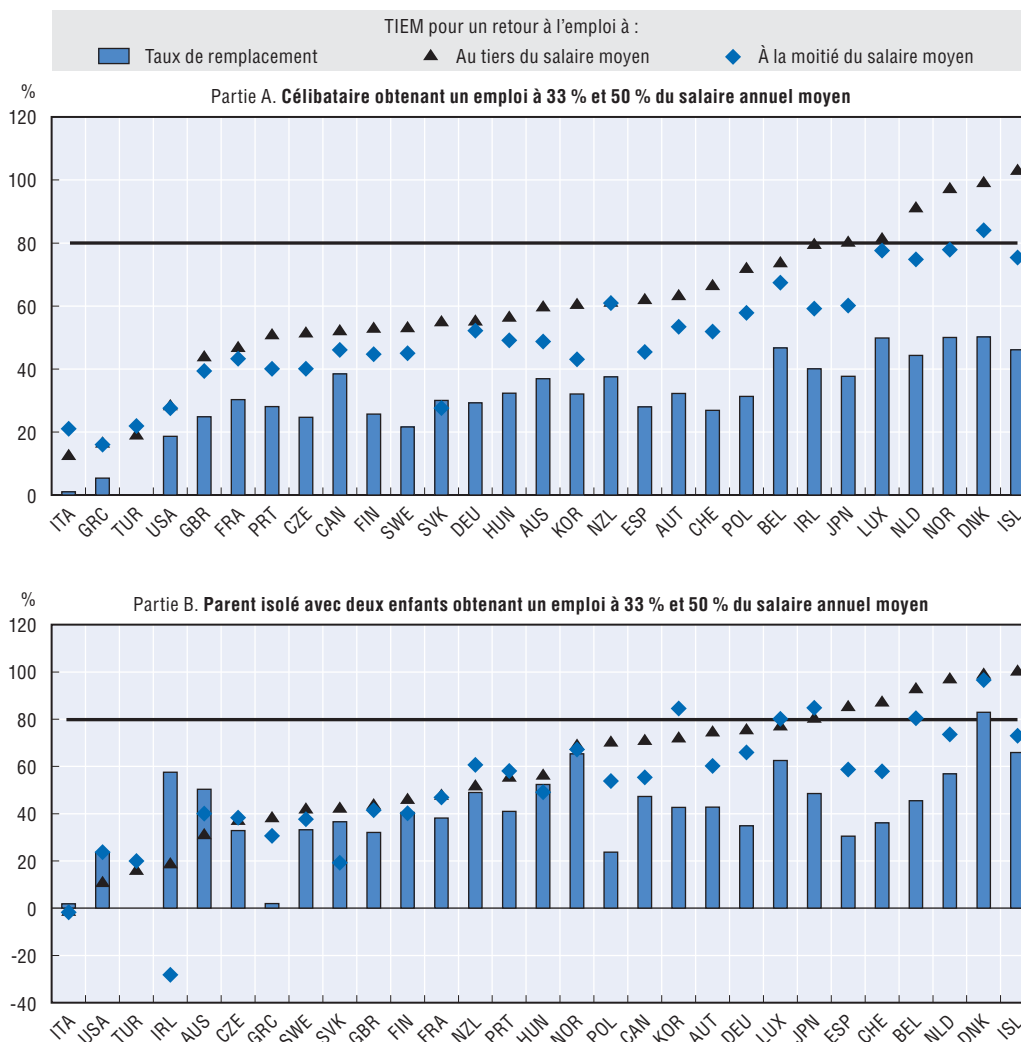
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481111>

- Ces TIEM relativement élevés s'appliquent tant que le travailleur continue d'ouvrir droit aux indemnités de chômage. L'effet dissuasif sur la recherche d'emploi qui va de pair avec des prestations plus généreuses est donc vraisemblablement plus préoccupant dans les pays où la durée maximale d'indemnisation est longue.

La contre-incitation au travail peut aussi être forte pour les chômeurs qui ne peuvent pas prétendre au premier pilier mais perçoivent des prestations du pilier inférieur du système de soutien des revenus. Il en va souvent ainsi pour les personnes qui ne peuvent accéder qu'à des emplois peu rémunérés, parce qu'une grande partie de leur (modeste) salaire brut est absorbée par une diminution de leurs prestations et une augmentation des impôts sur le revenu ou des prélèvements sociaux. Le graphique 1.24 présente les TIEM applicables à une personne seule bénéficiaire de l'aide sociale qui accepte un emploi offrant une rémunération égale soit à un tiers soit à la moitié du salaire moyen à temps plein<sup>51</sup>. Ces TIEM sont juxtaposés à un taux de remplacement (net) égal au revenu disponible de l'individu lorsqu'il est au chômage et perçoit des prestations d'aide sociale, exprimé en pourcentage de son revenu disponible lorsqu'il travaille à temps plein pour une

### Graphique 1.24. Incitations à travailler : le passage de l'aide sociale à l'emploi, 2009

Taux d'imposition effectif moyen (TIEM) et taux de remplacement net pour un chômeur n'ouvrant pas droit aux indemnités de chômage<sup>a, b</sup>



Note : Les pays sont classés dans l'ordre croissant selon le TIEM appliqué en cas de reprise d'un emploi rémunéré à raison d'un tiers du salaire moyen.

- Le taux de remplacement net est égal au revenu disponible d'un individu lorsqu'il est au chômage et perçoit des prestations d'aide sociale, exprimé en pourcentage de son revenu disponible lorsqu'il travaille à temps plein pour une rémunération égale au salaire moyen. On suppose que l'intéressé n'ouvre pas droit aux indemnités de chômage (par exemple parce qu'il a épuisé ses droits).
- Les taux d'imposition effectifs moyens (TIEM) ont été calculés dans deux situations pour une personne qui recommence à travailler en contrepartie d'un salaire relativement faible. Ces TIEM correspondent à la situation d'une personne au chômage et bénéficiaire de prestations d'aide sociale qui recommence à travailler pour un salaire égal à 33 % ou à 50 % du salaire moyen à temps plein. On tient compte de prestations liées à l'emploi subordonnées à la reprise d'une activité, mais on exclut les aides au logement. Lorsqu'il y a des enfants, on suppose qu'ils sont âgés de quatre et six ans et on ne tient pas compte de prestations ou de coûts liés à la garde des enfants.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481130>

rémunération égale au salaire moyen. Les principales conclusions qui peuvent être tirées sont les suivantes :

- Les prestations d'aide sociale sont généralement faibles par rapport au revenu d'activité net d'un travailleur percevant le salaire moyen, représentant 31 % de ce salaire pour les personnes seules sans enfant et 41 % pour les familles monoparentales. Il s'agit là d'un taux nettement inférieur au taux de remplacement moyen de 60 % garanti par les indemnités de chômage du premier pilier (voir graphique 1.23 *supra*).
- Bien que les prestations d'aide sociale soient généralement faibles, le TIEM applicable aux chômeurs qui acceptent un emploi peu rémunéré peut être relativement élevé, même s'il l'est généralement un peu moins que celui applicable aux bénéficiaires d'indemnités de chômage. Comme pour les indemnités de chômage, le problème lié au fait qu'il est financièrement peu rentable de recommencer à travailler se pose avec moins d'acuité à mesure que la rémunération du nouvel emploi augmente parce que la reprise partielle des prestations par l'impôt joue alors un rôle moindre.
- Les taux de remplacement et les TIEM sont très variables d'un pays étudié à l'autre. Dans un petit nombre de pays, caractérisés par le niveau relativement élevé de l'aide au revenu versée aux personnes qui ne travaillent pas, le TIEM est égal à 80 % au moins, ce qui signifie que le rendement net d'une reprise d'activité est relativement faible, ce qui peut avoir pour conséquence de longues périodes de prise en charge par l'aide sociale.
- Les TIEM relativement élevés s'expliquent en général par des interactions complexes entre la structure des prestations et celle de l'impôt, qui peuvent comporter de nombreuses composantes. Il s'ensuit qu'il n'existe pas de solution simple pour remédier au niveau élevé des TIEM, mais aussi qu'il reste possible de dissocier la générosité des prestations des contre-incitations au travail. Des pays comme la Belgique, le Canada, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Suède ont introduit des prestations liées à l'exercice d'un emploi afin de favoriser le passage de la protection sociale à l'emploi, tout en accordant un soutien supplémentaire aux personnes qui occupent déjà un emploi peu rémunéré<sup>52</sup>.
- S'agissant des familles monoparentales, la partie B montre qu'il est parfois possible de réaliser des avancées à la fois sur le front des incitations au travail et sur celui du renforcement de la redistribution. Ainsi, en Australie, en Irlande et en Nouvelle-Zélande le montant des prestations est comparable à celui des prestations versées en Belgique, au Japon et aux Pays-Bas mais les TIEM sont nettement moins élevés.

Les mécanismes d'incitation financière ne sont pas les seuls facteurs qui pèsent dans la décision des bénéficiaires de prestations de reprendre ou non une activité. Les politiques actives du marché du travail, par exemple l'obligation de rechercher un emploi et d'être disponible pour occuper un emploi assortie d'un suivi régulier et de l'application de sanctions touchant les prestations, peuvent contribuer à compenser les contre-incitations financières induites par les prestations (OCDE, 2009c). De fait, dans certains pays, il n'est pas possible de vivre durablement de prestations, en particulier en dehors des périodes de récession. Au nombre des autres facteurs susceptibles de favoriser la reprise d'activité figurent les engagements financiers (par exemple un emprunt immobilier), la stigmatisation des personnes inactives et des considérations à long terme en matière de revenu et de perspectives de carrière de nature à inciter un chômeur à accepter un emploi même s'il s'ensuit une baisse du revenu familial dans un premier temps (OCDE, 2007b). Par ailleurs, diverses caractéristiques du marché du travail, par exemple l'existence d'un salaire minimum et son montant, le rôle des conventions collectives dans la définition du

montant des salaires ou la place relative de contrats de travail plus précaires, peuvent aussi fortement contribuer à inciter un bénéficiaire d'indemnités de chômage ou de prestations d'aide sociale à reprendre une activité.

Les incitations financières à travailler peuvent se révéler moins efficaces lorsque la demande de main-d'œuvre est déprimée dans un contexte de récession, même si l'on dispose de très peu de données à cet égard. Il ressort de plusieurs études récentes que la contribution des indemnités de chômage à l'allongement de la durée des épisodes de chômage et à la hausse du chômage total est plus faible durant une récession, essentiellement en raison des externalités plus faibles de la recherche d'emploi (« effets de congestion »). Ainsi, Kroft et al. (2011) constatent que l'élasticité de la durée du chômage au taux de remplacement garanti par les indemnités de chômage aux États-Unis diminue à mesure que le taux de chômage augmente. De même, Schmieder et al. (2011) observent que la durée d'indemnisation a un effet moindre durant une récession. Il ressort aussi de ces deux études que le niveau optimal de la générosité des indemnités de chômage augmente durant une récession parce que le rôle de lissage de la consommation de ces indemnités pour les chômeurs confrontés à des contraintes de liquidité revêt plus d'importance. Toutefois, il s'agit là de toutes premières données, qu'il convient de mettre en balance avec celles, beaucoup plus nombreuses, dont on dispose au sujet du lien entre les augmentations définitives du montant des prestations et de la durée d'indemnisation d'une part et l'augmentation du taux d'équilibre du chômage compatible avec une inflation stable (NAIRU) d'autre part (De Serres et al., 2011). Ce dernier point montre combien il est important de bien structurer les incitations financières et d'associer l'octroi de prestations à des mesures actives de nature à favoriser le retour à l'emploi tout au long du cycle économique.

### **Faut-il moduler le montant des prestations au cours du cycle économique ?**

L'ampleur de la crise de 2008-09 dans certains pays a contraint les pouvoirs publics à allonger la durée maximale de versement des indemnités de chômage ordinaires de façon à ce que l'aide au revenu soit plus à la mesure des difficultés rencontrées par les chômeurs sur le marché du travail et soutienne davantage la demande totale (Shierholz et Mishel, 2010). Les modifications ponctuelles de la durée d'indemnisation qui en ont résulté conduisent à examiner s'il est souhaitable de modifier cette durée en fonction de la situation conjoncturelle et, dans l'affirmative, s'il faudrait que cette modification se fasse de façon plus systématique (Moyen et Stähler, 2009)<sup>53</sup>.

Le Canada, les États-Unis, l'Islande et Israël sont des exemples de pays qui ont récemment modifié les paramètres de leurs régimes d'indemnisation du chômage en réponse à l'évolution de la situation de l'emploi. Au Canada, le nombre d'heures de travail requis pour ouvrir droit aux indemnités ordinaires et la durée d'indemnisation prévue par le régime d'assurance emploi varient automatiquement en fonction du taux de chômage de la région où réside le chômeur (il existe 58 régions économiques sur l'ensemble du territoire canadien). S'inspirant du mécanisme automatique intégré au régime ordinaire, le Canada a, dans le cadre d'une mesure discrétionnaire, décidé de prolonger temporairement, en 2009 et 2010, la durée d'indemnisation des travailleurs justifiant d'une carrière longue<sup>54</sup>. En Israël, la couverture du régime a été temporairement élargie à travers une réduction de la durée de travail à laquelle est subordonnée l'ouverture des droits (il faut avoir travaillé pendant 9 des 18 mois précédant la demande au lieu de 12 des 18 mois précédant la demande), applicable dès lors que le taux de chômage national dépasse 7.5 %. La mesure a commencé à s'appliquer en juin 2009 et a cessé en février 2010, le taux de

chômage étant redevenu inférieur à 7.5 %. En décembre 2010, l'Islande a, à titre temporaire et avec effet rétroactif, porté la durée d'indemnisation de trois à quatre ans pour les chômeurs qui avaient déposé leur demande d'indemnisation au-delà de fin avril 2008 et ceux qui la déposaient avant le 30 juin 2011 (banque centrale islandaise, 2011). Aux États-Unis, la législation de certains états prévoit, dans le cadre des dispositifs de prolongation des droits, de prolonger automatiquement l'indemnisation par l'assurance chômage lorsque le taux de chômage dépasse un certain seuil. En outre, le programme d'urgence d'indemnisation du chômage (*Emergency Unemployment Compensation, EUC*), entré en vigueur en juillet 2008, comporte quatre piliers et prévoit ainsi un allongement de la durée d'indemnisation d'une durée variable selon le taux de chômage de l'état où réside le chômeur (National Employment Law Project, 2010). L'allongement prévu par le programme EUC est discrétionnaire, non automatique, et a été modifié à plusieurs reprises depuis 2008 (la mesure a même brièvement cessé de s'appliquer).

Si l'on part du principe que les régimes d'indemnisation du chômage ont, entre autres, un objectif de lissage de la consommation durant une période marquée par le chômage, il est logique d'allonger la durée d'indemnisation pendant une récession, période caractérisée par une augmentation de la durée du chômage, afin que le pourcentage de chômeurs qui épuisent leurs droits reste globalement conforme à celui observé en dehors des périodes de récession, en particulier pour les régimes qui prévoient une durée d'indemnisation courte, puis de revenir à la durée normale lorsque le marché du travail redémarre (Schmieder *et al.*, 2011 ; Woodbury et Rubin, 1997). L'allongement temporaire de la durée d'indemnisation pendant une récession peut aussi être considéré comme une bonne solution pour réduire le risque de retrait de la population active qui peut entraîner une dépendance durable à l'égard des prestations d'invalidité ou d'autres régimes de protection sociale dont les bénéficiaires sont peu nombreux à reprendre une activité, même une fois que la demande de main-d'œuvre s'oriente de nouveau à la hausse (De Serres *et al.*, 2011 ; OCDE, 2010d). Enfin, l'allongement de la durée d'indemnisation renforce le soutien d'une demande totale qui serait faible en l'absence de mesures de ce type et agit ainsi comme un stabilisateur économique.

Toutefois, allonger la durée d'indemnisation pendant une récession peut aussi présenter des inconvénients. Il est en particulier possible qu'une durée d'indemnisation plus longue incite les chômeurs à retarder leur reprise d'activité (voir, par exemple, Aaronson *et al.*, 2010 ; Bender *et al.*, 2010 ; Chetty, 2008 ; Daly *et al.* 2011 ; Fujita, 2011 ; OCDE, 2006a). Dans l'idéal, pour atténuer cet effet négatif, il faudrait assortir l'allongement temporaire de la durée d'indemnisation d'un renforcement du suivi de la recherche d'emploi et des mesures actives. Toutefois, il n'est pas certain que cela soit réalisable dans la pratique. Dans les pays où la durée d'indemnisation est relativement courte en particulier, et où cette courte durée peut être considérée comme le principal mécanisme du système en place censé encourager un retour à l'emploi, renforcer le suivi de la recherche d'emploi et les mesures actives pour les rapprocher des pratiques observées dans les pays où la durée d'indemnisation est relativement longue est une entreprise qui risque d'être difficile voire impossible à mettre en œuvre à brève échéance.

Il semble donc que l'on soit face à un paradoxe : l'allongement de la durée d'indemnisation semble être une mesure particulièrement adaptée dans les pays où la durée normale d'indemnisation est courte, mais ces pays sont en général aussi ceux où le renforcement des mesures d'activation paraît le plus difficile. Toutefois, une durée d'indemnisation plus longue ne signifie pas nécessairement que le montant des droits

doive être identique pendant l'intégralité de la période. Il serait par exemple envisageable de faire en sorte que ce montant soit plus élevé au début de la période de chômage puis plus faible à d'autres étapes ou encore qu'il diminue en fonction de la durée de l'épisode de chômage, ce qui, pour certains auteurs, correspond à un modèle optimal d'assurance chômage (Shavell et Weiss, 1979 ; Hopenhayn et Nicolini, 1997 ; Kiley, 2003).

Moduler la durée de l'indemnisation à l'échelon infranational comme le font le Canada et les États-Unis peut être un moyen d'orienter les prestations vers les bassins d'emploi les plus durement touchés par une crise économique (par exemple, s'agissant de la crise actuelle, le Sud de l'Ontario au Canada ou l'état du Michigan aux États-Unis)<sup>55</sup>. Toutefois, les mécanismes de ce type tendent à rendre les systèmes de prestations plus généreux dans les régions qui accusent un retard persistant, si bien que l'on peut avancer qu'il existe des solutions plus efficaces pour atténuer les disparités régionales durables. D'autre part, moduler la durée d'indemnisation selon les régions peut aussi poser des problèmes d'équité si le mécanisme se révèle trop redistributif en faveur des régions où le marché du travail est relativement peu dynamique (Mendelsohn et Medow, 2010). à l'échelle individuelle, on pourrait en effet juger injuste que des travailleurs licenciés justifiant d'une expérience professionnelle identique ne bénéficient pas de la même indemnisation pour la simple raison qu'ils vivent dans des lieux différents ; en outre, la modulation de la durée d'indemnisation selon les régions pourrait aussi réduire les incitations à quitter les régions en retard pour aller vers les régions en expansion, en particulier en dehors des périodes de récession<sup>56</sup>.

Par ailleurs, l'établissement d'un lien entre durée d'indemnisation et situation de l'emploi pose un certain nombre de questions pratiques, par exemple sur le point de savoir si les modifications doivent être décidées ponctuellement ou être automatiques. Si l'on admet que la durée d'indemnisation doit être liée à l'évolution de la situation de l'emploi, opter pour un allongement résultant de décisions ponctuelles/discrétionnaires de préférence à un allongement automatique ne semble pas optimal, un mécanisme automatique permettant vraisemblablement d'adapter les règles des régimes d'indemnisation à l'évolution du marché de l'emploi de façon plus opportune, plus transparente et plus prévisible (Woodbury et Rubin, 1997). Toutefois, les mécanismes automatiques présentent aussi des inconvénients parce qu'il est difficile de définir une règle optimale (voir *infra*). En outre, des considérations politiques peuvent aussi faire préférer des modifications ponctuelles, qui prouvent de façon tangible que les pouvoirs publics réagissent pour aider les travailleurs au moment où ils en ont besoin. Cependant, toujours pour des raisons politiques, les modifications discrétionnaires peuvent faire l'objet de retards imprévisibles et il peut être difficile de revenir sur une mesure discrétionnaire d'allongement de la durée d'indemnisation lorsque le marché du travail se redresse.

Les avantages relatifs d'un mécanisme automatique par rapport aux décisions ponctuelles ou discrétionnaires dépendent en réalité vraisemblablement de la durée normale d'indemnisation. S'agissant des régimes qui prévoient une durée d'indemnisation relativement longue (supérieure à deux ans par exemple), il n'y a guère de raison d'opter pour un mécanisme qui allongerait automatiquement la durée d'indemnisation au début d'une récession. à ce stade, il est en effet difficile de prévoir comment la situation de l'emploi va évoluer à moyen terme, au moment où le pourcentage élevé de chômeurs qui épuisent leurs droits risque de devenir préoccupant si la crise est profonde et prolongée. En outre, lorsque la durée d'indemnisation est relativement longue, on dispose de davantage de temps pour apprécier la gravité de la crise avant de décider s'il faut ou non modifier les

règles, ce qui fait des décisions discrétionnaires une solution plus séduisante. Dans les pays où la durée normale d'indemnisation est relativement courte (inférieure à un an par exemple), il est plus improbable que les décisions discrétionnaires constituent un moyen de réagir au bon moment à l'évolution de la conjoncture. Il peut en effet s'écouler un certain temps avant que les responsables politiques ne prennent conscience d'un changement de la situation de l'emploi et fassent adopter la législation nécessaire à la mise en œuvre d'une réforme, si bien qu'une première vague d'individus frappés par la crise risque de bénéficier d'une protection moins généreuse que celle consentie aux vagues suivantes. Dans ce contexte, un mécanisme automatique est susceptible d'aider les chômeurs de façon plus opportune et plus prévisible.

Qu'il procède d'un mécanisme automatique ou d'une décision discrétionnaire, l'allongement temporaire de la durée d'indemnisation soulève aussi un problème de champ d'application, c'est-à-dire, plus précisément, pose la question de savoir si la mesure doit s'appliquer aux nouveaux demandeurs d'indemnités de chômage seulement ou aussi à ceux dont les droits sont déjà ouverts, voire aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits. L'Islande offre une bonne illustration du choix d'allonger temporairement, avec effet rétroactif, la durée d'indemnisation en faveur des chômeurs déjà indemnisés, qui avaient perdu leur emploi au moment le plus difficile de la crise et étaient par conséquent plus susceptibles d'avoir été confrontés au chômage de longue durée. De même, la prolongation de la durée d'indemnisation introduite aux États-Unis en vertu du programme EUC en juin 2008 s'appliquait aussi rétroactivement aux personnes qui venaient d'épuiser leurs droits (Isaacs et Whittaker, 2011).

Par définition, l'introduction d'un mécanisme automatique suppose de fixer des seuils de déclenchement de la modification. Ces seuils doivent être définis en fonction de données sur la situation de l'emploi facilement accessibles, d'actualité et aussi peu sensibles que possible aux réformes des politiques publiques<sup>57</sup>. Au Canada et aux États-Unis par exemple, ils sont fixés en fonction des taux de chômage régionaux. Il pourrait aussi être envisagé de les définir en fonction de l'évolution du taux de chômage, de celle du rapport postes vacants/chômage ou de l'évolution du nombre total d'heures travaillées. En outre, au fil du temps, ces seuils peuvent devenir obsolètes ou perdre en pertinence. Par conséquent, il serait bon qu'ils soient réexaminés régulièrement (par exemple une fois tous les cinq ou dix ans). Un mécanisme automatique introduit cependant une certaine rigidité dans la façon dont les pouvoirs publics réagissent à l'évolution de la conjoncture. Cette réaction est, par nature, définie en fonction d'événements passés et pourrait par conséquent se révéler insuffisamment adaptée à la situation du moment. La solution pourrait être d'opter pour un mécanisme semi-automatique, dans le cadre duquel la modification des règles serait déclenchée automatiquement tandis que sa nature ne serait pas définie à l'avance (Bhadwal *et al.*, 2009). L'établissement d'un lien entre durée d'indemnisation et cycle économique pose aussi l'importante question du financement, en particulier dans le cas des régimes d'assurance chômage financés par des cotisations salariales abondées. Une solution de choix pour réduire le risque qu'un mécanisme automatique n'aille de pair avec des dépenses publiques excessives consiste à limiter l'ampleur de la modification automatique possible en définissant une fourchette (voir encadré 1.4 pour une illustration du fonctionnement de ce mécanisme au Canada).

En somme, il existe des arguments en faveur de l'établissement d'un lien plus direct entre la durée d'indemnisation et les fluctuations de la situation de l'emploi, mais l'établissement de ce lien pose un certain nombre de problèmes pratiques difficiles à

#### Encadré 1.4. Exemple concret de mécanisme automatique établissant un lien entre la durée d'indemnisation du chômage et le cycle économique

Au Canada, le régime d'assurance emploi comporte un mécanisme spécialement conçu pour lui permettre de s'adapter automatiquement aux fluctuations des marchés du travail locaux, les conditions d'accès devenant moins restrictives et la durée d'indemnisation plus longue lorsque le taux de chômage augmente. Toutefois, ce mécanisme est conçu de façon à ce que l'allongement automatique de la durée d'indemnisation ne situe dans une fourchette prédéfinie.

Au Canada, l'accès aux indemnités de chômage et la durée d'indemnisation dépendent du nombre d'heures de travail prises en compte par le régime d'assurance et de la région économique, au sens de l'assurance emploi, dans laquelle réside un individu. Par exemple, un individu de 40 ans qui vient de perdre son emploi et justifie d'une carrière longue et ininterrompue pourra percevoir les indemnités ordinaires de l'assurance emploi pendant une durée maximale comprise entre 36 et 45 semaines selon le taux de chômage de la région économique dans laquelle il réside. Plus précisément, dans cet exemple, la durée maximale d'indemnisation s'établit à 36 semaines si le taux de chômage régional est inférieur ou égal à 6 % et augmente d'une semaine à chaque fois que le taux de chômage augmente d'un point de pourcentage au-delà de 6 %, à concurrence de 45 semaines (en d'autres termes, la durée maximale d'indemnisation est atteinte lorsque le taux de chômage dépasse 10 %).

#### Exemple de durée d'indemnisation variable durant la crise et au début de la reprise

Un habitant de Kitchener, Ontario, âgé de 40 ans, ayant récemment perdu son emploi, justifiant d'une carrière longue et ininterrompue et sollicitant des indemnités de chômage ordinaires entre les mois de mars et avril d'une année donnée

	2008	2009	2010	2011
Taux de chômage régional (%)	5.1	9.1	10.1	6.7
Durée d'indemnisation ordinaire par l'assurance emploi (semaines)	36	44	45	38

Note : Ne tient pas compte de la prolongation supplémentaire de cinq semaines de l'indemnisation par l'assurance emploi accordée aux demandeurs dont les droits étaient ouverts au 1<sup>er</sup> mars 2009 et à ceux dont les droits ont été ouverts entre le 1<sup>er</sup> mars 2009 et le 11 septembre 2010. Par ailleurs, les 20 semaines d'indemnisation supplémentaires accordées aux chômeurs justifiant d'une carrière longue et ayant déposé leur demande entre le 4 janvier 2009 et le 11 septembre 2010 n'est pas prise en compte non plus.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481985>

Le taux de chômage régional utilisé pour décider du déclenchement de la modulation automatique de l'accès aux droits et de la durée d'indemnisation est égal, pour un mois donné, à la moyenne, sur les trois mois précédents, du taux de chômage corrigé des variations saisonnières. L'utilisation d'une moyenne mobile sur trois mois permet de lisser les variations mensuelles de l'estimation du chômage, en particulier pour les petites régions, mais provoque un léger décalage par rapport à la situation réelle des marchés du travail régionaux (Bishop et Burleton, 2009).

Le Canada offre un exemple concret de situation dans laquelle on a établi un lien entre l'accès aux prestations de chômage et la durée d'indemnisation d'une part et la situation conjoncturelle d'autre part tout en limitant l'ampleur des modifications possibles au moyen de durées d'indemnisation maximales prédéfinies. Ce type de système facilite la gestion du risque financier associé à l'augmentation de la souplesse inhérente à l'ajustement automatique.

résoudre. Il n'en reste pas moins que lier certaines caractéristiques des régimes d'indemnisation du chômage, comme la durée d'indemnisation, au cycle économique pourrait aider à mieux concilier les objectifs concurrents de ces régimes, qui consistent, d'une part à offrir une assurance de « courte durée » entre deux épisodes de chômage et, d'autre part, à garantir un minimum de revenu aux personnes confrontées à des épisodes



de chômage plus longs. Selon toute vraisemblance, cette stratégie pourrait être particulièrement adaptée dans des pays où la durée d'indemnisation normale par les régimes d'indemnisation du chômage est relativement courte et où les chômeurs qui ne peuvent pas prétendre aux indemnités de chômage ou qui ont épuisé leurs droits n'ont qu'un accès limité aux prestations servies par le deuxième pilier.

### **Le pilier inférieur des systèmes de soutien des revenus devrait-il être plus sensible à la conjoncture ?**

Comme l'a démontré la section 3, dans certains pays de l'OCDE, une forte proportion de chômeurs ou de demandeurs d'emploi n'ouvre pas droit aux indemnités de chômage. Lorsque la couverture des régimes d'indemnisation du chômage est limitée, le dernier pilier du système de soutien des revenus doit pouvoir garantir un revenu minimum aux personnes qui ont perdu leur emploi et autres chômeurs, en particulier quand le marché du travail est déprimé et le chômage de longue durée répandu. Toutefois, permettre aux chômeurs d'accéder plus facilement à l'aide sociale ou à d'autres prestations de dernier recours comporte également des risques. En principe, ces prestations ne sont pas assorties de mesures actives aussi efficaces que celles qui accompagnent l'indemnisation du chômage, ce qui engendre un risque d'augmentation durable de la dépendance à l'égard des prestations. Néanmoins, lorsqu'il n'est pas jugé souhaitable ou réalisable d'élargir la couverture des régimes d'indemnisation du chômage, il est en général préférable que l'aide aux chômeurs incombe aux dispositifs d'assistance chômage ou d'aide sociale plutôt qu'à d'autres systèmes de remplacement du revenu comme les régimes de préretraite et d'invalidité. Il importe en effet, pour des raisons d'efficacité du marché du travail et de coûts, d'éviter que ces régimes puissent être utilisés par les chômeurs comme des dispositifs de dernier recours de fait (OCDE, 2006b et 2009a).

L'analyse empirique présentée dans la section 3 montre que les dispositifs d'aide sociale ont été beaucoup moins sensibles à la dégradation du marché de l'emploi que les régimes d'indemnisation du chômage. Cette différence s'explique principalement par le fait que les droits à l'aide sociale sont généralement subordonnés à des conditions de ressources restrictives, en particulier à des conditions de patrimoine (voir encadré 1.5). Un pilier inférieur plus sensible à l'évolution de la conjoncture pourrait alléger la charge qui pèse sur les régimes d'indemnisation du chômage et sur d'autres dispositifs de

#### **Encadré 1.5. La prise en compte du patrimoine dans le cadre des dispositifs d'aide sociale/d'assistance chômage des pays de l'OCDE**

L'accès aux dispositifs d'aide sociale ou d'assistance chômage n'est en principe possible que si la valeur du patrimoine d'un ménage n'excède pas un certain plafond. En général, plus ce plafond est bas, plus les chômeurs qui ont épuisé leurs droits aux indemnités de chômage doivent attendre pour pouvoir prétendre à l'aide sociale, même si le revenu total du ménage est faible. Comparer la façon dont les différents pays de l'OCDE traitent le patrimoine est une tâche complexe et la description ci-après – réalisée à partir des réponses des pays à un questionnaire établi par l'OCDE et le système d'information mutuelle sur la protection sociale mis en place par l'Union européenne (MISSOC, juillet 2010) – est une présentation simplifiée des principales approches retenues en la matière et porte plus particulièrement sur le traitement des actifs liquides et de la valeur du logement du demandeur (il s'agit là d'une approche similaire à celle retenue par Eardley *et al.*, 1996).

### Encadré 1.5. La prise en compte du patrimoine dans le cadre des dispositifs d'aide sociale/d'assistance chômage des pays de l'OCDE (suite)

Les actifs liquides (par exemple l'argent placé sur des comptes d'épargne) constituent la principale catégorie d'actifs détenus par les ménages qui ne sont pas propriétaires de leur logement. Un certain nombre de pays les prennent en compte dans leur intégralité, les droits étant alors réduits d'un montant égal à celui des actifs liquides détenus. Il en va généralement ainsi en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en Estonie, en France, en Islande, en Israël, en Norvège, en République slovaque, en Slovénie et en Suède. D'autres pays, comme la République tchèque, le Danemark, la plupart des états américains pour le programme d'aide temporaire aux familles en difficulté *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) et certaines provinces canadiennes, neutralisent une fraction des actifs, mais cette fraction est relativement limitée ; en Australie, en Belgique, en Corée, en Irlande, au Luxembourg et en Suisse, la fraction neutralisée est généralement plus élevée. Enfin, les actifs ne sont tout simplement pas pris en compte en Nouvelle-Zélande, en Pologne (dans des limites raisonnables) et dans la moitié des états américains pour l'accès au programme d'aide alimentaire *Supplemental Nutrition Assistance Programme* (SNAP). De même, en Finlande, les critères de patrimoine cessent de s'appliquer pendant certaines périodes d'ouverture des droits aux prestations d'aide sociale, par exemple lorsque le bénéficiaire participe à un programme du marché du travail et pendant les 180 jours suivant immédiatement la fin de la durée maximale de versement de l'allocation de chômage ainsi que pour les personnes âgées de 55 à 64 ans qui remplissent certaines conditions.

S'agissant des propriétaires occupants, dans les deux tiers des pays environ, la valeur du logement n'entre pas en ligne de compte dans l'examen des droits aux prestations d'aide sociale. Dans certains pays (aux Pays-Bas et en Suisse par exemple), cette valeur est prise en considération au-delà d'un certain plafond. En Belgique et en Corée, une fraction relativement faible de la valeur du logement est prise en compte pour déterminer si le demandeur a des droits. De même, en France et au Luxembourg, la valeur du logement est prise en considération après conversion en ressources régulières (selon un principe semblable au concept de loyer imputé). Enfin, dans certains pays comme le Danemark, Israël (en principe, un propriétaire ne peut pas prétendre à l'aide sociale) et le Portugal, la totalité de la valeur du logement est prise en compte.

Le mécanisme de prise en compte du patrimoine dans le cadre de l'aide sociale ou de l'assistance chômage comporte de multiples aspects et son caractère plus ou moins restrictif dépend en réalité de l'ensemble de ses caractéristiques. L'argument avancé pour justifier l'intégration du patrimoine dans l'examen des ressources est que cet examen reflète ainsi plus fidèlement la répartition du bien-être économique au sein de la population, ce qui aboutit à une attribution plus équitable des aides publiques. On pourrait aussi avancer qu'une partie de l'épargne des ménages (par exemple les actifs liquides) doit être utilisée pour lisser l'impact de la perte de revenu. Par exemple, en Australie, lorsque le ménage possède des actifs liquides, les prestations d'assistance chômage ne sont versées qu'au terme d'un délai de carence pouvant atteindre 13 semaines. D'un autre côté, on peut aussi estimer que la prise en compte du patrimoine appauvrit indûment les bénéficiaires de prestations qui ont des chances de retrouver un emploi lorsque la situation de l'emploi s'améliore et, dans une certaine mesure, pénalise les personnes qui géraient leur budget de façon rigoureuse avant de perdre leur emploi. Par exemple, la prise en compte des actifs non liquides implique que les ménages les vendent avant de pouvoir bénéficier de prestations ou empruntent en les constituant en garantie pour compenser leur perte de revenu. Or, la vente d'actifs peut s'accompagner de frais élevés et il arrive que les marchés financiers ne soient pas suffisamment développés pour permettre aux particuliers d'emprunter en constituant leurs actifs en garantie afin de financer leur consommation. Si le principe qui consiste à « épargner en prévision des mauvais jours » n'est pas nouveau, il n'existe pas de consensus sur la fraction de leur épargne que les ménages devraient réserver à la compensation d'une perte de revenu ni sur le point de savoir s'ils doivent conserver une partie de leur épargne pour d'autres fins, comme le financement de l'éducation de leurs enfants ou de leur retraite. En outre, certaines données montrent qu'il existe une corrélation forte, même si elle est imparfaite, entre le patrimoine net et le revenu disponible (OCDE, 2008). La répartition du revenu disponible pourrait alors donner une indication relativement fiable de la répartition du bien-être économique ou de la base sur laquelle attribuer les aides publiques (Jantti et al., 2008).

remplacement du revenu comme les régimes d'invalidité, en particulier durant une période de récession, ce qui permettrait peut-être que les régimes d'indemnisation du chômage remplissent un rôle plus conforme à leur objectif, qui est de compenser une perte de revenu temporaire entre deux épisodes de chômage.

Les systèmes de soutien des revenus en faveur des chômeurs non indemnisés étant diversement structurés, différentes solutions peuvent être envisagées pour améliorer la sensibilité du pilier inférieur de ces systèmes à l'évolution de la conjoncture. Comme pour le pilier supérieur, les réformes peuvent être introduites de façon discrétionnaire et s'appliquer temporairement durant une période de crise économique. Par exemple, le Portugal a, à titre temporaire, prolongé de six mois les prestations d'assistance chômage versées en 2009 et pendant les deux premiers trimestres de 2010 ; aux États-Unis, la loi de relance *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) a, pour la période comprise entre avril 2009 et septembre 2010, supprimé la limitation de durée appliquée dans le cadre du programme SNAP aux adultes aptes au travail et n'ayant pas de personnes à charge<sup>58</sup>. De même, en Australie, le seuil appliqué aux actifs liquides pour déterminer le délai de carence précédant le versement des prestations d'assistance chômage a été relevé temporairement, d'avril 2009 à mars 2011. Comme signalé précédemment au sujet des indemnités de chômage, appliquer des réformes discrétionnaires après le début d'une récession présente des avantages et des inconvénients.

Par ailleurs, il serait envisageable d'accroître la sensibilité du pilier inférieur de soutien des revenus à l'évolution de la conjoncture à travers des réformes structurelles. La plupart des réformes structurelles engagées ces dernières décennies ont visé à réduire le poids de la prise en compte du patrimoine dans la détermination des droits aux prestations du dernier pilier. Par exemple, dans certains pays, les prestations familiales ou les prestations liées à l'exercice d'un emploi<sup>59</sup> ne relèvent pas de l'aide sociale et ne sont donc en général pas soumises à un critère de patrimoine. De même, comme souligné précédemment dans le présent chapitre, certains pays sont dotés de dispositifs spécifiques, souvent temporaires et ne relevant pas de l'aide sociale, pour aider les chômeurs non indemnisés (assistance chômage). En principe, ces prestations sont soumises à des conditions de ressources moins restrictives que celles appliquées aux prestations d'aide sociale et peuvent être complétées par des systèmes comparables à l'aide sociale, appliquant des conditions plus restrictives, selon les besoins spécifiques de l'individu ou de la famille. Par exemple, en 2009, le Japon a introduit un nouveau dispositif en faveur des chômeurs qui participent à un programme de formation mais ne perçoivent pas d'indemnités de chômage. Il est également possible d'assouplir les conditions de ressources des dispositifs existants afin d'élargir la couverture.

Réduire le rôle de la condition de patrimoine (ou d'autres conditions de ressources) dans la détermination des droits aux prestations du dernier pilier présente certes l'avantage d'améliorer la sensibilité du système à l'évolution du marché du travail, mais risque aussi de se traduire par une augmentation durable de la dépendance à l'égard des prestations, ce qui aurait pour effet de réduire l'offre effective de main-d'œuvre et d'imposer une lourde charge aux finances publiques. Néanmoins, l'un des enseignements que l'on peut tirer de la décennie écoulée pour l'élaboration des politiques publiques, est qu'améliorer la sensibilité des systèmes à la conjoncture ne signifie pas nécessairement qu'il faille garantir un accès aux prestations sans contrepartie durant les périodes de récession. Les programmes actifs du marché du travail, de même que la possibilité de contrôler la disponibilité des chômeurs pour occuper un emploi et de sanctionner les

fraudes peuvent réduire le risque que les chômeurs ne dépendent indéfiniment du pilier inférieur du système de soutien des revenus (OCDE, 2006b). Les mécanismes institutionnels, notamment la répartition des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales, doivent également être pris en compte lorsque l'on envisage de modifier les règles qui régissent l'accès au dernier pilier du système de soutien des revenus. Les collectivités locales sont souvent chargées de servir les prestations d'aide sociale, mais leur rôle en matière d'élaboration des politiques et de financement varie d'un pays de l'OCDE à l'autre (Adema, 2006).

Dans l'ensemble, l'analyse des systèmes de soutien des revenus présentée dans ce chapitre plaide en faveur d'un pilier inférieur de soutien des revenus en faveur des individus d'âge actif en mesure de travailler associant une garantie de revenu minimum et des mesures actives. Lorsqu'un tel système est en place, il est plus facile de faire en sorte que les prestations de dernier recours soient plus sensibles à la dégradation du marché du travail. Étant donné qu'une telle réforme aurait un coût potentiellement élevé, il faudrait qu'elle soit élaborée avec rigueur. De plus, son bien-fondé dépend de la couverture et de la générosité du premier pilier. Bien que diverses solutions puissent être envisagées pour accroître la sensibilité du dernier pilier à l'évolution de la conjoncture, *in fine*, atteindre cet objectif suppose de réduire la part de l'aide au revenu de base soumise à des conditions de ressources restrictives.

## Conclusions

Les mesures prises à la suite de la récession du début des années 90 pour réformer les systèmes de soutien des revenus en faveur de la population d'âge actif visaient au premier chef à favoriser le retour à l'emploi des chômeurs et inactifs aptes au travail (OCDE, 2006a). La concrétisation de cette volonté d'évoluer vers une politique sociale centrée sur l'emploi est essentiellement passée par la mise en place de dispositifs d'aide plus ciblés et par l'introduction de réformes plus générales du système fiscal et de transferts destinées à rendre le travail financièrement rentable (introduction de prestations liées au travail par exemple) et de mesures d'activation. Ces réformes ayant été introduites durant une période de relative stabilité macroéconomique (période dite de la « Grande modération »), l'objectif consistant à mettre au point un système de soutien des revenus de nature à résister à de fortes récessions, durant lesquelles une plus forte proportion de la population d'âge actif est contrainte de se tourner vers les systèmes de prestations, a suscité peu d'intérêt. Dans le présent chapitre, on s'est appuyé sur l'expérience de la période récente pour mieux cerner cet objectif et pour définir des solutions qui pourraient permettre de progresser vers sa réalisation.

Le chômage restant très élevé dans beaucoup de pays, il serait prématuré de tirer des enseignements définitifs de la « Grande récession » au sujet de la façon dont les politiques du marché du travail et les politiques sociales peuvent à la fois aider les travailleurs à traverser une récession de grande ampleur et favoriser le redressement du marché du travail. L'analyse présentée dans ce chapitre apporte néanmoins un nouvel éclairage sur la voie à suivre pour apporter aux chômeurs une aide au revenu suffisante sans pour autant compromettre une réinsertion professionnelle rapide. Cinq grands enseignements se dégagent :

- Il importe que les systèmes de soutien des revenus soient en mesure de s'adapter à une forte récession caractérisée par une augmentation rapide du nombre de chômeurs et par une hausse de la proportion de chômeurs de longue durée.

- Il existe des lacunes non négligeables dans les systèmes de protection sociale susceptibles d'aider les chômeurs durant une forte récession. Ces lacunes ont pu être constatées durant la Grande récession, bien que les régimes d'indemnisation du chômage, qui constituent le premier pilier du système de soutien des revenus, aient été particulièrement sensibles à la hausse du chômage et malgré les nombreuses mesures de crise prises par les pays de l'OCDE pour renforcer ces régimes.
- Il peut être utile d'allonger temporairement la durée maximale d'indemnisation par les régimes d'indemnisation du chômage durant une récession, en particulier dans les pays où la durée normale d'indemnisation est relativement courte et où les chômeurs de longue durée n'ont qu'un accès limité aux prestations de dernier recours comme celles servies par l'aide sociale.
- Les effectifs des dispositifs de dernier recours ont eu une sensibilité limitée à la hausse du chômage pendant la récession. Il est permis d'en déduire que le moment est venu de se demander si ces dispositifs n'appliquent pas des conditions de patrimoine et autres conditions d'ouverture des droits trop restrictives pour compléter efficacement les régimes d'indemnisation du chômage durant une crise économique.
- Toute augmentation définitive ou temporaire de la couverture ou de la générosité du système de soutien des revenus en faveur des chômeurs doit s'accompagner d'une analyse rigoureuse visant à identifier d'éventuels effets négatifs sur les efforts de recherche d'emploi des chômeurs et sur les finances publiques.

Il serait utile d'approfondir la présente analyse du fonctionnement des systèmes de soutien des revenus durant la « Grande récession » et surtout de la compléter par une analyse parallèle des dispositions prises pour renforcer les programmes actifs du marché du travail lorsque le taux de chômage a atteint son plus haut niveau. Si l'on sait que tous les pays de l'OCDE ont pris des mesures pour renforcer ces programmes au début de la récession (OCDE, 2009a et 2009b), on dispose encore de peu d'informations sur les mesures qui se sont révélées les plus appropriées pour limiter la montée du chômage de longue durée et compenser les effets négatifs de longs épisodes de chômage sur les perspectives professionnelles des demandeurs d'emploi. Bien qu'il faille attendre plus longtemps pour disposer de ces informations, il sera bientôt possible d'examiner dans quelle mesure les programmes passifs et actifs du marché du travail ont aidé les personnes privées d'emploi et autres chômeurs durant la récession de 2008-09.

Il importe aussi de continuer d'évaluer l'incidence de différentes institutions et politiques du marché du travail sur la résistance des marchés du travail nationaux à des chocs négatifs importants. L'analyse de l'instabilité conjoncturelle des revenus d'activité présentée dans le chapitre 3 de la présente publication et les autres travaux conduits par l'OCDE dans ce domaine apportent un éclairage sur cette problématique complexe. Cependant, de nombreux aspects doivent encore être examinés et cette question fera l'objet d'un chapitre dans l'édition 2012 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*. In fine, ces recherches ont vocation à permettre de mieux comprendre comment coordonner les politiques pour l'emploi conjoncturelles et les politiques pour l'emploi structurelles. La réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (OCDE, 2006b) fournit de nombreuses orientations pour les politiques structurelles. En revanche, la Stratégie donne peu de recommandations en matière de politiques conjoncturelles, se contentant de reconnaître qu'il importe de conduire des politiques macroéconomiques adaptées. Ainsi, il pourrait être nécessaire de réévaluer prochainement les orientations de l'OCDE dans le domaine des politiques de l'emploi de façon à ce qu'elles tiennent davantage compte des défis créés par le cycle économique.

## Notes

1. L'analyse présentée dans ce chapitre s'appuie sur les données disponibles au 25 mai 2011.
2. L'expérience montre qu'après une forte récession, le taux de chômage décroît en général beaucoup plus lentement qu'il n'avait augmenté durant la récession (OCDE, 2009a).
3. Pour une analyse historique approfondie du fait que des dispositifs de soutien des revenus mal conçus risquent d'entraîner une hausse des taux de chômage d'une récession à l'autre, voir OCDE (2003a), chapitre 4.
4. Les récessions passées ont montré qu'il fallait associer politiques macroéconomiques et politiques du marché du travail pour éliminer les effets de persistance qui, en l'absence de telles politiques, transformeraient une partie de la hausse conjoncturelle du chômage en une augmentation du chômage structurel. Les effets d'hystérèse observés à la suite d'une hausse conjoncturelle du chômage durant une récession semblent étroitement liés à la montée du chômage de longue durée (Ball, 2009 ; Guichard et Rusticelli, 2010). Au niveau individuel, la dégradation progressive du capital humain, de la santé et de la motivation induite par de longues périodes de chômage est susceptible de rendre les travailleurs concernés moins attractifs pour des employeurs potentiels. Au niveau global, le taux de chômage associé à un taux d'inflation stable (le « NAIRU ») tend à augmenter parallèlement au nombre de chômeurs de longue durée, dans la mesure où ces derniers sont relativement éloignés du marché du travail et exercent par conséquent une influence limitée en termes de réduction des pressions salariales inflationnistes.
5. Ce chiffre total pour la zone OCDE ne tient pas compte du Mexique, pour lequel on ne dispose pas de données trimestrielles harmonisées. Si l'on effectue un calcul du chiffre manquant par approximation à l'aide d'autres sources, le nombre total de chômeurs atteint environ 47.1 millions.
6. En Estonie, le taux de chômage a diminué de 4.5 points de pourcentage par rapport à son point haut. Ce recul reste toutefois inférieur à un tiers de la hausse de 14.8 points de pourcentage observée dans ce pays et le taux de chômage est encore supérieur à 14 %.
7. L'Irlande fait partie des six pays dans lesquels la hausse continue du chômage ne s'est pas encore interrompue.
8. Cette récession a en réalité commencé au deuxième trimestre 1979, mais le taux de chômage n'a atteint son point haut que mi-1983. [Les comparaisons historiques relatives à la zone OCDE figurant dans le présent document se rapportent aux 30 pays pour lesquels les données nécessaires sont disponibles depuis 1970. Voir le tableau 1.A1.2 figurant en annexe de OCDE (2011c) pour de plus amples informations].
9. Durant la récession qui a commencé en 1973, l'essentiel de la hausse du chômage s'est produite au cours des neuf premiers trimestres, si bien que la courbe du chômage avait un profil similaire à celui observé durant la dernière récession pendant les neuf premiers trimestres. Toutefois, durant la récession des années 70, le chômage est resté à ce niveau pendant longtemps et n'a atteint son point haut qu'après 15 trimestres. Il en est allé autrement au cours de la récession qui s'est amorcée fin 2007, le taux de chômage étant passé beaucoup plus rapidement de la hausse très rapide observée pendant neuf trimestres, jusqu'au quatrième trimestre 2009, à la lente décrue constatée depuis lors. Alors que le taux de chômage de la zone OCDE a augmenté d'environ 50 % au cours des deux récessions, il a atteint un niveau maximal beaucoup plus élevé au cours de la dernière récession (8.5 contre 5 %) parce que le taux de chômage de départ était plus élevé en 2007 qu'avant le premier choc pétrolier.
10. Le *Kurzarbeit*, dispositif de chômage partiel mis en place par l'Allemagne, a suscité un intérêt particulier. Toutefois, la majorité des pays de l'OCDE ont soit mis en place de nouveaux dispositifs de chômage partiel au début de la crise soit adopté des mesures pour rendre les dispositifs existants plus attractifs pour les salariés et les employeurs (OCDE, 2009b).
11. Alors que l'on considère que le coefficient d'Okun (qui rapporte l'augmentation du taux de chômage en points de pourcentage à la diminution du PIB réel en pourcentage) est habituellement compris entre 0.5 et 0.6 en période de récession, il a été supérieur à 1 en Espagne, aux États-Unis et dans quatre autres pays où la baisse de la production a été relativement limitée. Alors que ces six pays sont situés au-dessus et à gauche de la droite à 45° sur le graphique 1.3, partie A, la plupart des pays de l'OCDE sont situés au-dessous et à droite, ce qui montre qu'une politique de rétention de main-d'œuvre y a été mise en œuvre à des degrés divers. Ainsi, le coefficient d'Okun était inférieur à 0.2 au Japon et à 0.1 en Allemagne.
12. Il s'agit là de moyennes pondérées pour la zone OCDE. Le « déficit d'emplois » (nombre d'emplois qu'il faudrait créer pour retrouver les taux d'emploi antérieurs à la crise) a été très proche de la hausse du chômage dans la plupart des pays également, la corrélation entre ces deux indicateurs

s'établissant à 0.97 (voir le tableau 1.A1.4 figurant en annexe de OCDE, 2011c), ce qui confirme que le recul de l'emploi a plutôt entraîné une hausse du chômage qu'un retrait de la population active. Toutefois, dans un certain nombre de pays (en particulier en Irlande et aux États-Unis), le déficit d'emplois affiché mi-2010 était nettement supérieur à la hausse du chômage du fait de la baisse des taux d'activité. Parallèlement, en Pologne, en Turquie et, dans une moindre mesure, en Israël, les taux d'activité ont augmenté de façon notable, si bien que le déficit d'emplois a été négatif malgré une légère hausse du chômage. Selon les projections pour la zone OCDE, le déficit d'emplois devrait disparaître dans la plupart des pays mais sera encore supérieur à 5 % au quatrième trimestre 2012 dans six pays, dont la Grèce où il est actuellement de 5.5 % et où il devrait s'établir à un niveau nettement plus élevé en 2011 et en 2012.

13. À noter que les taux d'emploi par niveau de qualification présentés par le graphique 1.5 diffèrent assez fortement des taux de croissance de l'emploi du graphique 1.4 du fait que dans beaucoup de pays, la composition de la main-d'œuvre évolue rapidement au profit de niveaux de qualification plus élevés.
14. En 2007, les personnes en marge du marché du travail ou en situation de sous-emploi représentaient au total environ 90 % des chômeurs en moyenne pour la zone OCDE. Ce pourcentage a diminué pour atteindre 79 % au troisième trimestre 2010, le nombre de personnes en marge du marché du travail n'ayant que faiblement augmenté.
15. Sauf indication contraire, dans ce chapitre, la durée du chômage correspond à la durée pendant laquelle les personnes actuellement au chômage ont été sans emploi. La plupart des travailleurs actuellement au chômage y resteront encore pendant un certain temps, si bien que la durée observée actuellement (dite « censurée ») est inférieure à la durée totale pendant laquelle ils seront finalement au chômage (durée dite « complète »).
16. La proportion de chômeurs privés d'emploi depuis un an au moins a fortement augmenté au Danemark, en Espagne, aux États-Unis, en Estonie, en Hongrie et en Irlande. En revanche, dans la majorité des pays de l'OCDE, la part du chômage de longue durée est restée pratiquement inchangée, ayant connu, au début de la récession, une baisse qui s'est inversée en 2010. Même dans ces pays, il est possible que la part du chômage de longue durée continue de progresser pendant un certain temps si la croissance de l'emploi ne s'accélère pas. En Allemagne, aux Pays-Bas, en Pologne et dans quelques autres pays où la part du chômage de longue durée était orientée à la baisse avant la récession et où la récente hausse du chômage est restée limitée, la part du chômage de longue durée était nettement plus faible au troisième trimestre 2010 que trois ans auparavant en dépit d'une légère hausse ces derniers trimestres.
17. Il ressort des données historiques présentées dans OCDE (2011a) que dans beaucoup des pays les plus durement touchés, la faiblesse des budgets consacrés aux programmes actifs du marché du travail a probablement accru l'ampleur de la hausse du chômage induite par le choc négatif sur la production et que la forte montée du chômage de longue durée est très concentrée dans les pays qui ont relativement peu investi dans les services publics de l'emploi et dans les mesures destinées à favoriser le retour à l'emploi. Toutefois, il est encore trop tôt pour apprécier si le caractère relativement peu développé des programmes en faveur de l'emploi dans ces pays concourt à expliquer que la situation du marché du travail se soit dégradée de façon tellement abrupte, d'autant plus que les pays les plus durement touchés sont aussi ceux où l'effondrement du secteur de la construction a fait suite à une forte expansion et où la crise bancaire a été sévère. Ces deux derniers facteurs ont vraisemblablement favorisé une chute particulièrement forte et durable de l'emploi, ainsi qu'un énorme déséquilibre structurel entre les compétences des travailleurs au chômage et les emplois créés durant la reprise.
18. Seuls les pays qui avaient répondu à la fois à l'édition 2010 et à l'édition 2011 du questionnaire de l'OCDE sont pris en compte dans le graphique 1.10.
19. Ces données qualitatives et celles figurant dans les éditions 2009 et 2010 des *Perspectives de l'emploi* témoignent d'une rupture par rapport aux tendances passées, dont il ressortait que les dépenses engagées au titre des mesures actives étaient essentiellement acycliques (OCDE, 2009a).
20. D'autres composantes du système de protection sociale peuvent venir en aide à certaines catégories de chômeurs pendant une crise économique. Par exemple, les dispositifs de remplacement du revenu en faveur des individus d'âge actif atteints d'une incapacité peuvent constituer une autre solution que les indemnités de chômage pour les demandeurs d'emploi qui rencontrent des problèmes de santé mais ne sont pas atteints d'une incapacité totale (Rupp et Stapleton, 1995 ; Autor et Duggan, 2003). De même, une récession peut inciter les seniors à partir à la retraite plus tôt qu'ils ne l'auraient fait en d'autres circonstances et à faire valoir leurs droits à une pension de retraite de base. Bien qu'ils représentent parfois une aide au revenu non négligeable dans certains pays, ces dispositifs ne sont pas traités dans le présent chapitre.

21. Dans un certain nombre de pays, les travailleurs non salariés n'ont pas accès aux régimes d'indemnisation du chômage pour des raisons à la fois théoriques et pratiques, notamment en raison de la difficulté à distinguer les périodes de travail des périodes de chômage et à établir les raisons de la cessation d'activité (O'Leary et Wandner, 1997).
22. Toutefois, aux États-Unis, la durée d'ouverture des droits au *Temporary Assistance for Needy Families* est limitée dans le temps et la durée maximale varie selon les états.
23. Les taux de remplacement nets présentés dans le tableau 1.1 ne tiennent pas compte des prestations familiales ni des aides au logement, qui font l'objet d'une analyse distincte dans la suite du chapitre. Étant donné les conditions d'ouverture des droits restrictives qui régissent ces programmes de dernier recours, en particulier en ce qui concerne la prise en compte du patrimoine accumulé, il est difficile d'identifier un moment type auquel, au cours d'un épisode de chômage, un travailleur qui a épuisé ses droits aux indemnités de chômage peut prétendre à l'aide sociale.
24. Certaines des mesures prises au début de la récession pour lutter contre la crise n'étaient peut-être pas encore en vigueur et ne sont pas prises en compte dans les taux de remplacement de 2009 présentés dans le tableau 1.1. Malgré l'absence de données systématiques sur l'évolution des taux de remplacement depuis 2009, on sait que certaines des mesures de crise en vigueur en 2009 ont maintenant cessé de s'appliquer. Certains pays ont également récemment modifié leurs régimes d'indemnisation du chômage dans le cadre d'un effort d'assainissement budgétaire plus vaste (par exemple le Danemark, l'Irlande et le Portugal) ou adopté d'autres réformes de ces régimes, comme celle décidée par référendum en Suisse en 2010.
25. Bien que cette mesure ne soit pas reflétée par le graphique 1.11, qui porte sur les deux premières années de chômage, en 2010, l'Islande a, à titre temporaire et avec effet rétroactif, prolongé la durée d'indemnisation du chômage, qui est passée de trois à quatre ans pour les travailleurs qui avaient déposé une demande à partir de fin avril 2008 et qui étaient encore au chômage ainsi que pour les nouveaux demandeurs déposant leur demande au plus tard le 30 juin 2011. De même, le Portugal a temporairement prolongé de six mois, pour l'année 2009, la durée pendant laquelle l'assistance chômage peut être accordée aux chômeurs de longue durée.
26. En Turquie, les enfants pauvres et défavorisés peuvent être pris en charge par le système de protection sociale et le ministère de la Santé peut accorder des « cartes vertes » aux citoyens qui n'ont pas les moyens d'assumer leurs dépenses de santé.
27. à noter que le graphique reflète les changements apportés aux systèmes soumis à condition de ressources « généraux » et ne tient pas compte de toutes les mesures ciblées prises en raison de la crise. Voir le tableau 1.A1.6 figurant en annexe de OCDE (2011c) pour de plus amples informations sur les réformes apportées au pilier inférieur du système de soutien des revenus.
28. Ces deux pays ont été choisis parce que les données sur le revenu des ménages en 2009 étaient déjà disponibles et parce qu'ils illustrent deux façons différentes d'organiser l'aide au revenu en faveur des personnes qui ont perdu leur emploi et autres chômeurs.
29. Dans le cadre du Système de comptabilité nationale, les prestations sociales versées par les administrations publiques recouvrent les transferts courants effectués en espèces ou en nature au profit des ménages à la suite de certains événements ou certaines situations susceptibles de nuire à leur bien-être, comme le chômage, la maladie, l'invalidité ou la retraite (OCDE, 2009d).
30. Dans cette analyse, on estime d'abord la moyenne OCDE de l'élasticité des dépenses de prestations sociales à l'évolution, d'une part du taux de chômage harmonisé, d'autre part de l'écart de production. Ces élasticités sont calculées pour l'OCDE à l'aide de modèles de régression sur données de panel non équilibré, estimés sur la base de données couvrant la période 1970-2007 (voir le tableau 1.A1.7 en annexe de OCDE, 2011c). Ces élasticités moyennes pour l'OCDE sont ensuite appliquées à l'évolution propre à chaque pays du taux de chômage harmonisé et de l'écart de production entre 2007 et 2009.
31. La moyenne OCDE non pondérée des dépenses pronostiquées d'après la baisse observée de l'écart de production est supérieure de 1 % du PIB aux dépenses effectives. Il est possible que cette faiblesse sans précédent de la sensibilité des dépenses sociales à la diminution de l'écart de production ait été suffisante pour affaiblir l'effet de stabilisation automatique des dépenses sociales au cours de la récession de 2008-09, ce qui a cependant pu être compensé par les vastes plans de relance discrétionnaires mis en place par de nombreux pays.
32. Le coefficient d'Okun rapporte l'augmentation du taux de chômage en points de pourcentage à la diminution du PIB réel en pourcentage. OCDE (2010a) montre que ces deux pays sont les seuls pays de l'OCDE où la hausse du taux de chômage en points de pourcentage ait été supérieure à la chute du PIB réel en pourcentage durant la crise.



33. La Hongrie est le seul autre pays où les dépenses sociales enregistrées en 2009 aient été nettement inférieures à ce qu'aurait pu laisser présager la hausse du chômage. En l'espèce, la raison en est apparemment que le gouvernement s'est engagé précocement dans un effort d'assainissement budgétaire ambitieux et non que les employeurs ont licencié particulièrement massivement. En Hongrie, l'écart a été encore plus marqué par rapport aux dépenses pronostiquées sur la base de l'écart de production, tandis qu'en Espagne, les dépenses sociales réelles ont été légèrement supérieures à ce que pouvait laisser présager l'écart de production.
34. Pour les besoins de la présente analyse, les dépenses des administrations publiques sont corrigées à l'aide des déflateurs du PIB de la *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.
35. Pour analyser le processus de stabilisation budgétaire de façon plus complète, il faudrait aussi tenir compte des réductions fiscales, par exemple de la diminution générale (et souvent temporaire) de la part patronale des cotisations sociales décidée dans certains pays de l'OCDE (OCDE, 2009a, 2009b), qui ne sont pas prises en compte dans l'évolution des dépenses des administrations publiques analysée dans le présent document.
36. Les dépenses de prestations sociales ont augmenté, mais cette augmentation a été inférieure à 1 % du PIB dans neuf pays ; en outre, elles sont restées globalement stables en Hongrie.
37. OCDE (2010a) présente des estimations selon lesquelles les régimes de chômage partiel subventionnés par l'état n'expliquent que 25 % de la forte diminution du nombre d'heures travaillées par salarié observée en Allemagne durant la récession. Le reste de la diminution s'explique par la réduction du nombre d'heures supplémentaires, l'utilisation du crédit des comptes épargne-temps et autres dispositifs de réduction du temps de travail mis en place à l'initiative des employeurs.
38. Le risque de double comptabilisation peut être particulièrement important en Allemagne, en Autriche et en Finlande.
39. Le nombre de bénéficiaires a aussi fortement augmenté en Nouvelle-Zélande bien que la hausse du taux de chômage, qui est passé de 3,4 à 7 %, soit restée conforme à la moyenne. Cette situation s'explique par le fait que le dispositif d'assistance chômage néo-zélandais, qui constitue l'unique pilier du système de soutien des revenus, offre une large couverture.
40. Plus précisément, les graphiques 1.17 et 1.19 présentent le ratio rapportant l'évolution moyenne du nombre de bénéficiaires de prestations à l'évolution moyenne du nombre de chômeurs (taux de chômage harmonisé de l'OCDE) au cours de la première année de la crise, de la deuxième année et, pour certains pays, de la troisième année, et ce par rapport aux niveaux qui prévalaient au cours de l'année précédant la crise. Pour éviter les biais dus aux variations saisonnières du nombre de bénéficiaires, l'évolution a d'abord été mesurée entre deux trimestres identiques d'années différentes, puis les ratios ont été calculés à partir de la moyenne de ces quatre évolutions. L'Allemagne a été exclue de l'analyse parce que la hausse du chômage y a été très limitée et de courte durée, si bien qu'il ne serait pas très pertinent d'examiner si le nombre de bénéficiaires de prestations a augmenté au même rythme que le nombre de chômeurs.
41. Ce facteur a peut-être joué un rôle particulièrement important au Danemark (durant sa deuxième année de crise), en Estonie (durant ses deuxième et troisième années de crise), au Luxembourg (durant sa troisième année de crise), en Norvège (durant sa deuxième année de crise) et aux États-Unis (durant leur troisième année de crise).
42. Pour certains de ces pays, comme l'Australie, le Chili, Israël et le Mexique, cette deuxième année a essentiellement été marquée par une reprise du marché du travail.
43. Il ne faut cependant pas oublier qu'un chômeur qui était travailleur non salarié immédiatement avant sa période de chômage peut fort bien ne pas l'avoir été durant l'intégralité de la période de référence prise en compte pour l'ouverture des droits aux indemnités de chômage et que la prévalence de l'activité non salariée est très variable selon les pays.
44. Étant donné que ce chapitre est consacré à l'aide au revenu en faveur des demandeurs d'emploi, cette partie porte sur les droits à l'aide sociale des individus d'âge actif. Contrairement à la convention habituelle, les individus d'âge actif sont définis comme les individus âgés de 15 à 54 ans. L'exclusion de la tranche d'âge 55-64 ans se justifie par le fait que bon nombre des ménages sans emploi qui comptent des personnes appartenant à cette tranche d'âge sont des ménages retraités bénéficiaires de pensions de retraite. L'analyse empirique repose aussi sur l'hypothèse qu'en général, les chômeurs ne cumulent pas prestations d'aide sociale et de chômage. Il n'en reste pas moins que dans certains pays, les prestations d'aide sociale peuvent venir compléter les prestations d'assistance chômage.

45. Dans la majorité des cas, les données se rapportant à 2009 devraient être publiées au deuxième semestre 2011 ou début 2012.
46. Comparativement à 2007, les ménages appartenant au premier quintile ont perçu légèrement moins de prestations servies par les programmes d'aide publique. Il pourrait s'agir là d'une conséquence de l'augmentation de la proportion de ménages appartenant au premier quintile qui perçoivent des prestations d'autres sources publiques, comme le régime d'assurance chômage, et du fait que le programme *Temporary Assistance for Needy Families* est financé par des subventions globales de l'état fédéral aux états dont le montant n'est pas corrigé en fonction de l'inflation ou de la variation des effectifs de bénéficiaires.
47. La loi de relance intitulée *American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)* prévoyait une hausse temporaire du crédit d'impôt au titre du revenu du travail (*Earned-Income Tax Credit, EITC*) et une augmentation de l'EITC en faveur des travailleurs ayant à leur charge au moins trois enfants ouvrant droit au crédit. Ces changements devaient s'appliquer temporairement pendant les exercices budgétaires 2009 et 2010.
48. Le montant du plafond appliqué au patrimoine varie selon que le bénéficiaire est une personne seule ou vit en couple et selon qu'il est, ou non, propriétaire occupant. Pour les personnes qui vivent en couple, le patrimoine du demandeur/bénéficiaire et celui de la personne avec laquelle il vit sont pris en compte dans l'examen du patrimoine. Un plafond plus bas est appliqué aux propriétaires occupants pour tenir compte du fait que la « résidence principale » n'est pas prise en considération dans l'examen du patrimoine. Les plafonds sont modifiés le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, qui est un indicateur général du coût de la vie.
49. Pour une analyse plus complète de cette question, voir Carone *et al.* (2004).
50. En d'autres termes, le TIEM permet d'apprécier, en tenant compte de l'augmentation des impôts dus et de la diminution des prestations perçues, dans quelle mesure le fait de retravailler entraîne une hausse du revenu disponible par rapport au revenu que percevrait le travailleur s'il continuait de percevoir des prestations de chômage. Par exemple, un TIEM de 80 % signifie que la reprise d'une activité entraîne une augmentation du revenu disponible par rapport à ce qu'il serait si le travailleur continuait de percevoir des indemnités de chômage, et est équivalente à 20 % du salaire total brut.
51. à noter que ces taux ne tiennent pas compte de l'effet des aides au logement, des dépenses supplémentaires occasionnées par le travail comme les frais de garde d'enfants ni des prestations en nature perdues ou gagnées à la suite de la reprise d'activité.
52. Selon la manière dont ils sont conçus, ces dispositifs peuvent aussi poser des problèmes spécifiques en matière d'incitation au travail, en particulier pour le deuxième apporteur de revenu d'un couple dont les deux membres travaillent.
53. La réflexion présentée dans cette partie porte principalement sur la modification de la durée d'indemnisation, mais la question de l'amélioration du lien entre régimes d'indemnisation du chômage et situation conjoncturelle pourrait aussi être examinée sous l'angle d'autres caractéristiques des régimes comme les conditions d'ouverture des droits, le montant des prestations (Kroft *et al.*, 2011) ou les règles de financement.
54. Les chômeurs doivent avoir cotisé au régime à raison d'au moins 30 % du montant maximal annuel des cotisations pendant au moins sept des dix années précédant la demande et ne doivent pas avoir perçu des indemnités de chômage ordinaires pendant plus de 35 semaines au cours des cinq années précédant la date d'effet de leur demande.
55. Dans la pratique, cette option pose toutefois la délicate question de savoir comment définir de façon optimale les régions économiques et les bassins d'emploi (McNiven *et al.*, 2000 ; Czajka *et al.*, 1989).
56. En période de récession, les bassins d'emploi plus dynamiques ont une capacité limitée à absorber des personnes inactives ou au chômage en provenance de bassins d'emploi moins dynamiques (Mishel *et al.*, 2010).
57. Il peut s'agir là d'une tâche difficile parce que les politiques du marché du travail, par exemple les dispositifs de chômage partiel, peuvent avoir d'importantes répercussions sur un certain nombre d'indicateurs de la situation de l'emploi, y compris sur le taux de chômage total.
58. Sauf si un état décide de proposer un programme d'aide à la réinsertion.
59. Dans certains pays, les prestations familiales et les prestations liées à l'exercice d'un emploi sont servies par l'intermédiaire du système fiscal, ce qui, en soi, peut poser des problèmes en termes de sensibilité à l'évolution de la conjoncture dans la mesure où les droits dépendent généralement des revenus perçus au cours de l'année précédente.

## Bibliographie

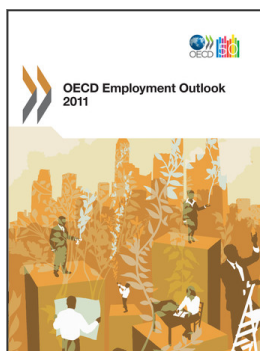
- Aaronson, D., B. Mazumder et S. Schechter (2010), « What is Behind the Rise in Long-Term Unemployment? », *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, deuxième trimestre.
- Adema, W. (2006), « Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent level of Income in Selected OECD Countries », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 38, éditions OCDE, Paris.
- Autor, D. et M. Duggan (2003), « The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment », *Quarterly Journal of Economics*, février.
- Ball, L. (2009), « Hysteresis and Unemployment: Old and New Evidence », *NBER Working Paper*, n° 14818, Cambridge, Mass.
- Banque centrale islandaise (2011), « Annual Report 2010 », Reykjavik.
- Bargain, O., H. Immervoll et H. Viitamäki (2010), « No Claim, No Pain: Measuring the Non-Take Up of Social Assistance Using Register Data », *IZA Discussion Paper*, n° 5355, Bonn, décembre.
- Barret, A. et B. Maître, (2011), « Immigrant Welfare Receipt Across Europe », *IZA Discussion Paper*, n° 5515, Bonn, février.
- Bender, S., J. Schmieder et T. von Wachter (2010), « The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle on Labour Supply and Search Outcomes », communication présentée lors du septième atelier sur le marché du travail organisé par la BCE et le CEPR, intitulé « Unemployment Developments After the Crisis », Francfort sur le Main.
- Bhadwal, S., S. Barg et D. Swanson (2009), « Automatic Policy Adjustments », chapitre 5 de D. Swanson et S. Bhadwal (dir. pub.), *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-Making in an Uncertain World*, Sage Publications, IDRC, New York.
- Bishop, G. et D. Burleton (2009), « Is Canada's Employment Insurance Program Adequate? », Services économiques du Groupe Banque TD, *Special report*, Toronto, 30 avril.
- Bratsberg, B., E. Fevang et K. Røed (2010), « Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise? », *IZA Discussion Paper*, n° 4897, Bonn.
- Cahuc, P. et S. Carcillo (2011), « Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down? », *IZA Discussion Paper*, n° 5430, Bonn, janvier.
- Card, D., R. Chetty et A. Weber (2007), « The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? », *American Economic Review Paper and Proceedings*, vol. 97, n° 2, pp. 113-118.
- Carone, G., H. Immervoll, P. Paturot et A. Salomäki (2004), « Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps (Marginal Effective Tax Rates on Employment Incomes) », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 18, Éditions OCDE, Paris.
- Chase, R. (2007), « Unemployment Insurance in Washington State: Factors Associated with Benefit Reciprocity », *Chase Economics*, 31 janvier.
- Chetty, R. (2008), « Moral Hazard Versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 116, n° 2, pp. 173-234.
- Congressional Budget Office (2010), « Losing a Job During a Recession », *Economic and Budget Issue Brief*, Washington, avril.
- Conseil national du bien-être social (2010), *Revenus de bien-être social 2009*, vol. 129, Ottawa, hiver.
- Czajka, J., S. Long et W. Nicholson (1989), « An Evaluation of the Feasibility of a Substate Area Extended Benefit Programme: Final Report », *Unemployment Insurance Occasional Paper*, n° 89-5, ministère fédéral du Travail des États-Unis, Employment and Training Administration, Washington.
- Daly, M., B. Hobijn et R. Valletta (2011), « The Recent Evolution of the Natural Rate of Unemployment », *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series*, n° 2011-05, San Francisco.
- De Serres, A., F. Murtin et C. de la Maisonneuve (2011), « Policies to Facilitate the Return to Work », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, Éditions OCDE, Paris.
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough et P. Whiteford (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, Éditions OCDE, Paris, et ministère de la Sécurité sociale du Royaume-Uni, Her Majesty's Stationary Office, Londres.

- Fujita, S. (2011), « Effects of Extended Unemployment Insurance Benefits: Evidence from the Monthly CPS », *Working Paper*, n° 10-35/R, Research Department, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Philadelphie.
- 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*, n° 767, Éditions OCDE, Paris.
- Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 115, Éditions OCDE, Paris.
- Hopenhayn, H. et J.P. Nicolini (1997), « Optimal Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 105, n° 2, pp. 412-438.
- Hurd, M. et S. Rohwedder (2009), « The Effects of the Economic Crisis on the Older Population », Michigan Retirement Research Center, Université du Michigan, Ann Arbor, novembre.
- Immervoll, H. (2009), « Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges », *IZA Discussion Paper*, n° 4627, Bonn, décembre.
- Immervoll, H., P. Marianna et M. Mira d'Ercole (2004), « Benefit Coverage Rates and Household Typologies: Scope and Limitations of Tax-Benefit Indicators », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 20, Éditions OCDE, Paris.
- Isaacs, K. et J. Whittaker (2011), « Temporary Extension of Unemployment Benefits: Emergency Unemployment Compensation (EUC088) », Congressional Research Service Report for Congress, 11 février, consultable à l'adresse [http://assets.opencrs.com/rpts/RS22915\\_20110304.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RS22915_20110304.pdf).
- Jacobson, L.S., R.J. LaLonde et D.G. Sullivan (1993), « Earnings Losses of Displaced Workers », *American Economic Review*, vol. 83, n° 4, pp. 685-709.
- Jantti, M., E. Sierminska et T. Smeeding (2008), « The Joint Distribution of Household Income and Wealth: Evidence from the Luxembourg Wealth Study », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 65, Éditions OCDE, Paris.
- Junanka, R. (2011), « OECD Long-Term Unemployment in the Aftermath of the 2008-2009 Global Crisis: How Has Long-Term Joblessness Evolved and What Are the Implications for Labour Market Policy », Document de travail non publié, Sydney, mai.
- Kemp, P.A., A. Sunden et B.B. Tauritz (dir. pub.) (2006), *Sick Societies?: Trends in Disability Benefits in Post-Industrial Welfare States*, Association internationale de la sécurité sociale, Genève.
- Kiley, M. (2003), « How Should Unemployment Benefits Respond to the Business Cycle? », *Topics in Economic Analysis & Policy*, vol. 3, n° 1, article 9.
- Krebs, T. (2007), « Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycles », *American Economic Review*, vol. 97, n° 3, pp. 664-686.
- Kroft, K. et M. Notowidigdo (2011), « Should Unemployment Insurance Vary With the Unemployment Rate? Theory and Evidence », document non publié, consultable à l'adresse [http://faculty.chicagobooth.edu/matthew.notowidigdo/research/Kroft\\_Noto\\_UI\\_Theory\\_and\\_Evidence.pdf](http://faculty.chicagobooth.edu/matthew.notowidigdo/research/Kroft_Noto_UI_Theory_and_Evidence.pdf).
- McNiven, C., H. Puderer et D. Janes (2000), « Zones d'influence des régions métropolitaines de recensement et des agglomérations de recensement (ZIM) : description de la méthodologie », *Série de documents de travail de la géographie*, n° 2000-2, Division Géographie, Statistique Canada, Ottawa, janvier.
- Mendelsohn, M. et J. Medow (2010), « Help Wanted: How Well Did the EI Programme Respond During Recent Recessions? », Mowat Centre for Policy Innovation, Mowat Note, septembre, Toronto.
- Mishel, L., H. Shierholz et K. Edwards (2010), « Reasons for Scepticism About Structural Unemployment: Examining the Demand-Side Evidence », Economic Policy Institute, *Briefing Paper*, n° 279, septembre.
- MISSOC – Mutual Information System on Social Protection (2010), « Database Maintained by the European Commission », disponible en ligne sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catid=815&Langid=en>.
- Moyen, S. et N. Stähler (2009), « Unemployment Insurance and the Business Cycle: Prolong Benefit Entitlements in Bad Times? », Deutsche Bundesbank, *Discussion Paper*, Series 1, Economic Studies, n° 30, Francfort sur le Main.
- National Employment Law Project (2010), « How Federal Unemployment Insurance (UI) Extensions Work », Fact Sheet, 15 octobre, consultable à l'adresse [www.nelp.org/page/-/UI/Fact%20Sheet%20UI%20Extensions.pdf](http://www.nelp.org/page/-/UI/Fact%20Sheet%20UI%20Extensions.pdf).

- OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Stimuler l'emploi et les revenus – Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, consultable en ligne uniquement à l'adresse [www.oecd.org/dataoecd/47/51/36889841.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/47/51/36889841.pdf).
- OCDE (2007a), *Prestations et salaires 2007 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), « Addressing the Labour Market Challenges of the Economic Downturn: A Summary of Country Responses to the OECD-EC Questionnaire », Éditions OCDE, Paris, consultable en ligne uniquement à l'adresse [www.oecd.org/dataoecd/15/29/43732441.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/15/29/43732441.pdf).
- OCDE (2009c), « Maintaining the Activation Stance During the Crisis », Document préparé pour la Réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel, Éditions OCDE, Paris, septembre, consultable en ligne uniquement à l'adresse [www.oecd.org/dataoecd/54/49/43766169.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/54/49/43766169.pdf).
- OCDE (2009d), *Panorama des comptes nationaux*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 89, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), « La crise économique et au-delà : Les politiques sociales pour la reprise », *Document d'information*, Réunion ministérielle de l'OCDE sur les politiques sociales, 2-3 mai 2011, Paris, consultable en ligne uniquement à l'adresse [www.oecd.org/dataoecd/11/6/47715227.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/11/6/47715227.pdf).
- OCDE (2011c), « Soutien des revenus des chômeurs : Le filet de sécurité a-t-il bien fonctionné durant la Grande récession », documentation complémentaire sur le chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, consultable en ligne uniquement à l'adresse [www.oecd.org/employment/outlook](http://www.oecd.org/employment/outlook).
- Oh, H. et R. Reis (2011), « Targeted Transfers and the Fiscal Response to the Great Recession », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 16775, Cambridge, Mass., février.
- O'Leary, C. et S. Wandner (1997), « Summing Up: Achievements, Problems and Prospects », dans C. O'Leary et S. Wandner (dir. pub.), *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, pp. 669-722.
- Rupp, K. et D. Stapleton (1995), « Determinants of the Growth in the Social Security Administration's Disability Programs – An Overview », *Social Security Bulletin*, vol. 58, n° 4, hiver, Washington.
- Scarpetta, S., A. Sonnet et T. Manfredi (2010), « Montée du chômage des jeunes dans la crise : Comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération ? », *Document de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 106, Éditions OCDE, Paris.
- Schmieder, J., T. von Wachter et S. Bender (2011), « The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over Twenty Years », Document non publié, mars, consultable à l'adresse [www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw\\_01.c.371269.de/boston\\_schmieder.pdf](http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.371269.de/boston_schmieder.pdf).
- Shavell, S. et L. Weiss (1979), « The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits Over Time », *Journal of Political Economy*, vol. 87, décembre, pp. 1347-1387.
- Shierholz, H. et L. Mishel (2010), « A Good Deal for All: Further Extending Unemployment Insurance Benefits will Generate over 700,000 Full-Time-Equivalent Jobs while Savings Millions from Poverty », *Economic Policy Institute, Issue Brief*, n° 288, Washington, 4 novembre.

Sherman, A. (2011), « Despite Deep Recession and High Unemployment, Government Efforts – Including Recovery Act – Prevented Poverty from Rising in 2009, New Census Data Show », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, 5 janvier.

Woodbury, S. et M. Rubin (1997), « The Duration of Benefits », chapitre 6 de C. O’Leary et S. Wandner (dir. pub.), *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, pp. 211-283.



Extrait de :  
**OECD Employment Outlook 2011**

**Accéder à cette publication :**

[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2011-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-en)

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

OCDE (2011), « Soutien des revenus des chômeurs : le filet de sécurité a-t-il bien fonctionné lors de la « Grande récession » ? », dans *OECD Employment Outlook 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2011-3-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-3-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).