HAL open science

Chômage à durée indéterminée

Marion Cochard, Eric Heyer, Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu, Paola Veroni, Christine Rifflart, Danielle Schweisguth

To cite this version:

Marion Cochard, Eric Heyer, Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu, Paola Veroni, et al.. Chômage à durée indéterminée. Revue de l'OFCE, 2009, 111, pp.303 - 330. 10.3917/reof.111.0303 . hal-03456337

HAL Id: hal-03456337

https://sciencespo.hal.science/hal-03456337v1

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chômage à durée indéterminée *

OFCE, Centre de recherche
en économie de Sciences Po
Département analyse
et prévision

La chute de 4,7 % du PIB de l'OCDE entre le premier trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009 s'est accompagnée de destructions massives d'emplois. Mais l'ajustement de l'emploi à l'activité est apparu très hétérogène entre les sept pays étudiés (France, Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis, Japon). Les destructions d'emplois ont été très rapides et marquées aux États-Unis et en Espagne, un peu moins au Japon et au Royaume-Uni, et relativement limitées en France, en Italie et en Allemagne.

Afin de faire le point sur l'évolution récente du cycle de productivité, nous avons estimé des équations d'emploi dans ces sept pays. Les pays se distinguent non seulement par leur productivité tendancielle (très faible en Espagne et en Italie par rapport aux autres pays) mais aussi par la vitesse d'ajustement de l'emploi à l'activité. Les délais moyens d'ajustement (DMA) de l'emploi à l'activité varient de 1,1 trimestre pour l'Espagne à 8 trimestres pour le Japon. Les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont des DMA plus courts que l'Allemagne et l'Italie. Ces délais sont en cohérence avec la réalité observée récemment sur les divers marchés du travail. On observe néanmoins dans la plupart des pays un sur-ajustement de l'emploi dû à la flexibilisation croissante des marchés du travail. Seule l'Allemagne se démarque nettement avec un faible ajustement de l'emploi, en raison du chômage partiel encouragé par les mesures gouvernementales.

Face à la hausse rapide du taux de chômage, la réponse des gouvernements est apparue bien timide, puisqu'ils n'ont consacré qu'une faible part des plans de relance d'activité aux mesures de soutien à l'emploi et aux dispositifs financiers destinés aux chômeurs. La faiblesse des montants en jeu concernant les mesures de soutien à l'emploi limite leur impact. Par ailleurs, à l'exception de l'Espagne, la productivité apparente du travail est dégradée. On assisterait donc à l'horizon de la prévision à un retour du cycle de productivité vers son niveau d'équilibre et donc à la poursuite de la hausse des taux de chômage.

* Ont contribué à cette étude spéciale : Marion Cochard, Éric Heyer, Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu, Paola Monperrus-Veroni, Christine Rifflart, Danielle Schweisguth.

Les pays de l'OCDE ont enregistré un recul historique de leur activité économique entre le premier trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009 avec une chute de 4,7 points de PIB. Ceci a conduit à une violente dégradation du marché du travail : l'OCDE évalue à 15 millions le nombre d'emplois détruits dans le monde par la crise financière et économique sur la même période. L'ampleur de la hausse du chômage a contraint les gouvernements des pays industrialisés à prendre des mesures spécifiques afin de favoriser la reprise du marché du travail et apporter aide et soutien financier aux personnes touchées par la dégradation de la conjoncture. Cette étude vise à faire le point sur la situation du marché du travail des principaux pays développés : où en est-on de l'ajustement de l'emploi à l'activité ? Quelle est l'ampleur de la dégradation encore à venir ? Quelles politiques publiques ont été mises en œuvre afin de soutenir l'emploi et de limiter les conséquences sociales ?

Notre étude porte sur sept pays (France, Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis, Japon), qui ont connu des baisses de PIB d'ampleur inégale entre le premier trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009, allant de 3,2 % pour la France à 7,9 % pour le Japon. Une première partie sera consacrée à l'analyse des cycles de productivité au travers d'estimations économétriques. La deuxième partie décrira à la fois les caractéristiques et les évolutions récentes du marché du travail dans chacun des pays. Enfin, la troisième partie reviendra sur les politiques publiques mises en place pour soutenir l'emploi. Nous conclurons sur quelques éléments de prospective à l'horizon 2010.

1. L'emploi chute, la productivité s'effondre

Dans les sept pays, la situation du marché du travail s'est fortement dégradée au cours de l'année 2008 et les destructions d'emplois ont atteint des niveaux jamais vus depuis l'après-guerre. Parmi ces pays, l'Espagne a été de loin l'économie la plus durement touchée, avec un effondrement de 7,6 % de l'emploi total depuis début 2008 et un quasi-doublement du nombre de chômeurs (tableau 1), alors que la chute du PIB se limitait à 4,2 %. Les États-Unis, épicentre de la crise, ont aussi enregistré une destruction de 3,8 % du nombre d'emplois, et le taux de chômage y frôle aujourd'hui les 10 % (contre 4,9 % début 2008). Suivent le Royaume-Uni et le Japon, où l'emploi a chuté respectivement de 2 et 2,2 % depuis début 2008, la France et l'Italie, qui ont mieux résisté que leurs voisins, avec la destruction respectivement de 1,2 % et de 1,1 % de l'emploi total et une hausse de 30 % et de 12,5 % du nombre de chômeurs. Dans ce tableau extrêmement sombre, l'Allemagne se démarque de ses partenaires, avec une stagnation de l'emploi (+0,2 %) et du chômage (+1,2 %), malgré une récession de très grande ampleur de

l'économie allemande. Comme nous le développons par la suite, cela ne signifie pas que le marché du travail allemand ait été épargné par la baisse de l'activité, mais cette stagnation s'explique en grande partie par le développement du chômage partiel, qui a amorti jusqu'à aujourd'hui l'effet de la récession sur l'emploi.

Tableau 1 : Évolution des marchés du travail depuis le début de la crise

2008t1-2009t2, en milliers

	France	Allemagne	Italie	Espagne	RU	EU	Japon
PIB en %	-3,2	-6,4	-6,5	-4,2	-5,6	-3,5	-7,9
Emploi total en %	*-1,2*	*0,2*	*-1,1*	*-7,6*	*-2,0*	*-3,8*	*-2,2*
Emploi total	-320	66	-264[1]	-1590	-646	-5547	-1430
marchand	-433	-166	-690[2]	-1660	-863	-5714	–
non marchand	113	232	32[2]	70	217	167	–
Population active	108	127	-60	375	245	1175	-563
Chômage[4]	608	40	204	1965	811	6722	867
Taux de chômage T2 2009, en %	*9,1*	*7,6*	*7,6*	*17,9*	*7,8*	*9,2*	*5,7*
Taux de chômage T1 2008	*7,1*	*7,6*	*6,5*	*9,2*	*5,2*	*4,9*	*3,8*
Emploi intérimaire	-219	-60[3]	–	-1100[5]	–	–	–

1. Cette définition de l'emploi n'inclut pas les travailleurs en chômage partiel
2. Cette définition de l'emploi en équivalent temps plein inclut le volume de travail réduit à cause du chômage partiel.
3. 2008t1-2008t4
4. Dans la plupart des pays, il existe des incohérences entre les chiffres d'emploi, de chômage et de population active. Ces écarts sont dus au fait que ces différentes données ne proviennent pas de la même source, et que les chiffres sont encore temporaires.
5. Il s'agit de l'emploi temporaire.

Sources : données nationales, OCDE.

Mais les fortes turbulences observées sur les marchés du travail de ces pays signifient-elles que les entreprises ont d'ores et déjà ajusté leurs effectifs au ralentissement de la demande, ou doit-on encore craindre des destructions d'emplois au cours des mois à venir ? Afin de faire le point sur l'état d'avancement de l'ajustement de l'emploi, nous avons procédé à l'estimation d'équations d'emploi dans les sept pays, pour retracer l'évolution récente du cycle de productivité [1], et mieux comprendre les différences que l'on observe entre les pays considérés. L'écriture est celle d'un Modèle à correction d'erreurs (MCE), estimé en une étape :

1. Il s'agit, dans cette étude de la productivité apparente de l'emploi ;

$$(1) \qquad \Delta \log(Emp_t) = c + \sum_{i=1}^{s} \alpha_i \Delta \log(Emp_{t-i}) + \sum_{i=0}^{s} \beta_i \Delta \log(VA_{t-i}) + \gamma \left[\log(Emp_{t-1}) - \log(VA_{t-1}) - \mu * trend - \eta \log(CL_{t-1}) \right] + \vartheta_t$$

où Emp_t représente l'emploi marchand [2] à la date t, VA_t la valeur ajoutée dans le secteur marchand et CL_t le coût du travail réel. Les résultats des estimations, résumés dans le tableau 2, reflètent des modes d'ajustement de l'emploi différents. Nous avons par ailleurs introduit des ruptures de tendance pour tous les pays à l'exception de l'Allemagne (pour laquelle nous avons restreint la période d'estimation à la période post-réunification) et le Royaume-Uni [3]. Ces estimations nous permettent de calculer les délais moyens d'ajustement (DMA) de l'emploi à l'activité pour les différents pays (encadré).

Encadré : Délai moyen d'ajustement

On veut évaluer les délais moyens d'ajustement (DMA) de l'emploi à l'activité, qui synthétisent les propriétés dynamiques des équations d'emploi.

L'emploi des différents pays est modélisé par des modèles à correction d'erreur, du type :

$$d \log N_t = \sum_{i=1}^{p} a_i d \log N_{t-i} + \sum_{i=0}^{q} b_i d \log Q_{t-1} + \alpha \underbrace{\left(\log\left(\frac{Q_{t-1}}{N_{t-1}} \right) - \beta t \right)}_{\text{relation de long terme}} + c + \varepsilon_t$$

soit $A(L)N_t = B(L)Q_t + \varepsilon_t$, ou $N_t = \Phi(L).Q_t$ avec :

$$A(x) = 1 + (\alpha - 1)x - \sum_{i=1}^{p} a_i \left(x^i - x^{i+1} \right)$$

$$B(x) = \alpha x - \sum_{i=0}^{p} b_i \left(x^i - x^{i+1} \right)$$

$$\Phi(L) = \sum_{i=0}^{r} \varphi_i L^i = \frac{B(L)}{A(L)}$$

Cela signifie qu'un choc de 1 sur la VA Q à la date t aura l'effet φ_o sur l'emploi N à la date t, $\varphi_o + \varphi_1$ à la date t+1, … et l'ajustement total sera atteint à la date t+r, où il atteindra

$$\sum_{i=0}^{r} \varphi_i \ .$$

2. Pour le Japon et le Royaume-Uni, les estimations portent sur l'emploi et la valeur ajoutée dans l'ensemble de l'économie et non pas sur le seul secteur marchand, pour des raisons de disponibilité des données.
3. Afin de déterminer les dates de rupture, nous nous sommes inspirés de l'étude de Bousquet et Fouquin, 2008, « Productivité du travail : la fin du processus de convergence ? », *Économie et statistique*, n° 419-420.

Le DMA est une moyenne des dates auxquelles ont lieu l'ajustement, pondérée par la part de l'ajustement total qui peut lui être imputée :

$$DMA = \frac{\sum_{i=0}^{r} i.\varphi_i}{\sum_{i=0}^{r} \varphi_i} = \frac{\Phi'(1)}{\Phi(1)} = \frac{B'(1)}{B(1)} - \frac{A'(1)}{A(1)}$$

d'où on déduit : $DMA = \frac{1 - \sum_{i=1}^{p} a_i - \sum_{i=0}^{q} b_i}{\alpha}$.

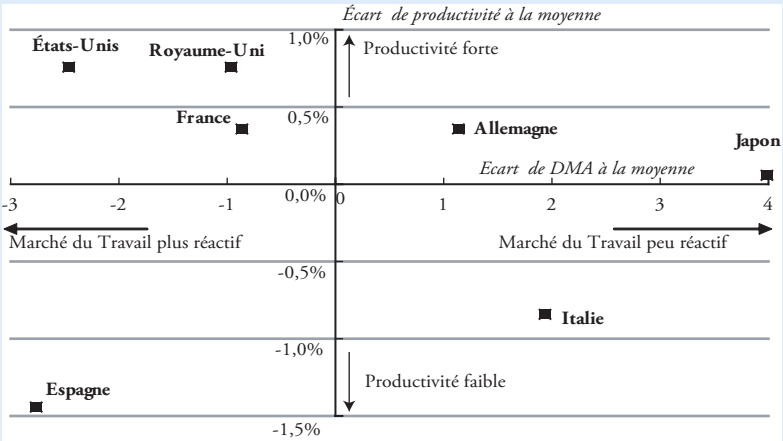
Tableau 2 : Résultats de l'estimation de l'équation (1) dans les différents pays

	France	Allemagne	Italie	Espagne	RU	EU	Japon
α_1	0,57 *(6,5)*	0,56 *(7,5)*	0,14 *(1,9)*	0,55 *(7,5)*	0,18 *(2,0)*	0,68 *(13,46)*	0,23 *(2,2)*
α_2	–	–	–	–	0,28 *(3,3)*	–	–
β_0	0,10 *(5,3)*	0,10 *(3,8)*	0,13 *(3,0)*	0,33 *(3,3)*	0,10 *(2,1)*	0,17 *(7,7)*	0,08 *(2,79)*
γ	-0,11 *(-4,4)*	-0,07 *(-3,0)*	-0,13 *(-4,3)*	-0,11 *(-4,0)*	-0,15 *(-5,3)*	-0,10 *(-6,0)*	-0,09 *(-4,6)*
η	-0,09 *(-1,8)*	-0,11 *(-1,8)*	-0,10 *(-3,1)*	*ns*	-0,15 *(-1,9)*	*ns*	*ns*
1re rupture de trend	1992t4	–	1996t1	1986t1	–	1996t1	1991t1
2e rupture de trend	2002t1	–	–	1995t1	–	2003t3	–
Trend avant 1ère rupture	2,6 %	–	2,2 %	2,6 %	–	1,1 %	3,1%
Trend entre ruptures	1,0 %	1,4 %	–	0,8 %	1,8 %	2,6 %	–
Trend après 2erupture	1,4 %	–	0,2 %	-0,4 %	–	1,8 %	1,1%
R2	0,94	0,71	0,40	0,72	0,72	0,90	0,43
SSR	0,0001	0,0003	0,002	0,002	0,0004	0,0002	0,0006
SSE	0,0008	0,002	0,004	0,004	0,002	0,002	0,003
DMA	3,1	5,1	5,9	1,1	3,0	1,5	8,0

Note : Les cinq premières lignes correspondent aux coefficients estimés de l'équation (1) avec entre parenthèses les T de Student, *ns* signifie que le coefficient n'est pas significatif.
Sources : Données nationales, OCDE, calculs OFCE.

Ces équations nous permettent à la fois d'étudier les propriétés dynamiques des évolutions d'emploi et de déterminer la productivité tendancielle et le cycle de productivité, qui en découle comme l'écart à la tendance de long terme. Le cycle de productivité est le résultat du délai d'ajustement de l'emploi à l'activité. Il reflète les délais de licenciement, mais aussi le comportement des entreprises qui anticipent mal l'ampleur du ralentissement de l'activité et préfèrent souvent attendre la confirmation du retournement avant de procéder à des réductions d'effectifs. L'évolution de ce cycle s'explique en grande partie par les caractéristiques structurelles du marché du travail : leur réactivité et le dynamisme de leur productivité tendancielle. Une faible réactivité du marché du travail conduira en effet à un creusement du cycle plus important en raison du retard de l'ajustement de l'emploi, et une faible tendance de productivité se traduit généralement par un cycle de productivité moins marqué en période de récession comme en situation de croissance. Le graphique 1 nous permet d'établir une classification des pays en quatre catégories, selon le degré de réactivité du marché du travail – mesuré par le DMA de l'emploi à la VA – et la tendance de productivité.

Graphique 1 : Caractéristiques structurelles des marchés du travail



Sources : Données nationales, OCDE, calculs OFCE.

Les pays à forte productivité et au marché du travail réactif (DMA faibles) : États-Unis, Royaume-Uni et France (graphique 2). Comme dans la plupart des pays, le retournement conjoncturel a creusé le cycle de productivité à des niveaux historiquement bas entre début 2008 et le premier trimestre 2009, mais la dégradation reste mesurée. Le retard de productivité par rapport à la tendance de long terme a ainsi dépassé 3 % pour la France et les États-Unis, 5 % pour le Royaume-Uni au premier trimestre. L'ajustement de l'emploi s'est poursuivi au deuxième trimestre 2009, marquant le début de la reprise du cycle de productivité en France et aux États-Unis, et la décélération du creusement du cycle au Royaume-Uni.

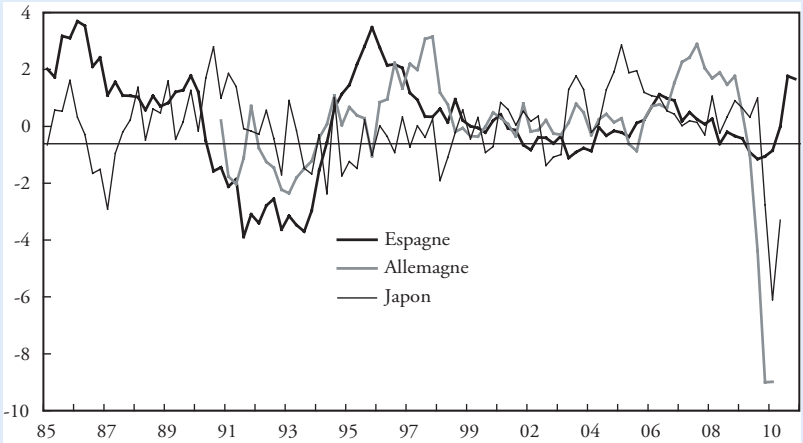
Les pays à forte productivité et au marché du travail peu réactif : Japon et Allemagne (graphique 3). Dans ces deux pays, le délai d'ajustement est plus élevé que dans les pays du groupe 1 (DMA supérieur à 5 trimestres, contre 3 dans le premier groupe), et s'explique par une forte flexibilité interne (c'est-à-dire une flexibilité au sein de l'entreprise, en matière de temps de travail et de rémunération variable). Le cycle de productivité s'est donc dégradé bien au-delà de ce que l'on observe dans les autres pays. Ainsi, au premier trimestre 2009, l'Allemagne accusait un retard de productivité de l'ordre de 9 % par rapport à la tendance de long terme, et le Japon de 6 %, avant de se réduire à 4 %.

Un pays à productivité faible et au marché du travail réactif : l'Espagne, qui présente la particularité d'être le seul pays à être dans une phase positive de son cycle de productivité depuis le début de la crise économique et financière (graphique 3). De tous les pays considérés, l'Espagne est celui dont le marché du travail est le plus flexible (avec un DMA d'un trimestre) et présente une productivité tendancielle beaucoup plus faible (avec une baisse tendancielle de la productivité de l'ordre de 0,4 % par an depuis le milieu des années 1990). Il est par conséquent normal que l'évolution du cycle diffère fortement des autres pays.

Un pays à productivité faible et au marché du travail peu réactif : l'Italie (graphique 2). Si l'Italie possède un DMA du même ordre de grandeur que l'Allemagne ou le Japon, elle se distingue de ces pays par une évolution tendancielle de la productivité beaucoup plus molle, qui se traduit donc par des cycles moins marqués que dans ces deux pays. Au final, le cycle de productivité italien a connu une évolution proche de celles du premier groupe, malgré des caractéristiques foncièrement différentes des marchés du travail.

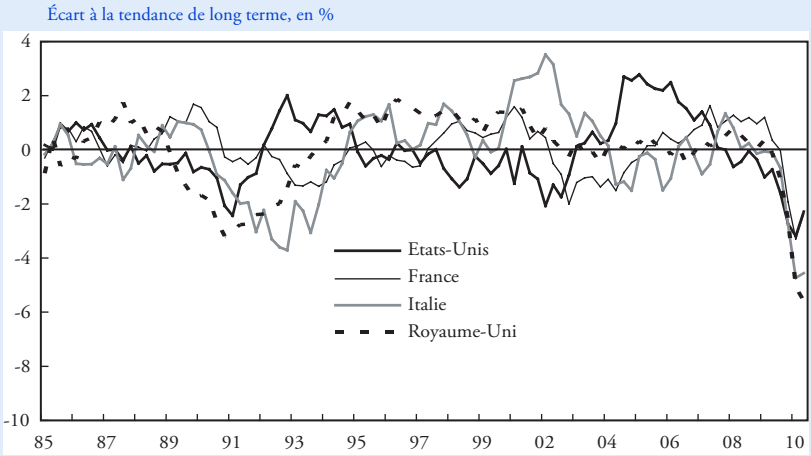
Graphique 2 : Cycles de productivité en Espagne, au Japon et en Allemagne

Écart à la tendance de long terme, en %



Sources : Données nationales, OCDE, calculs OFCE.

Graphique 3 : Cycles de productivité aux États-Unis, en France, en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni



Sources : Données nationales, OCDE, calculs OFCE.

Dans l'ensemble, l'ajustement des marchés du travail de ces différents pays, depuis le début de la crise, coïncide avec cette classification, et l'ajustement du marché du travail opéré s'explique en grande partie par ces caractéristiques structurelles. Pourtant, les simulations de productivité tirées des équations montrent qu'une partie de ces évolutions récentes demeure inexpliquée. Les graphiques présentés en annexe illustrent ces écarts. La France, le Japon, l'Italie, les États-Unis et l'Espagne ont connu un ajustement plus rapide que ce que prévoient nos modélisations, signe de la flexibilisation du marché du travail qu'ont connue ces pays au cours des dernières années, et d'un effet de structure productive dans le cas espagnol. À l'inverse, le Royaume-Uni, et surtout l'Allemagne, ont connu un sous-ajustement de l'emploi.

2. Un ajustement inachevé

La seconde partie de cette étude s'attache à expliquer l'évolution récente de l'emploi, pour chacun des pays considérés. D'une part, nous analysons les caractéristiques structurelles propres aux marchés du travail de chaque pays (indicateurs de flexibilité interne et externe, structure sectoriel de l'emploi…), qui permettent d'expliquer leur niveau de réactivité, estimés *ex-post* à l'aide des équations exposées dans la première partie. Ces différents indicateurs sont synthétisés dans le tableau 3, et servent l'analyse réalisée suite, pays par pays. D'autre part, nous apportons des éléments d'explication à la part de l'évolution de l'emploi qui demeure inexpliquée par les modélisations : si le sous-ajustement allemand tient au développement du chômage partiel, le principal facteur d'explication au

sur-ajustement des autres pays tient à la flexibilisation qui a marqué les marchés du travail au cours des dernières années.

Tableau 3 : Indice de flexibilité du marché du travail dans les différents pays

	France	All.	Italie	Espagne	RU	EU	Japon
En % de l'emploi salarié							
Emploi à temps partiel	16,9	26,2	14,3	11,8	25,3	17,4	27,3
Part du temps partiel subi	*27 ,0*	*19,5*	*28,9*	*35,5*	*8,3*	*6,9*	*17,6*
Emploi temporaire*	14,2	14,6	13,9	29,4	5,3	4,2	13,6
Ancienneté (année)	11,7	11,1	12,1	9,7	8,8	–	–
Ancienneté (< 1 mois)	4,7	2,9	2,6	4,5	2,3	–	–
Ancienneté (<12 mois)	15,3	15,2	12,3	20,4	17,2	–	–
Emploi industriel, en 2008	13,0	20,4	22,3	14,8	10,5	10,4	18,0
Emploi dans la construction	7,1	5,6	7,7	11,7	7,2	5,3	8,4
Emploi services marchand	47,7	43,3	41,5	49,7	49,0	68,0	50,4
Emploi services administrés	29,0	30,8	28,5	18,8	31,8	16,4	17,9
Indice de protection de l'emploi, en 2008	2,9	2,6	2,6	3,1	1,1	0,9	1,7
Emploi temporaire	*3,5*	*2,0*	*2,5*	*3,8*	*0,3*	*0,3*	*1,5*
En %							
Taux de rotation (OCDE, 2003)	24,5	16,5	–	–	15,3	23,4	–
Taux de rotation (2008, données nationales)	24,0	–	–	–	–	–	25,2
Industrie	*11,6*	–	–	–	–	*16,5*	*15,6*
Construction	*17,2*	–	–	–	–	*28,7*	–
Services	*32,8*	–	–	–	–	–	–
Baisse de la durée du travail (1991-2008), en heures	-9,0	-7,5	-3,1	-7,0	-3,4	-1,4	-11,3
Chômage partiel **	1,1	3,2	434	–	–	–	–
Heures supplémentaires **	-4,4	-21,0	–	–	–	–	-19,0

*CDD et Interim. ** Évolution entre 2008t1 et 2009t2, en %.
Sources : Données nationales, OCDE.

2.1. États-Unis: le prix de la flexibilité

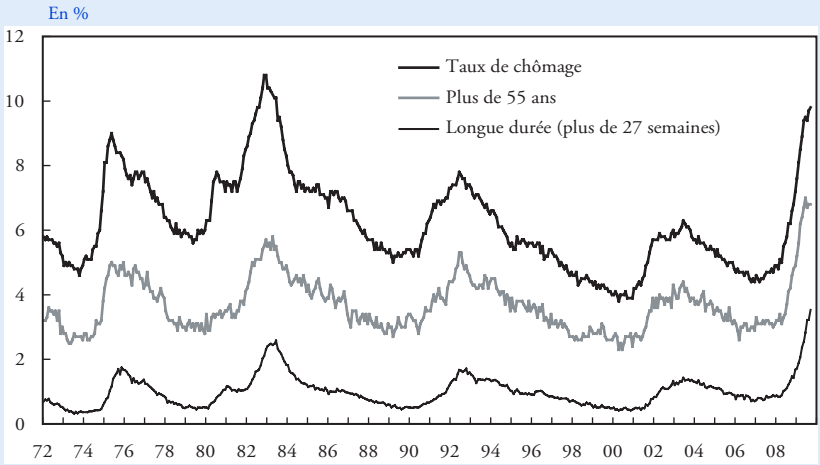
Les résultats trouvés dans l'équation de productivité confirment deux points. Tout d'abord, malgré l'infléchissement de 2006, la tendance de la productivité reste encore relativement plus forte que dans les autres pays, notamment ceux de la zone euro. Dopée par les retombées des NTIC sur l'organisation du travail, la productivité s'était accélérée entre la deuxième moitié des années 1980 et le milieu des années 2000, passant d'un rythme tendanciel de 1,1 % à 2,6 %. Depuis la fin de 2003, les bénéfices se sont épuisés, la productivité du travail s'est ralentie à 1,8 %

mais reste encore supérieure à celles de la France et l'Allemagne, et encore davantage par rapport à l'Espagne et l'Italie. L'autre point significatif concerne la forte réactivité de l'emploi aux États-Unis. Le délai moyen de l'ajustement de l'emploi à une variation d'activité est plus court que dans les autres pays puisque l'effet maximal est enregistré à partir d'un trimestre et demi. Cette caractéristique s'explique par une législation moins contraignante qu'ailleurs pour les entreprises. L'indice de protection de l'emploi calculé par l'OCDE sur la base de critères législatifs se situe à 0,6 aux États-Unis pour une moyenne OCDE à 2,1. L'indice est particulièrement faible en ce qui concerne les contrats fermes et temporaires (0,2 chacun pour une moyenne OCDE à 2,1). Dès lors, le faible recours à des formes de contrats plus flexibles s'explique par la facilité d'embauche et de licenciement de contrats réguliers par les entreprises américaines.

En période de retournement économique, les entreprises peuvent donc s'ajuster rapidement. Entre le début de 2008 et le mois de septembre 2009, 7,240 millions d'emplois nets ont été détruits dans le secteur privé, soit 6,3 % du total. La crise ayant commencé dans le secteur de l'immobilier, les pertes ont d'abord eu lieu dans le secteur de la construction avant de se propager au secteur de la finance, de l'industrie et des services aux entreprises, pour affecter ensuite les transports, la distribution dans le commerce de détail puis le commerce de gros. L'ajustement a été de plus en plus violent et s'est concentré entre décembre 2008 et mars 2009 : les destructions d'emplois ont été supérieures à 650 000 par mois au cours de cette période. Elles ont baissé progressivement pour atteindre une moyenne de 200 000 par mois en août et septembre 2009. Cet ajustement à la baisse, désormais moins rapide, devrait s'achever vers la fin de l'année. Ce mouvement n'est pas incompatible avec une croissance de la productivité supérieure à sa tendance depuis le deuxième trimestre. Le rattrapage devrait être facilité d'abord par le rebond d'activité qui devrait intervenir au troisième trimestre 2009 puis la reprise de la croissance.

Dans ce contexte, la variable d'ajustement à l'activité étant l'emploi, le taux de chômage est une variable très cyclique. Comme on peut le voir dans le graphique 4, le taux de chômage a augmenté de plus de 50 % en à peine un an et demi, pour se situer à 9,8 % en septembre 2009. Il faut remonter à la récession des années 1980 pour retrouver un niveau comparable : le taux de chômage avait culminé à 10,8 % en décembre 1982. Pourtant, si l'on peut considérer que l'ajustement global de l'emploi reste proche des prédictions de l'équation, les caractéristiques du chômage se sont singularisées au cours de cette crise par une très forte hausse des chômeurs de plus de 55 ans (7 % en juin après un maximum à 5,8 % en avril 1983), et une divergence des taux de chômage masculin et féminin (alors que le taux de chômage masculin a augmenté, le taux de chômage féminin est passé de 10,2 % à 8 %), et enfin un net allongement de la durée du chômage puisque 3,5 % de la population active est au chômage depuis plus de 6 mois, contre seulement 2,6 % en 1983 (graphique 4).

Graphique 4 : Caractéristiques du taux de chômage aux États-Unis



Source : BLS.

2.2. Royaume-Uni : pas de surprise

Au Royaume-Uni, contrairement à la plupart des pays étudiés dans cette étude, la croissance de la productivité[4] n'a pas connu de rupture depuis le début des années 1970. Le taux de croissance de la productivité par tête est ainsi resté voisin de 1,8 % en moyenne annuelle depuis presque 40 ans. L'estimation d'une équation d'emploi de 1970 à aujourd'hui, ou sur une période plus courte, donne des résultats très proches. Par ailleurs, le marché du travail britannique est plus réactif que la moyenne des pays considérés, comme en témoigne le délai d'ajustement de l'emploi à la production. Ce dernier a baissé entre le début des années 1970 et le milieu des années 1980, passant d'un peu plus de 4 trimestres à 3 trimestres, signe d'une flexibilisation du marché du travail. C'est un délai proche de celui constaté en France et légèrement supérieur à celui des États-Unis et de l'Espagne. Compte tenu de la souplesse de la législation et de la flexibilité de l'emploi, le Royaume-Uni a, comme les États-Unis, peu d'emplois temporaires, mais davantage d'emplois à temps partiel que les grandes économies d'Europe continentale.

L'économie britannique est entrée dans la crise avec un faible taux de chômage. Le taux de chômage (au sens du BIT) était de 5,2 % à la fin 2007 et a atteint 7,8 % au deuxième trimestre 2009. Selon le concept national (*claimant count*), il n'était respectivement que de 2,4 % et 4,7 %. Le *claimant count* ne comptabilise que les personnes demandant à percevoir l'allocation chômage (Jobseeker's Allowance, JSA). En septembre 2009, 1,627 million de personnes étaient demandeuses de la

4. On considère la productivité totale de l'économie, faute de disponibilité d'une valeur ajoutée marchande en volume.

JSA, soit 830 000 de plus qu'en janvier. Le nombre de chômeurs indemnisés reste relativement faible (60 % des chômeurs) ; il est aussi beaucoup plus faible que le nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité, resté proche de 2,4 millions depuis le début des années 2000.

2.3. France : l'illusion de la rigidité

Comme le montre le graphique 1, les caractéristiques du marché du travail français sont proches de la moyenne des pays ici considérés.

Avec une croissance annuelle de 1,4 % par an, l'évolution tendancielle de la productivité est plutôt dynamique, même si elle se situe en-deça des performances américaine, anglaise ou japonaise. Cette tendance a fortement chuté au début des années 1990, avec les politiques d'enrichissement de la croissance en emploi. Elle s'est ensuite redressée au début des années 2000, vraisemblablement sous l'effet du développement des TIC.

De même, la vitesse d'ajustement du marché du travail est légèrement plus élevée en France que dans la moyenne des pays considérés, avec un délai moyen d'ajustement de 3,1 trimestres. Cette rapidité d'ajustement peut paraître surprenante pour un pays dont le marché du travail est souvent décrit comme extrêmement protecteur [5], mais elle correspond à la flexibilisation observée depuis les années 1980. D'abord, la structure sectorielle de l'emploi a fortement évolué depuis la fin des années 1970, avec la montée en puissance des secteurs des services marchands et le déclin de l'industrie. Ainsi, la part des services dans l'emploi total est passée de 35 % en 1978 à près de 50 % en 2008. La conséquence a été une précarisation croissante du travail, puisque l'emploi est beaucoup plus stable dans l'industrie que dans les services, avec des taux de rotation respectifs de 11,6 % et 32,8 %. Ensuite, à l'inverse des économies anglo-saxonnes qui ont largement développé le travail à temps partiel, la précarisation de l'emploi s'est faite, à l'instar des pays d'Europe continentale, *via* la progression de l'emploi temporaire, qui représentait 14,2 % de l'emploi total en 2008, contre 10,6 % en 1990. En particulier, les années 2000 ont marqué l'explosion de la part de l'intérim et des CDD courts dans l'emploi total (cf. la partie France de la prévision). Au final, la France possède aujourd'hui un marché du travail très dual : la part des salariés d'ancienneté de plus d'un an dans l'emploi total y est plus élevée que dans la plupart des pays développés (11,7 %), mais celle des salariés de très faible ancienneté (moins d'un mois) est également la plus élevée des pays considérés.

Cet essor récent d'une flexibilité pesant essentiellement sur les salariés en emploi temporaire explique que l'ajustement de l'emploi à l'activité ait été plus rapide au début de cette crise que ce qu'indiquent nos simulations. Depuis le début

5. Par exemple, l'indice de protection de l'emploi calculé par l'OCDE, qui s'élève à 2,9 pour la France, contre 1,1 pour le Royaume-Uni suggère une grande rigidité du marché du travail français, alors que les DMA des deux pays sont extrêmement proches. L'une des explications tient au fait que cet indicateur est fondé sur des critères législatifs, qui ne correspondent pas nécessairement aux pratiques en vigueur sur les marchés du travail des différents pays.

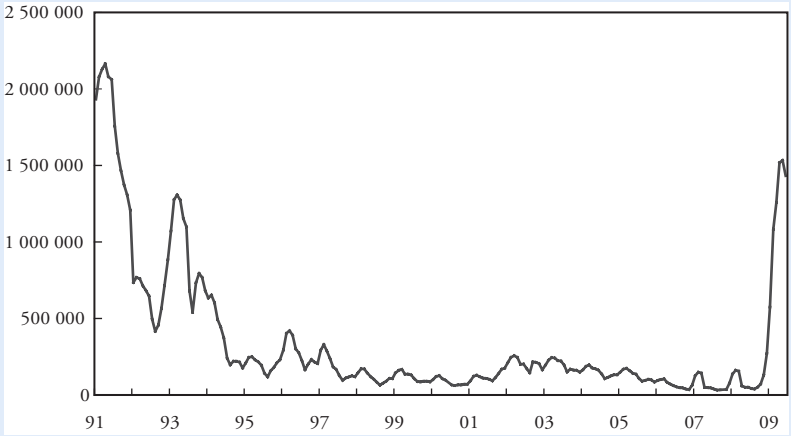
de la crise, la chute de la productivité a ainsi été inférieure de 0,6 % à nos prévisions, soit environ 100 000 destructions d'emplois supplémentaires aux deuxième et troisième trimestres 2008, période pendant laquelle ont eu lieu les destructions d'emplois intérimaires.

2.4. Allemagne : emplois en sursis

Depuis le début des années 1990, l'Allemagne a pris de nombreuses mesures visant à flexibiliser son marché du travail, qui demeure cependant moins réactif que la moyenne des pays étudiés. Le pays a connu une érosion du travail stable à plein temps, avec une part aussi importante qu'en France de l'emploi temporaire dans l'emploi total et un plus fort recours à l'emploi à temps partiel. L'emploi à temps plein ne cesse de régresser depuis 1992. La réforme de 1999 a renforcé l'incitation à exercer les emplois précaires de moins de quinze heures à titre principal, en les exonérant de l'impôt sur le revenu et en réduisant le taux de cotisation qu'ils supportent. La loi Hartz II en vigueur depuis 2003 revient sur la législation de 1999 et assouplit le dispositif des mini-jobs (rémunérés moins de 400 euros mensuel) en créant les midi-jobs (à rémunération comprise entre 400 et 800 euros). Ces emplois à temps partiel ont été longtemps considérés comme une forme flexible et pratique d'ajustement des effectifs puisque le développement de l'intérim a été tardif. La déréglementation progressive du travail intérimaire entamée au milieu des années 1980 ne s'est accélérée qu'à partir de la réforme de 1997, qui a introduit la possibilité de recours à un CDD et surtout en 2003 avec la loi Hartz-I, qui a supprimé la limite légale de durée de mission, auparavant de deux ans. La part de l'intérim qui avait longtemps stagné à 0,5 % de l'emploi total est progressivement montée à 2 % en 2008.

Pourtant, l'ajustement de l'emploi demeure extrêmement lent, en raison de la flexibilité interne propre à l'économie allemande. La réponse à la crise a joué sur les leviers traditionnels de la flexibilité du marché du travail allemand, faisant appel à la fois aux formes d'emploi les plus flexibles et au principe de la cogestion. Si le secteur de l'intérim a subi des destructions d'emplois depuis la crise financière et économique, l'Allemagne a continué de créer des emplois, notamment dans le secteur non marchand. La préférence pour une flexibilité interne s'est traduite par une réduction de la durée du travail et un recours massif au chômage partiel (graphique 5). D'abord les entreprises ont réagi en réduisant les heures supplémentaires, en faisant appel aux comptes-emploi-temps, puis en recourant massivement au chômage partiel. La durée du travail a baissé de 2,9 % entre septembre 2008 et juin 2009, les heures supplémentaires de 23 %. Le nombre des travailleurs en chômage partiel a augmenté de 1 383 000 personnes entre octobre 2008 et juin 2009. Au mois de juillet 2009, les travailleurs en chômage partiel avaient subi une baisse de 31 % de leur temps de travail, ce qui correspondrait à 448 000 emplois (selon l'Agence fédérale pour l'emploi). 77 % des chômeurs partiels appartenaient au secteur manufacturier avec 17 % pour la branche productrice de machines et équipements et 12 % pour l'automobile.

Graphique 5 : Le chômage partiel en Allemagne



Source : Agence fédérale pour l'emploi.

Largement utilisé dans les *Länder* de l'Est après la réunification et lors de la récession de 1993, le chômage partiel a été ensuite remplacé par d'autres formes de flexibilisation du travail, notamment par les comptes épargne-temps. L'employeur peut encore y avoir recours, mais uniquement lorsque les autres dispositifs, tels que les congés légaux et les comptes épargne-temps, ont été épuisés. Il relève de l'assurance sociale sur les salaires et est entièrement financé par les cotisations. Il prévoit une indemnisation généreuse, avec une prestation versée au titre de l'assurance chômage d'un montant forfaitaire égal à 67 % du revenu net pour un salarié avec enfants. L'employeur continue de verser des cotisations patronales sur les heures chômées et doit en plus verser les cotisations à la charge du salarié pour la période chômée. L'accès au dispositif ayant été assoupli pour faire face à la crise, l'ajustement de l'emploi a été plus faible depuis le premier trimestre 2008 que ce que nous indique notre modélisation : d'après l'équation d'emploi, la productivité allemande a accumulé un retard de 2,3 % par rapport à ce qu'indiquent nos simulations, soit 500 000 emplois.

2.5. Italie

Le marché du travail italien ressort comme moyennement flexible, avec une part du temps partiel et de l'emploi temporaire égale, voire inférieure, à celle de ses principaux partenaires européens. Cependant il a subi une transformation majeure au cours de la dernière décennie. La libéralisation du marché du travail entamée en 1997 par le premier gouvernement Prodi (réforme Treu : introduction du travail intérimaire, allongement de la durée des contrats de formation et assouplissement des limites de renouvellement des CDD) a été renforcée en 2003 (réforme Biagi) par l'imposition du principe de flexibilité à l'entrée sur le marché du travail. Cette

réforme a réduit les droits et les tutelles et a introduit des nouvelles typologies de contrats (travail partagé, sur appel, staff leasing, contrat indépendant continué avec la même entreprise (co.co.co)) assorties de réductions de charges (pour les employeurs et les salariés) et ne bénéficiant pas du même degré d'assurance sur les salaires. Entre 2000 et 2008 la part du temps partiel dans l'emploi total est passée de 8 % à 14 % et celle de l'emploi temporaire de 10 % à 13 %, les créations d'emploi en CDI ayant entre temps fait l'objet de baisses de charges à plusieurs reprises.

Cette forte flexibilisation explique pourquoi l'ajustement de l'emploi a été plus important au début de cette crise que ce qu'indiquent nos simulations. Même si, comparé à d'autres pays, l'ajustement de l'emploi sur la période plus récente n'a pas été très important rapporté à la baisse de l'activité. Le sur-ajustement de l'emploi aurait ainsi été de l'ordre de 200 000 emplois.

2.6. Espagne : sur-ajustement massif

L'Espagne se distingue de plusieurs manières qui expliquent la hausse atypique du cycle de productivité : d'abord, la productivité décroît en tendance ; ensuite, contrairement aux autres pays étudiés, l'ajustement de l'emploi touche *a priori* à sa fin, du fait de délais très courts d'ajustement de l'emploi à la production.

Depuis 1995, la tendance de la croissance de la productivité en Espagne est atypique, puisqu'elle est faiblement négative (-0,4 %). Plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer cette tendance. En premier lieu, la hausse continue de la part dans l'économie des secteurs à forte intensité en main-d'œuvre depuis le milieu des années 1990 (construction, commerce, hôtellerie, services domestiques), en deuxième lieu, l'impact négatif des régularisations de travailleurs non déclarés sur les chiffres de productivité (à production inchangée).

Le délai moyen d'ajustement de l'emploi à la production est très faible en Espagne (1,1 trimestre) par rapport aux autres pays, du fait de la part élevée des contrats temporaires (un tiers environ des contrats). En conséquence, à la mi-2009, la croissance de la productivité apparaît supérieure à sa tendance depuis plusieurs trimestres, dépassant même le pic de 1995. L'ajustement de l'emploi par rapport à la production a donc été immédiat et son ampleur a été telle que la productivité ne s'est pas dégradée. En effet, l'importance des contrats temporaires dans l'économie (dont beaucoup sont de courte durée) permet aux employeurs d'ajuster rapidement le volume de travail à l'activité, non pas *via* le nombre moyen d'heures par salarié mais *via* le nombre de salariés. Entre le début 2008 et la mi-2009, sur les 1,5 million d'emplois détruits, 70 % environ sont liés à la non reconduction de contrats temporaires. L'ampleur de la dégradation va cependant bien au-delà de ce qu'indiquent nos simulations, qui montrent un sur-ajustement du marché du travail espagnol de l'ordre de 200 000 destructions d'emplois supplémentaires.

La vitesse de l'ajustement a sans doute été amplifiée dans le cycle actuel par les destructions massives d'emplois dans un secteur de la construction en plein marasme, après plusieurs années de surchauffe. En effet, les destructions d'emplois

dans la construction représentent depuis le début 2008 presque 50 % des destructions totales, alors que ce secteur représentait 11,7 % des emplois en 2008. La majorité des contrats étant temporaires dans la construction (55 % en 2007, contre un tiers en moyenne dans les autres secteurs), la baisse du nombre de salariés a été rapide : 40 % environ de ces contrats ont été détruits en 1 an et demi.

2.7. Japon : dualité du marché du travail

La faible réactivité du marché du travail au Japon est liée à son modèle social très protecteur et, comme dans le cas allemand, à une grande flexibilité interne. Le modèle traditionnel repose sur la notion de travail assuré à vie : un employé consacre toute sa carrière à une seule entreprise, et celle-ci en retour lui garantit la sécurité de l'emploi et la protection sociale. Tout est fait pour fidéliser le salarié : rémunération à l'ancienneté, offre de formation tout au long de la vie, partage équitable des profits. L'organisation syndicale repose sur des syndicats d'entreprises (et non de branches comme dans beaucoup de pays) dont l'objectif est de sauver l'emploi, quitte à procéder à des ajustements sur les salaires. Ainsi, l'emploi est très peu flexible mais les salaires nominaux s'ajustent rapidement en cas de retournement conjoncturel. Cet ajustement sur les salaires peut se faire par deux canaux : la réduction des bonus ou la diminution des heures supplémentaires, traditionnellement très élevées. Les bonus, versés deux fois par an aux salariés, représentent en moyenne 20 % de la rémunération annuelle (contre 11 % aux États-Unis), mais ce taux peut atteindre 40 %. Ils permettent donc un ajustement conséquent sur la masse salariale. À l'été 2009, les bonus avaient chuté de 15 % en glissement annuel et les salaires nominaux ont été réduits de 8 % depuis le début de la crise. L'ajustement sur les heures supplémentaires (-19 % depuis le début de la crise) a permis de modérer la réduction de l'emploi. Ainsi depuis mars 2008, l'emploi s'est ajusté de 2,7 % alors que le nombre total d'heures travaillées a diminué de 5,2 %.

Ce modèle ne concerne pas l'ensemble des travailleurs, mais uniquement les employés dits « réguliers ». En sont exclues le plus souvent les femmes, considérées comme une force d'appui temporaire. Leur taux d'activité est très faible (48 %) et leur salaire ne dépasse pas 64 % de celui des hommes à travail égal. L'emploi des femmes sert ainsi de variable d'ajustement pendant les crises. Sont également exclus du système d'emploi à vie les travailleurs précaires (intérimaires, en CDD ou à temps partiel) et les employés non salariés (principalement à leur compte, ils représentent 20 % de la population active). Le modèle social japonais a été remis en cause par la longue crise que traverse le Japon depuis le début des années 1990. Ainsi la part des travailleurs précaires dans la population active est passée de 16 % en 1985 à 34 % en 2008. Le développement du travail intérimaire n'a commencé que dans les années 2000. Le nombre d'intérimaires qui était quasi nul en 2000 est passé à un million en 2007 (sur 52 millions de travailleurs). L'écart de salaire à travail équivalent entre travailleurs stables et précaires est significatif (40 % selon le FMI). Ainsi l'augmentation de la part des travailleurs précaires s'est accompagnée d'une

stagnation des salaires réels par tête depuis 1990, entraînant une déconnexion depuis 1995 avec le rythme de productivité. Le taux de marge des entreprises a donc sensiblement augmenté, passant de 45 % en 1995 à 49 % en 2007.

La conséquence de cette flexibilisation du marché du travail japonais est que, malgré la baisse du nombre d'heures travaillées et la réduction des rémunérations, on assiste aujourd'hui à un ajustement sans précédent de l'emploi, lié non seulement à l'ampleur de la crise mais aussi à l'augmentation de la part de travailleurs précaires. Il est logique que l'équation de productivité, estimée sur le comportement passé du marché du travail, ait prévu un ajustement plus faible de l'emploi que celui observé (de l'ordre de 1,2 %, soit 700 000 emplois).

Compte tenu de l'ampleur des destructions d'emplois, la hausse du chômage a été extrêmement mesurée et doit être relativisée par des mouvements de population active propres à l'économie japonaise. Le taux de chômage est passé de 3,8 % de la population active début 2008 à 5,5 % en août 2009, alors que le PIB a perdu 7,8 % sur la même période. Cette faible hausse est en partie expliquée par la sortie de la population active des travailleurs licenciés qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage (avoir travaillé plus de onze jours par mois pendant au moins douze mois au cours des deux années écoulées). On estime à environ 0,8 % de la population active le nombre de chômeurs découragés qui sont sortis de la population active depuis le début de la crise.

3 - Quelles politiques publiques pour faire face à l'effondrement de l'emploi ?

Face à ces destructions d'emplois massives, les pays de l'OCDE ont mis en place des plans de relance de l'activité comprenant pour la plupart des mesures de politique de l'emploi visant à agir plus spécifiquement sur le marché du travail. Ces mesures répondent à deux objectifs : favoriser le retour à l'emploi, *via* des plans de formation ou des subventions et baisses de charges à l'embauche, et limiter le coût social de la récession en renforçant les dispositifs d'indemnisation pour les personnes qui perdent leur emploi. Notons qu'à l'exception des gouvernements japonais et espagnol, qui ont mis en place des mesures pour inciter certains immigrés au chômage à rentrer dans leur pays d'origine, les pays considérés n'ont cette fois-ci pas eu recours à des dispositifs de retraits du marché du travail. Dans les années 1990, de nombreux dispositifs avaient été mis en place pour favoriser le retrait anticipé des seniors.

L'ampleur de ces programmes de soutien au marché du travail varie fortement d'un pays à l'autre, allant de 0,1 point pour le Royaume-Uni, l'Espagne ou la France à 2 points de PIB pour le Japon. Si les États-Unis ont mené la politique de relance la plus ambitieuse des pays développés, ce plan comprend très peu de mesures incitatives à l'emploi ou de mesures redistributives à l'intention des seuls chômeurs. L'Espagne et le Royaume-Uni font à peine mieux, avec une série de mesures

s'inscrivant toutes dans le cadre des politiques « actives » du marché du travail, mais pour des montants globalement faibles. Les coûts financiers des mesures concernant directement l'emploi devraient s'élever à 1,4 milliard environ en Espagne, soit 0,1 point de PIB. Au Royaume-Uni, le gouvernement a affiché à partir du début 2009 deux priorités dans sa lutte contre le chômage : le chômage des jeunes (18 à 24 ans) et le chômage de longue durée, pour un budget inférieur à 0,2 point de PIB, en 2009 comme en 2010. Même constat en France, où un fonds d'investissement social a été créé et devrait être abondé à hauteur 2,5 à 3 milliards d'euros. En tenant compte des dispositifs préexistant, les fonds supplémentaire engagés dans la politique de l'emploi ne devraient pas dépasser 0,1 point de PIB. Exception notable, le Japon a mis au point un vaste programme de soutien à l'emploi, visant principalement à inciter les entreprises à conserver leurs salariés, dont le montant devrait s'élever à 2 points de PIB.

3.1. Les programmes actifs du marché du travail

Depuis la mi-2008, tous les pays considérés dans cette étude ont mis en place des mesures visant à favoriser le retour à l'emploi, *via* le renforcement du service public de l'emploi, diverses mesures d'incitation à l'embauche dans le secteur marchand ou encore la réactivation de dispositifs d'emploi non-marchand.

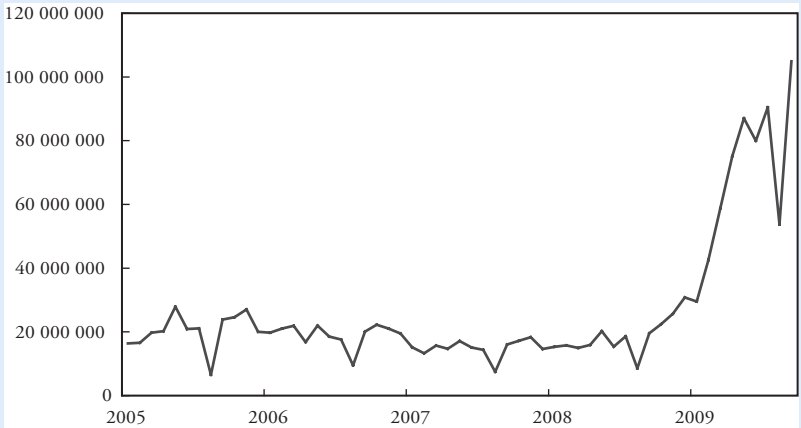
3.1.1. Le chômage partiel (ou technique)

Le chômage partiel permet aux entreprises victimes d'un ralentissement conjoncturel de procéder à la fermeture temporaire de leur établissement ou de réduire la durée de travail de leurs salariés, tout en leur garantissant une indemnisation sans rupture de leur contrat de travail. Si le dispositif – qui n'existe qu'en France, en Allemagne, en Italie et a été introduit plus récemment au Japon avec la crise – permet d'amortir les chocs conjoncturels, il ne fait que retarder les licenciements en cas de ralentissement durable. Lors de cette crise, les trois premiers pays concernés ont renforcé le dispositif, ce qui a permis de ralentir les destructions d'emplois jusqu'à aujourd'hui.

C'est en Allemagne que le dispositif a pris le plus d'ampleur, avec un assouplissement des conditions d'accès : la durée précédemment limitée à 6 mois est étendue d'abord à 18 mois, ensuite à 24 mois ; depuis novembre 2008 les travailleurs en intérim et en CDD peuvent aussi en profiter ; l'employeur doit justifier une simple baisse des rémunérations de 10 % pour solliciter le dispositif, alors qu'avant une baisse de l'activité de 10 % concernant au moins un tiers des salariés était requise ; l'employeur peut s'affranchir du versement de la partie salariale des cotisations à partir du septième mois (pour un coût total estimé à 2 milliards d'euros). Pour une réduction de la durée du travail de 48 %, qui correspond à la période d'inactivité moyenne de long terme dans le cadre du dispositif, la réduction du coût du travail pour l'employeur s'élèverait à 40 % et la perte en terme de salaire net pour le salarié ne dépasserait pas 15 %.

En Italie également, le recours au chômage partiel subventionné (Cassa integrazione guadagni) a été d'une intensité jamais constatée lors des précedentes récessions. Le nombre d'heures de chômage partiel a été multiplié par cinq entre septembre 2008 et septembre 2009 (graphique 6). Ce dispositif, qui prévoit une indemnisation à la hauteur de 80 % de la rémunération pour toute heure non travaillée, est autorisé lorsque une entreprise reduit ou suspend l'activité pour cause d'événement temporaire ou de difficultés du secteur. L'indemnité est versée pour une période de 13 semaines maximum. Dans des cas exceptionnels, les entreprises en cours de restructuration ou de reorganisation peuvent y avoir recours. La couverture du dispositif est dans ce cas de 24 mois. Le chômage partiel subventionné est utilisé principalement par les moyennes et grandes entreprises du secteur manufacturier et du bâtiment. Le plan de relance étend ce dispositif aussi aux PME par la constitution d'un fonds sectoriel geré par les partenaires sociaux et co-financé par l'État.

Graphique 6 : Chômage partiel en Italie (en nombre d'heures)



Source : Institut national de la protection sociale.

En France, enfin, le dispositif du chômage partiel a été également renforcé, avec un allongement de la durée maximale et une hausse de l'indemnisation qui permet désormais à ses bénéficiaires de ne subir qu'une très faible perte de revenus le temps de leur indemnisation (*cf.* la partie prévisions pour la France). Au deuxième trimestre 2009, plus de 300 000 personnes se trouvaient ainsi en situation de chômage partiel, contre une moyenne de 100 000 personnes au cours des cinq dernières années.

Au Japon, le recours au chômage technique est un phénomène nouveau lié à la crise, et a également permis au marché du travail de s'ajuster plus facilement sans impacter les chiffres de l'emploi. Sous la condition d'une baisse de la production de

5 % (en un trimestre ou en glissement annuel), ou si l'entreprise a enregistré des pertes, elle reçoit des subventions gouvernementales pour continuer à verser un salaire aux employés mis au chômage technique, prêtés à d'autres entreprises ou suivant une formation. Ces subventions s'élèvent à 66 % du salaire pour les grandes entreprises et 80 % pour les PME. Les entreprises reçoivent également des subventions gouvernementales lorsqu'elles évitent un licenciement (ou le non renouvellement d'un contrat précaire) en réduisant significativement les heures supplémentaires. Selon une analyse de l'hebdomadaire *Nikkei Weekly*, 3,6 % de la population active serait maintenue en emploi grâce aux mesures gouvernementales.

3.1.2. L'emploi non marchand

De même que pour le chômage partiel, le recours à l'emploi non marchand comme instrument de politique de l'emploi est resté circonscrit à un petit nombre de pays : la France et le Royaume-Uni. Aux États-Unis, l'administration centrale a davantage aidé les États *via* le fonds de stabilisation des États, afin d'éviter les coupes sombres dans les budgets et empêcher les licenciements dans ces secteurs.

En France, l'emploi non marchand a été l'un des axes de la relance de l'emploi à la fin des années 1990, avec des créations massives d'emplois aidés dans le secteur non marchand. En 2002, le nombre de contrats de ce type dépassait ainsi 500 000. L'amélioration de la situation du marché du travail au cours des dernières années avait conduit les autorités à réduire fortement le recours à ces dispositifs, qui ne représentent aujourd'hui plus que 200 000 emplois. La grande nouveauté de cette crise, dans la réaction du gouvernement à la dégradation du marché du travail, réside dans le choix de ne pas réactiver ces dispositifs d'emplois aidés et de concentrer la politique de l'emploi sur les dispositifs du secteur marchand, par définition beaucoup plus procycliques et donc moins efficaces en période de crise. Le gouvernement a donc choisi de stabiliser le nombre d'emplois aidés dans le secteur non marchand, mettant ainsi fin au mouvement de baisse, mais sans pour autant renforcer les dispositifs.

Au Royaume-Uni, le budget présenté en avril 2009 a annoncé plusieurs mesures visant à lutter contre le chômage de longue durée. Outre les aides au secteur marchand détaillées plus loin, ce budget comprenait un volet non marchand :

– financement de Care First, qui proposera 50 000 postes d'apprentissage dans le secteur des soins (*social care*) aux jeunes sans emploi depuis 12 mois ;

– financement de la création de 100 000 emplois dans des activités socialement utiles par les autorités locales et leurs partenaires ; 10 000 emplois devront être des emplois « verts » ;

– enfin, le secteur public veillera à ce que 25 % de ses recrutements bénéficient à des chômeurs ;

– financements supplémentaires accordés aux autorités locales afin de créer 50 000 emplois dans les zones de chômage élevé.

3.1.3. Les incitations à l'emploi dans le secteur marchand

Si le recours au chômage partiel ou à l'emploi non-marchand restent des dispositifs assez peu répandus, tous les pays considérés ont mis en place des dispositifs incitatifs, afin de favoriser les embauches dans le secteur marchand. Ces mesures sont souvent ciblées sur les populations les plus fragilisées sur le marché du travail : les jeunes, les seniors, les peu qualifiés et les femmes. Aux États-Unis, le soutien à l'emploi s'inscrit plus généralement dans le plan de relance, voté en février, et qui s'appuie davantage sur des mesures de soutien à la demande.

En Espagne, le peu de moyens alloués à la politique de l'emploi a été consacré à la politique active de l'emploi et au plan pour l'emploi 2009 (1,1 milliard d'euros, soit 0,1 point de PIB). Le gouvernement a mis en place une subvention de 1 500 euros pour l'embauche de chômeurs avec une famille à charge (82 millions prévus en 2009 puis en 2010, soit 0,01 point de PIB). Des aides pour inciter les demandeurs d'emploi à créer leur entreprise ont aussi été adoptées.

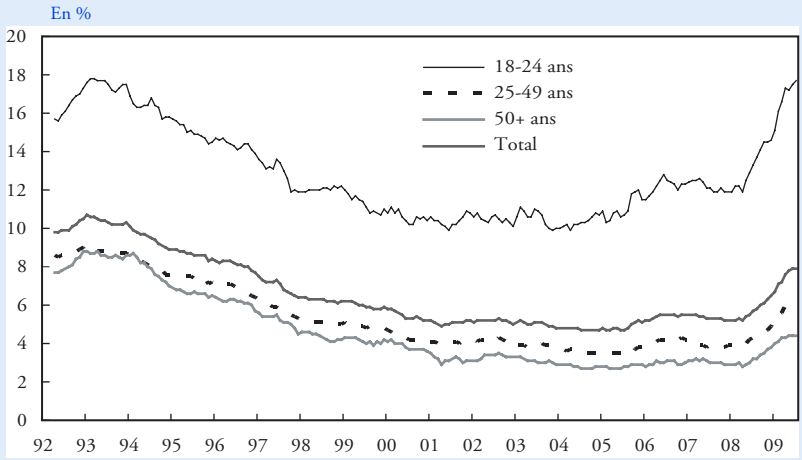
Dans son vaste programme de soutien à l'emploi, le gouvernement japonais a mis en place des politiques spécifiques d'aides à l'emploi pour les femmes (en facilitant l'accès aux modes de gardes d'enfants par exemple), les jeunes diplômés, les salariés d'âge mûr (plus de 65 ans) et les personnes handicapées.

Au Royaume-Uni, les mesures d'aide à l'emploi dans le secteur marchand ont porté sur le chômage des jeunes (18 à 24 ans) et le chômage de longue durée, certaines mesures étant d'ailleurs ciblées sur le chômage de longue durée chez les jeunes. Ainsi, en janvier 2009, un Sommet pour l'emploi a ouvert une enveloppe de 500 millions de livres (soit 0,04 point de PIB) pour des mesures concernant les personnes au chômage depuis plus de 6 mois : les employeurs qui recrutent ou forment des personnes ayant perçu l'allocation chômage (JSA) depuis au moins six mois pourront recevoir jusqu'à 2 500 livres ; des lieux de formation, des aides financières et des conseils pour les chômeurs souhaitant créer leur entreprise ont été mis en place. Outre les créations d'emplois non marchand détaillées précédemment, le budget présenté en avril 2009 comprenait la garantie d'un emploi, d'une formation ou d'un apprentissage, pendant au moins six mois, pour les 18-24 ans demandeurs de la JSA depuis 12 mois (coût : 300 millions de livres en 2009-10, 900 millions en 2010-2011, soit 0,08 point de PIB au total).

À l'automne 2009, il est encore trop tôt pour tirer un premier bilan des mesures prises au Royaume-Uni, notamment en faveur des jeunes. On peut cependant constater la dégradation particulièrement forte du taux de chômage des 18-24 ans, qui approchait en juillet dernier 18 % (au sens du BIT), soit 5,8 points de plus qu'en avril 2008 et un niveau proche de celui atteint lors de la crise du début des années 1990 (graphique 7). Dans le même temps, la hausse du taux de chômage a été de 2,4 points pour les 25-49 ans et d'1,5 points pour les plus de 50 ans. Il est sans aucun doute nécessaire de prendre des mesures pour éviter que les jeunes arrivant sur le marché du travail soient les premières victimes de la crise et deviennent des

chômeurs de longue durée sans avoir pu trouver un emploi. Pour les autres chômeurs, les politiques actives du marché du travail seront-elles suffisantes ?

Graphique 7 : Taux de chômage au Royaume-Uni (au sens du BIT), par tranche d'âge



Source : ONS.

En France, l'essentiel des mesures prises depuis le début de la crise sont orientées sur le secteur marchand et visent les catégories les plus touchées par la dégradation du marché du travail. L'emploi des jeunes a été érigé en priorité, à travers des mesures de formation, mais aussi l'octroi de primes pour l'embauche de stagiaires en CDI et la promesse de 50 000 Contrats initiative emploi (CIE) supplémentaires. Par ailleurs, les entreprises de moins de 10 salariés (TPE) bénéficient d'exonérations de charges sur les embauches réalisées en 2009, elles sont maximales au niveau du SMIC.

Aux États-Unis, l'objectif est de créer ou sauvegarder quelques 3,5 milliards d'emplois *via* des mesures de soutien aux entreprises, notamment des crédits d'impôt conditionnés à la création d'emploi pour les seniors récemment licenciés et les jeunes. Plus largement, le soutien au marché du travail passe par les dépenses dans les secteurs de l'énergie, la santé, l'éducation et les infrastructures.

3.1.4. Service public de l'emploi

Dans tous les pays, les plans de relance comprennent un volet consacré au renforcement du service public de l'emploi afin de faire face à l'afflux de nouveaux chômeurs.

En Espagne, le plan d'aide aux chômeurs pour retrouver un emploi s'élève à 200 millions, soit 0,02 point de PIB. Au Japon, de nouvelles embauches ont été effectuées dans les agences publiques pour l'emploi. Au Royaume-Uni, la première mesure (annoncée dans le *Pre-budget* de novembre 2008) a été d'augmenter les

moyens financiers des centres d'aide à la recherche d'emplois (*Jobcentres plus*), pour que ceux-ci puissent continuer à aider un nombre de chômeurs croissant à retrouver un emploi en moins de six mois : suivi individuel des demandeurs d'emploi, entretiens individuels obligatoires, etc., soit 1,3 milliard de livres cumulées sur les années budgétaires 2009 et 2010 (0,1 point de PIB), dont 500 provenant de fonds non dépensés par le budget du ministère du Travail et des retraites (Department for work and pensions), donc en fait 400 millions seulement de financements nouveaux en 2009 comme en 2010. Par ailleurs, les moyens alloués aux *Jobcentres plus* sont augmentés de 1,7 milliard (590 millions en 2009-2010 et 1 080 en 2010-2011), pour faire face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois. La situation est en revanche plus chaotique en France en matière de service public de l'emploi, et il est difficile d'évaluer précisément le montant budgété spécifiquement pour répondre à la crise. Le service public de l'emploi a en effet été profondément réformé en 2008 avec la fusion ANPE-Unedic – visant à instaurer un guichet unique qui traiterait toutes les formalités imposées aux chômeurs –, au moment même où le chômage amorçait une hausse sans précédent. La mise en place des sites et l'organisation générale de la fusion n'ont pas abouti dans les délais initialement impartis et, face à l'accumulation de dossiers en attente de traitement, le gouvernement s'est vu contraint de procéder à des recrutements de personnel dans les sites de Pôle emploi, et de faire appel à des opérateurs privés, qui se verront confier 320 000 chômeurs d'ici 2011. Il est donc difficile de déterminer précisément la part des moyens qui ont été réellement engagés pour faire face à la crise.

Aux États-Unis, près d'1 milliard de dollars est budgété dans le cadre de l'aide à l'emploi : 500 millions sont prévus pour aider les personnes handicapés à retrouver un emploi et 400 millions destinés à accompagner les chômeurs dans leur recherche d'emploi et à mieux répondre aux offres d'emploi.

3.1.5. Formation professionnelle

Enfin, les dispositifs de formation ont été renforcés dans la plupart des pays, afin d'éviter l'éloignement durable de l'emploi des nouveaux chômeurs. En Allemagne, un fonds de 2,5 milliards supplémentaires a ainsi été créé pour la formation des chômeurs, des travailleurs en intérim et des chômeurs partiels. En France, l'extension du contrat de transition professionnelle (CTP) a été accélérée, et le dispositif touche aujourd'hui 21 bassins d'emplois en grande difficulté. Ces contrats s'adressent aux victimes de licenciements économiques et permettent une meilleure indemnisation des chômeurs, mais aussi un accompagnement renforcé des chômeurs et l'accès à des formations. Dans le cadre de la lutte contre le chômage des jeunes, le gouvernement incite également au développement des contrats d'apprentissage – à travers des exonérations de charges et l'octroi d'une prime de 1 800 euros aux entreprises pour chaque contrat d'apprentissage signé – et des contrats de professionnalisation – *via* des primes à la signature des contrats. Aux États-Unis, 3,95 milliards de dollars sont prévus pour la formation des jeunes,

notamment dans le secteur de la santé et celui des emplois verts (énergies renouvelables, …) ainsi que pour la création de « jobs d'été » pour les jeunes (1,2 milliard de dollars).

3.2. L'extension des dispositifs d'indemnisation

Dans certains pays, des mesures ont été prises afin d'amortir l'impact social de la hausse du chômage, *via* des aménagements des dispositifs d'indemnisation du chômage principalement.

Aux États-Unis, les principales mesures de soutien visent relativement peu à redynamiser le marché du travail par des mesures de soutien directement à l'emploi mais davantage par des mesures ciblées sur les ménages. En ce sens, l'aide accrue aux chômeurs, qui apparaissait initialement comme une mesure sociale, s'intègre désormais plutôt dans la catégorie des mesures de redistribution générales telles qu'elles sont présentées dans le plan de relance voté en février 2009. Ainsi, la période d'indemnisation chômage a été étendue avec le *Temporary Federal Benefit Program* créé en juillet 2008, puis modifié en novembre 2008 et en février 2009. Devenu le *Extended Unemployment Compensation* (EUC), ce programme intervient après l'épuisement des *Regular Unemployment Insurance*, indemnités chômage financées par les gouvernements fédéraux sur la base des cotisations versées par les entreprises et qui couvrent les vingt-six premières semaines de chômage, et des *Extended Benefits* qui prolongent la période d'indemnisation de treize semaines au niveau national, à vingt semaines maximum si le taux de chômage des États est supérieur à un certain seuil. Le EUC, financé exclusivement par le gouvernement fédéral, prévoit de reproduire cette mesure jusqu'à la fin 2009. Autre mesure, les allocations chômage sont relevées de 25 dollars par semaine depuis avril 2009, soit l'équivalent de 8 % sur la moyenne de 2008. Enfin, les chômeurs bénéficient de l'exonération de l'impôt sur le revenu sur la première tranche.

La France est l'un des seuls pays à avoir amélioré l'indemnisation des chômeurs, *via* plusieurs dispositifs. D'abord, les conditions d'accès à l'indemnisation ont été élargies, et la durée maximale d'indemnisation également. Ensuite, les victimes de licenciements économiques bénéficient désormais de meilleures indemnisations dans le cadre du CRP (Convention de reclassement personnalisée) et du CTP, qui a été renforcé. Enfin, depuis début avril, une prime de 500 euros est attribuée aux chômeurs non indemnisés par l'assurance chômage mais ayant travaillé deux mois.

Sans pour autant réformer leurs systèmes d'indemnisation chômage, l'Italie et l'Espagne ont également mis en place des aides aux chômeurs : en Italie, pour soutenir le revenu des travailleurs atypiques, normalement privés d'allocation chômage, une allocation forfaitaire de 1300 euros leur est attribuée temporairement pour la période 2009-2010. En Espagne, pour soutenir spécifiquement le revenu des chômeurs, outre un moratoire partiel sur les mensualités des chômeurs pour leurs prêts au logement (initialement doté de 3 milliards, mais qui n'a pas été très utilisé), le gouvernement a surtout décidé la mise en place d'une aide pour les

chômeurs en fin de droit à l'été 2009 (de 420 euros par mois pendant 6 mois) et qui devrait monter en charge en 2010 (1,3 milliard en tout, soit 0,1 point de PIB).

Mais tous les pays n'ont pas recouru à ce type de mesure. Ainsi, au Royaume-Uni, le système d'indemnisation du chômage est peu généreux et n'a pas été amendé. La JSA peut ainsi être versée pendant six mois au maximum et selon deux modalités : sur base contributive, individuelle et forfaitaire, si les allocataires ont suffisamment cotisé au cours des deux années précédentes (20 % des cas) ou sous conditions de ressources. À titre d'exemple, les deux prestations sont identiques pour une personne seule : 64,30 livres sterling par semaine pour les plus de 25 ans, 50,95 livres pour les moins de 25 ans et peuvent atteindre 100,95 livres par semaine pour un couple. Le montant de la JSA est faible au regard des salaires : le salaire hebdomadaire médian pour un emploi à temps plein était de 479 livres en 2008 ; le salaire minimum de 180 livres.

Conclusion : quelles perspectives pour l'emploi à l'horizon 2010 ?

Une fois exposées l'évolution récente des marchés du travail des pays considérés et les mesures instaurées pour favoriser leur redémarrage, que peut-on en déduire concernant les perspectives de l'emploi à l'horizon de notre prévision ?

D'abord, que l'on ne peut pas attendre d'impact significatif des dispositifs de politique de l'emploi détaillés ci-dessus, tant les moyens engagés sont insuffisants pour faire face à la gravité de la situation. Les mesures sont essentiellement axées sur l'emploi marchand, par définition pro-cyclique. Il semble peu probable que ces mesures suffisent à relancer l'emploi – de même que les stages ou l'apprentissage –, alors que les entreprises font face à une grave insuffisance de la demande et peinent déjà à conserver leurs effectifs. Les difficultés rencontrées en France pour atteindre les objectifs chiffrés du gouvernement illustrent bien ce problème. À l'inverse, le recours à l'emploi aidé dans le secteur non marchand, instrument de politique de l'emploi contra-cyclique par excellence, a été quasi-inexistant. De même pour les revalorisations des indemnités chômage, qui sont restées limitées dans les pays où elles ont eu lieu. C'est donc *via* les plans de relance, plus généraux, que l'on doit attendre un effet significatif sur l'activité, et par là sur l'emploi.

Ensuite, la première partie de l'étude montre qu'à l'exception du cas espagnol, les cycles de productivité des pays considérés sont loin de l'équilibre, et que l'ajustement de l'emploi à la récession passée n'est pas terminé. Les perspectives d'emploi de chaque pays, détaillées dans les fiches pays correspondantes de notre prévision, reposent toutes sur un rétablissement du cycle de productivité vers l'équilibre, au moins jusqu'à la mi-2010. Malgré le retour à une croissance positive pour quasiment tous les pays, la forte reprise de la productivité se traduira par de nouvelles dégradations sur les marchés du travail des pays développés (tableau 4).

Tableau 4 : Évolution des marchés du travail : prévision à l'horizon 2010

2009t2-2010t4

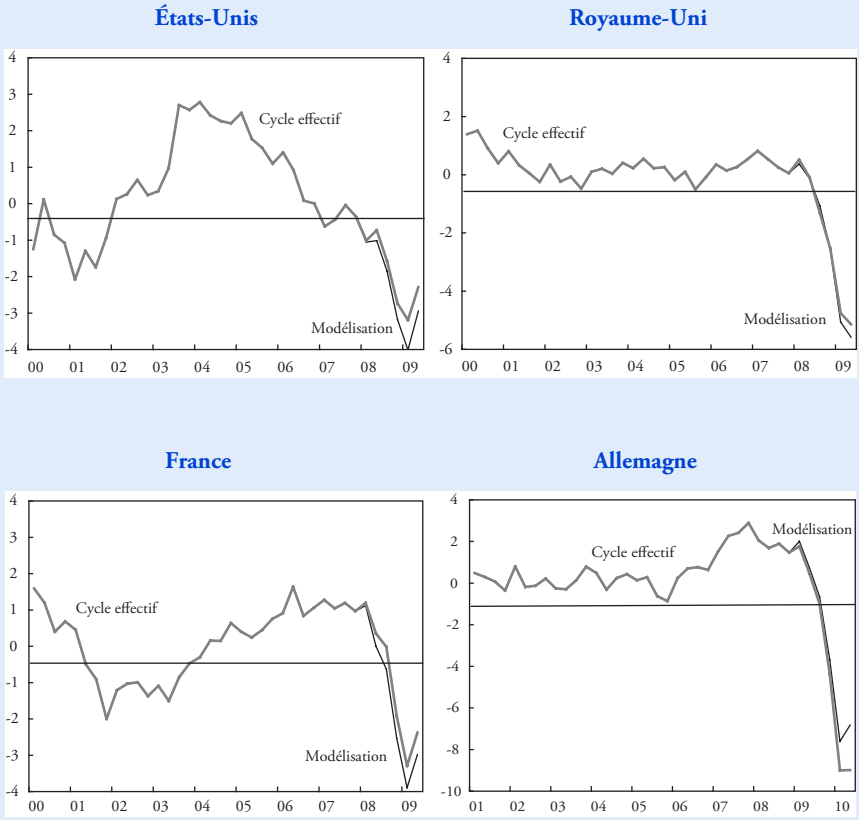
	France	All.	Italie	Espagne	RU	EU	Japon
Emploi total, en %	-1,5	-1,0	-0,5	-1,0	-0,4	-0,2	-1,6
Emploi total, en milliers	-370	-401	-116	-200	-116	-289	-986
Population active, en milliers	40	4,3	125	280	189	1086	-557
Chômage, en milliers	410	404	241	480	305	1375	429
Taux de chômage 2010 T4, *en %*	10,6	8,6	8,3	19,7	8,7	10,1	5,9
Taux de chômage 2008 T4, *en %*	7,8	7,1	7,4	14,0	6,3	6,9	4,0

Sources : Données nationales, OCDE, prévision OFCE octobre 2009.

ANNEXE

Cycles de productivité effectifs et modélisés par pays

En écart à la tendance de long terme, en %

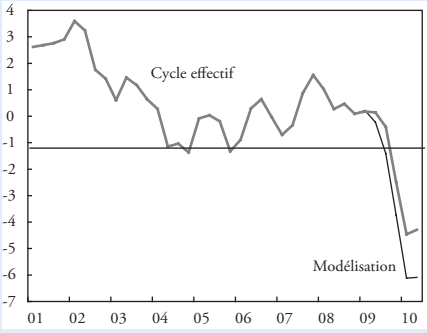


Source : Données nationales, OCDE, Calculs OFCE.

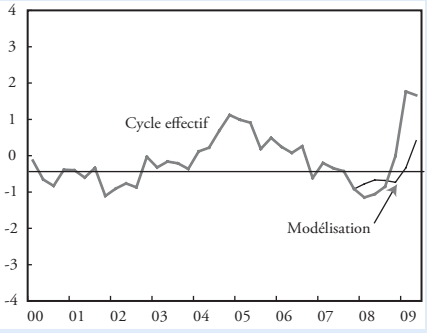
Cycles de productivité effectifs et modélisés par pays

En écart à la tendance de long terme, en %

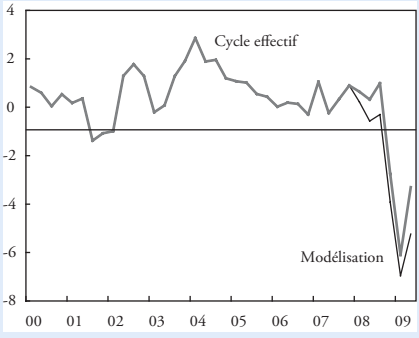
Italie



Espagne



Japon



Source : Données nationales, OCDE, Calculs OFCE.