

**L'EMPLOI ET LES POLITIQUES DE
L'EMPLOI DEPUIS LA CRISE :
UNE APPROCHE INTERNATIONALE**

Mai 2012

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
1 Première partie : Des évolutions du chômage et de l'emploi depuis 2008 très contrastées selon les pays ou selon les catégories de main-d'œuvre.	7
1.1 Les évolutions du chômage ont été très disparates entre les pays tout au long de la crise. 7	
1.1.1 <i>Le chômage a augmenté dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, quoique dans des proportions très variables.</i>	7
1.1.2 <i>Ces évolutions ont été également très contrastées au cours des différentes phases de la crise.</i>	9
1.1.3 <i>La hiérarchie entre pays en termes de chômage a été modifiée par la crise, sans être bouleversée.</i>	10
1.1.4 <i>Les évolutions de l'emploi sont également très disparates, mais moins que celles du chômage.</i>	11
1.2 La crise de 2008-2009 est caractérisée, d'une part, par la vitesse et l'ampleur des évolutions du chômage et, d'autre part, par des phénomènes de « sur » et « sous-ajustement » du chômage et de l'emploi.	12
1.2.1 <i>L'augmentation du chômage a eu lieu avec une rapidité inédite depuis le premier choc pétrolier.</i>	12
1.2.2 <i>Le taux de chômage a moins progressé en 2008-2009 que lors du second choc pétrolier, mais plus que lors des crises des années 1990 et 2000.</i>	14
1.2.3 <i>Dans la plupart des pays (dont la France et à l'exception essentiellement des Etats-Unis et de l'Espagne), l'ajustement de l'emploi a été relativement limité au regard de la chute de l'activité.</i>	14
1.2.4 <i>Les secteurs de l'industrie et de la construction ont été les plus touchés.</i>	16
1.3 Les titulaires de contrats temporaires, les jeunes, les hommes et les moins qualifiés ont été les plus touchés par la crise.	19
1.3.1 <i>Les titulaires de contrats temporaires ont été les premiers à perdre leur emploi et l'emploi à temps partiel a progressé.</i>	19
1.3.2 <i>Comme lors des récessions précédentes, les jeunes et les peu qualifiés, surreprésentés parmi les titulaires de contrats temporaires, ont subi les pertes d'emplois les plus importantes.</i>	22
1.3.3 <i>Dans l'Union européenne et aux Etats-Unis, la progression de l'emploi des seniors dans un contexte économique très défavorable est en revanche particulièrement remarquable au regard des expériences passées.</i>	23
1.3.4 <i>Du fait de la forte dimension sectorielle de la crise, les personnes de niveau d'instruction moyen et les hommes ont été frappés relativement plus durement que lors des récessions précédentes.</i>	24
1.3.5 <i>Dans un contexte de montée importante du chômage de longue durée dans de nombreux pays, le risque d'être au chômage pendant plus d'un an s'est surtout accru pour les hommes, les personnes de niveau d'instruction moyen et les jeunes.</i>	26
2 Deuxième partie : Les politiques de l'emploi menées dans les principaux pays industrialisés.	30

2.1	Vision quantitative d'ensemble des plans de relance et des dépenses pour l'emploi.	30
2.1.1	<i>D'importantes mesures conjoncturelles macroéconomiques ont été prises au plus fort de la crise, notamment dans le cadre des plans de relance de l'activité et de soutien du pouvoir d'achat.....</i>	30
2.1.2	<i>Les dépenses pour l'emploi, actives comme passives, ont augmenté et, selon une enquête déclarative de l'OCDE, leur niveau ne semble globalement pas significativement revu à la baisse dans la seconde phase de la crise.</i>	34
2.2	Les dispositifs de politiques de l'emploi ont été renforcés pendant la crise.	38
2.2.1	<i>Parmi les mesures de soutien au revenu, l'indemnisation du chômage a joué un rôle important durant la première phase de la crise dans la plupart des pays, mais les évolutions en la matière ont été plus divergentes en seconde phase.</i>	38
2.2.2	<i>Parmi les mesures de maintien de la main-d'œuvre en emploi, le chômage partiel a été privilégié, avec un impact très significatif dans quelques pays, même s'il ne doit pas être surestimé.....</i>	41
2.2.3	<i>Les politiques de soutien à la demande de main-d'œuvre sont restées assez ciblées et ont été davantage tournées vers le secteur marchand que par le passé.</i>	46
2.2.4	<i>D'importantes mesures d'aide au retour à l'emploi ont été prises dès la première phase de la crise, dans la logique d'« activation » préexistante : renforcement des services publics de l'emploi et de l'accompagnement des licenciés économiques....</i>	47
2.3	D'importantes réformes structurelles du marché du travail ont été mises en œuvre pendant la crise.....	51
2.3.1	<i>La rationalisation des politiques de l'emploi a pris diverses formes selon les pays : réorganisation du service public de l'emploi, simplification des dispositifs de politiques de l'emploi ou engagement dans un processus de décentralisation.....</i>	51
2.3.2	<i>L'activation des politiques de l'emploi a pris dans certains pays la forme d'incitations financières à retourner en emploi.</i>	52
2.3.3	<i>Cette activation s'est parfois accompagnée d'un renforcement du contrôle de la recherche d'emploi.....</i>	53
2.3.4	<i>Afin de lutter contre la dualisation du marché du travail, les réformes des marchés du travail espagnol, italien et portugais visent à faciliter les licenciements et à favoriser l'embauche en contrat permanent au détriment des contrats temporaires.</i>	53
2.3.5	<i>Les réformes des marchés du travail espagnol et portugais assouplissent les possibilités de modification de l'organisation du travail pour les entreprises.....</i>	55
2.3.6	<i>Des mesures visant à promouvoir une offre de formation plus adaptée aux besoins du marché du travail ont souvent été associées aux mesures d'assouplissement du marché du travail.</i>	55
2.4	Même si de grandes tendances des politiques de lutte contre le chômage se dégagent pour chacune des principales phases de la crise, cette approche ne rend qu'imparfaitement compte de la chronologie des mesures prises dans les différents pays.	56
2.4.1	<i>Globalement, une approche en deux ou trois grandes phases permet de dégager des grandes tendances (relance, rigueur, réformes structurelles) dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre le chômage durant la crise.</i>	56

2.4.2	<i>S'agissant de la première phase de la crise, les politiques menées ont dépassé le seul champ des politiques conjoncturelles contra-cycliques.</i>	58
2.4.3	<i>S'agissant de la seconde phase de la crise, il apparaît en réalité que les politiques de maîtrise des déficits publics frappent de façon très diverse les politiques de l'emploi.</i>	59
3	Troisième partie : Comment expliquer les résultats des différents pays en matière de chômage et d'emploi ?	61
3.1	Quels sont les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats en matière de chômage ?	61
3.2	L'analyse des résultats en matière de chômage et d'emploi doit prendre en compte la diversité des chocs d'activité et de situation démographique.	64
3.2.1	<i>L'ampleur différenciée selon les pays du choc d'activité n'explique que partiellement les évolutions du chômage pendant la crise.</i>	64
3.2.2	<i>Si les évolutions de la population active (qui se font selon les pays dans des sens opposés) sont neutres pour l'emploi, elles ont néanmoins affecté les variations du chômage.</i>	69
3.2.3	<i>Enfin, des facteurs d'ordre statistique ont pu modifier l'incidence de l'emploi et des taux d'activité sur le chômage.</i>	75
3.3	L'approche par « modèle » (modèles sociaux ou pratiques de relations sociales) n'offre qu'une explication partielle des performances des différents pays pendant la crise.	76
3.3.1	<i>La crise tend à faire évoluer la perception des principaux modèles de politique de l'emploi au profit du modèle « continental ».</i>	76
3.3.2	<i>Mais ces modèles ne constituent pas une grille explicative suffisante des écarts de performance pendant la crise.</i>	78
3.3.3	<i>Il est prématuré de porter un jugement sur les performances des différents pays et a fortiori des différents « modèles », à ce stade de la crise.</i>	80
3.3.4	<i>Si les partenaires sociaux ont le plus souvent joué un rôle important pour faire face aux conséquences de la crise, aucun « modèle » de relations sociales n'a en revanche fait davantage ses preuves durant cette période.</i>	81
3.4	Les modalités d'ajustement de l'emploi expliquent également les différences de réactions du chômage et de l'emploi aux chocs subis pendant la crise.	85
3.4.1	<i>Flexibilité interne vs. flexibilité externe : deux logiques d'ajustement différentes et leurs conséquences sur l'emploi.</i>	86
3.4.2	<i>Les modes de fonctionnement du marché du travail influencent fortement les formes d'ajustement.</i>	90
3.5	Les performances constatées en matière de chômage et d'emploi sont également le reflet d'évolutions structurelles qui ont eu lieu avant la crise.	94
3.5.1	<i>L'impact des réformes structurelles engagées avant la crise a été important dans certains pays, notamment l'Allemagne.</i>	94
3.5.2	<i>La rétention de main-d'œuvre a été plus forte dans les pays dont les marchés du travail étaient en tension ou dont les entreprises avaient peu embauché durant la phase de croissance précédente.</i>	96

3.5.3	<i>Les pays où la situation financière des entreprises était bonne semblent avoir davantage pu recourir à la flexibilité interne.</i>	100
4	Quatrième partie : Perspectives et interrogations.....	104
4.1	Les évolutions à venir de l'emploi dépendent évidemment avant tout des perspectives de croissance.....	104
4.2	Les politiques menées et modes d'ajustement mis en œuvre n'ont pas produit tous leurs effets et pourraient avoir des conséquences à moyen/long terme (capacité de rebond, croissance potentielle).	105
4.3	L'ajustement de l'emploi plus faible que prévu peut laisser penser que celui-ci n'est pas achevé ou qu'un choc de productivité s'est produit qui pourrait limiter la croissance de long terme.....	106
	ANNEXE 1 : FICHES « PAYS »	111
	ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS.	184
	ANNEXE 3 : LISTE DES CONTRIBUTIONS ECRITES DES CONSEILLERS SOCIAUX ET DES SERVICES ECONOMIQUES.	186

INTRODUCTION

La crise qui a commencé en 2007-2008, désormais qualifiée de « *Great Recession* » dans la littérature économique internationale, a été la crise la plus profonde que le monde a connue depuis celle des années 1930.

Crise financière, crise économique, crise des finances publiques, elle a revêtu plusieurs aspects, simultanément ou successivement, et se traduit également par une crise sociale, avec notamment la montée du chômage dans la très grande majorité des pays concernés.

La crise a en effet provoqué des ajustements très violents de l'emploi qui ont amené les pays à réagir tant sur le plan macroéconomique (plans de relance) que dans le champ plus ciblé des politiques de l'emploi, avec des succès divers.

Ce rapport analyse donc autant les ajustements des marchés du travail durant la crise que les politiques menées dans les pays étudiés (avec une vision d'ensemble des pays de l'OCDE et une analyse plus précise de certains pays, essentiellement d'Europe occidentale, auxquels s'ajoutent notamment les cas des Etats-Unis et du Japon).

Il s'agit aussi de chercher à expliquer les mécanismes décrits et, plus globalement, les divers résultats des pays face à la crise. Or, ces résultats ne vont pas de soi. D'une part, il n'existe pas de critère simple pour évaluer la plus ou moins bonne résistance des marchés du travail durant la crise. Par ailleurs, les indicateurs disponibles tendent à faire oublier que les évolutions observées pendant la crise sont à bien des égards déterminées par des facteurs plus structurels et souvent antérieurs à la crise.

Les résultats de l'Allemagne sur le front du chômage ont été beaucoup commentés mais méritent d'être explorés plus avant. A l'inverse, le cas danois a pu amener certains à s'interroger sur le modèle de flexicurité mis en avant jusque-là. En France, malgré la forte hausse du chômage, celle-ci s'est révélée bien moindre qu'attendu au regard des liens passés entre croissance et emploi et l'hypothèse d'un « sous-ajustement » significatif de l'emploi est souvent avancée. Cette « rétention » de main-d'œuvre de la part des entreprises, constatée dans plusieurs pays, a mis en exergue le rôle joué par les dispositifs de chômage partiel, qui a sans doute occulté le reste de la panoplie déployée dans les différents pays par les entreprises, les partenaires sociaux et les gouvernements.

Les débats et interrogations sont donc nombreux. Surtout, aucune vision d'ensemble des ajustements des marchés du travail et des politiques de l'emploi n'est à ce jour disponible.

L'objet de ce rapport est donc de présenter une telle synthèse, certes nécessairement incomplète et à un moment qui ne permet pas de conclure, la crise n'étant pas achevée et les stratégies menées n'ayant pas encore produit tous leurs effets. Toutefois, au moins s'agissant de la première phase de la crise (2008-2009), on dispose désormais d'un certain recul. En outre, il est utile de fournir dès à présent des éléments qui permettront de tirer les premières leçons de cette crise et de ses conséquences sur le marché du travail.

1 Première partie : Des évolutions du chômage et de l'emploi depuis 2008 très contrastées selon les pays ou selon les catégories de main-d'œuvre.

La récession de 2008-2009 a conduit le taux de chômage dans l'OCDE à un niveau record depuis la seconde guerre mondiale. Malgré un début de reprise économique à compter du deuxième trimestre 2009, les taux de chômage restaient élevés dans de nombreux pays début 2011 et sont depuis repartis à la hausse dans plusieurs pays. Ces évolutions sont très différenciées à la fois selon les pays et selon les différentes phases de la crise. Les différentes catégories d'actifs ont également été touchées de manière contrastée par la crise.

Les facteurs explicatifs de la diversité des ajustements de l'emploi et du chômage seront examinés dans la troisième partie du rapport.

1.1 Les évolutions du chômage ont été très disparates entre les pays tout au long de la crise.

1.1.1 Le chômage a augmenté dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, quoique dans des proportions très variables.

Avec la récession de 2008-2009, le taux de chômage moyen de la zone OCDE a atteint son niveau le plus élevé depuis la seconde guerre mondiale. Il est passé de 5,7 % au quatrième trimestre 2007, son point bas depuis le début des années 1980, à 8,8 % au premier trimestre de l'année 2010. Il n'a depuis diminué que de 0,6 point pour se maintenir à 8,2 % du premier trimestre 2011 au premier trimestre 2012 (Graphique 2). Dans de nombreux pays, le début de reprise à compter du deuxième trimestre 2009 a en effet été trop faible pour conduire à une diminution sensible du chômage (Encadré 1).

Au total, entre le point bas d'avant crise et le début 2012, la zone OCDE a connu une hausse du taux de chômage de 44,1 %. Ce chiffre masque une grande variété de situations.

S'agissant des évolutions du taux de chômage sur l'ensemble de la période (du point bas d'avant crise au début de l'année 2012) :

- le taux de chômage a diminué en Allemagne de 20,8 % ;
- il a augmenté de 10 % à 30 %, en France (29,5 %), mais aussi au Japon (12,5 %), en Finlande (20,6 %), au Canada (21,3 %) et en Suède (27,8 %) ;
- sa progression a été comprise entre 40 % et 70 % en Italie (45 %), aux Pays-Bas (61,5 %) ou au Royaume-Uni (61,8 %) ;
- cette progression a dépassé 90 % aux Etats-Unis (93,3 %), et 140 % au Danemark (143,8 %), en Grèce (146,7 %), en Espagne (186,3 %) et en Irlande (231,6 %).

Il faut noter que ce classement par groupes de pays serait un peu différent en considérant non plus les évolutions en pourcentage sur la période (prenant ainsi en considération le niveau initial du chômage) mais les évolutions en points de taux. Par exemple, le Danemark, pays à

très bas taux de chômage avant la crise, a connu une évolution considérable en pourcentage mais ne serait pas dans le dernier groupe s'agissant des évolutions en points de chômage.

Encadré 1 : Les différentes phases de la crise.

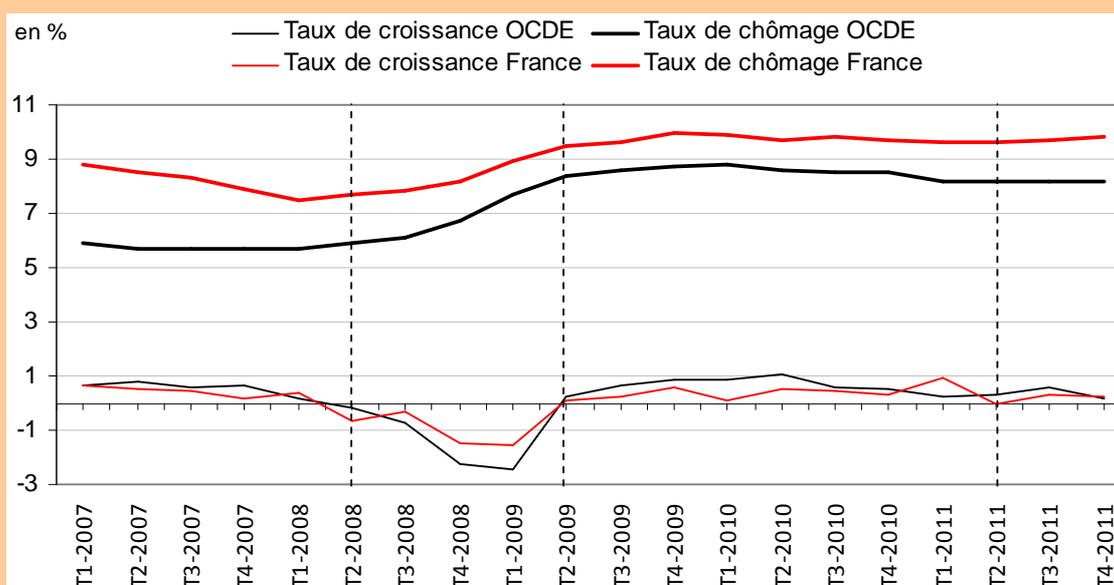
L'OCDE est entrée en récession technique¹ au troisième trimestre 2008 et en est sortie au deuxième trimestre 2009 (Graphique 1). Avec un recul moyen de l'activité de 3,9 % en 2009 par rapport à 2008, la première phase de la crise a été exceptionnelle par son ampleur. A la suite du premier et du second choc pétrolier, la zone OCDE n'était pas entrée en récession dans son ensemble et le PIB avait progressé à un rythme proche de 1 % en 1974 et 1980. Il avait également continué de progresser à un rythme proche de 1,4% en 1993 et en 2001. La crise a également été exceptionnelle par sa globalité : entre le deuxième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, tous les pays de la zone OCDE étaient entrés en récession technique, à l'exception de trois pays (l'Australie, la Corée et la République Slovaque).

L'activité économique s'est ensuite redressée à partir du deuxième trimestre 2009. Cependant, cette reprise s'est avérée assez faible et seuls quelques pays avaient retrouvé leur niveau d'activité d'avant crise au début de l'année 2011.

Cette même année, la crise de la dette européenne a entraîné de nombreux pays dans une deuxième phase de la crise. Sept pays de l'OCDE, tous européens dont le Portugal, l'Italie et les Pays-Bas notamment, ont connu un recul de l'activité durant au moins deux trimestres consécutifs en 2011. Le recul de l'activité a démarré dès le premier trimestre 2010 en Grèce. De grandes incertitudes demeurent quant à la profondeur et au risque de propagation de ce ralentissement. L'impact qu'il aura sur le marché du travail est encore plus incertain.

En France, l'activité a régressé pendant un an à compter du deuxième trimestre 2008. La contraction de l'activité a été exceptionnelle au regard des précédentes récessions (même si elle reste relativement modérée par rapport à la moyenne de l'OCDE). Le PIB a en effet chuté de 2,7 % en 2009 contre une diminution 1,1 % en 1975 et de 0,7 % en 1993. Profitant de la reprise économique mondiale, l'activité économique en France a progressé du deuxième trimestre 2009 au premier trimestre 2011. Malgré un deuxième trimestre 2011 en croissance négative (-0,1 %), le pays n'est pas techniquement entré en récession. La croissance du PIB a été de 0,3 % au troisième trimestre et de 0,2 % au quatrième trimestre.

Graphique 1 : Les phases de la crise en France et dans l'OCDE.



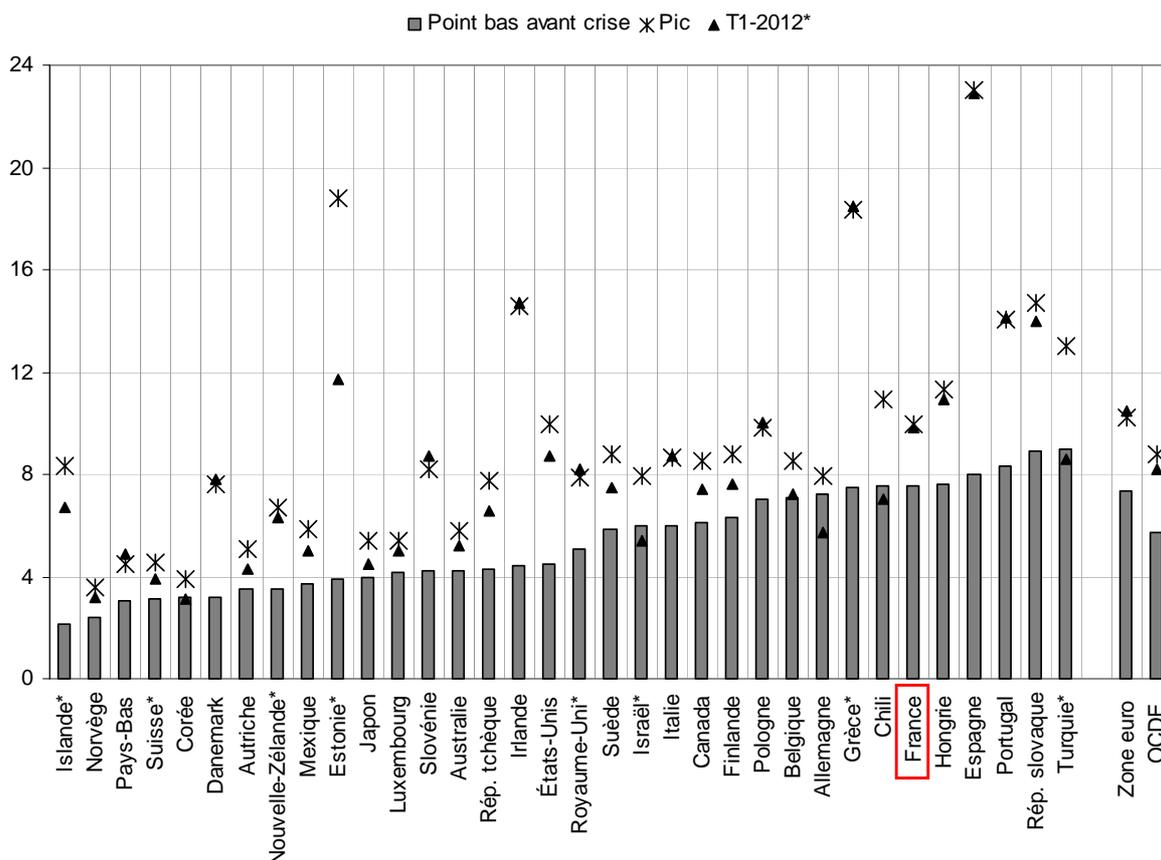
Source : OCDE, adaptation COE.

¹ Deux trimestres consécutifs au moins de recul du produit intérieur brut (PIB).

1.1.2 Ces évolutions ont été également très contrastées au cours des différentes phases de la crise.

L'ampleur de la hausse du chômage au cours de la première phase de la récession mais aussi l'ampleur de la baisse lors du début de reprise ont varié très fortement d'un pays à l'autre. Bien que les conséquences du ralentissement dans la zone OCDE observé depuis 2011 demeurent incertaines, des différences sensibles semblent également déjà apparaître entre les différents pays.

Graphique 2 : L'évolution du taux de chômage depuis la crise de 2008-2009



Source : OCDE, calculs COE.

Note : La date du point bas (*respectivement du pic*) correspond au début de l'épisode le plus long de hausse (*respectivement de baisse*) du taux de chômage trimestriel harmonisé de l'OCDE depuis le premier trimestre 2006. Les pays sont classés de gauche à droite par ordre croissant du taux de chômage au creux avant crise.

* Moyenne des deux premiers mois de l'année 2012.

** La dernière donnée disponible correspond au quatrième trimestre 2011.

S'agissant des évolutions des taux de chômage (en points de taux) durant les différentes phases de la crise, on peut distinguer **plusieurs groupes de pays**.

- Avec un taux de chômage au début de l'année 2012 inférieur au point bas d'avant crise, **l'Allemagne fait figure d'exception** au sein des grands pays industrialisés. Ce pays n'a en effet vu son taux de chômage augmenter que très modérément au cours de la première phase de la crise (0,7 point). De surcroît, il a ensuite sensiblement diminué jusqu'au quatrième trimestre de l'année 2011 (2,2 points).

- **Certains pays**, comme les Etats-Unis, le Canada, certains pays nordiques (Finlande, Suède, Islande) ou d'Europe de l'Est (République Tchèque) **ont connu une forte augmentation de leur taux de chômage allant de 2,4 à 6,2 points de pourcentage au cours de la première phase de la crise, suivie d'une diminution sensible** (de plus de 1 point) avec le début de

reprise. Le ralentissement de la croissance en 2011 n'a entraîné dans ces pays qu'une faible hausse du chômage. Ils sont pour la plupart encore loin d'avoir retrouvé leur niveau de chômage d'avant crise.

- **D'autres pays ont connu une augmentation moins forte de leur taux de chômage (entre 1 et 3 points) et ont également bénéficié de la reprise, bien que dans une moindre mesure (entre 0,2 et 1,3 points). C'est notamment le cas de la France**, mais aussi de l'Italie, de la Belgique, du Royaume-Uni, des Pays-Bas ou du Japon. A l'exception du Japon et de la Belgique (ce dernier pays étant même, désormais, proche de son niveau d'avant-crise), ces pays ont cependant vu le chômage augmenter de nouveau sensiblement à partir du deuxième trimestre 2011 (entre 0,4 et 1 point). L'écart entre le pic du chômage atteint au cours de la première phase de la crise et la dernière valeur disponible est ainsi très faible.

- L'Espagne, la Grèce, l'Irlande, et dans une moindre mesure le Portugal et le Danemark ont connu **une augmentation du taux de chômage forte et continue sur l'ensemble de la période** (entre 4,6 et 14,9 points).

1.1.3 La hiérarchie entre pays en termes de chômage a été modifiée par la crise, sans être bouleversée.

Du fait de l'ampleur et de la disparité des variations du chômage pendant la crise, la hiérarchie des pays en termes de taux de chômage n'est aujourd'hui plus la même qu'avant la crise.

Des pays obtenant de bons résultats en termes de chômage avant la crise comme les Etats-Unis, l'Irlande, le Royaume-Uni ou le Danemark ont connu une nette détérioration de leur situation relative. A l'inverse, des pays comme l'Allemagne, et dans une moindre mesure la Belgique ou le Japon, ont connu une amélioration de leur situation relative.

Cela étant, **parmi les 15 pays de l'OCDE qui affichaient le plus faible taux de chômage fin 2011, seuls trois n'étaient pas dans cette situation avant la crise** : l'Allemagne, Israël et le Chili. Par ailleurs, à part ces trois pays, le classement au sein de ce groupe a assez peu varié (moins de 5 places), à l'exception notable de l'Islande, passée de la 1^{re} à la 14^e place et du Danemark, 6^e auparavant et désormais 20^{ème}. Pour sa part, **la France a légèrement amélioré sa position relative**, passant de la 29^e place avant la crise, sur les 34 pays de l'OCDE, à la 26^e place fin 2011.

Enfin, il est trop tôt pour dire si ces positions relatives sont durables. D'une part, les ajustements de l'emploi ne sont peut-être pas encore totalement achevés dans certains pays. D'autre part, d'autres pays parmi les plus touchés lors de la première phase de la crise sont au contraire déjà en phase de reprise de l'emploi.

Tableau 1 : Evolution des positions relatives des pays en termes de taux de chômage, (15 premiers pays parmi les 34 pays de l'OCDE).

	Classement au creux avant crise	Classement au dernier trimestre disponible
1	Islande	Corée
2	Norvège	Norvège
3	Pays-Bas	Suisse
4	Suisse	Autriche
5	Corée	Japon
6	Danemark	Pays-Bas
7	Autriche	Mexique
8	Nouvelle-Zélande	Luxembourg
9	Mexique	Australie
10	Estonie	Israël
11	Japon	Allemagne
12	Luxembourg	Nouvelle Zélande
13	Slovénie	République Tchèque
14	Australie	Islande
15	République Tchèque	Chili
	Israël (20) *	Danemark (20)
	Allemagne (26)	Slovénie (23)
	Chili (28)	Estonie (29)

Source : OCDE, calculs COE.

Lecture : En rouge : pays, parmi les 15 ayant les plus bas taux de chômage avant la crise, qui n'étaient plus dans ce classement fin 2011 ; en vert : pays, parmi les 15 ayant les plus bas taux de chômage fin 2011 qui n'étaient pas dans ce classement avant la crise.

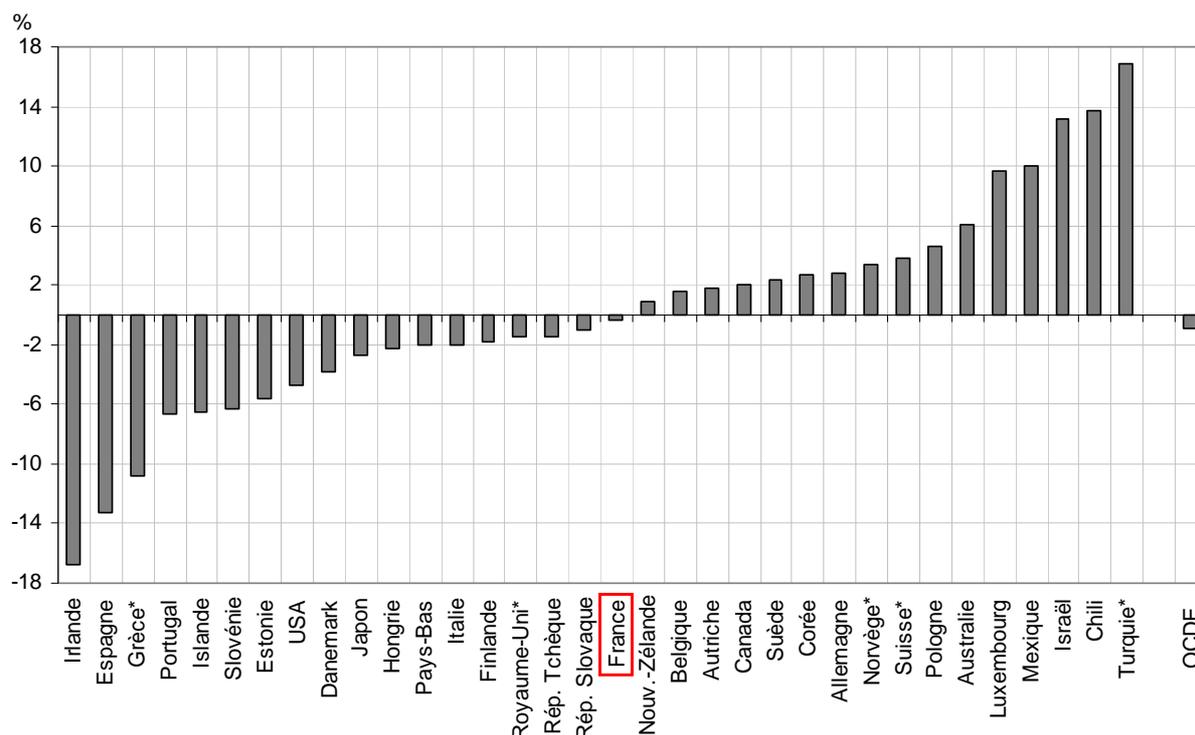
* Classement du pays (parmi les 34 pays de l'OCDE).

1.1.4 Les évolutions de l'emploi sont également très disparates, mais moins que celles du chômage.

En moyenne, dans l'OCDE, l'emploi a chuté de 2,2 % entre le point haut avant crise (1^{er} trimestre 2008) et le point bas (3^e trimestre 2009). Il a ensuite augmenté de 2,1 % entre le troisième trimestre 2009 et le quatrième trimestre 2011.

Les évolutions de l'emploi (créations nettes ou destructions nettes d'emplois) ont été très contrastées au sein des pays de l'OCDE (Graphique 3).

**Graphique 3 : Les variations de l'emploi
entre le premier trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2011(en %)**



Source : données OCDE, calculs COE.

Cette disparité des évolutions de l'emploi n'explique qu'en partie les évolutions très différentes du chômage sur l'ensemble de la période.

Bien sûr, la hausse du chômage a été la plus forte dans les pays qui ont connu les destructions d'emplois les plus importantes. Ces dernières ont été supérieures à 10 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2011 en Irlande, en Espagne et en Grèce, pays où les augmentations du chômage ont été les plus fortes.

Mais l'Allemagne, seul pays à avoir vu son chômage baisser sur la période, ne compte pas parmi les pays qui ont enregistré les créations nettes d'emplois les plus fortes.

L'analyse devra donc être complétée par celle des évolutions des taux d'activité et par celle des effets potentiels des règles et pratiques de comptabilisation des chômeurs (cf. *infra* troisième partie).

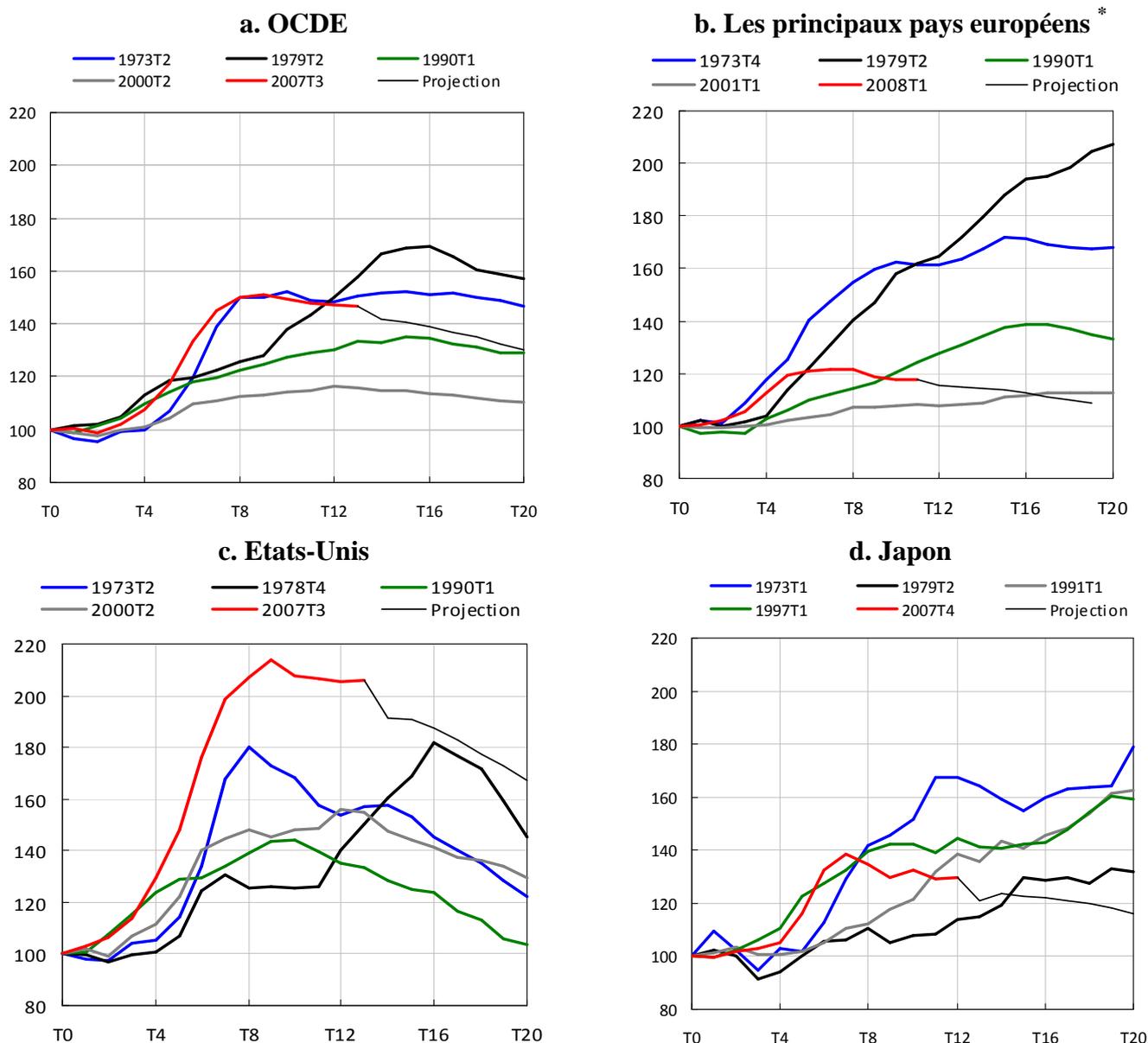
1.2 La crise de 2008-2009 est caractérisée, d'une part, par la vitesse et l'ampleur des évolutions du chômage et, d'autre part, par des phénomènes de « sur » et « sous-ajustement » du chômage et de l'emploi.

1.2.1 L'augmentation du chômage a eu lieu avec une rapidité inédite depuis le premier choc pétrolier.

L'augmentation du chômage au cours de la crise de 2008-2009 a été aussi rapide que lors du premier choc pétrolier (le pic de chômage a été atteint en près de 9 trimestres pour ces deux

crises), mais plus rapide que lors de toutes les crises qui ont suivi, qu'il s'agisse du second choc pétrolier ou des récessions des années 1990 et 2000 (Graphique 4 a.). En moyenne, dans l'OCDE, le taux de chômage a augmenté de 50 % en neuf trimestres entre le dernier point bas avant la dernière crise et le point haut. Lors de la crise du début des années 1990, le point haut avait été atteint en 16 trimestres (+34 % par rapport au point bas). Aux Etats-Unis, la rapidité de l'ajustement constatée en 2008-2009 n'avait jamais été rencontrée précédemment, y compris lors du premier choc pétrolier.

Graphique 4 : Comparaison de l'évolution du taux de chômage depuis 2008 et au cours des récessions précédentes



Source : données OCDE (*Perspectives de l'emploi 2011*).

Indice base 100 = taux de chômage au cours du pic conjoncturel précédent (défini à partir de l'écart de production), données trimestrielles.

* Principaux pays européens en termes de PIB : France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni.

1.2.2 Le taux de chômage a moins progressé en 2008-2009 que lors du second choc pétrolier, mais plus que lors des crises des années 1990 et 2000.

Dans la zone OCDE, si l'on se limite à l'analyse de la progression du taux de chômage, il apparaît que le taux de chômage a progressé, en 2008-2009 avec une ampleur comparable à ce qui s'était passé lors du premier choc pétrolier.

Toujours dans la zone OCDE, le taux de chômage a moins progressé au cours de la crise de 2008-2009 que lors du second choc pétrolier (Graphique 4 a.). Il a ainsi progressé de près de 50 % entre le dernier point bas avant la crise et le point haut, contre près de 70 % à la suite du second choc pétrolier.

Les comparaisons sont différentes si on limite la comparaison aux quatre grands pays européens, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Dans ces pays et en moyenne, la hausse du chômage a été moindre au cours de la crise de 2008-2009 que lors des deux chocs pétroliers. Le taux de chômage a progressé de 21 %, soit bien moins que la progression de près de 70 % constatée à la suite du premier choc pétrolier et de plus de 100 % à la suite du second choc pétrolier (Graphique 4 b.). En revanche, les Etats-Unis (Graphique 4 c.), l'Espagne, l'Irlande et l'Islande ont connu lors de la crise de 2008-2009 une hausse sans précédent de leur taux de chômage.

Ce travail de comparaison des progressions du taux de chômage à l'occasion des différentes crises économiques ne peut suffire. D'une part, il ne tient pas compte de l'ampleur des chocs d'activité (voir *infra*, deuxième partie). D'autre part, il concerne des progressions, indépendamment des niveaux de chômage au début de chacune de ces crises. **Une forte évolution, comme dans les années 1970, mais à partir de taux de chômage plus bas ne constitue pas forcément un ajustement de plus grande ampleur en nombre de chômeurs supplémentaires ou en point de chômage supplémentaire.** C'est pourquoi les crises des années 1990 et 2000 sont de meilleurs points de comparaison.

De ce point de vue, il apparaît que l'augmentation du chômage a été plus importante lors de la crise de 2008-2009 que lors des crises des années 1990 et 2000.

Au total, en tenant compte à la fois de l'ampleur et du rythme d'évolution du chômage durant la première phase, la crise de 2008-2009 apparaît bien inédite. Le premier choc pétrolier avait donné lieu à un ajustement aussi rapide du chômage, mais d'une moindre ampleur du fait du faible niveau de chômage initial.

1.2.3 Dans la plupart des pays (dont la France et à l'exception essentiellement des Etats-Unis et de l'Espagne), l'ajustement de l'emploi a été relativement limité au regard de la chute de l'activité.

Au sein des pays de l'OCDE, et même si les différents pays ont connu des ajustements de l'emploi extrêmement contrastés, il semble y avoir eu un « sous-ajustement »² global de l'emploi au regard des liens passés entre croissance et emploi. Le graphique 4 a. montre ainsi que le taux de chômage a évolué de manière assez proche depuis 2008 et lors du premier choc pétrolier, alors que le choc d'activité a été beaucoup plus violent lors de la dernière crise (voir

² On parlera ici de « sur ajustement » et de « sous ajustement » de l'emploi, expressions utilisées fréquemment par les économistes, pour qualifier les écarts entre les évolutions de l'emploi observées et les évolutions de l'emploi simulées par les modèles économétriques (notamment sur la base des expériences passées). Il convient de préciser que ces écarts peuvent refléter des réactions véritablement différentes des marchés du travail pendant cette crise aussi bien que les limites des modèles économétriques.

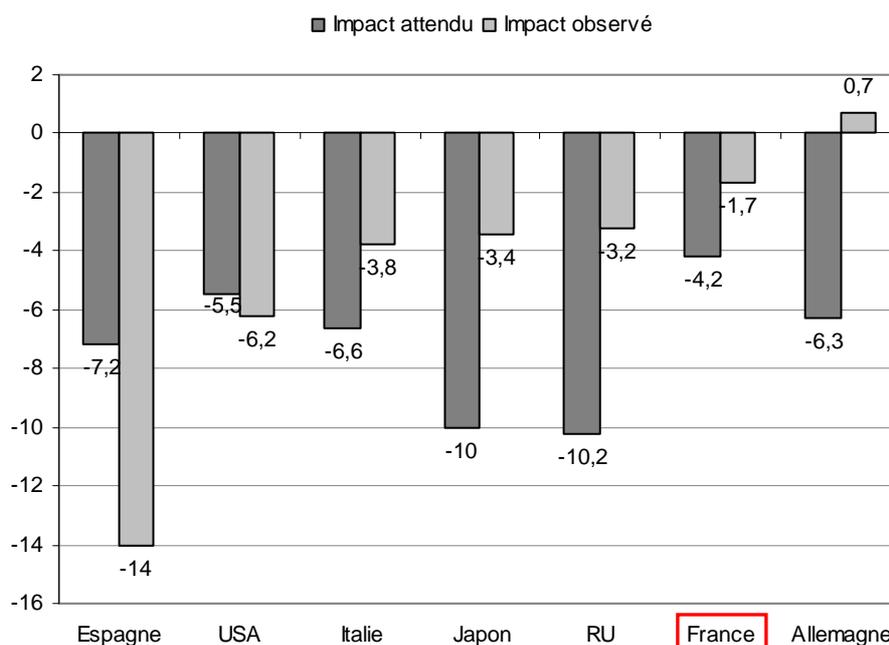
supra encadré 1). Ce caractère relativement « contenu » de l'évolution du chômage au regard des précédentes crises est très fortement lié à des pertes d'emplois faibles au regard des comportements passés.

A partir d'un ensemble d'équations harmonisées modélisant la variation de l'emploi en fonction notamment de l'évolution de la valeur ajoutée (PIB), du temps de travail et du coût du travail, l'OFCE a cherché à déterminer si l'ajustement de l'emploi observé au cours de la récente crise se distingue des évolutions observées sur le marché du travail sur la période 1985-2008³. L'étude porte sur la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Japon.

Dans la plupart des pays, l'ajustement de l'emploi, mesuré entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2011, a été sensiblement plus faible que l'impact « théorique » attendu, simulé par le modèle de l'OFCE. C'est le cas notamment en France, en Italie, au Royaume-Uni et bien sûr en Allemagne où l'emploi a progressé de 0,7 % entre 2008 et 2011.

L'Espagne et les Etats-Unis constituent des exceptions notables à ce constat général. La réduction de l'emploi y a été très prononcée au regard de la baisse de l'activité. Alors que la variation attendue de l'emploi entre début 2008 et début 2011 était de 5,5 % aux Etats-Unis, la variation observée a été de 6,2 %. Sur la même période, l'emploi a diminué de 14 % en Espagne, soit près du double de l'impact attendu (Graphique 5).

Graphique 5 : Variation de l'emploi entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2011 (en %)



Source : données OFCE (audition de l'OFCE au COE du 17 janvier 2012)

Si un certain nombre de facteurs explicatifs peuvent être avancés (cf. *infra*), une partie significative de ce « sous-ajustement » demeure inexplicée.

³ Cette étude constitue une mise à jour à la demande du COE de l'article Cochard M., Cornilleau G. et Heyer E. (2010), « Les marchés du travail dans la crise », revue de l'OFCE, n° 113, avril.

1.2.4 Les secteurs de l'industrie et de la construction ont été les plus touchés.

Avec des chutes spectaculaires de l'activité qui ont entraîné des reculs respectifs de l'emploi de 11,9 % et de 8 % entre le premier trimestre 2008 et le troisième trimestre 2011⁴, les secteurs de la construction et de l'industrie ont absorbé une grande part du choc : en moyenne dans l'OCDE, l'emploi total n'a en effet diminué « que » de 0,2 %. L'ajustement de l'emploi dans le secteur de la construction a pu être massif : ce secteur a ainsi perdu, respectivement, plus de 1 et 2 millions d'emplois en Espagne et aux Etats-Unis entre le premier trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2011 (Tableau 2). Si la réaction du secteur de la construction n'est pas inédite, l'industrie a réagi particulièrement violemment par rapport à ce qui a été observé au cours des récessions précédentes⁵ : l'effondrement des échanges internationaux a porté un coup particulièrement sévère aux industries exportatrices.

L'emploi dans le secteur des services s'est quant à lui ajusté plus tardivement et de façon très hétérogène selon les pays. Alors que les Etats-Unis ont perdu plus de 3 millions d'emplois dans les services entre le premier trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2011, l'emploi dans ce secteur a augmenté sensiblement en Allemagne et surtout au Royaume-Uni sur la même période. En Allemagne, cette augmentation a plus que compensé les pertes d'emplois dans le secteur de l'industrie et du bâtiment. En France, les pertes d'emplois dans le secteur des services sont restées relativement limitées.

Tableau 2 : Croissance du PIB et emploi salarié par secteurs.

T1 2011/ T1 2008	France	Allemagne	Italie	Espagne	USA	RU	Japon
Croissance du PIB	-0,9	-0,2	-5,1	-4,0	-0,3	-5,6	-4,1
Évolution du nombre de salariés dans le secteur privé en %	-2,1	0,8	-3,9	-14,3	-6,2	-0,8	-5,5
Évolution du nombre de salariés dans le secteur privé en milliers	-353	225	-527	-2011	-7147	-373	-1188
<i>dont services</i>	-11	443	-234	-339	-3171	1208	-728
<i>dont industrie</i>	-283	-256	-396	-681	-1972	-1060	-331
<i>dont bâtiment</i>	-53	-31	-91	-1039	-2349	-521	-134

Source : données nationales, OCDE (audition de l'OFCE au COE du 17 janvier 2012).

Sur la base des évolutions passées du marché du travail, il semble que l'emploi dans le secteur de la construction s'est sur-ajusté dans certains pays (Espagne, Royaume-Uni) et sous-ajusté dans d'autres (Allemagne, Italie, Danemark, France).

De même, toujours par rapport aux évolutions passées, l'emploi du secteur industriel s'est sur-ajusté dans certains pays (Danemark, Espagne) et sous-ajusté dans d'autres (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Suède)⁶.

⁴ Les données pour le quatrième trimestre 2011 ne sont pas disponibles pour tous les pays.

⁵ OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi*.

⁶ Centre d'analyse stratégique, audition au COE le 13 mars 2012 sur la base des premiers résultats de travaux en cours. Gilles C. et Nicolai J.P., « L'ajustement de l'emploi pendant la crise. Une comparaison internationale et sectorielle », La note d'analyse et document de travail, à paraître (2012), Centre d'analyse stratégique.

Encadré 2 : Les variations du niveau d'emploi en France durant la crise.

L'emploi salarié marchand non agricole a connu un repli massif en France du deuxième trimestre 2008 au troisième trimestre 2009. Près de 530 000 emplois salariés marchands non agricoles ont été détruits en 2008-2009 (Tableau 3). Le choc a été particulièrement brutal et concentré dans le temps : près de 90 000 postes par trimestre ont en effet été détruits en moyenne (sur 6 trimestres), contre une moyenne trimestrielle de 46 000 postes lors de la crise de 1991-1993 (sur 12 trimestres)⁷. Les destructions d'emploi totales (-383 000 en 2008-2009) ont toutefois été limitées par la hausse de l'emploi salarié non marchand et, dans une moindre mesure, de l'emploi non salarié.

Profitant de la reprise de l'activité économique amorcée en France mi-2009, l'emploi salarié marchand non agricole a connu une hausse continue entre le 4^e trimestre 2009 et le 2^e trimestre 2011. L'emploi de cette catégorie a toutefois amorcé une décrue dès le 3^e trimestre 2011. Au total en 2010 et 2011, un cumul de près de 270 000 emplois salariés marchands non agricoles ont été créés. Sur la même période, la progression de l'emploi total (+302 000) a été soutenue par l'augmentation de l'emploi non salarié (+35 000) et de l'emploi salarié non marchand (+9 000).

Tableau 3 : Evolutions de l'emploi (en milliers).

	2007	2008	2009	2010	2011*
Emploi salarié marchand non agricole	270	-188	-340	129	141
Emploi salarié non marchand	73	32	90	19	-10
Emplois aidés	-42	-63	56	13	-33
Emplois non aidés	115	95	34	6	23
Emploi salarié agricole	-12	-10	-2	-4	-8
Emploi non salarié	19	16	20	20	15
Emploi total	350	-150	-233	165	137

Source : données Insee, Dares, calculs Dares.

* Cumul sur les trois premiers trimestres.

On peut distinguer quatre phases dans l'ajustement de l'emploi salarié en France depuis 2008⁸ :

1) du 1^{er} trimestre 2008 au 1^{er} trimestre 2009 : **forte chute de l'emploi temporaire**, notamment des effectifs intérimaires ;

2) du 2^e trimestre 2009 au 4^e trimestre 2009 : **recul de l'emploi salarié permanent**, en particulier dans l'industrie. L'intérim repart à la hausse à compter du 2^e trimestre 2009 ;

3) du 4^e trimestre 2009 au 2^e trimestre 2011 : **reprise globale des créations nettes d'emploi** essentiellement tirées par le secteur tertiaire marchand. L'emploi intérimaire retrouve au 2^e trimestre 2011 son niveau de 2006 ;

4) du 3^e trimestre 2011 au 4^e trimestre 2011 : **nouveau recul des effectifs intérimaires** dans l'industrie et le tertiaire marchand, et baisse de l'emploi permanent dans la construction. L'emploi dans les services non marchands recule pour la première fois depuis le début de la crise, essentiellement dans l'action sociale et l'administration publique (secteurs traditionnellement assez résistants).

Malgré le caractère particulièrement massif du repli de l'emploi lors de la première phase de la crise, l'ajustement de l'emploi en France reste modéré au regard de l'ampleur du choc sur l'activité. Au total, depuis le début de la crise, le « surcroît

⁷ Calculs de la Dares pour l'audition du 17 janvier 2012 au COE.

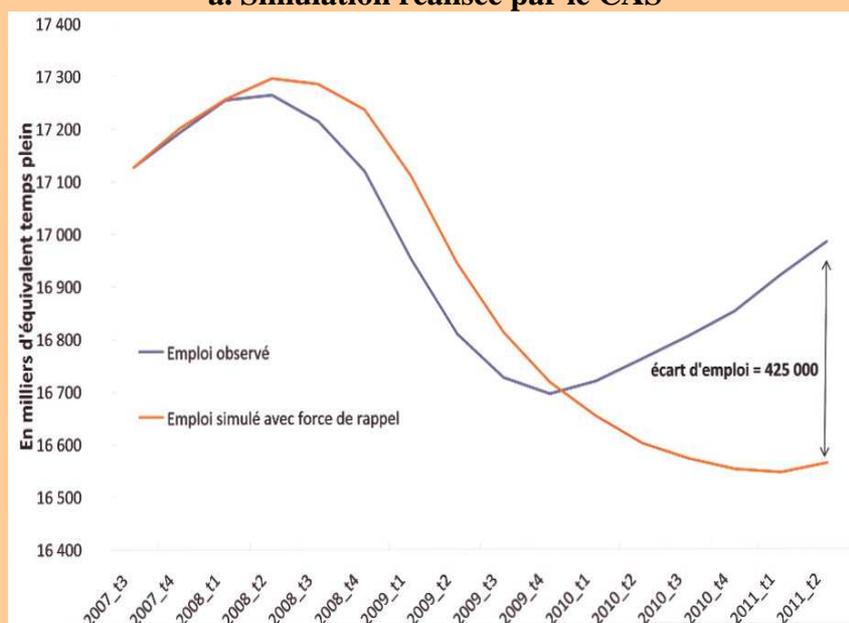
⁸ Centre d'analyse stratégique, audition au COE le 13 mars 2012.

d'emplois » par rapport à l'évolution attendue peut être estimé (à partir de modèles économétriques différents et à des dates différentes) :

- à environ 360 000, au 1^{er} trimestre 2011 (pour l'emploi salarié du secteur marchand non agricole et en personnes physiques), d'après les analyses de l'OFCE⁹ (Graphique 5 *supra*) ;
- à 425 000 au 2^e trimestre 2011 (pour l'emploi total du secteur marchand non agricole et en équivalent temps plein), selon le chiffre calculé par le CAS (Graphique 6 a) ;
- à un ordre de grandeur de 500 000 au 3^e trimestre 2011 (pour l'emploi salarié marchand non agricole et en personnes physiques), mis en évidence par la DARES (Graphique 6 b).

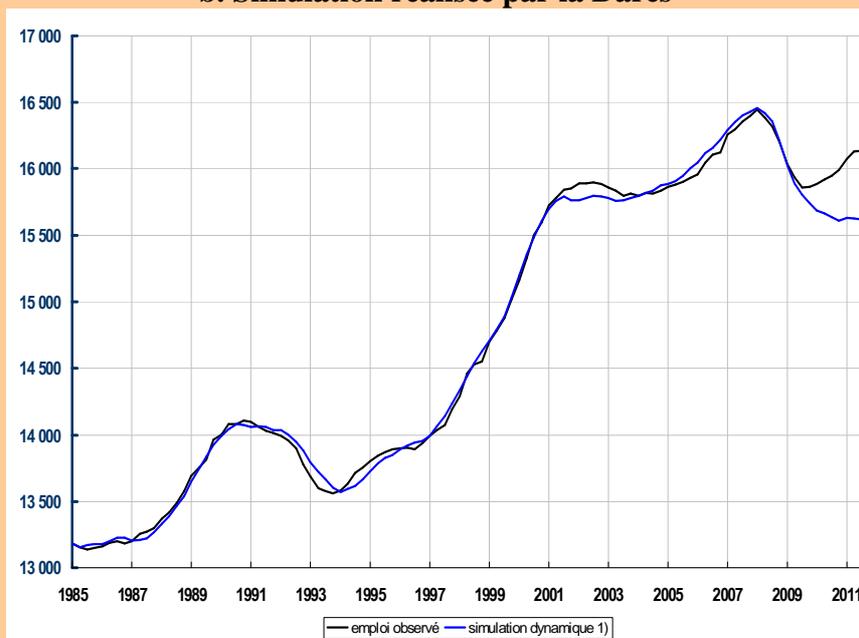
Graphique 6 : Comparaison de l'évolution de l'emploi observé et de l'emploi simulé.

a. Simulation réalisée par le CAS



Source : Insee (comptes nationaux base 2005), calculs CAS.
Champ : Emploi total marchand non agricole en ETP.

b. Simulation réalisée par la Dares



Source : données Insee-Dares, calculs Dares.

⁹ Ce chiffre est obtenu en appliquant la variation attendue et la variation observée de l'emploi en France entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2011, estimées par l'OFCE, à l'emploi salarié du secteur marchand non agricole (source INSEE, comptes nationaux base 2005).

Les simulations réalisées par le CAS et la DARES montrent que, dès 2009 (avec des calendriers légèrement différents dans les deux simulations), les courbes d'emploi simulé et d'emploi ne sont plus parallèles mais que le « surcroît d'emploi » par rapport à l'évolution attendue s'est plus particulièrement accru au cours de la phase de reprise des créations nettes d'emploi, illustrant **une reprise de l'emploi plus dynamique qu'attendu**. Le dynamisme de la reprise est d'autant plus surprenant que le comportement de rétention de main-d'œuvre observé pendant la première phase de crise avait conduit nombre d'analystes à craindre une reprise faible en emploi¹⁰. Les entreprises bénéficiaient en effet d'une marge de manœuvre importante pour augmenter la production sans augmenter l'emploi. Ces évolutions peuvent faire l'objet de plusieurs interprétations (voir *infra*, troisième partie).

L'industrie est le secteur qui a le plus fortement contribué aux destructions d'emploi. Entre le deuxième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009, les destructions se sont élevées à 340 000¹¹ emplois salariés dans ce secteur, contre 181 000 pour les services et 66 000 pour la construction. Au sein du secteur industriel, ce sont les branches les plus exposées à l'évolution de la demande internationale qui ont été les plus touchées, notamment l'automobile, les biens intermédiaires et les biens d'équipement. Les services aux entreprises les plus dépendants du cycle conjoncturel, principalement le commerce de gros, les transports et l'entreposage, ont été les plus touchés. Les secteurs ayant le plus pâti de la crise sont aussi ceux qui ont le mieux rebondi au moment de la reprise¹².

1.3 Les titulaires de contrats temporaires, les jeunes, les hommes et les moins qualifiés ont été les plus touchés par la crise.

1.3.1 Les titulaires de contrats temporaires ont été les premiers à perdre leur emploi et l'emploi à temps partiel a progressé.

Les salariés en contrats temporaires ont été les premiers à perdre leur emploi. L'emploi temporaire, particulièrement sensible aux variations du cycle conjoncturel, a connu des ajustements importants lors de la première phase de la crise. **Entre le quatrième trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2009, l'emploi temporaire a diminué de 7,7 % dans l'ensemble de l'OCDE**, alors que l'emploi permanent ne diminuait que de 0,6 %¹³. La part de l'emploi temporaire a ainsi légèrement diminué : elle ne représentait plus que 11,8 % de l'emploi salarié en 2009 contre 12,3 % en 2007, soit une baisse de 4 %.

Les destructions d'emplois temporaires au cours de la première phase de la crise ont été particulièrement importantes en Espagne : la part de l'emploi temporaire est passée de 31,7 % en 2007 à 25,4 % en 2009. Des destructions d'emplois temporaires importantes ont également été enregistrées dans plusieurs pays d'Europe de l'Est (Pologne, Slovaquie) et dans plusieurs pays nordiques (Norvège, Suède).

¹⁰ Liégey M., Jolly C. (2010), Deroyon J., Nouveau C. (2010) ; OCDE (2010).

¹¹ Après réaffectation de l'emploi intérimaire dans les secteurs utilisateurs. Calculs de la Dares pour l'audition du 17 janvier 2012 au COE.

¹² Liégey M., Jolly C. (2010), *Les secteurs créateurs d'emplois à court-moyen terme après la crise*, La note d'analyse du Centre d'analyse stratégique n°200.

¹³ OCDE (2010), Perspectives de l'emploi.

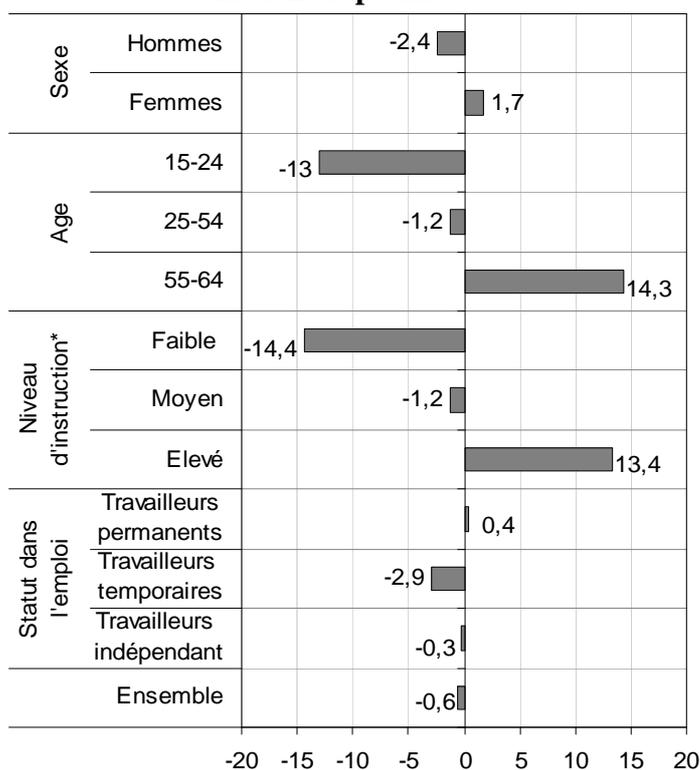
A l'exception de l'Espagne¹⁴, l'emploi temporaire est ensuite reparti à la hausse avec le début de reprise. En France, la vigueur de la reprise des créations d'emplois intérimaires (fin 2009-mi 2011) explique d'ailleurs la progression de l'emploi temporaire sur l'ensemble de la période : l'emploi temporaire a augmenté de 2,5 % contre une augmentation de 0,2 % pour l'emploi permanent (Graphique 7 c.).

Au total, dans l'Union Européenne, l'emploi temporaire a diminué plus fortement que l'emploi permanent sur l'ensemble de la période : l'emploi temporaire a chuté de 2,9 % entre le deuxième trimestre 2007 et le quatrième trimestre 2011, contre une augmentation de 0,4 % pour les travailleurs permanents sur la même période (Graphique 7 a.). L'emploi indépendant a pour sa part diminué de 0,3 %.

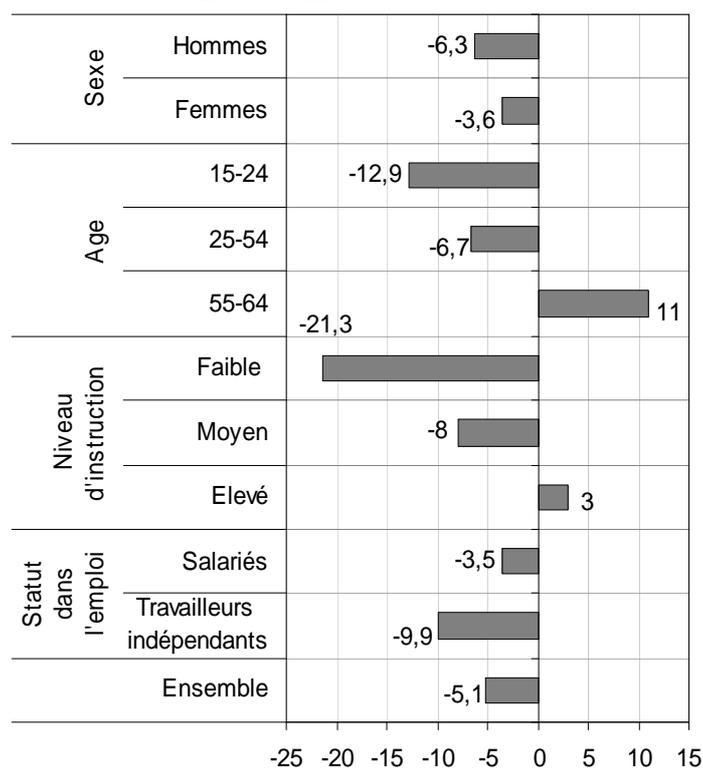
¹⁴ Leschke J. (2012), *Has the economic crisis contributed to more segmentation in labour market and welfare outcomes?*, ETUI, Working Paper 2012.02.

Graphique 7 : Variation en pourcentage de l'emploi par catégories de la population active entre le deuxième trimestre 2007 et le deuxième trimestre 2011 (en %)

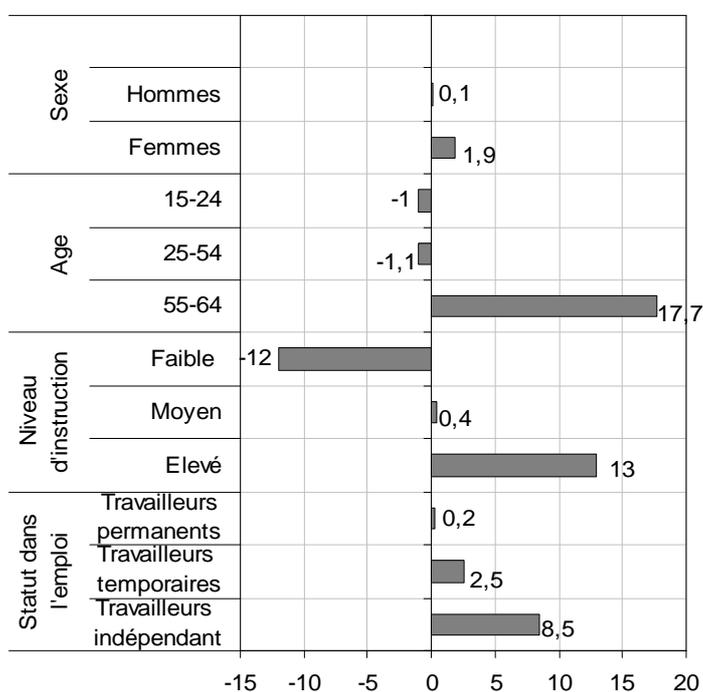
a. Union Européenne



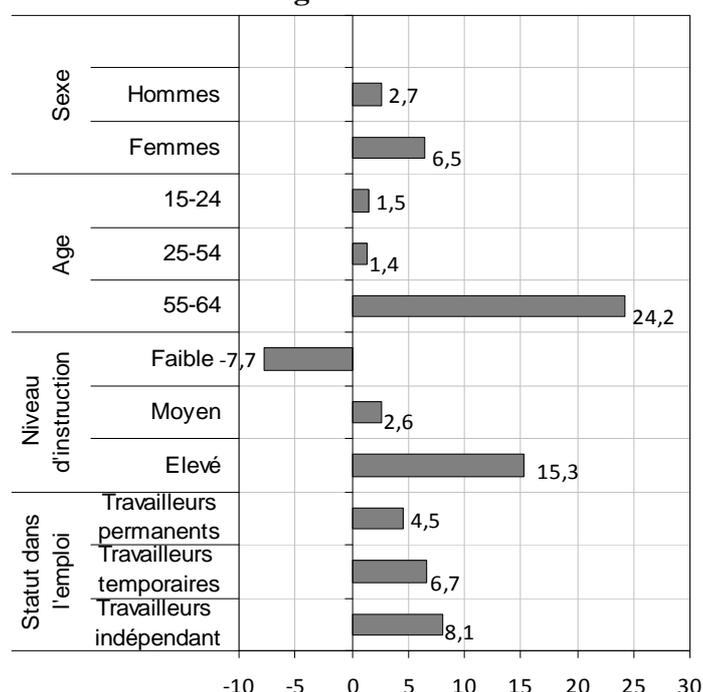
b. Etats-Unis **



c. France



d. Allemagne



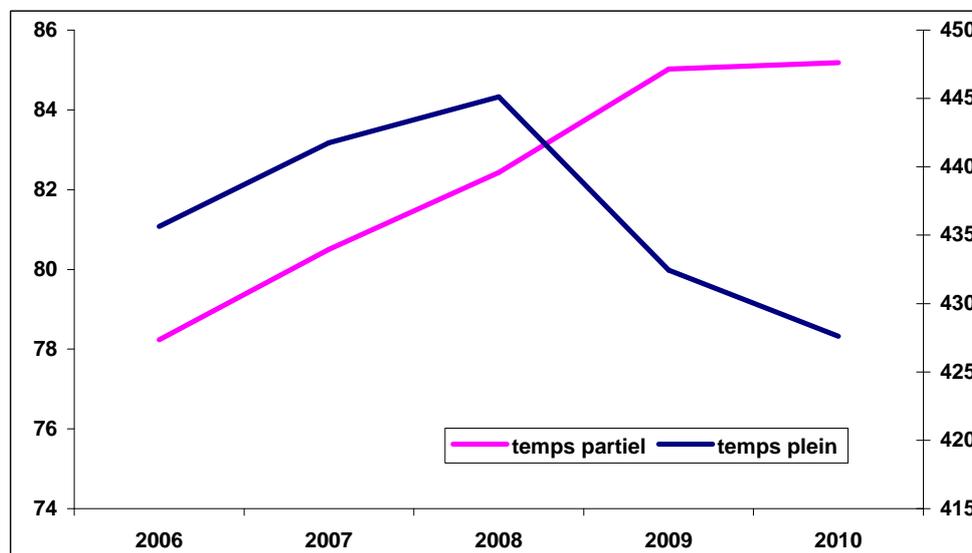
Source : données OCDE (audition de Stefano Scarpetta au COE du 17 janvier 2012).

* Dans la terminologie de l'OCDE, le niveau d'instruction « 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.

** Compte tenu de la faible proportion de travailleurs temporaires dans l'emploi aux Etats-Unis, seules deux catégories sont considérés pour ce pays.

Par ailleurs, **l'emploi à temps partiel a progressé dans la plupart des pays pendant la crise** : une part importante des créations d'emploi s'est faite à temps partiel. Alors que le nombre d'emplois à temps plein a fortement diminué dans l'OCDE à compter de 2008, l'emploi à temps partiel a augmenté (Graphique 8). Entre 2007 et 2010, plus de quatorze millions d'emplois à temps plein ont été détruits dans l'ensemble de l'OCDE, tandis que 4,7 millions d'emplois à temps partiel étaient créés.

Graphique 8 : Evolution de l'emploi à temps plein et à temps partiel dans l'OCDE (en millions)



Source : données OCDE, adaptation COE.

Temps plein : échelle de droite. Temps partiel : échelle de gauche.

Or les emplois à temps partiel correspondent pour une part non négligeable d'entre eux à des situations de sous-emploi, les personnes qui les occupent souhaitant travailler davantage, d'autant plus en période de fort ralentissement économique. Ainsi, dans l'OCDE, 14,8 millions de personnes travaillant à temps partiel en 2011 auraient souhaité travailler davantage, soit 3,5 millions de plus qu'en 2007. Cela représente 17,4 % des emplois à temps partiel et 3 % de l'emploi total.

1.3.2 Comme lors des récessions précédentes, les jeunes et les peu qualifiés, surreprésentés parmi les titulaires de contrats temporaires, ont subi les pertes d'emplois les plus importantes.

Les pertes d'emploi ont été particulièrement importantes pour les jeunes, notamment en raison de leur surreprésentation dans les contrats temporaires. En moyenne dans l'Union européenne, le nombre d'emplois a ainsi diminué de 13 % pour les jeunes de 15-24 ans alors qu'il ne diminuait que de 1,2 % pour les 25-54 ans (Graphique 7 a.). Bien qu'observable dans la grande majorité des pays, ce phénomène a été particulièrement marqué dans des pays comme l'Espagne, l'Italie ou le Portugal.

Les peu qualifiés, également surreprésentés parmi les titulaires de contrats temporaires¹⁵, ont aussi connu des pertes d'emploi particulièrement importantes. Au sein de l'Union européenne, ils ont vu leur emploi diminuer de 14,4 %, alors qu'il augmentait de 13,4 % pour les plus qualifiés. Aux Etats-Unis, l'emploi des moins qualifiés a diminué de 21,3 % et celui des plus qualifiés a augmenté de 3 %.

¹⁵ Basso G. et al. (2011), *The effects of the recent economic crisis on social protection and labour market arrangements across socio-economic groups*, IZA, document de travail n 6080.

La plus grande sensibilité aux variations de la conjoncture de ces catégories d'actifs n'est pas nouvelle. Elle s'explique en partie par de moindres coûts de remplacement attachés à ces catégories d'actifs¹⁶. La notion de coût de remplacement renvoie aux dépenses supportées par les employeurs lorsqu'ils remplacent leur personnel existant (coût de licenciement, de recrutement, de formation, etc.). Ce coût, dépendant notamment de l'ancienneté et du type de contrat, est mécaniquement moindre pour les jeunes et les titulaires de contrats temporaires. Quant aux peu diplômés, ils sont le plus souvent plus faciles à remplacer, du fait de la faiblesse relative des compétences spécifiques qu'ils détiennent.

1.3.3 Dans l'Union européenne et aux Etats-Unis, la progression de l'emploi des seniors dans un contexte économique très défavorable est en revanche particulièrement remarquable au regard des expériences passées.

Alors que l'évolution de l'emploi des seniors était proche de celle de l'emploi global au cours des récessions passées, le volume d'emploi des 55-64 ans a augmenté de plus de 10 % au sein de l'Union européenne et aux Etats-Unis entre le deuxième trimestre 2007 et le deuxième trimestre 2011.

Aux Etats-Unis, la crise financière ayant entraîné des pertes importantes en termes de patrimoine et de niveau attendu des pensions de retraite, les personnes proches de la retraite auraient eu tendance à différer leur départ en retraite. Cet effet aurait compensé celui de la hausse globale du chômage sur cette période¹⁷. De tels effets (patrimoine, retraite) ont sans doute pu jouer dans d'autres pays (selon l'existence d'une bulle immobilière ou selon la nature des systèmes de retraite).

Une autre piste d'explication souvent avancée dans un certain nombre de pays est la suppression progressive des possibilités de départ en retraite anticipée, de type préretraites notamment, depuis le milieu des années 1990. Dans le cas de la France, la fin progressive de la tendance au départ en retraite anticipée au milieu des années 1990 coïncide ainsi avec l'arrêt de la baisse tendancielle du taux d'emploi « sous-jacent » observée en France entre 1975 et la fin des années 1990. Une demande pour les travailleurs âgés trop restreinte du côté des employeurs du fait de discriminations liées à l'âge ou d'un coût d'embauche trop élevé peut toutefois affaiblir le lien entre la suppression de dispositifs de préretraite et la hausse de l'emploi des seniors¹⁸.

En France, depuis 2008, le taux d'emploi des 55-64 ans a augmenté plus rapidement qu'en moyenne dans l'Union européenne. Entre le 1^{er} trimestre 2008 et le dernier trimestre 2011, ce taux d'emploi a en effet progressé de 4,1 points, contre 2,9 points en moyenne dans l'Union européenne. Cette plus forte augmentation n'a cependant pas permis à la France de rejoindre la moyenne européenne concernant le taux d'emploi des seniors: au 3^e trimestre 2011, le taux d'emploi des seniors dans l'Union européenne restait bien supérieur au taux d'emploi des seniors en France (Graphique 9 a.).

¹⁶ Lindbeck, A. et Snower D.J. (2001), *Insiders versus Outsiders*, Journal of Economic Perspectives, vol. 15, n° 1, pp. 165-188.

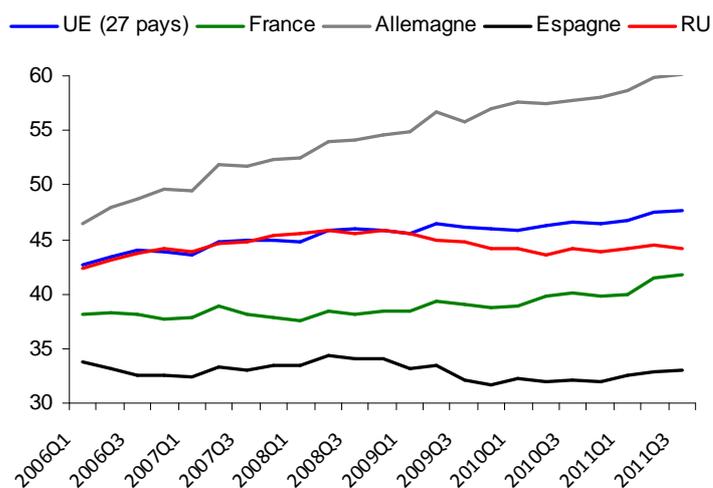
¹⁷ Gustman, A., Steinmeier T. et Tabatabai N. (2011), *How did the recession of 2007-2009 affect the wealth and retirement of the near retirement age population in the health and retirement study?*, NBER, Working Paper n° 17547.

¹⁸ COR (2011), *Tendances en matière de retraite et d'activité pour les seniors dans les pays de l'OCDE*, Document de travail.

La relativement bonne performance du taux d'emploi des seniors en France est encore plus remarquable lorsque l'on prend en compte les effets de structure démographique. Ces effets peuvent en effet améliorer ou réduire mécaniquement le taux d'emploi sans que cela ne reflète un changement de comportements d'activité. En France, à partir de 2001, l'arrivée des premières générations du baby-boom à l'âge encore actif de 55 ans a entraîné dans un premier temps une forte hausse du taux d'emploi. A partir de 2006, ces seniors sont entrés dans une tranche d'âge moins active et ont tiré à la baisse le taux d'emploi jusqu'en 2010¹⁹. Depuis 2008, le taux d'emploi sous-jacent (taux d'emploi corrigeant l'effet de structure démographique) a augmenté près de deux fois plus vite que le taux d'emploi effectif (Graphique 9 b.).

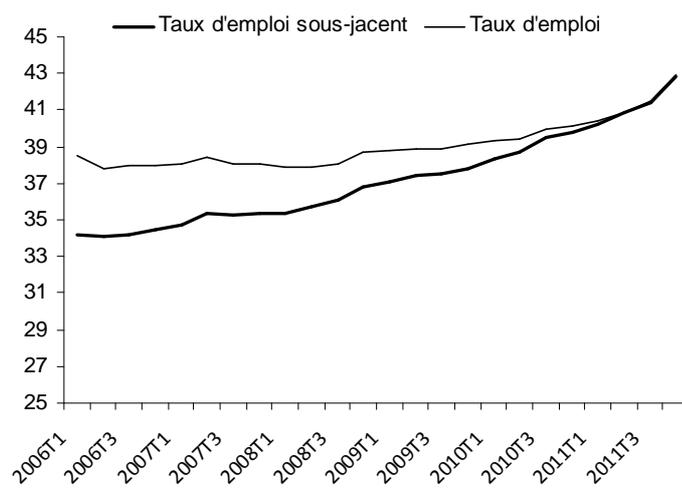
Graphique 9 : Evolution du taux d'emploi des seniors.

a. Taux d'emploi des seniors de 55-64 ans



Source : données Eurostat, adaptation COE.

b. Taux d'emploi des seniors de 55-64 ans en France



Source : données Insee, adaptation COE.

1.3.4 Du fait de la forte dimension sectorielle de la crise, les personnes de niveau d'instruction moyen²⁰ et les hommes ont été frappés relativement plus durement que lors des récessions précédentes.

- L'emploi des personnes d'un niveau d'instruction moyen et celui des hommes

Lors des précédentes récessions, l'emploi des personnes d'un niveau d'instruction moyen et celui des hommes réagissaient à peu près comme l'emploi global aux variations de la conjoncture²¹. Tel n'a pas été le cas avec la récession de 2008-2009. Ainsi, alors que l'emploi au sein de l'Union européenne a augmenté globalement de 0,6 % entre le 2^e trimestre 2007 et le 2^e trimestre 2011, il a diminué de 2,4 % pour les hommes et de 1,2 % pour les personnes de niveau d'instruction moyen sur la même période. Aux Etats-Unis, sur la même période, l'emploi des hommes a diminué de 6,3 % et celui des personnes de niveau d'instruction moyen de 8 %, l'emploi dans son ensemble ayant connu un recul moindre, de 5,1 %.

¹⁹ Dares (2011), *Emploi des seniors : comparaisons internationales* dans *Emploi des seniors : synthèse des principales données sur l'emploi des seniors*, document d'études n° 164.

²⁰ Dans la terminologie de l'OCDE, le niveau d'instruction « 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.

²¹ OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi*.

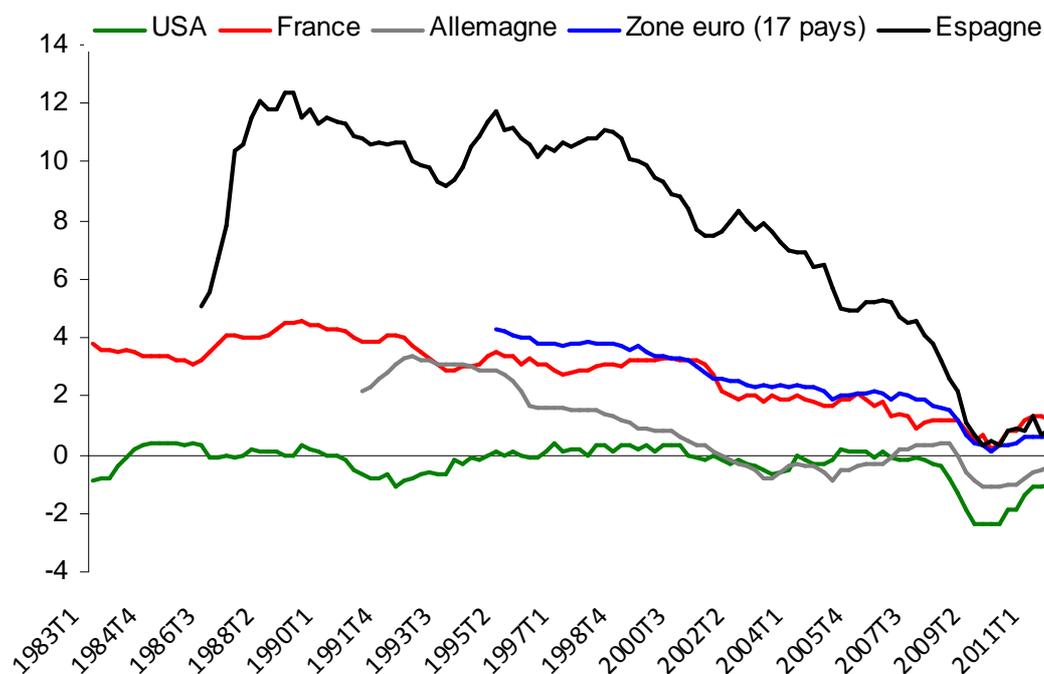
Le fort impact sectoriel du choc d'activité peut expliquer ces évolutions. Les secteurs de l'industrie et de la construction, secteurs où les hommes peu ou moyennement qualifiés sont surreprésentés, notamment à des postes d'intérimaires, ont en effet été particulièrement touchés lors de la première phase de la crise.

- L'emploi des femmes

Dans plusieurs pays, le taux de chômage féminin, longtemps supérieur, a rejoint le taux de chômage masculin lors de la première phase de la crise (Graphique 10). Si un phénomène de réduction des écarts avait déjà été observé au cours des crises précédentes, la disparition de cet écart est inédite au sein de la zone euro. Dans une seconde phase, l'écart au détriment des femmes est légèrement reparti à la hausse. Les femmes sont en effet davantage employées dans le secteur des services qui a réagi plus tardivement à la crise.

Ce rebond ne semble que transitoire : il semblerait donc que la crise ait accéléré la tendance existant depuis le début des années 2000 au rapprochement des taux de chômage féminin et masculin en Europe.

Graphique 10 : Evolution des différentiels entre taux de chômage des femmes et taux de chômage des hommes



Source : données Eurostat, calculs COE.

* Lorsque le différentiel est supérieur (respectivement inférieur) à zéro, le taux de chômage des femmes est supérieur (respectivement inférieur) à celui des hommes. Lorsqu'il est égal à zéro, le taux de chômage des hommes est égal au taux de chômage des femmes.

1.3.5 Dans un contexte de montée importante du chômage de longue durée dans de nombreux pays, le risque d'être au chômage pendant plus d'un an s'est surtout accru pour les hommes, les personnes de niveau d'instruction moyen et les jeunes.

Des chômeurs « récents » arrivant massivement sur le marché du travail en début de récession, le nombre de personnes au chômage de courte durée augmente dans un premier temps mécaniquement. Le nombre de personnes au chômage de longue durée progresse avec retard par rapport au chômage de courte durée, lorsque les difficultés de sortie du chômage commencent à se faire sentir.

Au sein de la zone OCDE, le taux de chômage de longue durée (proportion de personnes sans emploi depuis plus d'un an parmi l'ensemble des actifs) a ainsi commencé à progresser au 4^e trimestre 2008, soit un an après le taux de chômage de moins d'un mois (proportion de personnes sans emploi depuis moins d'un mois parmi l'ensemble des actifs).

Le chômage de longue durée étant caractérisé par une forte inertie, il amorce également sa diminution plus tardivement que le chômage de plus courte durée. Alors que le taux de chômage de moins d'un mois avait commencé à diminuer dès le 4^e trimestre 2009, le taux de chômage de longue durée continuait d'augmenter (Graphique 11).

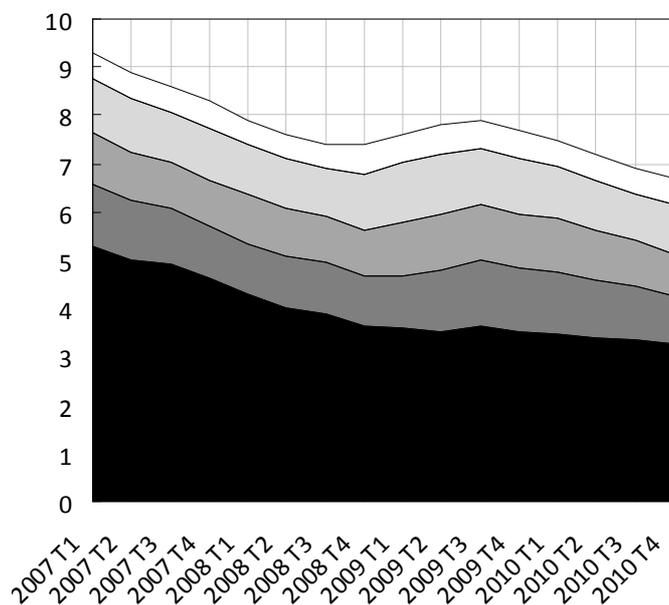
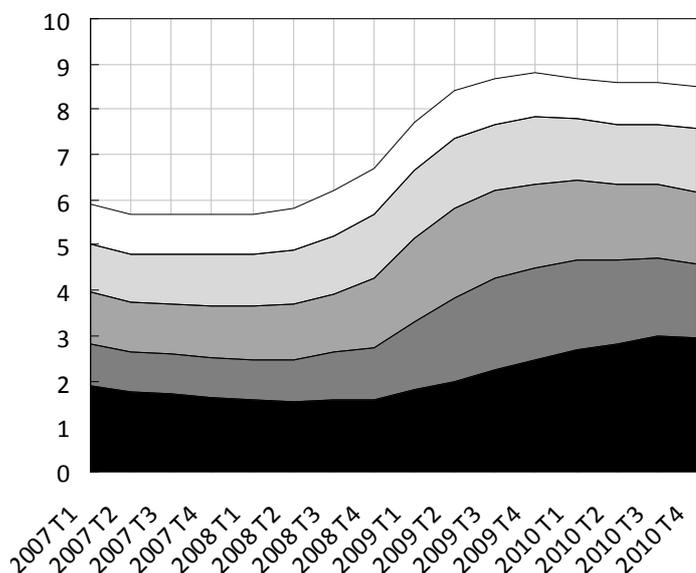
De même que le chômage global, le chômage de longue durée a augmenté de façon très différenciée selon les pays (Graphique 11). Le taux de chômage de longue durée est ainsi passé de 1,6 % au quatrième trimestre 2007 à 8,2 % au quatrième trimestre 2010 en Espagne, soit une hausse de 6,6 points. Il diminuait de près de 3 points en Allemagne sur la même période pour s'établir à 3,3 % fin 2010. En France, le taux de chômage de longue durée a augmenté plus modérément et est passé de 3,1 % fin 2007 à 3,8 % fin 2010. Enfin, le développement du chômage de longue durée aux Etats-Unis est particulièrement exceptionnel au regard des expériences passées (voir fiche pays Etats-Unis).

Graphique 11 : Evolution du taux de chômage selon la durée, du premier trimestre 2007 au quatrième trimestre 2010

<1 mois  1-2 mois  3-5 mois  6-11 mois  12 mois et plus 

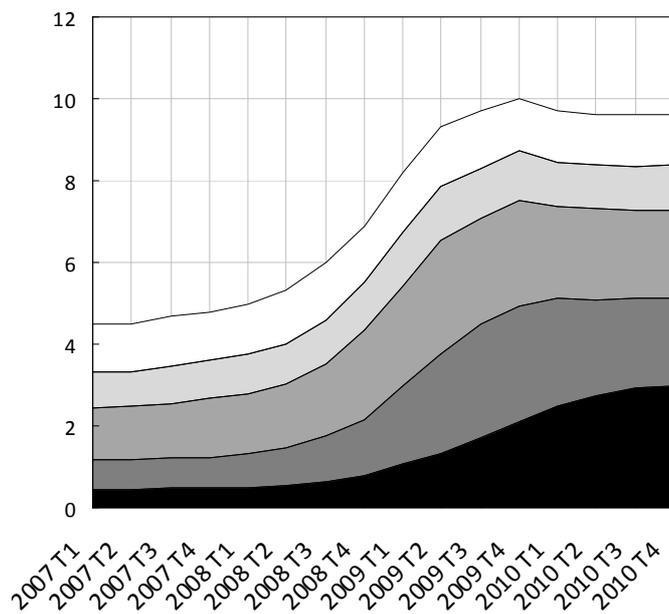
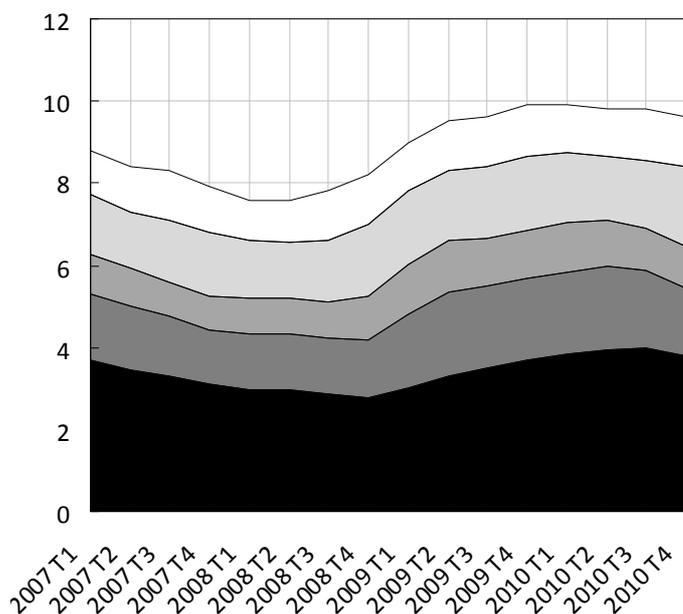
a. OCDE *

b. Allemagne



c. France

d. Etats-Unis



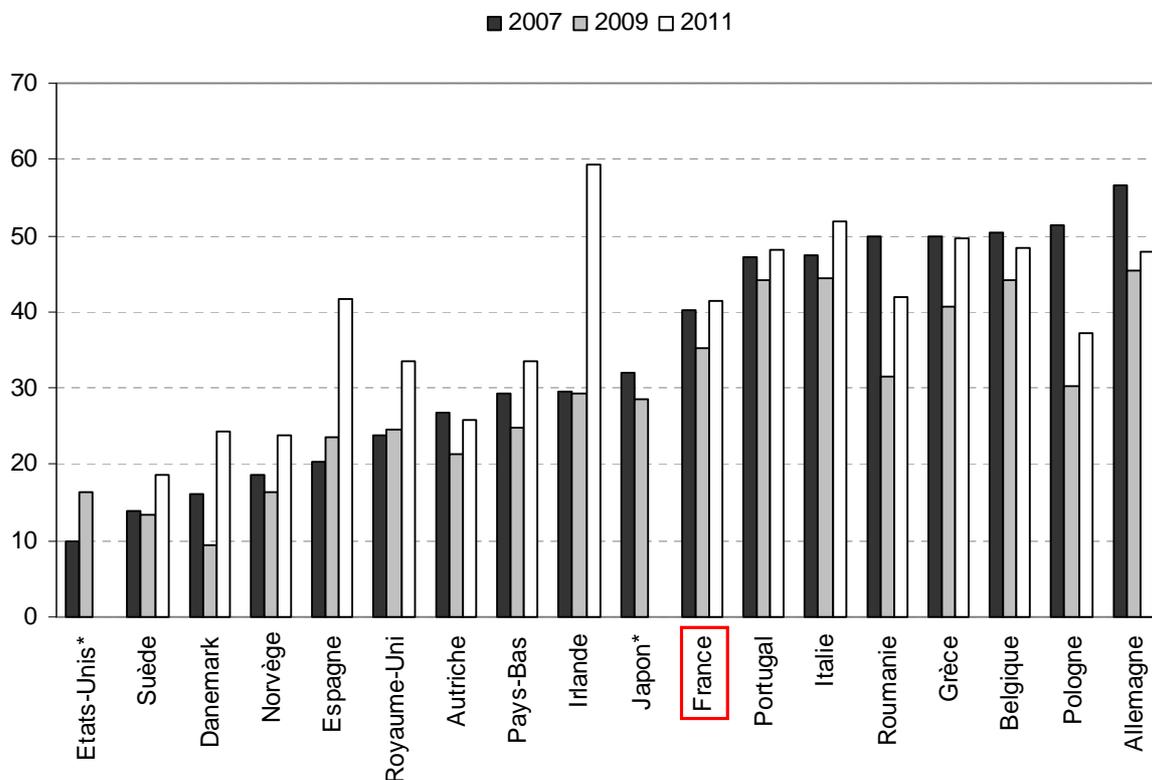
Source : données OCDE (*Perspective de l'emploi 2011*).

* La durée du chômage pour l'OCDE est une moyenne pondérée tenant compte des pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-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.

La part du chômage de longue durée rapporte le nombre de chômeurs de longue durée au nombre total de chômeurs. Là encore, les pays dans lesquels le chômage a le plus augmenté pendant la crise sont ceux qui ont connu les plus fortes augmentations de la part du chômage de longue durée : cette part a augmenté de plus de 100 % entre 2007 et 2011 en Espagne (pour atteindre 41,6 %) et en Irlande (59,4 %). En France, la part du chômage de longue durée

a mécaniquement diminué entre 2007 et 2009 avec l'arrivée de chômeurs de courte durée pour ensuite augmenter de 2009 à 2011. Au total, la part du nombre de chômeurs de longue durée parmi le nombre total de chômeurs a augmenté de 3 % en France entre 2007 et 2011 (Graphique 12).

Graphique 12 : Part du chômage de longue durée entre 2007 et 2011
(personnes au chômage depuis au moins un an en pourcentage du nombre total de chômeurs)



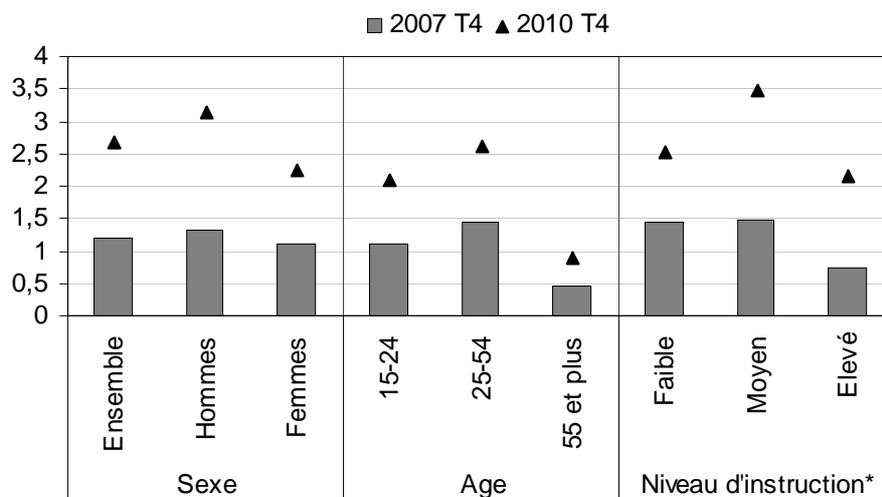
Source : données Eurostat, adaptation COE.

* Part du chômage de longue durée non disponible pour 2011.

Bien que le chômage de longue durée ait fortement augmenté pour toutes les catégories d'actifs au sein de la zone OCDE, les hommes et les personnes moyennement qualifiés sont particulièrement concernés. Au 4^e trimestre 2010, 3,1 % des hommes d'âge actif étaient au chômage depuis au moins un an, contre 1,3 % au 4^e trimestre 2007, soit une hausse de 1,8 point. Cette hausse a été de 2 points pour les personnes de niveau d'instruction moyen (passant de 1,5 % à 3,5 %) alors que, pour la population dans son ensemble, elle a été de 1,5 point sur la période (Graphique 13).

Cette hausse a été limitée chez les plus de 55 ans (0,4 point) et a été très proche chez les jeunes et pour la classe d'âge des plus actifs (1 point pour les 15-24 ans et 1,2 point les 25-54 ans).

Graphique 13 : Chômage de longue durée par catégorie d'actifs
 (personnes au chômage depuis au moins 1 an en pourcentage de la population d'âge actif)



Source : données OCDE (*Perspectives de l'emploi 2011*).

* Le niveau d'instruction « 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.

2 Deuxième partie : Les politiques de l'emploi menées dans les principaux pays industrialisés.

2.1 Vision quantitative d'ensemble des plans de relance et des dépenses pour l'emploi.

2.1.1 D'importantes mesures conjoncturelles macroéconomiques ont été prises au plus fort de la crise, notamment dans le cadre des plans de relance de l'activité et de soutien du pouvoir d'achat.

Au-delà de la politique de l'emploi au sens strict (voir *infra*), des politiques budgétaires de relance macroéconomique ont été mises en œuvre durant la crise par quasiment tous les pays de l'OCDE pour soutenir l'activité et l'emploi. L'ampleur des programmes a varié considérablement d'un pays à l'autre. Dans la plupart des cas, ces variations s'expliquent par la combinaison de plusieurs facteurs : degré de gravité du choc d'activité, importance des stabilisateurs automatiques²² et situation des finances publiques avant la crise.

Les programmes de relance se composent de mesures discrétionnaires visant à stimuler l'investissement public (investissement dans les infrastructures), de mesures de soutien à des secteurs particuliers (automobile, construction), de soutien aux entreprises (soutien à la trésorerie). Ils comportent également des mesures pour l'emploi et de soutien au pouvoir d'achat (augmentation de certaines allocations, prestations, renforcement des mesures actives pour l'emploi), ainsi que des mesures fiscales temporaires (baisse d'impôts et taxes). L'analyse ci-dessous ne prend en compte que les mesures budgétaires discrétionnaires²³.

Certains pays se démarquent quant à l'importance des mesures budgétaires prises en réaction à la crise (voir graphique 14). Ainsi, la Corée, les Etats-Unis, l'Australie, le Japon et le Canada ont adopté des programmes de relance qui représentent plus de 4 % de leur PIB de 2008.

- Ces pays se caractérisent par la faiblesse de leurs stabilisateurs automatiques, ce qui peut expliquer en grande partie l'importance de leurs mesures de soutien.
- Par ailleurs, ces pays disposaient pour la plupart de marges de manœuvre budgétaires au moment du déclenchement de la crise. C'est le cas de l'Australie et de la Corée par exemple, mais aussi du Canada (certes, ce dernier avait au moment de la crise une dette publique encore relativement élevée, mais elle était sur une tendance baissière, suite à une dizaine d'années d'excédents budgétaires ou de quasi équilibre). Le Japon constitue une exception, avec un niveau de dette très élevé en 2008 (174,1 % du PIB). En revanche, l'importance du déficit et de la dette des Etats-Unis (71,4 % du PIB en

²² Les stabilisateurs automatiques désignent les effets contra-cycliques des variations automatiques du solde budgétaire public (variation de certaines dépenses et recettes) induites par les variations conjoncturelles (ralentissement ou accélération de l'activité) sur la croissance économique. Outre certains prélèvements fiscaux, les dépenses d'indemnisation chômage ainsi que certaines prestations sociales versées sous condition de ressources jouent un rôle important de stabilisateur. A l'inverse, la politique discrétionnaire résulte d'un changement délibéré de politique économique en matière de dépenses, d'impôts et/ou de transferts.

²³ Les estimations n'incluent pas l'impact potentiel des recapitalisations, garanties ou autres opérations bancaires sur les soldes financiers. Elles excluent également l'impact d'un changement de calendrier concernant les paiements des impôts, dus fiscaux et/ou des commandes publiques.

2008) est difficile à interpréter en termes de marges budgétaires disponibles, du fait de la situation très particulière du dollar.

- Enfin, ces pays ont subi des chocs importants sur leur activité. La contraction de l'activité économique sur la période 2008-2009 a été de 4 % aux Etats-Unis et de 7,4 % au Japon. Le Canada a été moins touché puisque celui-ci a subi un choc de -2,1 %. Pour leur part, l'Australie et la Corée soutiennent tout aussi fortement leur activité alors que ces pays ont connu sur cette même période une croissance de leur PIB. Cette réaction, en l'absence de récession, peut s'expliquer par le très fort ralentissement de leur croissance. La croissance du PIB sur 2006-2007 pour l'Australie et la Corée a été respectivement de 7,31 % et 10,6 % alors que sur la période 2008-2009, celle-ci était respectivement de 3,9 % et 2,60 %. Il y a bien eu un choc sur l'activité, comparativement.

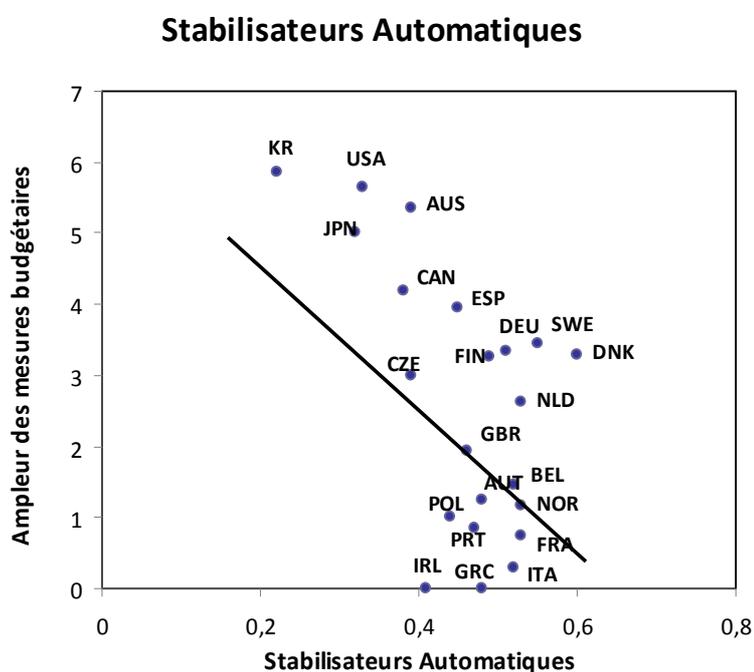
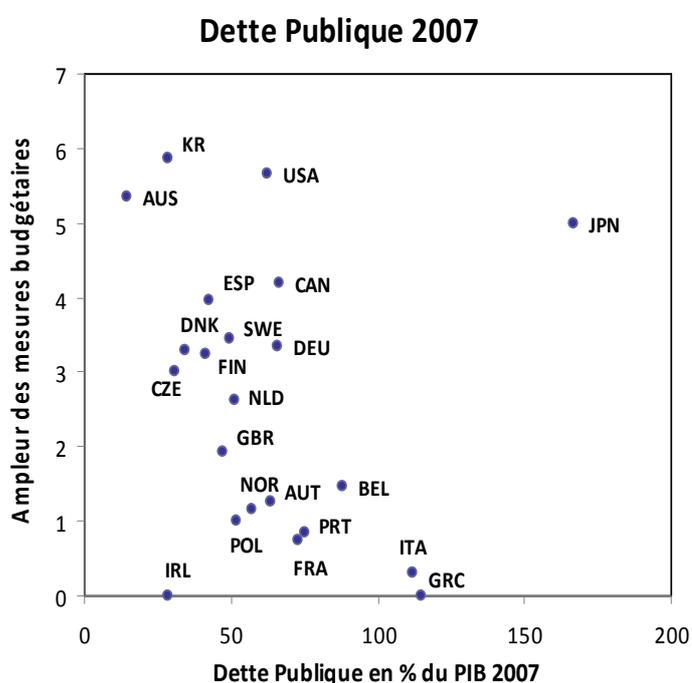
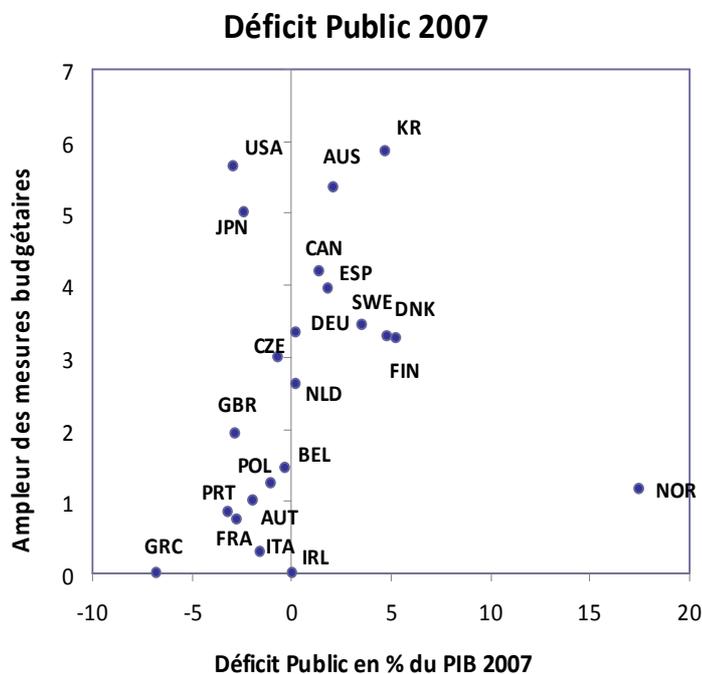
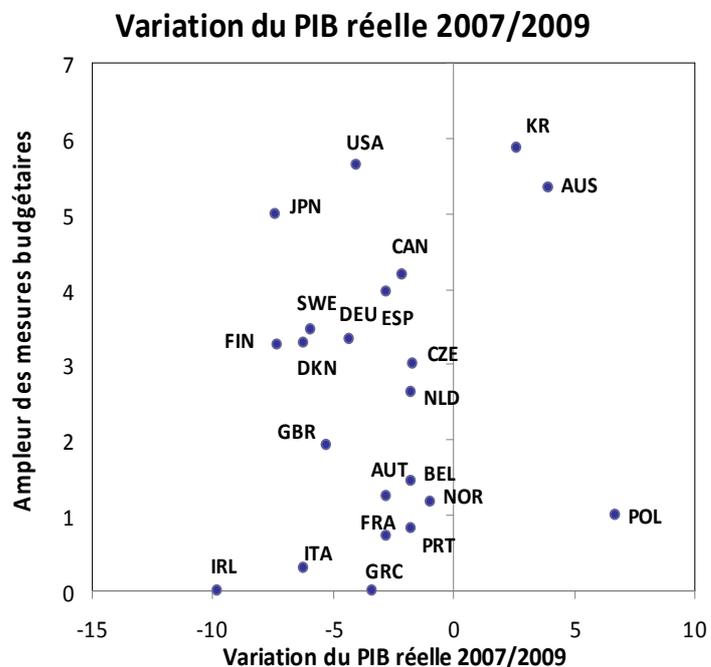
Vient ensuite **un groupe de pays intermédiaires** (les pays nordiques, l'Allemagne et l'Espagne) pour lesquels le niveau des plans de relance varie entre 3 % et 4 % de leur PIB de 2008. Cette situation intermédiaire correspond en réalité essentiellement à deux configurations :

- des pays ayant des stabilisateurs automatiques importants, mais qui ont été très touchés par la crise. C'est le cas de l'Allemagne et des pays nordiques. A titre d'exemple, sur la période 2008-2009, le PIB de l'Allemagne a chuté de 4,3 %, celui du Danemark de 6,2 % et celui de la Finlande de 7,3 % ;
- des pays ayant subi un moindre choc d'activité mais ayant des stabilisateurs automatiques moins performants. C'est le cas de l'Espagne, où le choc d'activité a été dans la moyenne de l'OCDE en termes de croissance cumulée, mais bien plus important si l'on tient compte des niveaux de croissance antérieurs.

A l'opposé, **un certain nombre de pays disposant de stabilisateurs automatiques puissants les ont laissé jouer, ce qui peut expliquer le caractère plus limité de leur plan de relance** (moins de 2 % du PIB). C'est le cas de la France mais aussi de la Norvège, de l'Autriche, de la Belgique et de l'Italie. Les chocs d'activité y sont demeurés limités sur la période 2008-2009, même s'ils ont été un peu plus forts en France et en Autriche. Les marges de manœuvre face à la relance budgétaire s'avèrent être plus restreintes pour la Belgique et la France qui partaient d'un niveau de dette publique relativement élevé (respectivement 93 % et 79,3 % de leur PIB en 2008). L'Italie fait exception : malgré une chute de PIB importante (6,2 % sur 2008-2009), elle a très largement laissé jouer ses stabilisateurs automatiques, certes importants, et opté pour un faible plan de relance. Etant donné l'ampleur de la dette publique italienne (114,7 % en 2008), les possibilités de relance ont été très limitées pour ce pays.

Enfin, **un dernier groupe de pays se caractérise par la faiblesse de ses plans de relance** (moins de 2 % du PIB), **malgré un choc d'activité important et des stabilisateurs automatiques limités**. Il s'agit du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Portugal et de la Grèce. Pour ces deux derniers pays, la situation globale des finances publiques avant la crise limitait fortement leurs marges de manœuvre. Pour l'Irlande et le Royaume-Uni, qui se sont engagés très tôt et très fortement dans une politique d'austérité, la situation budgétaire était plus saine avant la crise avec des niveaux de dette publique respectivement de 28,7% et 47,2% en 2007, mais leurs déficits publics se sont dégradés très fortement avec la crise. Les déficits publics de l'Irlande et du Royaume-Uni atteignaient respectivement en 2008 -7,3 % et -5 % de leur PIB. En 2009, ils étaient de -14,2 % et -11 %. Le creusement important des déficits publics de ces pays en dépit de la faiblesse de leurs plans de relance et de leurs stabilisateurs automatiques peut s'expliquer par les dépenses de soutien au secteur bancaire (recapitalisations, garanties ou autres opérations bancaires sur les soldes financiers) qui ne sont pas prises en compte dans les mesures de relance présentées ici.

Graphique 14 : Mesures budgétaires discrétionnaires
 (dépenses sur 2008-2010, en pourcentage du PIB de 2008, hors soutien aux banques),
 en lien avec la variation d'activité, l'ampleur des stabilisateurs économiques
 et la situation des finances publiques.



Source : OCDE, adaptation COE.

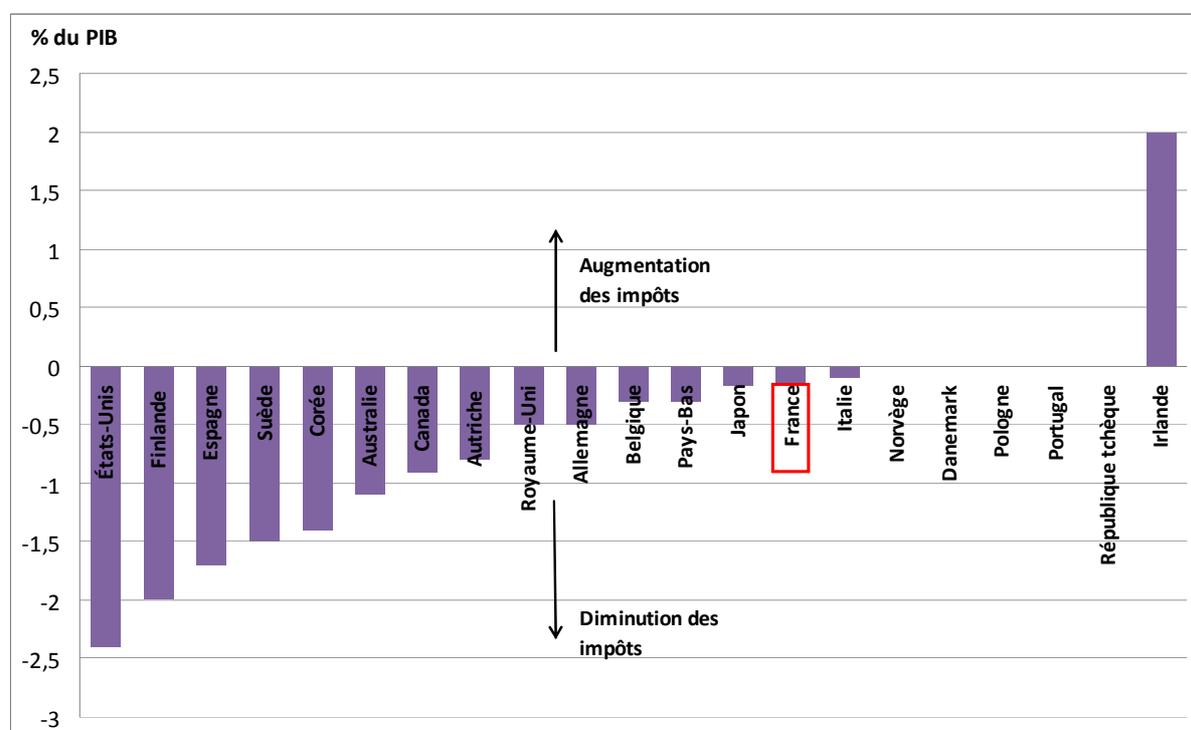
Notes : L'ampleur des mesures budgétaires est mesurée par l'impact cumulé de mesures discrétionnaires des programmes de relance sur les soldes budgétaires pour la période 2008-2010 en pourcentage du PIB de 2008. Le poids des stabilisateurs économiques est exprimé par un coefficient d'élasticité des recettes et des dépenses publiques aux variations de l'activité.

Au-delà de l'ampleur des plans de relance, leur contenu a également été très divers. La plupart des pays ont adopté des programmes de relance de grande envergure, ajustant simultanément divers impôts et programmes de dépenses.

Les plans de relance ont pu prendre plusieurs formes : investissement public, soutiens et garanties à certains secteurs ciblés de l'économie ou baisses d'impôts.

A l'exception de l'Australie, du Danemark, du Japon, de la France et de la Norvège, une majorité de pays a donné la priorité aux réductions d'impôts sur la stimulation des dépenses. Les allègements fiscaux ont touché principalement l'impôt sur le revenu des personnes physiques et, dans une moindre mesure, l'impôt sur les sociétés. Le Royaume-Uni a eu une position originale avec une réduction temporaire de la TVA. Certains pays, comme l'Allemagne et la Belgique, ont également pratiqué des diminutions de cotisations patronales de sécurité sociale.

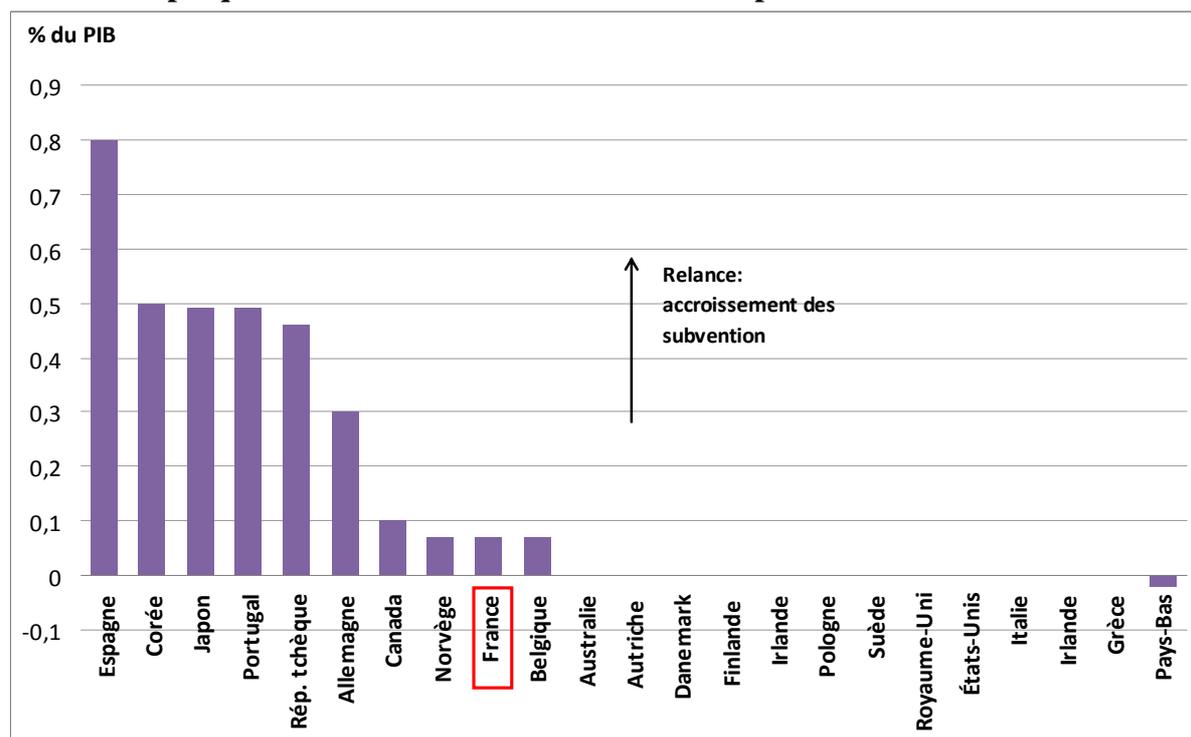
Graphique 15 : Evolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre 2008 et 2010.



Source : données OCDE, adaptation COE.

Du côté des dépenses, pratiquement tous les pays de l'OCDE ont lancé et/ou accéléré des programmes d'investissement public. Les transferts de revenu aux ménages à faible revenu ont aussi été amplifiés dans plusieurs pays. C'est le cas notamment de la France, du Danemark et de l'Italie.

Graphique 16 : –Evolution de l’investissement public entre 2008 et 2010.



Source : données OCDE, adaptation COE.

2.1.2 Les dépenses pour l’emploi, actives comme passives, ont augmenté et, selon une enquête déclarative de l’OCDE, leur niveau ne semble globalement pas significativement revu à la baisse dans la seconde phase de la crise.

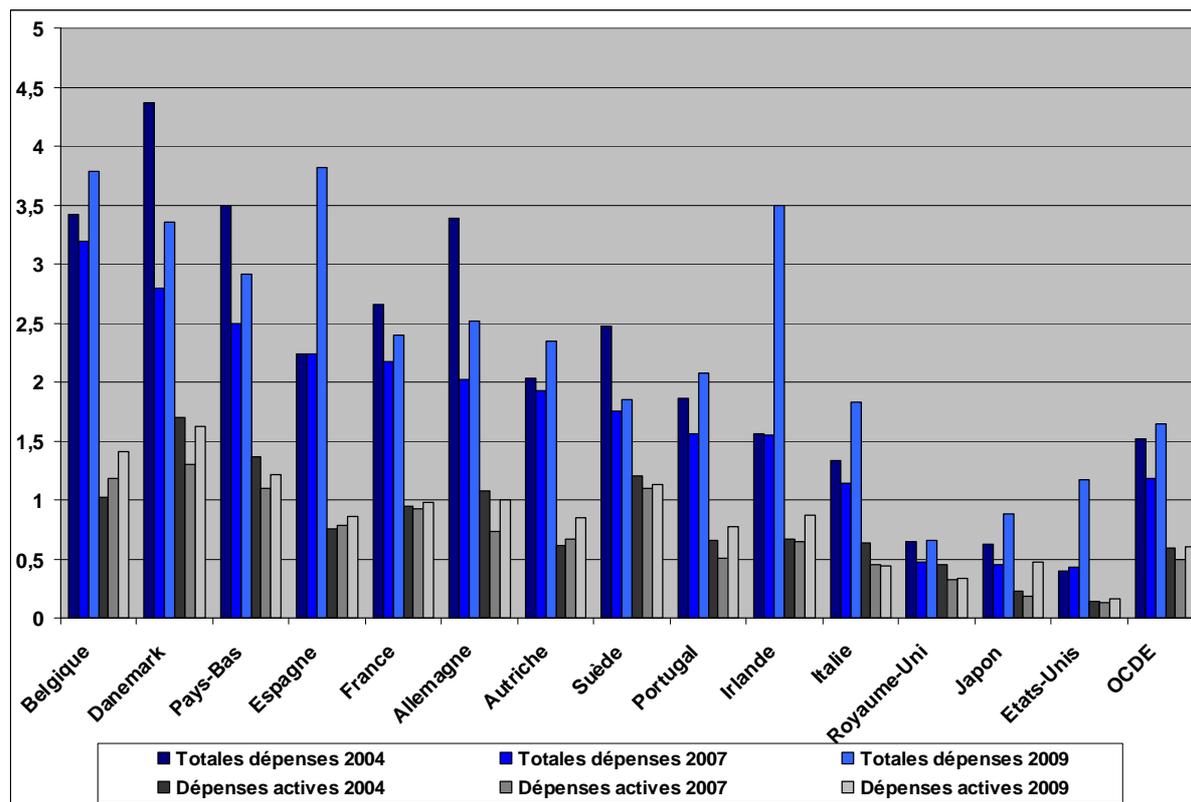
Les plans de relance budgétaire adoptés par les pays de l’OCDE comportent pour la plupart des mesures relevant des politiques de l’emploi qui visent à amortir les effets négatifs de la récession et du ralentissement économique sur le marché du travail. Ce sont à la fois les politiques actives et passives du marché du travail qui ont été mobilisées par l’ensemble des pays.

Avant la crise, en 2007, les pays de l’OCDE consacraient en moyenne 1,18 % de leur PIB aux dépenses pour l’emploi. Ils consacraient 0,67 % aux mesures passives et 0,50 % aux mesures actives.

Avec une dépense pour l’emploi en 2007 supérieure à 2 % du PIB, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande, l’Espagne, la France et l’Allemagne sont les pays qui dépensent le plus pour leur politique de l’emploi.

S’agissant des dépenses actives pour l’emploi, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et la Suède y consacrent un peu plus de 1 % de leur PIB, soit la part la plus élevée. En ce qui concerne les dépenses passives, le Danemark, l’Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, l’Allemagne, la France, l’Autriche et le Portugal consacrent entre 1 % et 2 % de leur PIB en 2007.

Graphique 17 : Les dépenses pour l'emploi totales (dont dépenses actives) en 2004, 2007 et 2009 (en pourcentage du PIB).



Source : données OCDE, adaptation COE.

Les pays sont classés de gauche à droite par ordre décroissant de leur niveau de dépenses en 2007, à la veille de la crise.

Les dépenses passives pour l'emploi ont augmenté dans tous les pays de l'OCDE pour répondre aux chocs conjoncturels, même si cette hausse n'a pas été homogène.

Les mesures passives sont constituées des programmes visant au maintien et au soutien du revenu en cas d'absence d'emploi c'est-à-dire : les prestations chômage, les prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel, les indemnités de licenciement et indemnités en cas de faillite et les systèmes de préretraite. Dans la zone OCDE, en moyenne, les allocations chômage représentent 85 % de l'ensemble des dépenses passives, le solde étant consacré aux programmes de préretraite.

Si la tendance observée s'agissant des dépenses passives était plutôt à la baisse à partir de 2004, celles-ci ont augmenté en 2009 dans tous les pays de l'OCDE. Cette augmentation s'explique par l'augmentation du chômage ainsi que par les modifications des règles concernant l'indemnisation chômage. Cette croissance avait d'ailleurs déjà été amorcée en 2008 pour quelques pays tels que l'Espagne, les Etats-Unis, l'Irlande et l'Italie.

Pour la Belgique, l'Allemagne et l'Italie, les prestations de chômage partiel ont fortement contribué à la croissance des dépenses passives.

Les dépenses actives pour l'emploi ont augmenté significativement en 2008-2009 dans une majorité de pays.

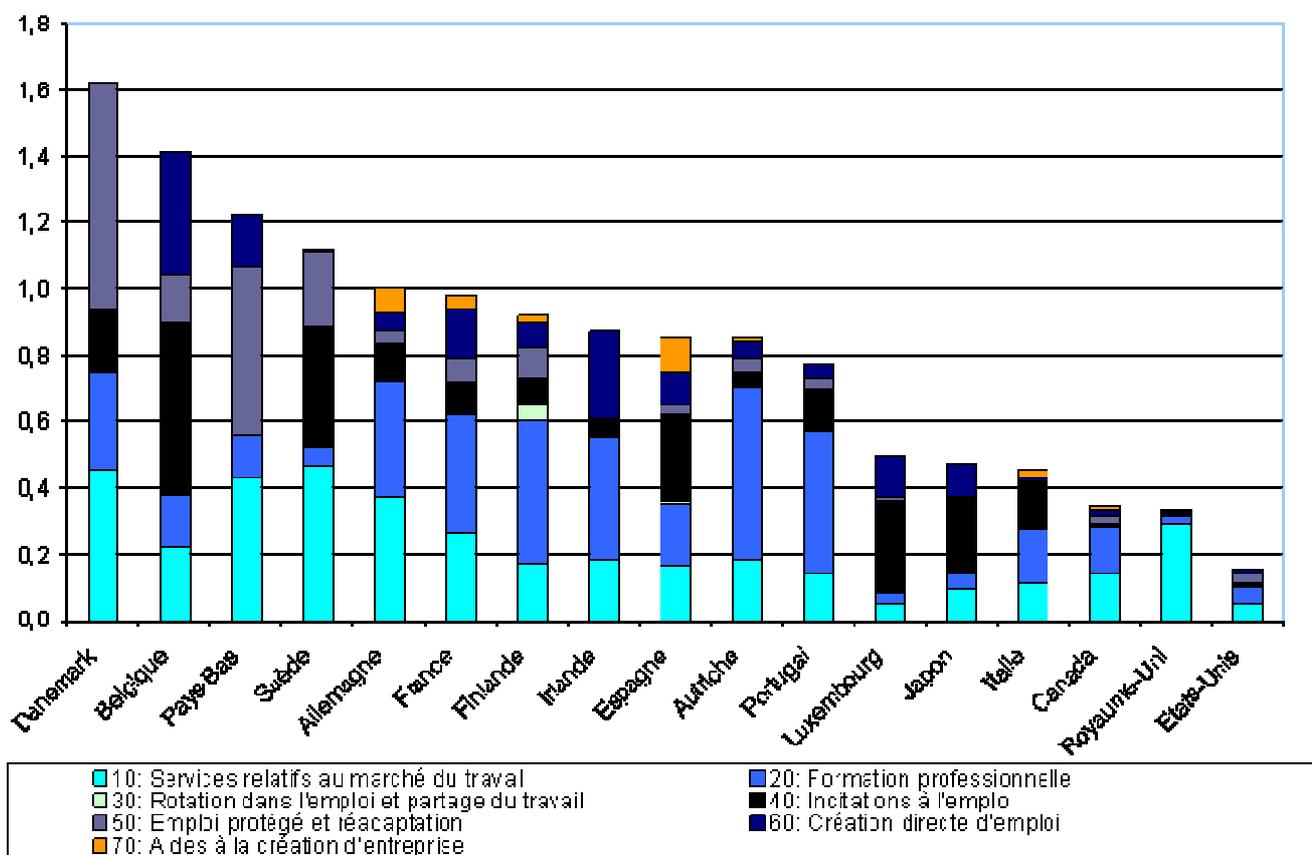
Les mesures actives comprennent plusieurs catégories : programmes du service public de l'emploi, programmes de formation professionnelle, incitations à l'emploi (subventions à

l'embauche ou au maintien dans l'emploi), emplois protégés et réadaptation, créations directes d'emplois (de type contrats aidés non marchands) et aides à la création d'entreprises.

Devenues un élément important des politiques de l'emploi au cours des années 1990, les mesures de politiques actives de l'emploi ont néanmoins vu les moyens qui leur étaient consacrés baisser durant les années précédant la crise.

En revanche, ces dépenses ont augmenté significativement durant la première phase de la crise, sur la période 2008-2009.

Graphique 18 : Décomposition des dépenses pour les politiques « actives » du marché du travail en 2009 (en pourcentage du PIB).



Source : données OCDE, (audition de la DARES au COE du 17 janvier 2012).

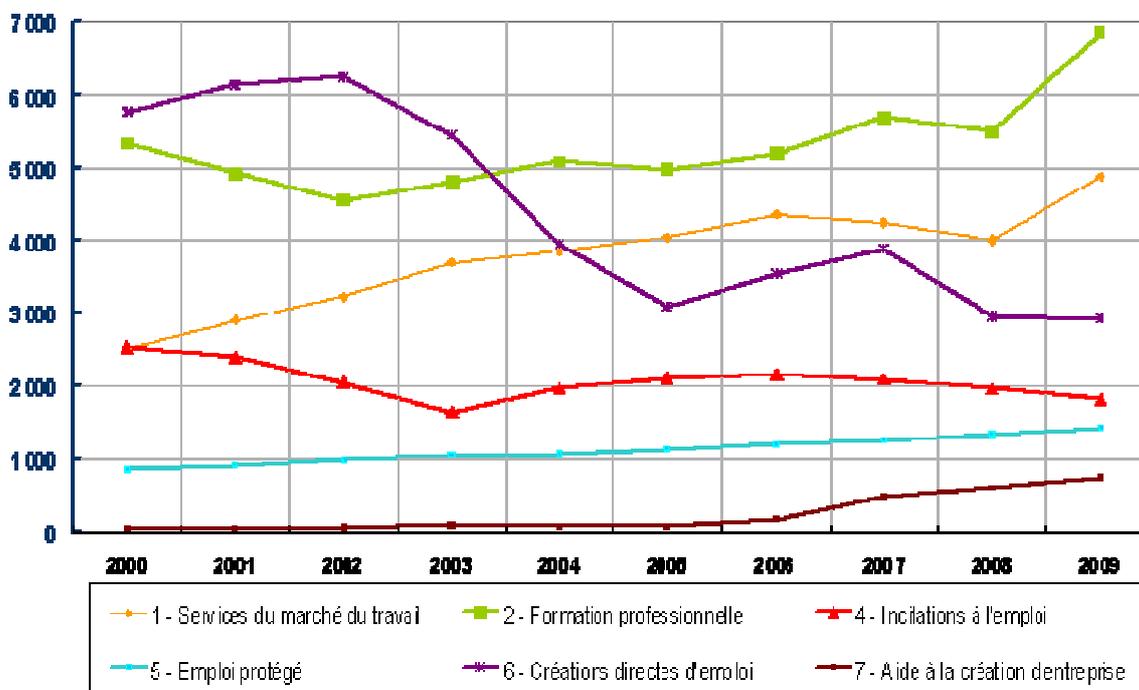
En général, les pays où les dépenses actives étaient déjà les plus élevées sont aussi ceux qui les ont mobilisés face à la crise. A l'inverse, les pays où la politique active de l'emploi a peu réagi sont également ceux qui lui consacraient des moyens plus modestes (Etats-Unis, Royaume-Uni, Italie). Seul le Japon a fortement augmenté ses dépenses actives à partir d'un niveau relativement bas.

Si on s'intéresse aux types de dépenses actives en augmentation depuis 2007, on constate que le Danemark, les Pays-Bas, la Suède ont alloué des moyens supplémentaires pour le placement et l'accompagnement des chômeurs. Quant à la Belgique, ce sont les incitations à l'emploi qui ont été sollicitées. Pour la Finlande, l'Autriche et le Portugal, ce sont les dépenses de formation professionnelle qui ont connu une croissance très nette depuis 2007.

De son côté, la France a choisi d'accroître les dépenses allouées au placement et à l'accompagnement des chômeurs (ce qui comprend les moyens du service public de l'emploi) et à la formation professionnelle.

L'Allemagne a augmenté simultanément les moyens alloués au service public de l'emploi, ses dépenses en formation professionnelle ainsi que les incitations à l'emploi.

Graphique 19 : Evolution récente des différentes dépenses des politiques actives de l'emploi en France (en millions d'euros).



Source : données Dares, PMT. Audition d'Antoine Magnier au COE le 17 janvier.

L'évolution des ressources pour les politiques du marché du travail en 2010 et 2011 ne semble globalement pas refléter, selon une enquête déclarative menée au niveau des pays de l'OCDE, le contexte d'austérité qui prédomine en Europe.

Les données comparatives pour l'ensemble des pays de l'OCDE n'étant pas encore disponibles pour 2010 et 2011, on se réfère ici uniquement à des enquêtes déclaratives menées par l'OCDE, avec toutes les limites liées à ce caractère déclaratif.

L'OCDE a envoyé un questionnaire, en avril 2010 puis en avril 2011, à l'ensemble des pays de l'OCDE pour connaître leurs intentions de réduire, maintenir ou augmenter les dépenses en faveur des politiques de l'emploi respectivement en 2010 par rapport à 2009 et en 2011 par rapport à 2010. Les informations collectées montrent que peu de pays envisageaient de diminuer les ressources consacrées aux politiques du marché du travail en 2010. La moitié aux moins des pays pensaient affecter davantage de ressources à certains programmes actifs, notamment à la formation, et à l'indemnisation chômage. Une proportion moins importante de pays pensait affecter davantage aux dispositifs d'aide à la recherche d'emploi, à l'emploi et à la création d'emplois dans le secteur public. Les ressources consacrées à l'indemnisation du chômage partiel et à l'allègement des cotisations de sécurité sociale devaient demeurer relativement constantes, voire diminuer. Sur l'année 2011, ces tendances devaient se confirmer, sauf pour les ressources affectées aux programmes de formation et aux allocations chômage qui devaient voir leur niveau baisser.

2.2 Les dispositifs de politiques de l'emploi ont été renforcés pendant la crise.

2.2.1 Parmi les mesures de soutien au revenu, l'indemnisation du chômage a joué un rôle important durant la première phase de la crise dans la plupart des pays, mais les évolutions en la matière ont été plus divergentes en seconde phase.

2.2.1.1 Les dispositifs d'assurance chômage, et l'accroissement de leur couverture et du niveau de leurs prestations dans de nombreux pays, ont joué un rôle contra-cyclique durant la première phase de la crise (2008-2009).

Les systèmes d'assurance chômage assurent le versement d'un revenu de remplacement aux personnes qui ont perdu leur emploi. Toutes les personnes sans emploi ne bénéficient cependant pas de ces prestations dont l'accès est soumis à conditions. Dans la plupart des pays, la perception des indemnités d'assurance chômage est réservée aux demandeurs d'emploi qui justifient d'une durée minimale en emploi, rapportée à une période de référence²⁴. Selon les pays, les demandeurs d'emploi doivent justifier d'un certain nombre de jours passés en emploi (Allemagne, France ou Portugal) ou d'un montant minimal de cotisations salariales versées au cours des années fiscales antérieures (Royaume-Uni ou Irlande). Les nouveaux arrivants sur le marché du travail et les travailleurs temporaires ou à temps partiel sont ainsi souvent moins protégés. **Dès la première phase de la crise, une dizaine de pays ont assoupli les critères d'affiliation à l'assurance chômage afin d'étendre la population couverte.** De même, au Portugal, la période d'affiliation minimale est passée de 15 mois à 12 mois. En Italie, les conditions d'affiliation à l'assurance chômage ont également été assouplies pour les personnes en contrat non permanent. En France, la durée minimale d'emploi ouvrant droit aux prestations chômage est passée de 6 mois (au cours des 22 derniers mois) à 4 mois (au cours des 28 derniers mois) en 2009. Toutefois, cette mesure avait été adoptée avant la crise.

La durée d'indemnisation est limitée dans la quasi-totalité des pays (en Belgique, la durée est illimitée mais avec un montant d'allocation très dégressif). La durée d'indemnisation peut être uniforme (Danemark, Irlande, Italie ou Royaume-Uni) ou varier selon la durée de cotisation, le plus souvent dans la limite d'un plafond²⁵. **Plusieurs pays ont allongé la durée de perception des prestations afin de maintenir le revenu des personnes ayant perdu un emploi.** Aux Etats-Unis, l'allongement de la durée d'indemnisation a été particulièrement important. La durée d'indemnisation du chômage initialement de 26 semaines a en effet été régulièrement augmentée à partir de 2008 pour atteindre 99 semaines dans les Etats les plus touchés par le chômage. En Allemagne, après un durcissement suite aux réformes Hartz de 2003 à 2007 (voir fiche pays Allemagne), la durée d'indemnisation a également été allongée de 12 à 15 mois pour les plus chômeurs de plus de 50 ans en 2008. En France, la convention d'assurance chômage de 2009 a porté la durée maximale d'indemnisation de 23 mois à 24 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans. Cette décision était cependant intervenue avant la crise.

A l'exception des pays où l'allocation est forfaitaire (Irlande et Royaume-Uni), le montant perçu par un chômeur au titre de l'assurance chômage dépend de plusieurs paramètres, plus

²⁴ Unedic, *Tableau de données comparatives sur l'indemnisation du chômage dans 12 pays d'Europe* ; <http://www.unedic.org/Juridique/l-assurance-chomage-en-europe>. Audition de Jean-Paul Domergue au COE le 3 avril 2012.

²⁵ Dayan J.-L. et Gilles C. (2011), *Missions et enjeux de l'assurance chômage : une mise en perspective internationale*, Centre d'analyse stratégique, La note d'analyse n°221.

ou moins commun entre les pays : le salaire de référence (brut ou net, mensuel ou journalier, plafonné ou non), le taux de remplacement (qui peut être unique ou variable selon l'âge, la configuration familiale, et dégressif ou non), le plancher et le plafond d'indemnisation. **Plusieurs pays ont modifié un ou plusieurs de ces paramètres afin de revaloriser le montant des indemnités chômage dans un objectif de soutien au revenu.** En Italie, le taux d'indemnisation a été revalorisé dès le début de l'année 2008. En Belgique, le taux d'indemnisation a été porté à 60 % la première année d'indemnisation pour tous les bénéficiaires alors qu'il variait entre 55 % et 60 % selon la configuration familiale en 2009. Le plafond du salaire de référence a également été porté à 1 323,92 euros au lieu de 1 121,38 euros ou 1 084,20 euros en 2009.

2.2.1.2 En complément, de nombreux pays ont également renforcé les systèmes d'assistance chômage et d'aide sociale afin d'apporter un soutien supplémentaire aux personnes qui n'ont plus accès à l'assurance chômage.

Les personnes ne justifiant pas d'une durée d'affiliation suffisante pour être couvertes ou ayant épuisé leurs droits peuvent avoir recours aux systèmes d'assistance sociale. Les allocations d'assistance chômage sont en principe d'un montant inférieur à celui des allocations d'assurance chômage et sont, dans certains cas, complétées par des prestations d'aide sociale. Le versement et le montant des allocations d'assistance chômage et des prestations d'aide sociale dépendent généralement des ressources du ménage ainsi que de sa situation familiale. La générosité des systèmes d'assurance chômage et d'aide sociale est très variable d'un pays à l'autre.

En plus des mesures renforçant l'assurance chômage, plusieurs pays ont renforcé la générosité des systèmes d'assistance chômage et d'aide sociale afin d'apporter un soutien supplémentaires aux personnes les plus vulnérables. Plusieurs pays ont accru le montant des prestations au titre de l'assistance chômage ou de l'aide sociale pour les ménages avec enfants (Autriche, Belgique, Italie, Espagne). D'autres ont introduit de nouveaux dispositifs pour soutenir les ménages à bas niveau de revenu (dont la France : prime exceptionnelle de 150 euros versée aux familles modestes éligibles à la rentrée 2008 à l'allocation de rentrée scolaire, prime « de solidarité active » de 200 euros pour les ménages à bas salaires début 2009) ou pour soutenir les chômeurs en fin de droit (allocation de 426 euros en Espagne).

2.2.1.3 Durant la seconde phase de la crise, les évolutions des systèmes d'indemnisation du chômage ont en revanche été beaucoup plus hétérogènes, voire divergentes.

Dans un certains nombre de pays, les améliorations du système d'assurance chômage ont été maintenues dans deux cas de figure :

- d'une part, dans les cas où elles avaient été initialement conçues comme des évolutions structurelles pérennes. En France, par exemple, l'abaissement du seuil d'activité pour accéder à des droits s'est inscrit dans le cadre d'une réforme plus large – la mise en place de la « filière unique » notamment –, fruits de réflexions antérieures à la crise, qui se veut une réponse à des problématiques qui ne sont pas conjoncturelles (poids croissant des emplois courts, effets de seuil, souci de lisibilité du système...);
- d'autre part, dans les cas où les pays ont volontairement poursuivi une politique de relance au-delà de la première phase de la crise. C'est essentiellement le cas des États-

Unis où l'allongement de la durée des droits, tout en restant temporaire, a été reconduit à plusieurs reprises. Une telle pratique est habituelle aux Etats-Unis, qui ont opté pour un dispositif relativement peu généreux en régime de croisière mais adaptable en cas de creux conjoncturel significatif.

A l'inverse, la générosité des systèmes d'indemnisation du chômage ou leurs assouplissements récents durant la crise ont été remis en cause dans quelques pays, avec là encore différents cas de figure :

- Au Danemark, du fait la hausse importante du chômage (remise en cause liée soit à un souci de soutenabilité financière du système d'indemnisation du chômage, soit à une volonté d'adapter le modèle de flexicurité à un marché du travail où le nombre de chômeurs a crû fortement, en rendant le système d'assurance chômage plus incitatif). Au Danemark, la durée maximale d'indemnisation a été réduite de 4 à 2 ans (mais une prolongation de 6 mois a été temporairement mise en place) ;
- dans certains des pays qui font face à des problématiques aiguës de finances publiques. Au Portugal, la réduction de la durée d'affiliation minimale de 15 à 12 mois ainsi que la prolongation de six mois du droit aux allocations ont été supprimées en mai 2010. En Irlande, face à un resserrement des contraintes budgétaires relativement précoce, c'est même dès 2008 que les conditions d'accès à l'assurance chômage ont été durcies et que la durée maximale d'indemnisation a été réduite.

Enfin, le cas de l'Italie est intéressant. Si ce pays mène une politique d'austérité pour faire face à la crise de la dette, l'accent mis sur les réformes structurelles et la recherche de relais de croissance a amené le gouvernement à prévoir la mise en place d'un véritable système d'assurance chômage, jusque là très incomplet, dans le cadre d'un plan plus large de réforme du marché des biens et services et de réforme du marché du travail, notamment en contrepartie d'autres mesures (voir fiche pays Italie). Afin d'étendre les amortisseurs sociaux à tous les travailleurs, sans distinction de secteur ou de dimension d'entreprise, la réforme prévoit la réalisation graduelle d'un système composé de trois types d'amortisseurs sociaux, qui seraient mis en place graduellement de 2012 à 2017 :

- la CIGO (« Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria ») sera maintenue ;
- la CIGS (« Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria ») servira à garantir les postes de travail en cas de restructuration d'entreprise et ne sera plus utilisée en cas de faillite et de fermeture d'entreprise.
- une nouvelle assurance sociale pour l'emploi, l'ASPI (« Assicurazione Sociale per l'Impiego »), est créée pour donner un complément de revenus aux employés du secteur privé et du secteur public, qui ont un contrat à durée déterminée. Le début de l'application de ce nouvel amortisseur serait différent entre le Nord et le Sud de l'Italie.

2.2.2 Parmi les mesures de maintien de la main-d'œuvre en emploi, le chômage partiel a été privilégié, avec un impact très significatif dans quelques pays, même s'il ne doit pas être surestimé.

2.2.2.1 Pour augmenter le taux de participation aux programmes de chômage partiel, de nombreux pays ont assoupli les conditions limitant leur accès, réduit le coût de participation pour les entreprises, allongé la durée maximale de participation à ces programmes et augmenté le montant des indemnités de chômage partiel.

Le chômage partiel est un dispositif public qui, dans un contexte de baisse temporaire d'activité, vise à encourager les entreprises à réduire le nombre d'heures travaillées au lieu de licencier (permettant au salarié de ne pas être licencié et à l'employeur d'éviter les coûts de licenciement et de réembauche et de conserver les compétences spécifiques des employés au sein de l'entreprise). Les salariés conservent leur contrat de travail et perçoivent une indemnité au titre des heures non travaillées. L'indemnité est versée directement par l'employeur (France, Italie, Allemagne) ou par l'organisme en charge de l'indemnisation du chômage classique (dans les autres pays)²⁶.

La majorité des pays ont mobilisé un programme de chômage partiel lors de la première phase de la crise. Au sein de l'OCDE, 8 pays ont créé un programme de chômage partiel et 14 pays ont pris des mesures pour augmenter le taux de participation à ces programmes et accroître leur générosité²⁷. **Entre 2007 et 2009, la participation à ces programmes a particulièrement augmenté en Allemagne, en Belgique, en Italie et au Japon** (voir *supra* Deuxième partie). A l'exception de la Belgique, le chômage partiel était très peu utilisé avant la crise : la proportion de participants à un programme de chômage partiel dans l'emploi total était inférieure à 0,7 % en 2007. En 2009, cette proportion était de 2,7 % au Japon et supérieure à 3 % en Allemagne, en Italie et en Belgique. En France, elle est passée de 0,4 % à 0,9 %²⁸.

Selon les pays, des conditions plus ou moins strictes limitent l'accès des entreprises ou des salariés aux programmes de chômage partiel. Dans la plupart des pays, les entreprises souhaitant participer à un programme de chômage partiel doivent prouver la nécessité économique d'une réduction des heures travaillées. L'accord explicite des partenaires sociaux est également demandé dans une majorité de pays. Un tel accord implique généralement la suspension des licenciements pour une période déterminée. L'accès aux programmes de chômage partiel peut également être réservé aux salariés éligibles aux allocations de chômage classique limitant alors l'éligibilité des travailleurs temporaires ou employés à temps partiel. Enfin, l'accès peut être de fait réservé à des entreprises d'une taille minimale ou appartenant à certains secteurs d'activité. **Dès la première phase de la crise, plusieurs pays ont assoupli les conditions limitant l'accès aux programmes de chômage partiel.** En Allemagne, en Italie ou encore en Belgique les conditions ont été assouplies pour les personnes en emploi non permanent. En Italie, la participation au programme de chômage partiel a également été étendue aux salariés des très petites entreprises qui étaient jusque là exclus. Au Portugal, elle

²⁶ ILO/ World Bank (2011), *Inventory of policy responses to the financial and economic crisis*, Joint synthesis report.

²⁷ OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi*.

²⁸ Boeri T. et Bruecker H. (2011), *Short-time work benefits revisited: some lessons from the great recession*, IZA, Document Paper N°5635.

a été étendue aux secteurs de l'automobile, du textile, du tourisme et à d'autres secteurs exposés à la concurrence internationale.

Encadré 3 : Deux cas-types de dispositifs de chômage partiel aux logiques très différentes : les cas italien et néerlandais.

En Italie, il existait un système très souple de chômage partiel, dès avant la crise. A partir de mai 2008, le principal « amortisseur social » que constitue la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG), qui verse les indemnités de chômage partiel en Italie, a été encore assoupli. La logique est donc celle d'une promotion très forte du chômage partiel, de façon relativement peu encadrée. On distingue ainsi plusieurs formes de CIG : **la CIG ordinaire** (*CIG ordinaria*) en cas de difficultés économiques conjoncturelles, mais aussi **la CIG extraordinaire** (*CIG straordinaria*) en cas de crises structurelles ou de restructurations (mise en place après consultation des organisations syndicales) et, enfin, **la CIG dérogatoire** (*CIG in deroga*), qui consiste en l'extension exceptionnelle, pendant la crise, de la CIGO et de la CIGS à davantage de secteurs, à des entreprises de plus petite taille et à des contrats non standards.

Alors que dans la plupart des pays, il suffit de justifier la nécessité économique du recours au chômage partiel (seuil minimal de baisse du nombre d'heures travaillées, diminution d'activité) et alors qu'en Italie, le chômage partiel s'est en partie substitué à un système d'indemnisation du chômage très incomplet, **la logique est très différente aux Pays-Bas : le chômage partiel a été volontairement, plus qu'ailleurs, ciblé sur les seules entreprises rencontrant des difficultés temporaires, purement conjoncturelles.**

Un dispositif de temps réduit existait déjà depuis 1946 mais ne s'appliquait pas aux difficultés conjoncturelles. En décembre 2008, il a été réformé pour s'appliquer aux entreprises qui font face à une chute de 30 % de leurs revenus sur une période de 2 mois. Mais le dispositif est rapidement apparu inadapté notamment en raison de problèmes de viabilité des entreprises éligibles. L'ancien dispositif a donc été remplacé en avril 2009 par une nouvelle mesure exclusivement destinée aux entreprises dont on pense qu'elles vont retrouver un volume d'activité normal après la crise. **Un système de sanctions et d'incitations doit permettre de garantir le respect de cette condition.** L'employeur peut être amené à rembourser une partie des allocations versées par l'Etat au salarié s'il licencie finalement le salarié ou même si, au contraire, il écourte la période de chômage partiel. En outre, le temps passé dans le dispositif de chômage partiel est déduit des droits aux allocations chômage des salariés, ce qui peut influencer la décision des syndicats d'accepter ou non le recours au dispositif. Or les employeurs qui veulent recourir à ce dispositif doivent recueillir l'approbation des représentants de salariés et conclure avec eux un accord sur la formation de leurs salariés. Dans le cas où un employeur voudrait étendre l'allocation de chômage partiel pour un salarié, ce qui est autorisé dans la limite de 2 fois, la bonne exécution de l'accord sur la formation est vérifiée.

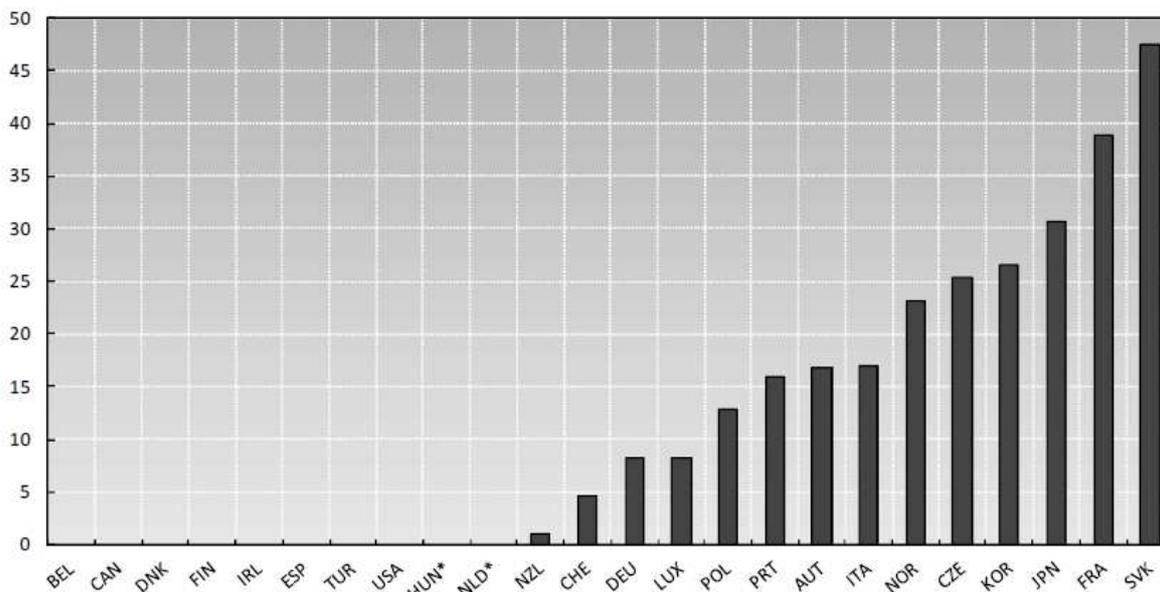
Le degré de participation des entreprises au financement des programmes de chômage partiel varie beaucoup selon les pays. Dans la plupart des pays, les entreprises supportent une part du coût de participation à un programme de chômage partiel (essentiellement les indemnités de chômage partiel et éventuellement le coût lié à la formation des personnes en chômage partiel). Les entreprises ont alors à leur charge une part de l'indemnité de chômage partiel calculé sur les heures travaillées ou une part des charges sociales relatives à l'indemnité.

Le coût de participation à un programme de chômage partiel a été réduit dans quelques pays. Il en a été ainsi en Allemagne en 2009, et cela de façon significative. Jusqu'à cette date, l'employeur devait prendre en charge 100 % des cotisations sociales et patronales relatives à l'indemnité de chômage partiel pendant les six premiers mois. L'Agence fédérale pour

l'emploi allemande prend désormais en charge 100 % des cotisations sociales salariales à partir du septième mois de mobilisation du chômage partiel (pour un coût total estimé à 2 milliards d'euros²⁹).

Graphique 20 : Coût pour l'employeur des heures non travaillées dans le cadre du chômage partiel (en 2009)

(en % du coût total du travail pour un célibataire sans enfant, rémunéré au salaire moyen)



Source : Hijzen A. et D. Venn, OECD Social, Employment and Migration Working Paper n°115: « The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-2009 Recession.

* Les employeurs en Hongrie et aux Pays-Bas sont responsables d'au moins une part du coût de formation des personnes en chômage partiel. La participation à une formation est obligatoire pour les personnes en chômage partiel dans ces deux pays. Aucune donnée sur les coûts de formation n'est disponible.

Des réductions supplémentaires du coût de participation à un programme de chômage partiel ont été accordées aux entreprises qui mettent en place de programmes de formation pour les personnes en chômage partiel. En Allemagne, lorsque le salarié participe à une formation (qui dure au mois 50 % de la durée prévue du chômage partiel), l'employeur ne supporte plus aucun coût au titre du chômage partiel dès le premier mois. Des pays comme l'Autriche ou la Suisse ont introduit mesures similaires lors de la première phase de la crise.

Par ailleurs, les Pays-Bas et le Portugal ont introduit une obligation de formation pour les salariés en chômage partiel³⁰. Peu de travailleurs au chômage partiel ont suivi une formation lorsqu'elle n'était pas obligatoire au cours de la dernière crise : 10 % en Belgique, au Danemark, en Finlande, en Italie, en Allemagne, ou Suisse et entre 10 et 25 % en Autriche et au Japon³¹.

La possibilité de recours à la plupart des programmes de chômage est limitée dans le temps dans la grande majorité des pays. Pour être efficaces, ces programmes ne doivent en effet être utilisés que dans des contextes de dégradation temporaire de l'activité. Sinon, il existe un

²⁹ Cochard M. et al. (2009), *Chômage à durée indéterminée*, OFCE, revue de l'OFCE n°111.

³⁰ Hijzen A. et Venn D. (2011), *The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession*, OECD social, employment and migration working papers N°115.

³¹ Crimmann et al. (2010), *The German work sharing schemes: an instrument for the crisis*, ILO, Conditions of work and employment series N°25.

risque de freiner un redéploiement de la main-d'œuvre dans le cadre de changements structurels³².

Face à l'ampleur et à la gravité de la dernière crise, plusieurs pays ont renforcé les dispositifs de chômage partiel en allongeant la durée maximale de participation aux programmes de chômage partiel. En Allemagne, la durée maximale de recours au chômage partiel a été relevée de 6 à 24 mois en 2009. En France, un dispositif venant en complément du programme de chômage partiel, la convention d'Activité partielle de longue durée (APLD), a été mise en place pour aider les salariés subissant une réduction horaire du chômage de longue durée en 2009. Une entreprise peut conclure une convention d'APLD pour une période de 3 mois minimum, renouvelable sans que la durée totale de l'indemnisation n'excède 12 mois.

La réduction du temps de travail est associée à une réduction du salaire, en partie compensée par une indemnité de chômage partiel. Cette indemnité est calculée en appliquant un taux de remplacement à la partie du salaire correspondant aux heures non travaillées. **Des pays ont également augmenté le montant des indemnités de chômage partiel en modifiant le taux de remplacement de chômage partiel.** En France, dès le 1^{er} janvier 2009, l'indemnité de chômage partiel est passée de 50 % à 60 % de la rémunération horaire brute. En Belgique, le montant de l'indemnité de chômage partiel a également sensiblement augmenté en 2009.

2.2.2.2 L'originalité du recours au chômage partiel et l'importance de son impact ne doivent cependant pas être surestimées.

Il est vrai que l'importance du recours aux différentes modalités de flexibilité interne est un trait important de la réaction des Etats et des entreprises durant cette crise. Toutefois, si l'on regarde les pays qui ont le plus recouru au chômage partiel, il en ressort que :

- en Belgique, le recours au chômage partiel était déjà très important avant la crise : la proportion de participants à un programme de chômage partiel dans l'emploi salarié était de 3,2 % en 2007 (contre 5,6 % en 2009) ;
- en Allemagne, un recours significatif au chômage partiel n'est pas nouveau ; il a certes été plus important qu'en moyenne sur les dernières décennies³³, mais son ampleur n'est pas totalement inédite : une utilisation importante du chômage partiel avait déjà été observée dans le contexte particulier de la Réunification des années 1990 et, dans une moindre mesure, lors de la crise de 1993³⁴ ;
- en Italie, la situation est un peu particulière, du fait de la nature du dispositif de Cassa Integrazione, qui a pu fonctionner comme un substitut à un système d'indemnisation du chômage très incomplet.

D'ailleurs, les évolutions lors de la seconde phase de la crise illustrent bien ces différents cas de figure :

- en Allemagne, avec la baisse du chômage, le dispositif a été revu à la baisse : la durée maximale de participation à un programme de chômage partiel, qui avait été portée à 24 mois en 2009, a été ramenée à 18 mois.
- en Belgique, au contraire, compte tenu des effets positifs des modifications de 2009 et le chômage partiel étant considéré comme un dispositif fonctionnant également en

³² Banque mondiale (2009), OCDE (2009), OCDE (2010)

³³ Boeri T. et Bruecker H. (2011), *Short-time work benefits revisited: some lessons from the great recession*, IZA, Discussion Paper N°5635.

³⁴ Crimmann A. et al. (2010), *The German work-sharing scheme: an instrument for the crisis*, ILO, Conditions of work and employment series N°25.

régime de croisière, le renforcement initialement temporaire du programme de chômage partiel est définitif depuis janvier 2012.

- en Italie, avec le projet de mise en place d'un véritable système d'assurance chômage, la Cassa Integrazione va devenir plus restrictif.

Par ailleurs, le chômage partiel n'est pas le seul dispositif de flexibilité interne : d'autres dispositifs de flexibilité interne ont pu jouer un grand rôle. Le cas allemand illustre parfaitement cela.

Bien que souvent présenté comme étant à l'origine des bons résultats allemands en termes de maintien de l'emploi, les programmes de chômage partiel ne permettent pas d'expliquer à eux seuls la baisse des heures travaillées par tête en Allemagne (voir *infra* 3.4.1.) : le chômage partiel n'expliquerait qu'environ un tiers de la diminution des heures travaillées. D'autres dispositifs à l'initiative des employeurs et souvent issus de négociations entre employeurs et syndicats ont également été mobilisés, notamment la liquidation des soldes positifs des comptes épargne temps et la réduction du temps de travail réglementé.

En principe, un compte épargne temps permet à un salarié, qui travaille au-delà du temps de travail réglementé, d'épargner des heures « non travaillées » en vue d'une utilisation ultérieure. Le compte épargne-temps est souvent mis en place par accord collectif au niveau de l'entreprise. Cet outil est particulièrement développé en Allemagne. La vigueur de l'activité économique entre 2004 et 2008 avait également entraîné une hausse importante des heures « non travaillées » épargnées³⁵. **De très nombreuses entreprises allemandes ont, avant de recourir au chômage partiel pour les salariés concernés, utilisé les comptes épargnes temps pour réduire les heures travaillées dès le début de l'année 2008. L'utilisation des comptes épargne-temps et la réduction des heures supplémentaires sont souvent allés de pair.**

En Allemagne, le recours aux clauses de réduction du temps de travail prévues dans les conventions collectives est également très fréquent pour ajuster les heures travaillées à une chute de la production. Les conventions collectives de nombreuses branches, notamment industrielles, autorisent en effet la négociation de réductions de temps de travail au niveau de l'entreprise (« accords compétitivité-emploi »). Ces conventions prévoient une amplitude horaire autour de la semaine de travail type à l'intérieur de laquelle les entreprises peuvent faire varier le temps de travail, en ajustant la rémunération en fonction du taux de salaire horaire. Les réductions du temps de travail sont généralement assorties de garanties de non licenciement pour des durées assez longues ainsi que de garanties de retour aux normes de branches³⁶. Un consensus fort existe en Allemagne entre employeurs et partenaires sociaux pour favoriser la préservation des compétences au sein des entreprises dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Enfin, il faut noter que certains experts, ainsi que l'OCDE, soulignent les limites du recours à des dispositifs de maintien de la main d'œuvre tel que le chômage partiel, au motif que, dans certains cas de figure, de tels dispositifs peuvent, d'une part, freiner la réallocation des travailleurs vers des secteurs offrant de meilleures perspectives et, d'autre part, renforcer la segmentation du marché du travail. La question est alors de savoir si, pour un pays donné et pour des secteurs donnés, la réallocation des travailleurs constitue un enjeu d'actualité ou non. Pour l'OCDE, le dispositif du chômage partiel a un intérêt évident mais son utilisation devrait

³⁵ Zapf I. (2011), Les comptes épargne-temps, instruments de flexibilité, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du Ciraq n°101.

³⁶ Audition d'Adelheid HEGE (IRES) au COE le 24 janvier 2011.

être limitée à des cas exceptionnels relevant de chocs temporaires. La question de la durabilité des stratégies de maintien en emploi peut également se poser (voir *infra* partie 4.3.).

2.2.3 Les politiques de soutien à la demande de main-d'œuvre sont restées assez ciblées et ont été davantage tournées vers le secteur marchand que par le passé.

Dans un contexte de récession grave, les mesures de soutien à la demande de main-d'œuvre présentent plusieurs avantages³⁷ : elles stimulent l'embauche et maintiennent la crédibilité des politiques actives du marché du travail à un moment où le rendement immédiat de l'aide à la recherche d'emploi peut être particulièrement faible pour les chercheurs d'emploi les plus difficiles à réinsérer ; surtout, lorsqu'elles sont ciblées, elles modifient la « file d'attente » des demandeurs d'emploi et permettent d'éviter aux personnes les plus fragiles de rester durablement éloigné du marché du travail.

Parmi les mesures de soutien à la demande de main-d'œuvre, on distingue les aides à l'emploi dans le secteur marchand et la création ou les aides à l'emploi dans le secteur non marchand (public ou privé).

2.2.3.1 Les mesures de soutien à la demande de main-d'œuvre dans le secteur marchand, très fréquentes, ont été souvent ciblées sur les populations les plus défavorisées et/ou les entreprises les plus fragiles.

Les aides à l'emploi dans le secteur marchand prennent généralement la forme la forme de transferts directs ou de réduction de cotisations sociales. **Entre 2008 et 2009, de nombreux pays ont pris des mesures d'aide à l'emploi dans le secteur marchand, notamment sous la forme de réductions de cotisations sociales, le plus souvent ciblées sur des catégories défavorisées.** Certains pays ont alors ciblés les réductions des cotisations sociales sur des catégories défavorisées, notamment les travailleurs à bas salaires (Belgique), les chômeurs de longue durée (Espagne, Suède, Etats-Unis, Portugal, Irlande), les jeunes (Espagne, Suède, Portugal) et les petites entreprises (Portugal).

En France, la mesure « zéro charges TPE » a été ciblée à la fois sur les travailleurs à bas salaires (avec le même champ d'application que les exonérations générales de cotisations sociales dites « Fillon ») et sur les très petites entreprises (moins de dix salariés). Bien que prenant la forme juridique d'une subvention versée à l'entreprise, elle s'apparente bien dans sa logique et son mode de calcul à une exonération de cotisations sociales.

Quelques pays ont également mis en place des subventions à l'embauche dans le secteur marchand. En 2009, le Royaume-Uni a créé une subvention à l'embauche de personnes au chômage depuis au moins six mois d'un montant de 1 000 livres. Cette subvention est portée à 2 500 livres dans le cas où l'embauche est suivie d'une formation. En Espagne, le gouvernement a mis en place une subvention de 1 500 euros pour l'embauche de chômeurs avec une famille à charge. En France, une prime de 1 800 euros est versée aux entreprises pour chaque contrat d'apprentissage signé.

Entre 2010 et 2012, des pays ont pris des mesures supplémentaires d'aide à l'emploi dans le secteur marchand, ciblées sur les chômeurs de longue durée (Portugal, Espagne), les jeunes (Espagne) ou les seniors (Italie).

³⁷ OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi*.

2.2.3.2 *Les mesures de création d'emplois non marchands ont joué un rôle moindre au regard des précédentes crises.*

Conséquences des critiques dont elle a fait l'objet dans les années 1990 et 2009, la création d'emploi dans le secteur non marchand (public ou privé) a joué un rôle contra-cyclique moindre lors de la récente crise au regard des précédentes crises, même au sein des pays qui y avaient traditionnellement le plus recours³⁸.

Lorsqu'elles ont été mobilisées, les créations d'emploi dans le secteur non marchand ont été ciblées sur des groupes défavorisés ou les apprentis. Au Royaume-Uni, face à l'envolée du chômage des jeunes, un fonds spécifique (« Future jobs fund ») a été mis en place en 2009 pour créer 150 000 emplois dans le secteur public ou associatif pour les jeunes bénéficiaires de l'allocation chômage.

En France, le gouvernement a relancé en 2009-2010 une politique de contrats aidés (nombre de contrats aidés, taux de subvention, mise en place de contrats spécifiques...), mais sans pour autant retrouver les niveaux records d'effectifs du début des années 2000.

2.2.4 *D'importantes mesures d'aide au retour à l'emploi ont été prises dès la première phase de la crise, dans la logique d'« activation » préexistante : renforcement des services publics de l'emploi et de l'accompagnement des licenciés économiques.*

Depuis les années 1990, la notion d'activation est au cœur des politiques de lutte contre le chômage menées dans de nombreux pays de l'OCDE, notamment en Europe. Prise au sens large, la notion d'activation renvoie aux dépenses dites « actives » par opposition aux dépenses « passives » d'indemnisation du chômage. Il s'agit à la fois des dépenses de soutien à la création d'emploi, évoquées *supra*, que des mesures d'accompagnement (moyens des services public de l'emploi et programmes d'accompagnement au retour à l'emploi) et des mesures prises pour responsabiliser les chômeurs et les inciter à retourner en emploi. Dans une logique de « droits et devoirs », le demandeur d'emploi doit être responsabilisé par un certain nombre de devoirs et le SPE doit quant à lui mettre à sa disposition les moyens nécessaires pour améliorer son employabilité³⁹.

2.2.4.1 *Dès la première phase de la crise, des mesures ont été prises dans la plupart des pays pour renforcer la capacité des services publics de l'emploi à accompagner les demandeurs d'emploi (effectifs et outils).*

La montée rapide du chômage et la décrue des offres d'emploi lors de la dernière crise ont réduit la capacité des services publics de l'emploi (SPE) à mener à bien les missions qui leur sont confiés. **Des mesures ont alors été prises dans plusieurs pays pour renforcer les effectifs des SPE :**

- Au Royaume-Uni, les effectifs ont ainsi augmenté de plus de 18 000 personnes au plus fort de la crise : ils sont en effet passés de 66 000 emplois en équivalent temps plein⁴⁰ en moyenne en 2007-2008 à 84 430 (leur niveau le plus élevé pendant la crise) en

³⁸ Erhel (2009), Gregg et Layard (2009).

³⁹ Guézennec C., *L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements sur la France*, Centre d'analyse stratégique, La note d'analyse n°228.

⁴⁰ Nombre total d'heures travaillées divisé par la moyenne annuelle des heures travaillées dans des emplois à plein temps sur le territoire économique (définition Insee).

novembre 2009⁴¹. Les recrutements, essentiellement sur des contrats à durée déterminée, ont été fortement concentrés entre mai et novembre 2009.

- En Allemagne, le gouvernement a décidé fin 2008 de recruter sur une base temporaire 1 000 personnes (« case managers »). Le deuxième plan de relance a entériné le recrutement de 4 000 personnes supplémentaires, toujours de manière temporaire. Cette mesure a été suivie en début 2009 d'une nouvelle vague de recrutement de 5 000 personnes supplémentaires pour abaisser le ratio chômeurs/ gestionnaires de dossier comme l'impose une loi adoptée en 2005 dans le cadre des réformes Hartz⁴². En Allemagne⁴³, 20 % des effectifs du service public de l'emploi sont recrutés sur des contrats temporaires. Les effectifs ont été réduits de 4 000 dès 2011 et il a été annoncé en 2011 que 10 000 postes seraient supprimés d'ici à 2015 en raison de la baisse du chômage⁴⁴.
- En France, près de 3 000 personnes ont été recrutées en CDD en 2009 à Pôle emploi, dont près de 2 000 en CDD et en contrats aidés. En 2010, plus de 1 000 emplois en équivalents temps plein supplémentaires ont été recrutés en CDD. Alors que l'année 2011 a vu la suppression de 1 800 postes, il a été annoncé début 2012 que 1 000 nouvelles embauches seraient réalisées en CDD.

Des mesures supplémentaires ont également été prises pour renforcer les programmes d'accompagnement et de formation de groupes particuliers de chômeurs, notamment les programmes d'apprentissage chez les jeunes.

Au Royaume-Uni, 75 000 places en formation pour les chômeurs de longue durée (dont une partie, à plein temps et rémunérés) et 35 000 places d'apprentis ont été créées en 2009.

Aux Pays-Bas, un plan de lutte contre le chômage des jeunes doté d'une enveloppe de 250 millions d'euros a été mis en place en 2009. Ce plan comprenait notamment le renforcement de programmes de formation et d'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi et la création de places de stages et de postes en alternance.

En Italie, des mesures spécifiques ont été prises pour favoriser le retour en emploi des femmes. Outre des mesures de formation, des mesures visant à améliorer l'assistance à l'enfance et aux personnes âgées dépendantes ont également été prises pour permettre aux femmes une meilleure conciliation entre travail et famille. Au Japon, des mesures visant à améliorer l'accessibilité aux modes de gardes d'enfant ont également été développées en 2009.

Dans le cadre de ce type de programmes, certains pays ont souhaité renforcer parallèlement les droits et les devoirs de groupes particuliers de chômeurs, notamment les jeunes :

- Au Danemark, plusieurs plans de lutte contre le chômage des jeunes ont été adoptés en 2009. L'un de ces plans inclut notamment l'obligation pour les jeunes de 15 à 17 ans sans emploi et hors formation de suivre un plan individuel d'orientation, élaboré conjointement par le jeune concerné, ses parents et les acteurs chargés de son orientation. Le non-respect, sans motifs valables, de ce plan entraîne la suppression du versement par les communes des allocations familiales. Toujours dans le cadre de ce plan, les agences pour l'emploi sont quant à-elles obligées de proposer à tous les

⁴¹ Hespel V., Lecerf P.-E., Monnet E. (janvier 2011), *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection Générale des Finances, rapport n°2010-M-064-02.

⁴² BIT-OCDE (2011), *G20 Fiches Pays, Allemagne : Des services publics de l'emploi renforcés*, Réunion des ministres du travail et de l'emploi des pays du G20, 26-27 septembre.

⁴³ Audition de Christian CHARPY au COE le 14 février 2012.

⁴⁴ Bundesagentur für Arbeit, rapport annuel 2011.

jeunes de 15 à 17 ans un stage, une formation ou une aide individualisée. Les moyens à la disposition du SPE ont également été renforcés dans le cadre de ce plan (mise en place d'un dispositif de tutorat, mise en place d'une base rassemblant les offres de stages au niveau national, création de postes de conseillers d'orientation, etc.).

- Au Royaume-Uni, des mesures ont été prises en 2008 en faveur des jeunes au chômage de longue durée. Dans le cadre du dispositif « Flexible New Deal », la participation des jeunes à divers programmes (bilan, stage) est exigée dans les premiers mois du chômage au lieu du sixième mois antérieurement. Un programme garantissant une formation ou un emploi aux jeunes de 18-24 ans inscrits à l'assurance chômage depuis au moins 6 mois (« Young person's guarantee ») a également été introduite en 2009.

Durant la seconde phase de la crise, les programmes d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi ont été approfondis dans de plusieurs pays.

En Suède, les actions de formation et soutien aux chômeurs ont été étendues en 2011. L'objectif était notamment de multiplier par trois le nombre de participants aux programmes d'activation (54 000 places supplémentaires), de développer le coaching (8 000 places supplémentaires) et le soutien personnalisé (4 000 places supplémentaires) et la formation continue (23000 places supplémentaires).

Au Royaume-Uni, une série de mesures ont été annoncées en 2011 pour lutter contre le chômage des jeunes. Parmi ces mesures on compte notamment la création d'un fond d'innovation (« Innovation Fund ») de 30 millions de livres sur trois ans afin de financer des projets à caractère social au profit de jeunes en difficulté. Un budget d'un milliard de dollars a également été alloué au développement de l'apprentissage et d'initiatives en faveur de jeunes ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation.

Au Portugal, des mesures ont été prises pour améliorer la formation des chômeurs de longue durée, renforcer la formation professionnelle et améliorer l'accès à l'apprentissage au début de l'année 2012.

2.2.4.2 L'accompagnement des travailleurs licenciés ou menacés de licenciement dans le cadre d'une restructuration a été renforcé dans plusieurs pays, mais concerne un public restreint.

Depuis le début des années 2000, des dispositifs d'accompagnement des salariés touchés par les restructurations de certains secteurs économiques dans nombre de pays ont été développés en complément des services publics de l'emploi « traditionnels »⁴⁵. Dans le cadre d'un mouvement plus général de promotion de la « flexicurité », ces dispositifs cherchent notamment à soutenir les transitions professionnelles individuelles. **Dans un contexte de récession forte accélérant les mouvements de restructurations, plusieurs pays ont mis en place ou renforcé des dispositifs de soutien aux transitions professionnelles.**

En France, les dispositifs de la convention de reclassement personnalisé (CRP) et du contrat de transition professionnelle (CTP) destinés à soutenir les salariés licenciés pour des raisons économiques ont été renforcés en 2009. Dans le cadre de la CRP, l'indemnisation a été portée à 80 % du salaire journalier de référence pendant 12 mois. Quant au CTP, il a été étendu à de

⁴⁵ Eckard V. et al., *Organiser les transitions pour accompagner les restructurations, Etude sur les instruments et dispositifs de transition et de reclassement professionnels aux niveaux national, sectoriel et régional dans l'UE*, réalisée pour le compte de la DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne par le cabinet de conseil Wilke, Maack und Partner.

nouveaux bassins d'emploi. En juin 2011, les dispositifs CTP et CRP ont été remplacé par un dispositif unique, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP).

Dans plusieurs pays, les dispositifs d'accompagnement des transitions interviennent très en amont et concernent les personnes menacées de licenciement, dans une logique « work to work ».

Aux Pays-Bas, un réseau de 33 centres a été créé en 2009 pour aider les travailleurs menacés de licenciement à trouver un emploi rapidement, sans passer par le chômage. Ces « centres de mobilité », financés par l'Etat, proposent une aide à la recherche d'emploi, de courtes périodes de travail ou encore une formation professionnelle si nécessaire. Ils sont placés au sein des bureaux du service de l'emploi et travaillent en collaboration avec de nombreux partenaires publics et privés en charge notamment des questions de formation et d'intégration (voir fiche pays Pays-Bas).

Au Danemark, un outil de recensement des préavis de licenciement a ainsi été mis en place en 2009. Cet outil résulte de l'agrégation des données fournies par les collectivités territoriales et a pour objectif d'accompagner le plus en amont possible les personnes concernées par un préavis de licenciement. Toujours en 2009, le Danemark a également renforcé le « fond d'aide au reclassement » (« varslingspuljen »). Ce fond était jusque-là ouvert, dans le cadre de chaque agence pour l'emploi, aux entreprises de plus de 100 employés désirant fournir un accompagnement aux personnes concernées par un licenciement économique. Ce fond est désormais élargi aux entreprises de plus de 20 personnes, dès lors que plus de la moitié des effectifs est concernée par un plan de licenciement économique.

En Autriche, les « fondations du travail », cellules de reclassement des salariés menacés par des restructurations, ont également été renforcées lors de la récente crise, notamment en faveur des jeunes en 2009 (Encadré 4).

Encadré 4 : Les « fondations de travail » autrichiennes.

En Autriche, les restructurations doivent être annoncées six mois à l'avance pour permettre la mise en place de cellules de reclassement appelées « fondations de travail » dans le cadre de concertations collectives. Ce sont des fondations d'entreprise au sens où elles reposent sur un capital immobilisé par les entreprises lorsqu'elles procèdent à des restructurations.

Ces fondations offrent une orientation, un bilan de compétence, un coaching et si nécessaire une formation aux salariés concernés par le reclassement. Elles ne ferment que lorsque les salariés n'ont plus besoins d'elles. Par ailleurs, les salariés « partants » sont des volontaires d'âge et de qualifications très variés. Pendant la phase d'accompagnement, ces salariés ont le statut de demandeur d'emploi.

Outre le capital immobilisé par les entreprises elles-mêmes et des fonds publics, les « fondations de travail » sont en partie financées par les « partants » (50 % des intérêts de leur indemnité de départ) mais aussi par les « restants » (une très faible cotisation payée par les salariés, de l'ordre de 0,5 % de la masse salariale). Ce mode de financement reflète la logique de solidarité sur laquelle se fonde ce dispositif.

Les premières fondations de travail ont été mises en place dans les années 1980 et ont beaucoup évolué depuis. A partir de 2002, certaines des « fondations de travail » ont commencé à procéder à des reclassements en interne. Les salariés concernés reçoivent dans ce cadre des formations qualifiantes directement adaptées aux besoins de l'entreprise pouvant aller jusqu'à 3, voire 5 ans (pour les plus de 50 ans).

En 2009, les fondations de travail ont été réformées pour garantir un meilleur accès aux jeunes et favoriser les reclassements en interne.

En 2009, les « fondations de travail » comptaient 7 700 participants, le flux d'entrée était de 10 743 et la durée moyenne d'intervention des fondations étaient de 300 jours.

Source : audition de Bernard Gazier au COE le 13 mars 2012 et ouvrage Tous « Sublimes » du même auteur⁴⁶.

2.3 D'importantes réformes structurelles du marché du travail ont été mises en œuvre pendant la crise.

Si la crise s'est traduite, dans le champ des politiques de l'emploi, par l'augmentation des dépenses, le renforcement de dispositifs existants et la création de nouveaux dispositifs, parfois temporaires, s'est aussi accompagné de réformes structurelles.

Une réforme structurelle peut-être définie comme un ensemble d'actions qui, tout en n'étant pas nécessairement irréversibles, est décidée pour une période de temps substantielle et qui concerne les cadres légaux et conventionnels ou les structures matérielles de l'économie et de la société. Par contraste, les mesures conjoncturelles sont prises par un gouvernement non pas pour modifier le « cadre » mais pour orienter l'économie en fonction de sa position dans le cycle économique. Nous considérons donc dans cette partie les mesures qui modifient les règles de fonctionnement du marché du travail et les infrastructures et moyens mis à la disposition des agents économiques, en lien avec le marché du travail.

On constate :

- que, tout au long de la crise, la tendance générale de rationalisation et d'activation des politiques de l'emploi s'est poursuivie ;
- que, dans un contexte de dégradation importante du marché du travail et des finances publiques, plusieurs pays européens (Italie, Espagne, Portugal) mènent des réformes structurelles importantes du marché du travail. Des réformes d'une moindre ampleur ont également été menées au Royaume-Uni.

2.3.1 La rationalisation des politiques de l'emploi a pris diverses formes selon les pays : réorganisation du service public de l'emploi, simplification des dispositifs de politiques de l'emploi ou engagement dans un processus de décentralisation.

Selon les pays, l'offre de service proposée par le Service public de l'emploi (SPE) peut être plus ou moins étendue. Elle comprend généralement les fonctions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement et de placement, d'indemnisation et de formation des demandeurs d'emploi. Dans un objectif de rationalisation de l'accompagnement des chômeurs, on observe une tendance au rapprochement entre ces différentes fonctions depuis les années 2000. **En dépit des difficultés auxquelles les SPE ont pu être confrontés au cours de la dernière crise, plusieurs pays ont poursuivi des réformes structurelles allant dans le sens d'une intégration des fonctions du SPE suivant une logique de guichet unique.** En Irlande, l'éparpillement des acteurs en charge de l'accompagnement des chômeurs a pris fin avec la création d'un opérateur unique, le « National Employment and Entitlements Services » (NEES), qui est désormais chargé du placement et de l'indemnisation des chômeurs début

⁴⁶ Gazier B. (mars 2003), *Tous "Sublimes", Vers un nouveau plein-emploi*, Ed. Flammarion.

2012. En France, la fusion entre l'organisme en charge de l'indemnisation des chômeurs – le réseau des Assédic – et l'organisme en charge de leur placement – l'ANPE – a donné naissance à l'opérateur unique Pôle emploi début 2009. La fusion avait cependant été décidée avant la crise.

Toujours dans un objectif de rationalisation de l'accompagnement des chômeurs, plusieurs pays se sont finalement engagés dans un **processus de décentralisation institutionnelle (transfert des pouvoirs vers les collectivités locales) ou de déconcentration (vers les conseillers emplois du SPE)**. Au Danemark, une première étape de transfert de la gestion des agences pour l'emploi aux seules communes a été décidée au début de l'année 2007 dans le cadre d'une réforme plus globale des collectivités territoriales ; cette réforme a été amplifiée en 2009 avec la communalisation intégrale des agences pour l'emploi. Basée sur le principe de « proximité de service », cette réforme a cherché à améliorer l'efficacité de la politique de l'emploi face à la perspective, que les autorités estiment toujours valable, du retour du manque de main-d'œuvre à moyen-long terme. En Allemagne, à la fin de l'année 2011, a été engagée une réforme dont l'objectif est de donner aux conseillers pour l'emploi, au niveau local, davantage de liberté dans la définition des modalités de soutien.

En revanche, **le cas suédois constitue un contre-exemple intéressant, avec un processus de « reconcentration » du service public de l'emploi** (fusion en 2008 des 320 agences régionales pour l'emploi, qui opéraient de façon semi-autonome sans souci de cohérence, en une seule agence centrale, pour des raisons de coût et d'efficacité), **alors même que la Suède est un pays traditionnellement très décentralisé et déconcentré.**

De nombreux pays ont également cherché à simplifier des dispositifs antérieurs en les remplaçant par des dispositifs plus généraux. Au Royaume-Uni, le programme « *Flexible New Deal* » instauré en octobre 2009 regroupe les programmes « *New Deal* » antérieur. Le Royaume-Uni prévoit également la mise en place en 2013 d'un « crédit universel », prestation unique remplaçant toutes les prestations sociales, y compris l'assurance chômage et évitant en principe toute situation de désincitation au travail. En Irlande, un rapport a été établi en novembre 2010 portant sur la faisabilité et l'intérêt d'introduire une allocation unique pour les personnes en âge de travailler. Néanmoins, en raison des objectifs et publics forts divergents, une différenciation serait maintenue par l'introduction de trois niveaux de prestation, fonction de l'éloignement du marché du travail et des besoins en découlant pour le groupe cible. La mise en place d'un tel système est appelée, une nouvelle fois, de ses vœux par le gouvernement dans son tout récent plan « *Pathway to work* », lancé début 2012. Le contour exact de cette prestation demeure encore aujourd'hui inconnu.

2.3.2 L'activation des politiques de l'emploi a pris dans certains pays la forme d'incitations financières à retourner en emploi.

Les dispositifs d'incitation financière à la reprise d'emploi prennent la forme de prestations versées au titre d'une activité professionnelle et en complément du revenu généré par cette activité. Ces prestations dépendent généralement du statut d'emploi, du revenu et de la situation matrimoniale et familiale. **Plusieurs pays ont approfondi ou mis en place un dispositif d'incitation financière depuis 2008** (déjà existants dans de nombreux pays).

Au Portugal, le cumul des allocations d'assurance chômage avec un salaire tiré d'une activité partielle ou avec des revenus issus d'une activité indépendante a été autorisé en 2010 afin de faciliter le retour en emploi. En Belgique, le gouvernement fédéral a mis en place le plan

« win-win » qui autorise pour certaines catégories de demandeurs d'emploi le cumul de l'allocation chômage et du revenu d'activité dans la limite de 1 100 euros par mois.

2.3.3 Cette activation s'est parfois accompagnée d'un renforcement du contrôle de la recherche d'emploi.

De manière générale, les demandeurs d'emploi sont souvent soumis à une obligation de recherche d'emploi, matérialisée par des rendez-vous avec un conseiller. Ils peuvent également être dans l'obligation d'accepter une offre d'emploi, si cette dernière est considérée comme raisonnable (au regard de plusieurs critères : salaire, qualification, temps de transport domicile-travail, etc.). Le non respect des obligations associées au profil du demandeur d'emploi est généralement assorti de sanctions, pouvant aller jusqu'à la suspension ou la suppression du versement des allocations chômage, voire de l'aide sociale.

Plusieurs pays ont renforcé le contrôle de la recherche d'emploi. A l'automne 2010, le gouvernement britannique a annoncé un renforcement des sanctions pour les chômeurs. L'allocation peut être réduite ou supprimée pendant une durée pouvant aller jusqu'à 26 semaines si le bénéficiaire manque un rendez-vous avec son conseiller ou s'il refuse un emploi disponible. En Irlande, le gouvernement a annoncé au début de l'année 2012 un renforcement des sanctions qui pourrait aller jusqu'à la suspension totale des allocations en cas de non engagement, en passant par leur réduction (de 44€ sur 188€ par semaine) en cas d'engagement jugé insatisfaisant.

2.3.4 Afin de lutter contre la dualisation du marché du travail, les réformes des marchés du travail espagnol, italien et portugais visent à faciliter les licenciements et à favoriser l'embauche en contrat permanent au détriment des contrats temporaires.

Dans un contexte de dégradation importante du marché du travail et des finances publiques, plusieurs pays du Sud de l'Europe - l'Italie, l'Espagne et le Portugal - mènent des réformes structurelles importantes du marché du travail. La crise a en effet révélé les faiblesses structurelles des marchés du travail de ces pays, caractérisés par un dualisme très important avec une part élevée des travailleurs en contrats temporaires très flexibles opposés à des contrats permanents très protégés.

Adoptées ou en cours d'adoption au début de l'année 2012, les réformes des marchés du travail italien, espagnol et portugais ont pour objectifs principaux :

- d'une part, d'atténuer la dualisation forte des marchés du travail en facilitant les licenciements et en favorisant l'embauche en contrat permanent au détriment des contrats temporaires ;
- d'autre part, de donner plus de poids à la négociation au niveau de l'entreprise pour favoriser le développement d'un marché du travail plus dynamique et réactif aux variations de la conjoncture.

Par ailleurs, des mesures de nature différente ont également été prises dans le cadre de ces réformes, notamment des mesures concernant les amortisseurs sociaux et des mesures plus modestes visant à améliorer l'offre de formation.

Afin de favoriser les embauches, les réformes du marché du travail menées dans ces pays cherchent tout d'abord à **accroître la flexibilité sur le marché du travail en réduisant les coûts directs et indirects des licenciements**.

En Espagne, l'indemnité de licenciement a été ramenée de 45 à 33 jours par année travaillée avec un maximum de 24 mois dans le cadre de la réforme du marché du travail de février 2012. L'indemnité de licenciement objectif pour des raisons économiques a également été ramenée à 20 jours par an avec un maximum de 12 mois (contre 33 jours et 42 mois auparavant). La définition de ce qu'est un licenciement objectif pour des raisons économiques a également été éclaircie afin de diminuer les recours aux tribunaux qui étaient jusque là très nombreux. L'autorisation administrative de licenciement pour les plans sociaux a finalement été supprimée : en cas de conflit, seul un juge peut arrêter les licenciements économiques.

En Italie, il est prévu que l'article 18 du code du travail qui prévoyait la réintégration du salarié dans l'entreprise pour tout type de licenciement considéré « sans juste cause » soit modifié. Le projet de réforme du marché du travail remis au Parlement le 23 mars 2012 prévoit que la réintégration du salarié ne soit possible que dans les cas de licenciements discriminatoires. Le projet de loi prévoit toutefois une possibilité pour le juge d'ordonner une réintégration du salarié licencié pour motif économique lorsque le motif est « manifestement inexistant ». En cas de licenciement disciplinaire, le juge n'aurait plus la possibilité d'ordonner une réintégration mais seulement le versement d'indemnités.

Au Portugal, la suppression de certaines conditions, délais et procédures préalables permet de faciliter les licenciements pour cause de disparition du poste de travail ou d'inadaptation du salarié. Les coûts de licenciement seront également progressivement diminués avec pour objectif l'alignement du montant des indemnités sur la moyenne européenne (entre 8 et 12 jours).

Au Royaume-Uni, la période d'ancienneté requise dans l'entreprise pour pouvoir intenter un procès pour licenciement abusif est passée de un à deux ans en avril 2012 (voir fiche pays Royaume-Uni).

Parallèlement, des mesures sont prises pour limiter le recours aux contrats temporaires et favoriser les embauches en contrat permanent.

En Espagne, la réforme de 2012 limite l'enchaînement des contrats à durée déterminée à 24 mois à partir de 2013.

En Italie, le projet de réforme de mars 2012 prévoit de fixer une limite au renouvellement des contrats à durée déterminée à 36 mois. Au-delà de cette limite, l'entreprise devrait embaucher le travailleur en contrat à durée indéterminée. Les entreprises qui embaucheraient en contrat à durée déterminée devraient par ailleurs payer une cotisation additionnelle de 1,4 %. En cas d'embauche du travailleur, elles recevraient un remboursement égal à six mois de cette cotisation additionnelle. Des mesures cherchant à limiter le recours à d'autres types de contrats temporaires (contrat à temps partiel, contrat « intermittent », contrat de projet, contrat intérimaire, etc.) sont également prévues dans le projet de loi (voir fiche pays Italie).

2.3.5 Les réformes des marchés du travail espagnol et portugais assouplissent les possibilités de modification de l'organisation du travail pour les entreprises.

Le Portugal et l'Espagne ont prévu dans leur réforme du marché du travail des mesures introduisant davantage de flexibilité dans l'entreprise en termes salaire et/ou de temps de travail notamment. L'objectif est de permettre aux entreprises d'être plus réactives aux évolutions de la conjoncture, avec les risques soulignés par le dernier rapport de l'OIT⁴⁷.

En Espagne, les entreprises en difficulté peuvent désormais déroger aux conventions collectives de niveau supérieur dans le cadre de négociations avec les organisations syndicales et les élus du personnel au niveau de l'entreprise. La réforme limite par ailleurs la prolongation automatique des conventions collectives à deux ans. Cette prolongation était considérée comme un frein à la mise en place de mesures de flexibilité nécessaires en temps de crise.

Au Portugal, une bourse individuelle de 150 heures par an (avec un plafond de 10 heures par jour et 50 heures par semaine) a été créée pour permettre un assouplissement des horaires. Cette mesure permet en effet aux employés de moins travailler certains jours et de compenser ces heures non travaillées d'autres jours. Le coût des heures supplémentaires a également été réduit. Les possibilités de négociations collectives ont finalement été accrues : la mobilité géographique et fonctionnelle, le temps de travail et les rémunérations pourront désormais être négociés au sein de l'entreprise dans le cadre de commissions composées de travailleurs et de syndicats.

2.3.6 Des mesures visant à promouvoir une offre de formation plus adaptée aux besoins du marché du travail ont souvent été associées aux mesures d'assouplissement du marché du travail.

Conséquence en partie de la dualité du marché du travail, une des faiblesses structurelles des économies concernées par des réformes importantes de leur marché du travail est le faible investissement dans la formation des travailleurs. Les réformes du marché du travail ont alors inclus des mesures de formation et d'adaptation des compétences des travailleurs aux besoins du marché du travail.

Des mesures ont notamment été prises pour promouvoir et renforcer l'apprentissage comme une voie d'accès à l'emploi pour les jeunes. En Italie, la durée minimale des apprentissages devrait être fixée à six mois, la présence d'un maître d'apprentissage rendu obligatoire et l'embauche d'un nouvel apprenti conditionné à la stabilisation en emploi d'au moins la moitié des apprentis embauchés dans les trois années précédentes. On notera que dans le cas de l'Italie, ces mesures font suite à une première réforme de l'apprentissage menée en 2011. Cette réforme qui prévoyait notamment une simplification du cadre législatif et réglementaire de l'apprentissage avait d'ailleurs trouvé l'accord de tous les partenaires sociaux. En Espagne, l'âge d'accès à l'apprentissage est repoussé à 25 ans (30 ans tant que le chômage est supérieur à 15%) et un « chèque formation » a été créé pour simplifier l'accès à l'apprentissage au Portugal.

⁴⁷ International Institute for Labour Studies (avril 2012), *Rapport sur le monde du travail 2012: de meilleurs emplois pour une économie meilleure*, International Labour Organization

Des mesures ont également été prises pour améliorer l'offre de formation des chômeurs et la formation continue. Au Portugal, les chômeurs inscrits depuis plus de six mois seront tenu d'effectuer des actions de formation. Un compte de 20 heures annuelles de formation en lien avec le poste de travail a été créé en Espagne. Finalement, en Italie, la réforme du marché du travail de 2012 prévoit une forte concertation entre Etat et régions afin de parvenir à un accord avant le 30 juin 2012 sur les lignes directrices pour renforcer l'employabilité et améliorer le taux d'emploi via la formation et la qualification.

2.4 Même si de grandes tendances des politiques de lutte contre le chômage se dégagent pour chacune des principales phases de la crise, cette approche ne rend qu'imparfaitement compte de la chronologie des mesures prises dans les différents pays.

En complément de l'analyse précédente, qui présente par grandes thématiques les principales mesures prises en matière de politique de l'emploi et de marché du travail, une analyse plus transversale peut être proposée, mettant en perspective la chronologie des mesures prises (existence de phases plus ou moins cohérentes et communes aux différents pays).

2.4.1 Globalement, une approche en deux ou trois grandes phases permet de dégager des grandes tendances (relance, rigueur, réformes structurelles) dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre le chômage durant la crise.

On peut distinguer :

- une première phase « de relance » durant laquelle la plupart des pays ont mené une politique de relance, avec un renforcement des moyens budgétaires des politiques de l'emploi, le renforcement de dispositifs existants ou la création de nouveaux dispositifs, parfois temporaires.
- une seconde phase « de rigueur », avec la crise des finances publiques en Europe, où la plupart des pays européens auraient mené des politiques de l'emploi moins volontaristes, voire auraient revu à la baisse un certain nombre de dispositifs, et où d'importantes réformes du marché du travail sont mises en œuvre.

La question peut se poser de l'existence, au moins pour certains pays, d'une troisième phase de « réformes structurelles » distincte de la phase de « rigueur », les réformes du marché du travail pouvant avoir débuté après les premières mesures de rigueur.

Il s'agit de toute façon de grandes tendances et des disparités existent entre pays, notamment en seconde phase.

On peut expliquer ces grandes tendances et détailler les réactions nationales en optant pour une grille de lecture prenant en compte la perception de la crise dans quelques pays différents. Daniel Clegg s'est essayé à cet exercice en distinguant trois perceptions possibles de la crise (sans jugement sur l'exactitude de cette perception et sans que ces perceptions soient

totalemment exclusives), impliquant des mesures de nature différentes (tableau 3)⁴⁸. La crise aurait ainsi été perçue :

- soit comme un choc de demande (dans la plupart des pays au début de la crise, mais de façon plus prégnante en Allemagne et en République tchèque par exemple), appelant des mesures de type : extension temporaire des allocations chômage, moyens accrus pour les politiques actives d'emploi, développement du chômage partiel, recours éventuel aux préretraites... privilégiant le plus souvent les « insiders ») ;
- soit comme une crise des finances publiques (et cela assez tôt au Royaume-Uni et au Danemark notamment), entraînant des coupes dans les allocations chômage et les politiques actives de l'emploi ;
- soit comme un défi structurel (Espagne et France par exemple, selon l'auteur), impliquant des réformes des régimes d'assurance chômage et des politiques d'activation et un « recalibrage » des politiques de l'emploi et de la législation protectrice de l'emploi privilégiant plutôt les « outsiders » (éventuellement aux dépens des « insiders »). Dans le cas de l'Espagne, ce serait sous la pression des acteurs internationaux. Dans le cas français, ce serait pour faire de la crise une opportunité de mener des réformes utiles.

Tableau 4 : Des réponses de politiques de l'emploi différentes à des crises différentes.

	Crise comme choc de demande	Crise comme crise des finances publiques	Crise comme défi structurel
Rép. Tchèque	Aide significative au chômage partiel Programme « Eduquez-vous »	Réductions des crédits pour les emplois aidés Durcissement des conditions d'accès aux allocations chômage	
Danemark	Extension du programme pour subventionner l'emploi partagé	Limitation de la durée maximale de perception des allocations chômage	
France	Aide au chômage partiel Extension des emplois aidés Allocation temporaire pour certains chômeurs CSP		Assouplissement des conditions d'accès aux allocations chômage Réforme de la formation professionnelle FISD CSP
Allemagne	Aide significative au chômage partiel	Abolition des avantages pour les bénéficiaires de « l'allocation chômage II »	
Espagne	Plan E Allocation temporaire pour certains chômeurs Extension des emplois aidés Extension des préretraites		Réforme de la législation sur la protection de l'emploi Réforme des politiques actives Pacte social : extension des politiques actives contre la diminution des retraites
Royaume-Uni	Programme « Future Jobs »	Coupes dans les allocation invalidité et les crédits d'impôt Abolition du programme « Future Jobs » Nouveau mécanisme de revalorisation des allocations	

Source : Audition de Daniel Clegg au COE le 14 février 2012.

Des réserves peuvent être apportées à cette analyse (voir notamment la remarque *infra* sur les réformes menées en 2007-2008 en France), mais elle a le mérite de proposer une

⁴⁸ Audition de Daniel Clegg au COE le 14 février 2012.

grille de lecture plus nuancée dans sa logique que la simple approche chronologique d'ensemble.

Quoi qu'il en soit, l'approche binaire « phase de relance / phase de rigueur », pertinente dans beaucoup de pays européens s'agissant des dépenses publiques dans leur ensemble, doit être très largement nuancée s'agissant des dépenses de politique d'emploi ou des politiques de lutte contre le chômage au sens large.

2.4.2 S'agissant de la première phase de la crise, les politiques menées ont dépassé le seul champ des politiques conjoncturelles contra-cycliques.

On peut d'abord distinguer les aspects qualitatifs et quantitatifs des politiques de l'emploi mises en œuvre :

- sur le plan qualitatif, il convient de souligner que les évolutions des politiques de l'emploi accélèrent souvent des tendances précédentes et ne s'inscrivent pas dans des logiques d'action différentes (avec notamment la poursuite de la logique d'activation⁴⁹). Ce sont des outils « traditionnels » qui ont été mobilisés. S'agissant du recours important au chômage partiel, on a déjà vu qu'il n'est pas inédit dans de nombreux pays et qu'il s'explique sans doute encore davantage par les stratégies des entreprises que par les politiques mises en œuvre en la matière. Quant aux innovations les plus notables, elles concernent surtout l'accompagnement des licenciés économiques, mais bénéficient à un public quantitativement très restreint.
- sur le plan quantitatif, la politique contra-cyclique dans le champ des politiques de l'emploi a pu être jugée plus modérée que lors de précédentes crises, au regard de l'ampleur du choc sur l'activité économique⁵⁰. C'est sans doute vrai au moins s'agissant du recours aux contrats aidés du secteur non-marchand (cf. *supra*). Plusieurs interprétations, d'ailleurs non exclusives, sont possibles : une contrainte de finances publiques qui pesait déjà ; une relative disgrâce des politiques de l'emploi (au profit d'une action plus directe sur la croissance elle-même).

Par ailleurs, quelques pays échappent totalement à cette grille de lecture avec une phase de rigueur qui a débuté presque immédiatement, du fait d'une crise des finances publiques précoce (Grèce, Irlande). En revanche, dans le cas du Royaume-Uni, où la rigueur a également été précocement mise en œuvre (davantage du fait d'une très forte volonté politique de rétablissement des finances publiques), une politique de l'emploi volontariste a été poursuivie sur l'ensemble de la période s'agissant des mesures de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Quelques autres pays échappent partiellement à cette grille de lecture, avec la mise en œuvre précoce de quelques réformes structurelles du marché du travail. C'est le cas au Portugal où, parallèlement à des mesures de politiques de l'emploi, une réforme du marché du travail a été négocié avec les partenaires sociaux dès juin 2008 et traduite dans la loi de janvier 2009 réformant le code du travail portugais (voir fiche pays Portugal). On peut même s'interroger sur le cas français : l'hypothèse que, dans certains pays, la crise a pu favoriser la mise en œuvre de réformes répondant à des défis structurels a été avancée⁵¹ ; **en France, de**

⁴⁹ Audition de Christine Erhel (Centre d'études de l'emploi et Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne) au COE, le 14 février 2012.

⁵⁰ Audition de Christine Erhel.

⁵¹ Audition de Daniel Clegg au COE, le 14 février 2012.

nombreuses réformes ont en effet été menées durant la crise (modernisation du marché du travail, avec notamment la création de la rupture conventionnelle du contrat de travail, réforme du régime d'assurance chômage, réforme de la formation professionnelle, contrat de sécurisation des parcours professionnels) ; toutefois, pour la plupart des cas cités, le calendrier de mise en œuvre au moment de la crise est en réalité la conséquence d'annonces, discussions et décisions antérieures à la crise (2007-2008).

2.4.3 S'agissant de la seconde phase de la crise, il apparaît en réalité que les politiques de maîtrise des déficits publics frappent de façon très diverse les politiques de l'emploi.

Globalement, dans les pays de l'OCDE, les données quantitatives comparatives sur les dépenses actives pour l'emploi ne sont pas encore disponibles pour 2010 et 2011, mais l'évolution des ressources pour les politiques du marché du travail en 2010 et 2011 ne semble globalement pas refléter, au niveau des pays de l'OCDE, le contexte d'austérité qui prédomine en Europe (cf. *supra* 2.1.2.). **Des exemples de coupes budgétaires dans des programmes de politiques actives de l'emploi existent mais sont assez rares.** C'est le cas par exemple aux Pays-Bas où les programmes de réinsertion pour les handicapés ont également pris fin pour des raisons budgétaires. S'agissant des dépenses passives, les évolutions sont très disparates (cf. *supra* 2.2.1.).

En prenant l'exemple de certains des pays mettant en œuvre des politiques de rigueur de grande ampleur, on constate que **des nouvelles mesures de politique de l'emploi ont malgré tout continué à être mises en place concomitamment aux plans de rigueur.**

- En Espagne, parallèlement aux premières mesures d'austérité budgétaire prises en mai 2010 (baisse des salaires des fonctionnaires de 5 % en moyenne et gel pour 2011 ; gel de la revalorisation des retraites pour 2011 ; augmentation de la TVA de 2 %), le gouvernement a mis en place des incitations pour embaucher en CDI et des bonifications pour l'emploi des jeunes et des seniors. Il a ensuite adopté de nouvelles mesures notamment en septembre 2010 (nouvelles réductions temporaires de cotisations sociales pour l'emploi des jeunes et des chômeurs, création de 1 500 postes de conseillers pour le service public de l'emploi) et en août 2011 (nouvelles exonérations de cotisations sociales, extension pendant deux ans des bonifications pour transformer un CDD en CDI, prorogation de 6 mois de l'aide aux chômeurs en fin de droits), après la réforme des retraites de février 2011 et les premières mesures de réforme du marché du travail de juin (voir fiche pays Espagne).

- En Irlande, alors même que la rigueur avait été mise en œuvre dès la première phase de la crise, y compris en matière d'emploi, des dispositifs ont été mis à partir de 2010. Par exemple, parallèlement, 23 500 contrats aidés d'intérêt « collectif » (soit l'équivalent de 1 % de la population active) ont été mis en place dans les collectivités.

De la même manière, **dans les pays mettant en œuvre, souvent parallèlement à des mesures de rigueur, des réformes ambitieuses du marché du travail, de nouvelles mesures de politiques de l'emploi peuvent être mises en place, comme « contreparties »** dans le cadre de ces réformes d'ensemble.

- Au Portugal, après les mesures de rigueur de 2010 et 2011, un accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur la compétitivité et l'emploi a été conclu en janvier 2012. Il combine des mesures de réforme du marché du travail et de limitation des allocations chômage avec des mesures de soutien à l'emploi : incitations à l'embauche pour les chômeurs de plus de six mois, possibilité de cumul d'une partie

de l'allocation chômage avec le salaire en cas de reprise d'emploi, accroissement du nombre de chômeurs en formation, création de « chèques formation »... (voir fiche pays Portugal).

- En Espagne, en 2012, les mesures portant sur l'assouplissement du licenciement et sur la négociation collective ont été accompagnées d'autres mesures : des dépenses de politiques de l'emploi (aides à l'embauche), un encadrement du recours au CDD, l'encouragement de l'alternance et la création d'un compte formation (voir fiche pays Espagne).
- En Italie, on peut considérer qu'il y a eu la recherche d'un véritable équilibre dans la réforme de 2012, avec, en contrepartie des mesures de flexibilité « à la sortie » du contrat de travail (réforme de la disposition légale prévoyant la réintégration du salarié en cas de licenciement sans juste cause, réduction du délai de contestation du licenciement, raccourcissement des délais judiciaires en cas de procès), des mesures relatives à l'entrée sur le marché du travail (amélioration de l'apprentissage, meilleur encadrement de l'usage des stages, des CDD et du contrat de projet) et la mise en place d'un véritable dispositif d'assurance chômage (voir *supra* 2.2.1. et fiche pays Italie). Ainsi, le projet de réforme du marché du travail italien va dans le sens d'une certaine flexicurité. Elle cherche à donner davantage de flexibilité aux entreprises, tout en renforçant la protection des salariés en cas de perte d'emploi. Il s'agit bien de protéger la personne plutôt que de préserver un emploi spécifique.

3 Troisième partie : Comment expliquer les résultats des différents pays en matière de chômage et d'emploi ?

Après avoir décrit les évolutions du chômage et de l'emploi pendant la crise (première partie), ainsi que les réactions des différents pays en matière de politiques de l'emploi (deuxième partie), il faut tenter d'expliquer les différences de résultats en matière de chômage et d'emploi, même s'il n'est pas aisé de classer l'ensemble des pays de façon évidente (au regard des évolutions du chômage pendant la crise mais aussi de leur niveau de chômage et sans savoir si les évolutions sont achevées).

La diversité des chocs d'activité et des situations démographiques des pays doit d'abord être prise en compte.

Ensuite, on peut se demander si une approche par les grands modèles sociaux ou par les pratiques de dialogue social peut fournir une grille d'analyse pertinente, à la fois pour expliquer le fonctionnement du marché du travail durant la crise ainsi que les politiques menées.

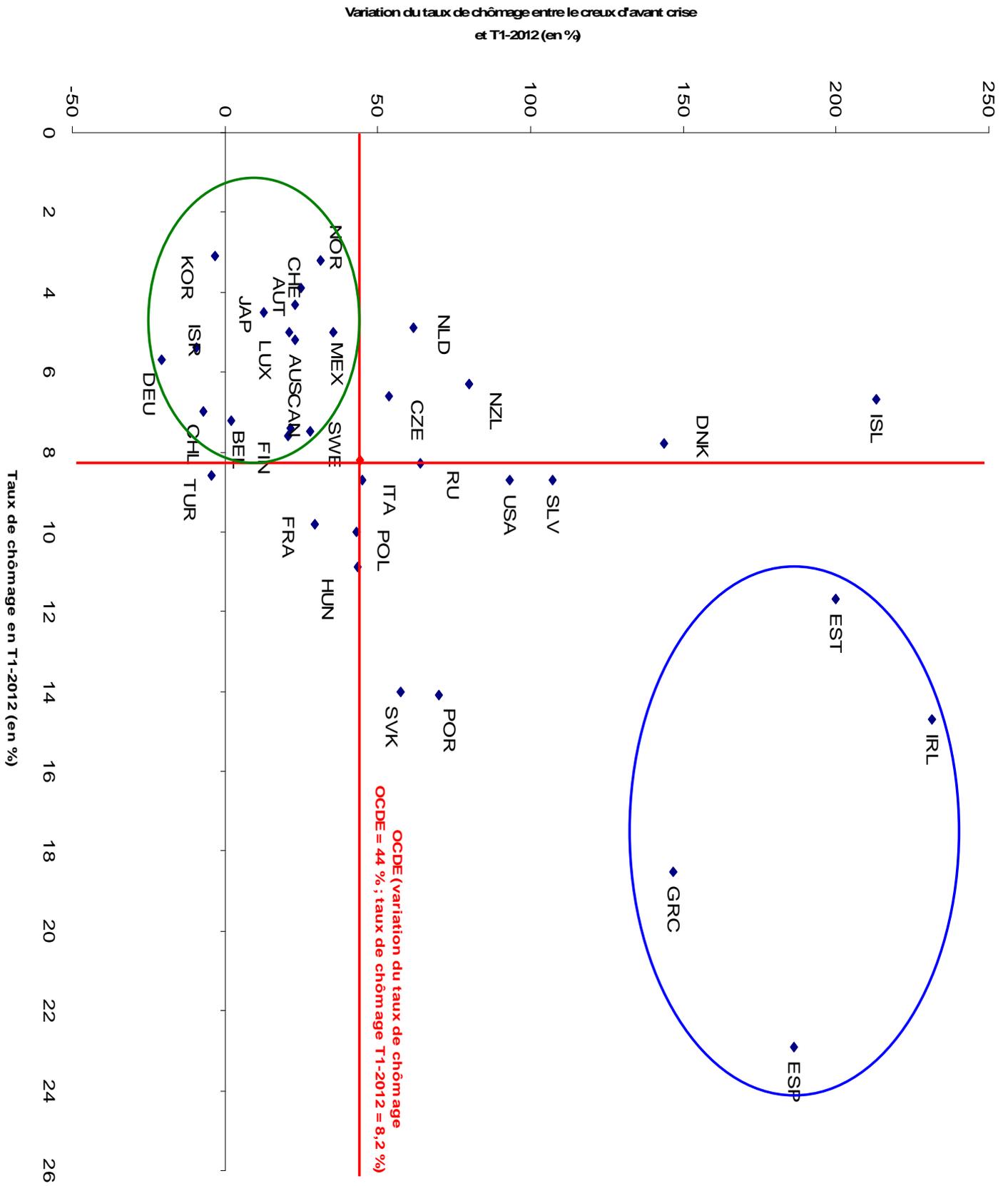
Enfin, on verra que les modes d'ajustement de l'emploi (le recours à la flexibilité interne ou à la flexibilité externe notamment) est un facteur explicatif important, mais insuffisant et qui doit être complété par l'analyse des politiques menées avant la crise dans un certain nombre de pays.

3.1 Quels sont les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats en matière de chômage ?

Une typologie des principaux pays a été présentée en première partie (voir *supra* 1.1.2.) en prenant en compte l'ampleur des évolutions du chômage pendant la première phase de la crise et la baisse ou non du chômage sur la période plus récente. Toutefois, l'évaluation du résultat d'un pays en matière de chômage ne saurait se réduire à ces seuls critères. En effet, les caractéristiques des différents marchés du travail les rendent plus ou moins sensibles à un choc conjoncturel, alors même qu'elles peuvent expliquer un niveau structurellement moins élevé du chômage, sur longue période. Une telle évaluation doit donc prendre en compte le niveau de chômage à l'issue de la crise.

Le graphique 20 permet de situer les différents pays en fonction de la variation du chômage pendant la crise (axe des ordonnées, en noir) mais aussi en fonction de leur niveau de chômage à la dernière date connue, au 1^{er} trimestre 2012 (axe des abscisses, en noir).

Graphique 20 : Variation du taux de chômage pendant la crise et taux de chômage début 2012.



Source : Données OCDE, calculs COE.

On peut ainsi observer les résultats des différents pays, au regard de ces deux critères, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (axes en rouge : 44 % d'augmentation du taux de chômage entre le creux d'avant crise et le 1^{er} trimestre 2012 et 8,2 % de taux de chômage au 1^{er} trimestre 2012).

Ces axes en rouge séparent ainsi :

- en bas à gauche, les pays qui font mieux que la moyenne pour les deux critères, avec une hausse du chômage moins forte que dans l'OCDE sur l'ensemble de la période et un niveau de chômage inférieur à la moyenne de l'OCDE au début de l'année 2012 ;
- en haut à gauche, les pays qui ont aujourd'hui un niveau de chômage inférieur à la moyenne, malgré une hausse du chômage plus forte que la moyenne durant la crise ;
- en bas à droite, les pays qui ont un taux de chômage supérieur à la moyenne de l'OCDE même si la hausse du chômage a été moins forte que la moyenne durant la crise ;
- en haut à droite, les pays qui ont connu une hausse du chômage plus importante que la moyenne et qui ont un niveau de chômage supérieur à la moyenne.

Néanmoins, au sein de chacun de ces ensembles, les situations peuvent être très différentes.

En réalité, **un nombre important de pays se trouvent dans une situation intermédiaire relativement peu éloignée des moyennes OCDE**. La France fait partie de ces pays : son niveau de chômage reste supérieur à la moyenne, du fait de la persistance d'un chômage structurel important depuis très longtemps ; en revanche, durant la crise, la hausse du chômage a pu être moindre qu'attendu et inférieure à la moyenne de l'OCDE.

Deux ensembles de pays se distinguent néanmoins nettement :

- d'une part, les pays qui ont obtenus les meilleurs résultats (cercle bleu en bas à droite), parmi lesquels l'Allemagne notamment (parmi les rares pays qui ont vu leur chômage baisser), la Belgique (qui a connu une faible hausse avant de retrouver quasiment son bas niveau d'avant-crise), le Japon ou l'Autriche (qui ont connu de faibles hausses malgré des niveaux très bas) ;
- d'autre part, quatre pays qui ont obtenus des résultats nettement moins bons (cercle bleu en haut à gauche) : l'Estonie, l'Irlande, la Grèce et l'Espagne.

Le taux de chômage est un indicateur insuffisant pour apprécier la situation réelle de l'emploi dans les différents pays. Ces critères doivent être complétés par une analyse plus qualitative des marchés du travail. Dans le cas de l'Allemagne par exemple, les très bons résultats en termes d'évolution de l'emploi et du chômage pendant la crise sont allés de pair avec une certaine précarisation de l'emploi (voir fiche Allemagne). Des formes de précarisation sur le marché du travail sont cependant intervenues dans un grand nombre de pays ; pour autant, elles n'ont pas été accompagnées d'améliorations sur le plan du chômage.

3.2 L'analyse des résultats en matière de chômage et d'emploi doit prendre en compte la diversité des chocs d'activité et de situation démographique.

3.2.1 L'ampleur différenciée selon les pays du choc d'activité n'explique que partiellement les évolutions du chômage pendant la crise.

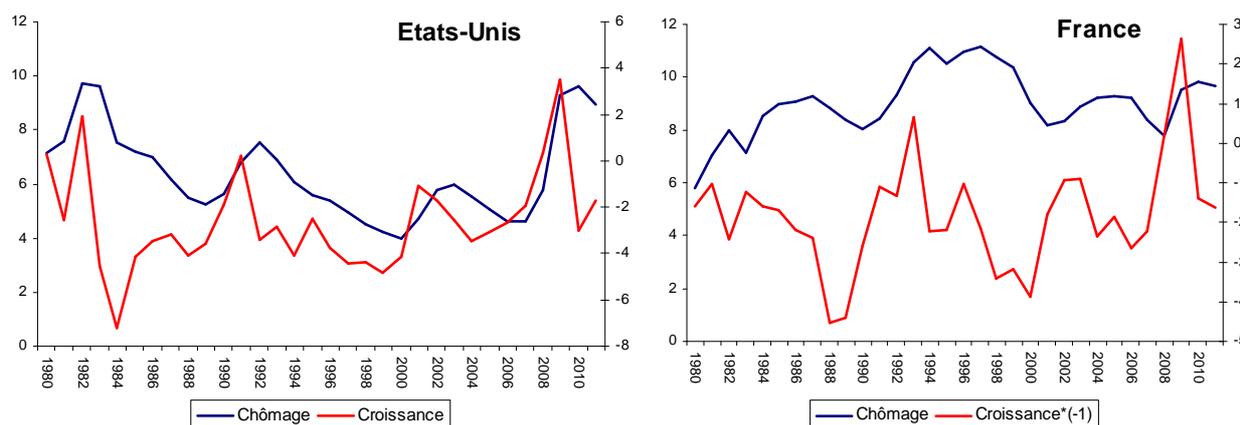
L'importance des chocs d'activité subis est naturellement le premier facteur d'explication des écarts d'ajustement de l'emploi et du chômage durant la crise. Ce lien n'est cependant pas automatique et certains pays, touchés dans des proportions semblables sur le plan de la croissance, ont connu des hausses de chômage d'ampleurs très différentes.

3.2.1.1 A conditions économiques et démographiques inchangées, les évolutions de la croissance déterminent celles du chômage.

La croissance économique résulte de l'évolution de l'emploi, de la durée du travail et de la productivité. Ainsi, à court terme, si on suppose que la productivité et la durée du travail restent stables, l'emploi évolue de la même manière que la croissance et on peut en déduire un lien entre chômage et croissance.

Le graphique 24 met en évidence une relation entre croissance et chômage⁵² sur longue période, avec un effet décalé dans le temps, les évolutions de la croissance précédant celles du chômage. On constate également que la sensibilité du chômage à la croissance s'est renforcée dans le temps aux Etats-Unis (les deux courbes se rapprochant) alors qu'il semble qu'en France le lien croissance-chômage, déjà moins fort, se soit plutôt affaibli : depuis les années 2000, la croissance a connu des évolutions fortes tandis que le chômage n'a que faiblement varié.

Graphique 24 : Evolutions de la croissance et du chômage depuis les années 1980.



Source : OCDE, adaptation COE.

⁵² L'existence d'une relation plus ou moins constante entre l'évolution du chômage et celle de l'activité (connue sous le nom de « loi d'Okun ») a pu être mise en évidence, de manière empirique et sur longue période, même si la relation est fortement dépendante du contexte de l'époque et du pays étudiés (par exemple : aux Etats-Unis, entre 1947 et 1962, une croissance de 3 % est associée à une baisse d'un point du taux de chômage). Chômage : échelle de gauche. Croissance : échelle de droite (NB : pour une meilleure lisibilité, la variable retenue est l'opposé de la croissance, qui évolue dans le même sens que le chômage).

Enfin, l'application de la relation croissance-chômage à la crise en cours n'est pas évidente. La croissance a retrouvé dès la fin de l'année 2009 et pendant l'année 2010 un niveau comparable à celui d'avant-crise, mais le chômage n'a connu qu'une baisse très limitée dans beaucoup de pays développés, voire pas de baisse du tout. Cet affaiblissement, lors de la crise, du lien entre croissance et chômage n'est pas surprenant. D'une part, l'hypothèse de stabilité à court terme de la productivité et de la durée du travail est peu vraisemblable durant la période qui nous intéresse : la crise actuelle a modifié l'organisation productive, avec des conséquences importantes tant en termes de durée du travail que de productivité (voir *infra* en dernière partie). En outre, les variations de l'emploi ne sont identiques à celles du chômage que dans l'hypothèse d'une population active stable. Non seulement tel n'a pas été le cas dans la plupart des pays, mais encore les évolutions ont parfois joué en sens contraire d'un pays à l'autre.

3.2.1.2 Les évolutions du chômage dans la seconde période de la crise (2010-2011) sont davantage en phase avec les évolutions de l'activité qu'en 2008-2009.

Les chocs d'activité ont été d'une ampleur très différente d'un pays à l'autre : dans la première phase de la crise, la croissance cumulée du dernier trimestre de 2007 au troisième de 2009 a été comprise entre -9,7 % en Islande (et jusqu'à -19,7 % pour le cas, exceptionnel, de l'Estonie) et +6 % pour la Pologne. Ces différences sont encore plus grandes sur l'ensemble de la crise, de la fin 2007 au troisième trimestre 2011 : la croissance cumulée est alors comprise entre -9 % en Grèce et +15,8 % en Pologne et l'écart-type est de 7 contre un peu moins de 5 en première période.

Ces écarts participent nécessairement de l'explication des différentiels d'évolution de l'emploi et du chômage. Les trois pays (l'Irlande, l'Islande et l'Estonie) qui ont subi pendant la crise les plus fortes hausses du chômage figurent parmi ceux qui ont enregistré les plus fortes chutes de croissance (autour de -8,5 %).

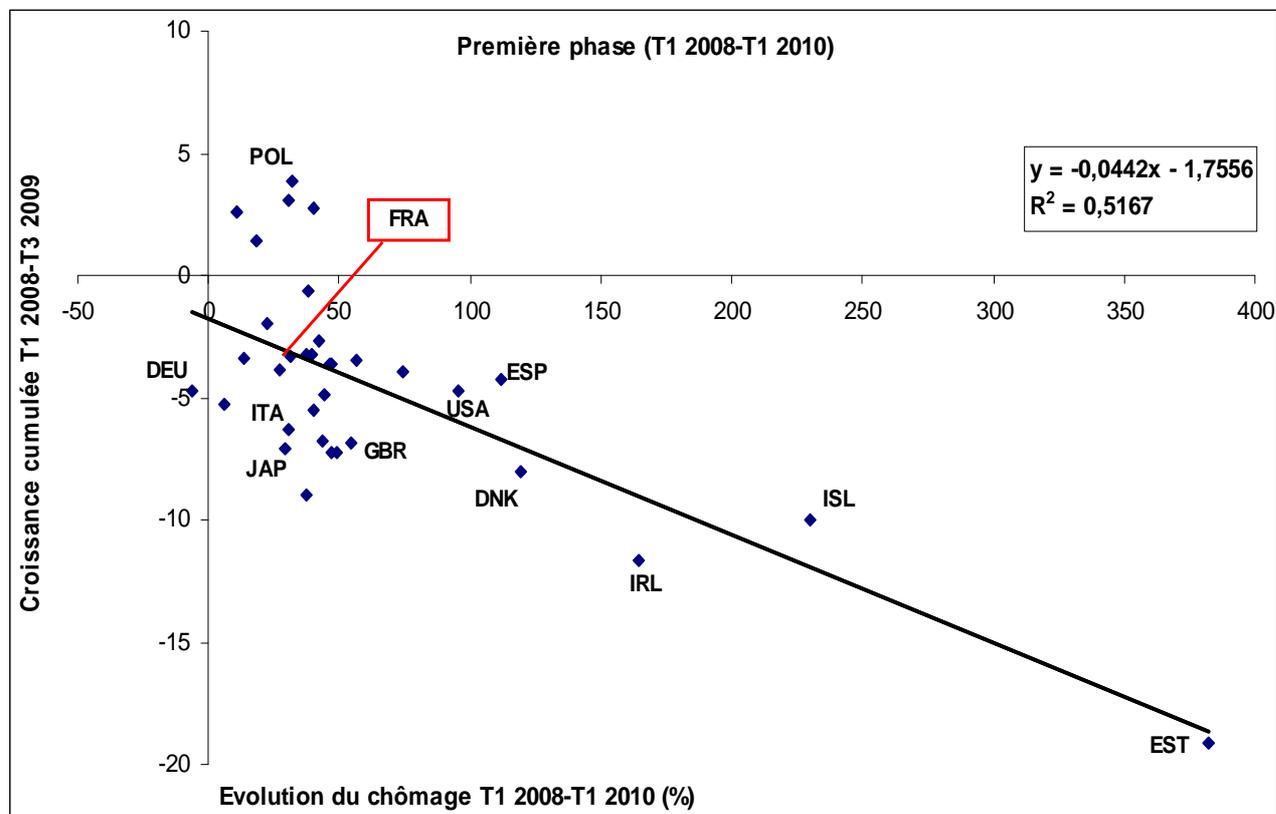
Il n'y a cependant pas de lien systématique entre les deux variables. Par exemple, les résultats de la Pologne sur le front du chômage ne sont que légèrement meilleurs que la moyenne (hausse du chômage de 34 % sur l'ensemble de la crise contre 53 % pour la moyenne des pays de l'OCDE) et comparables à ceux de plusieurs autres pays, alors que la Pologne est, de tous les pays de l'OCDE, celui qui a connu la plus forte croissance pendant la crise. Et si beaucoup de pays qui ont connu des rythmes de croissance comparables ont vu leur chômage baisser sur l'ensemble de la période, certains pays comme l'Italie ou la Norvège, qui ont enregistré des hausses de chômage d'ampleur comparable, ont pourtant eu des rythmes de croissance bien moins soutenus, voire, dans le cas de l'Italie, ont eu sur l'ensemble de la période une croissance négative.

Les évolutions du chômage et de la production mais aussi les politiques menées par les pays ayant fortement varié entre les différentes phases de la crise, il est utile de décomposer l'analyse du lien croissance/chômage selon ces différentes phases. Nous retenons ici une décomposition en deux phases⁵³ correspond à la période de fort ralentissement, s'étendant du début de l'année 2008 au début de l'année 2010, et caractérisée pour la grande majorité des pays par une croissance négative ou très faible et une forte

⁵³ Les bornes choisies pour l'évolution du chômage sont le point le plus bas avant la crise et le pic pour la moyenne des pays de l'OCDE. Pour la croissance cumulée, la période retenue commence deux trimestres avant et se termine deux trimestres après la phase de récession technique, afin de coïncider davantage avec la période de hausse du chômage.

augmentation du chômage. La seconde phase englobe la période de début de reprise de l'année 2010 et le nouveau ralentissement de 2011. On constate alors que le lien croissance-chômage est plus faible pour la première phase (graphique 25) que pour la seconde (graphique 26).

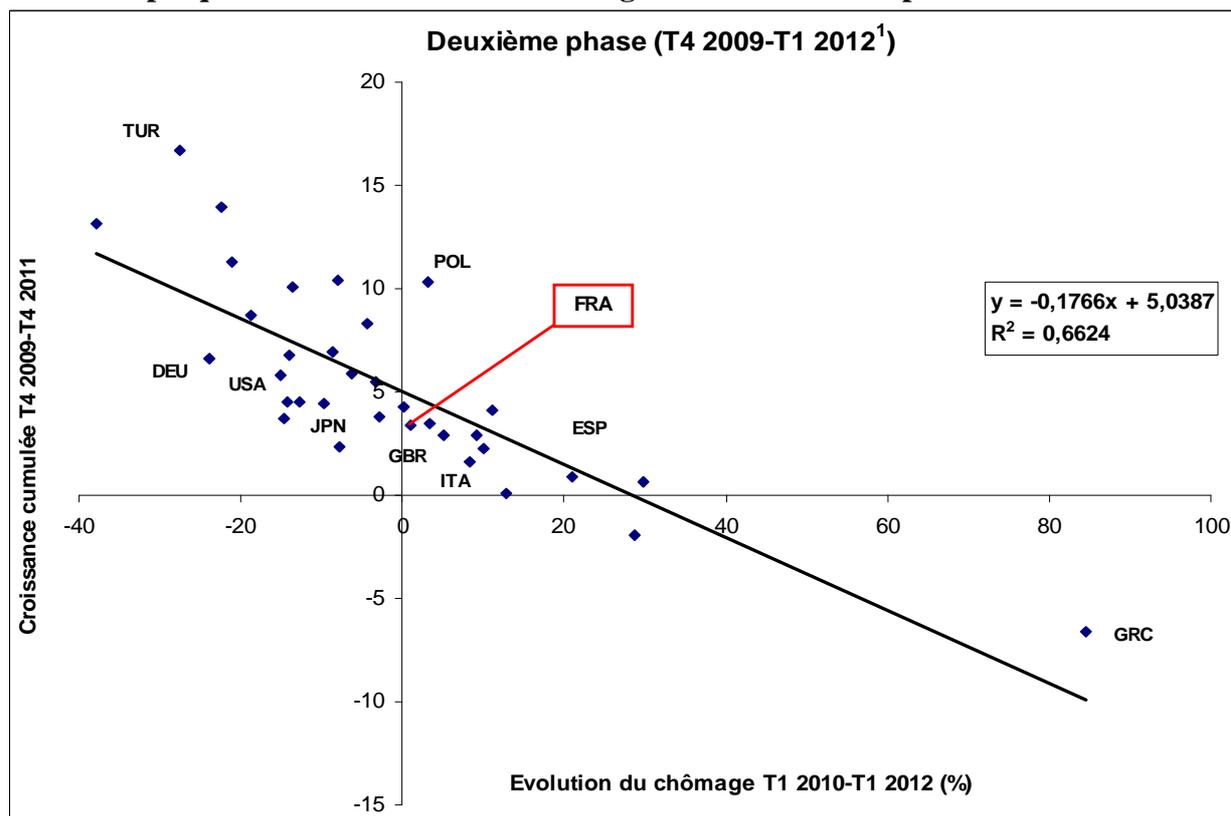
Graphique 25 : Lien croissance chômage dans la première phase de la crise



Source : données OCDE, calculs COE. Champ : OCDE.

Au cours de la première phase, mis à part l'Estonie, l'Islande et l'Irlande qui ont été les plus durement touchées tant sur le plan du chômage que sur celui de la croissance et pour lesquelles la corrélation est donc très forte, la plupart des pays se concentrent dans une zone délimitée par une hausse de chômage allant de 0 à +50 % et une croissance cumulée comprise entre -9 et +4 %, sans que l'on puisse déceler de corrélation forte entre les deux variables pour les pays situés dans cette zone.

Graphique 26 : Lien croissance chômage dans la deuxième phase de la crise



Source : données OCDE. Calculs : COE.

Champ : OCDE ; pour certains pays, le dernier trimestre connu est T4 2011, pour la Grèce, la croissance cumulée est mesurée jusqu'au T1 2011.

¹ Le premier trimestre 2012 est la moyenne des mois de janvier et février.

La corrélation semble plus forte dans la seconde phase de la crise. Les évolutions du chômage en 2010-2011 sont ainsi davantage en phase avec les évolutions de l'activité qu'en 2008-2009. Lorsqu'on regarde les variations de l'emploi et non plus celles du chômage, il apparaît d'ailleurs de manière beaucoup plus nette que le lien entre les évolutions de l'activité et celles du marché du travail est plus fort en seconde phase de la crise (voir *infra* partie 3.2.2.3).

On peut mentionner à ce stade au moins trois hypothèses, non exclusives voire complémentaires, pour expliquer le lien plus fort dans la deuxième phase de la crise entre les évolutions de la croissance et celles du marché du travail :

- **l'ampleur exceptionnelle des chocs d'activité** a pu bouleverser les mécanismes économiques liant le chômage et l'emploi à la croissance au cours de la première phase de la crise. A l'inverse, ces mécanismes ont certainement fonctionné de manière relativement prévisible durant la seconde phase ;
- la moindre corrélation entre activité et emploi en première phase peut s'expliquer par **des stratégies de rétention de main-d'œuvre dans les entreprises et par des politiques publiques en faveur de l'emploi plus actives qu'en seconde phase**. Cela a contribué à une hausse du chômage moins forte qu'attendue, mais très variable selon les pays, qui se vérifie d'ailleurs simplement sur le graphique 25 : la relation moyenne pour l'ensemble des pays entre le chômage et l'activité est telle qu'une croissance négative sur la période suffisait à stabiliser le chômage. A l'inverse, en seconde phase, il semble que l'on soit revenu à une relation plus classique (plus forte corrélation mais aussi niveau plus conforme aux relations antérieures entre taux de croissance et évolution du chômage) ;

- enfin, **le choc d'activité, même d'ampleur comparable, a pu avoir une nature différente selon les pays, surtout en première phase** : choc très concentré sur quelques secteurs durablement affectés, choc de demande plus diffus dans l'économie et temporaire, choc accentuant des difficultés structurelles préexistantes...

3.2.1.3 *La crise a eu des effets différents selon la structure économique des pays, notamment selon leurs modèles de croissance.*

Comme mentionné *supra*, la relation activité-chômage a été assez faible durant la première phase de la crise. Mis à part les pays les plus touchés par la crise (pays dans lesquels le chômage a augmenté de 100 % ou plus entre le début 2008 et le début 2010), la plupart des pays ont vu leurs taux de chômage augmenter dans des proportions comprises entre 10 et 50 %, alors qu'on aurait pu s'attendre à un éventail de hausses du chômage encore plus large étant donné la grande disparité des chocs d'activité (entre -7 et +6 %).

En revanche, la relation entre chômage et croissance est plus nette pour les pays qui ont connu les plus fortes hausses de chômage : l'Espagne, où la hausse du chômage est cependant allée bien au-delà du choc d'activité, les Etats-Unis, le Danemark, l'Irlande, l'Islande et l'Estonie. Ces pays ont également subi des chocs d'activité plus forts que la moyenne, compris entre -4 et -20 %. L'ampleur de ces chocs peut s'expliquer, pour la plupart d'entre eux, par les modèles de croissance sur lesquels reposaient leurs économies avant la crise.

La crise de 2007/2008 a en effet eu une dimension sectorielle forte, puisqu'elle s'est concentrée, au départ et parfois de façon massive, sur les secteurs de la finance et de l'immobilier/construction. Ainsi, les pays dans lesquels ces secteurs avaient en 2007 un poids majeur dans l'économie ont été particulièrement touchés par la crise.

Il s'agit en premier lieu des pays qui avaient bâti leur croissance des années précédant la crise sur l'expansion du secteur immobilier, comme l'Espagne ou les Etats-Unis, mais également l'Irlande, où les prises de risque des banques se sont largement portées sur ce secteur.

Il s'agit également des pays dans lesquels le secteur bancaire a connu une forte croissance dans les années précédant la crise comme l'Islande et l'Irlande. On trouve dans la plupart de ces pays un secteur financier très développé ou en forte expansion avant la crise, soutenant la formation d'une bulle immobilière. C'est le cas de l'Estonie.

Les pays qui ont été le plus durement touchés lors de la première phase de la crise sur le plan de l'emploi sont donc ceux dans lesquels la crise a fortement affecté l'une des branches principales de l'économie. Dans ce cas, il est logique que la corrélation soit forte entre choc de l'activité et effets sur le chômage et l'emploi car lorsque l'un des secteurs les plus importants de l'économie d'un pays se trouve directement touché, les conséquences sont à la fois des destructions d'emploi immédiates dans le secteur et une perte nette de la part de l'activité liée à ce secteur. L'effet sur l'activité est à la fois massif, concentré et durable, ce qui n'incite évidemment pas à des stratégies de rétention de main-d'œuvre de la part des entreprises, d'où un effet important sur l'emploi.

L'effet du degré d'internationalisation de l'économie sur l'évolution du taux de chômage est ambigu. Les économies les plus ouvertes n'ont pas nécessairement beaucoup souffert de la crise (la Belgique par exemple), l'internationalisation de l'économie ayant même pu

constituer un soutien important à l'activité, notamment dans la période de début de reprise. Le cas du Danemark est intéressant. Le pays a été fortement frappé par la crise, sur le plan de l'activité, essentiellement en raison de son caractère très ouvert vers l'extérieur. Le Danemark est en effet un petit pays dont l'économie dépend pour une grande partie de ses exportations, qui représentent 50 % du PIB. Cette caractéristique rend le pays très dépendant de la conjoncture économique mondiale (même si d'autres facteurs ont pu jouer pour expliquer l'importance du choc d'activité subi par le Danemark, notamment le caractère très financiarisé de son économie). Toutefois, la forte hausse du chômage qu'a provoquée la crise au Danemark s'explique avant tout par la grande flexibilité de son marché du travail et donc par la sensibilité forte de l'emploi à la croissance. Ainsi, d'autres pays dont l'économie est également très tournée vers l'extérieur, comme l'Allemagne, ont connu des contractions importantes de leur PIB sans que cela n'entraîne de hausse importante du chômage. L'analyse de la crise comme un choc de demande extérieure seulement temporaire a pu, dans ces pays, favoriser des comportements de rétention d'emploi.

Dans la seconde phase de la crise, il semble que les moins bons résultats, tant en termes de choc de croissance qu'en termes d'emploi et de chômage, soient davantage révélateurs de faiblesses structurelles de l'économie et de déséquilibres profonds. Les pays dont l'économie a le moins rebondi – voire a continué à plonger – pendant la deuxième phase de la crise sont pour la plupart des pays dont l'économie était déjà fragile avant la crise, du fait d'une conjonction de facteurs : finances publiques dégradées, fort endettement des ménages et des entreprises, faible productivité. Il s'agit de l'Espagne et du Portugal, mais surtout de la Grèce, où les déséquilibres structurels accrus par un endettement public important ont conduit à partir de 2010 à une crise des finances publiques sans précédent en Europe.

3.2.2 *Si les évolutions de la population active (qui se font selon les pays dans des sens opposés) sont neutres pour l'emploi, elles ont néanmoins affecté les variations du chômage.*

Outre la variation de l'activité économique, un deuxième facteur explicatif des différences de résultats pendant la crise en termes de chômage tient aux évolutions de la population active. Ces évolutions ont des conséquences sur le taux de chômage, qui peuvent être purement statistiques ou affecter le niveau réel du chômage. La population active peut varier sous le coup de deux effets : un effet démographique et un effet de flexion.

3.2.2.1 *Les pays dans lesquels la population en âge de travailler diminue par rapport à la population totale (Allemagne, Japon) ont eu, toutes choses égales par ailleurs, un « avantage » pendant la crise en termes de chômage.*

Les situations démographiques des différents pays ne sont pas neutres au regard de leurs résultats en matière d'évolution du chômage. En effet, les variations démographiques se répercutent, lorsqu'elles sont durables, sur la taille de la population active. A court-moyen terme, une diminution de la population emporte des effets positifs sur le chômage: l'activité productive doit être assumée par un nombre déclinant de personnes, ce qui provoque une hausse de la demande de travail des entreprises proportionnellement à l'offre de travail émanant des salariés, et donc est associé à une diminution du chômage. Les personnes trouvent de plus en plus facilement à s'employer. A l'inverse, les pays dans lesquels la

démographie est en expansion sont confrontés à court-moyen terme à une tendance mécanique à la hausse du chômage.

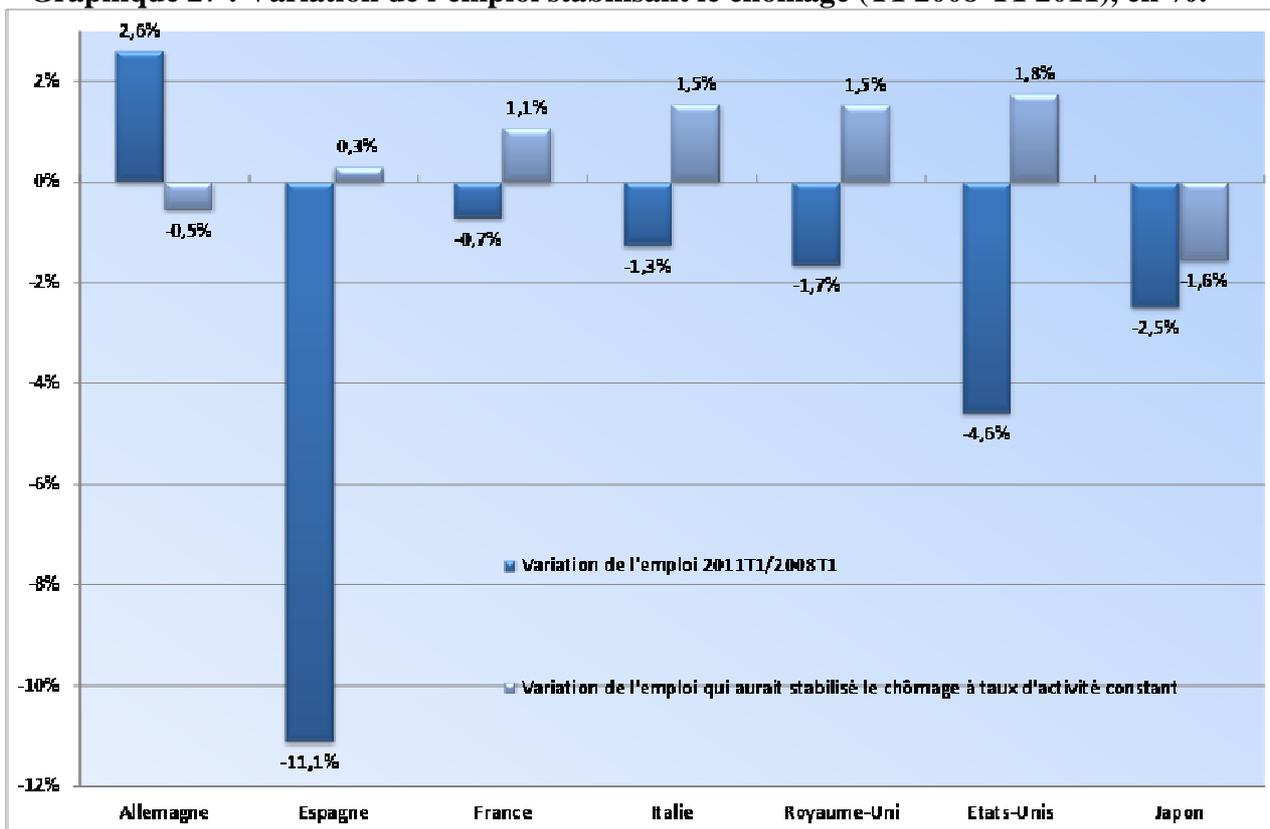
En Allemagne, la population active a diminué de 0,4 % entre les deuxièmes trimestres 2008 et 2010 (la baisse de la population en âge de travailler a même été de 0,8 % sur la période, mais cet effet a été en partie compensé par une augmentation des taux d'activité)⁵⁴. Le déclin démographique a concerné les classes d'âge actif les plus jeunes : entre 15 et 54 ans, tandis que les plus de 55 ans ont connu une augmentation de leur nombre, dont l'effet a été renforcé par la hausse de leur taux d'activité. A titre de comparaison, la France a vu sur cette même période sa population active augmenter d'environ 400 000 personnes, soit 1,5 %, dont 1,1 point en raison de l'évolution démographique.

Les facteurs démographiques doivent donc être pris en compte dans l'analyse des évolutions des taux de chômage et dans la comparaison entre pays. L'OFCE⁵⁵ a calculé pour sept pays le taux de variation de l'emploi permettant de stabiliser le chômage entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2011, avec l'hypothèse de taux d'activité constants sur la période. Cela signifie que le taux de variation de l'emploi mesuré fait abstraction de l'effet des comportements d'activité ; il ne prend en compte que le facteur démographique. Il en ressort de forts écarts entre les pays sur le plan de la variation d'emploi nécessaire pour stabiliser le chômage (graphique 27). Dans les pays à la démographie déclinante (Allemagne et Japon), en raison de la baisse de la population en âge de travailler, même une réduction du volume d'emplois pouvait suffire pour stabiliser le chômage sur la période considérée : à taux d'activité inchangés, une réduction de 1,6 % du volume d'emplois au Japon et de 0,5 % en Allemagne auraient permis une stabilisation du chômage. La situation est très différente dans les pays où la population s'accroît, puisqu'à taux d'activité inchangés, une hausse du volume d'emplois est nécessaire pour stabiliser le chômage : de 1,8 % aux Etats-Unis, 1,5 % au Royaume-Uni et en Italie et 1,1 % en France.

⁵⁴ Cochard M., Cornilleau G., Heyer E. (2010), « Les marchés du travail dans la crise », *Economie et Statistique*, n°438-440. Résultats mis à jour pour l'audition du 17 janvier 2012 au COE.

⁵⁵ *Ibid.*

Graphique 27 : Variation de l'emploi stabilisant le chômage (T1 2008-T1 2011), en %.



Source : Audition de l'OFCE au COE le 17 janvier 2012 ; données Eurostat, LFS (pays européens), Bureau of Labor Statistics (USA) ; Statistics of Japan (Japan).

Le facteur démographique a donc joué sur l'évolution du chômage dans des sens différents selon les pays pendant la crise. En outre, les évolutions du taux d'activité ont pu amplifier ou limiter l'effet des évolutions démographiques.

3.2.2.2 Les situations entre pays sont très contrastées au regard de l'importance des phénomènes de retraits du marché du travail et de l'évolution des taux d'activité.

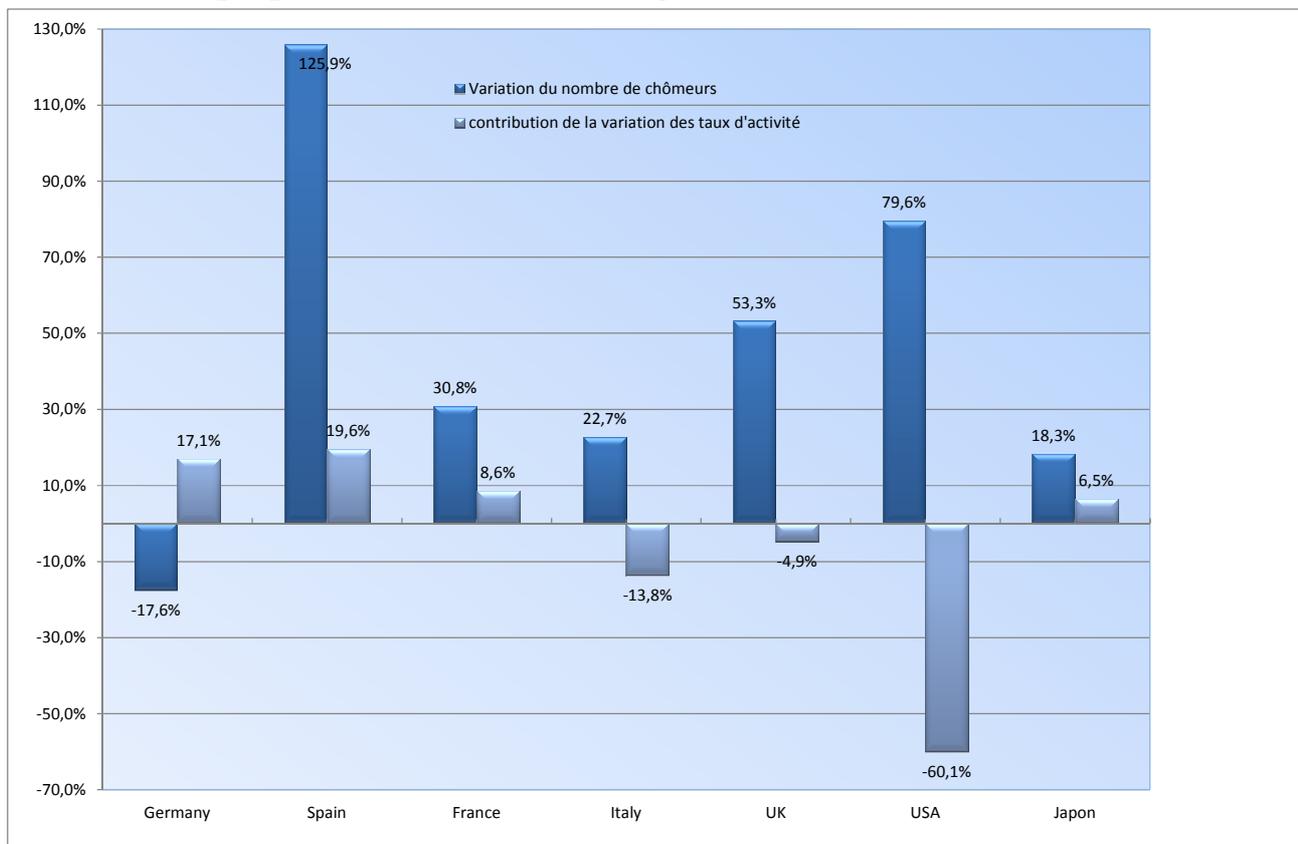
Outre les évolutions démographiques, la taille de la population active a été, dans de nombreux pays, affectée par la modification des comportements d'activité. Deux effets doivent être distingués : d'une part, un effet dit de « flexion », qui est propre aux périodes de crise et qui se caractérise par des transferts des personnes actives sans emploi de la catégorie des chômeurs vers celle des inactifs, et d'autre part un effet plus structurel d'évolution des taux d'activité, influencé par les politiques de l'emploi et la hausse de l'activité des femmes. Ces deux effets ayant plutôt joué en sens inverse pendant la crise, il en résulte là encore une source d'écart entre les pays concernant leurs résultats en termes d'évolution du chômage pendant la crise.

Certains pays ont connu pendant la crise un fort effet de flexion : en réaction à l'augmentation du chômage, une partie des chômeurs choisissent de se retirer du marché du travail, et passent dans la catégorie des « inactifs ». Ces comportements de retrait du marché du travail ont un effet statistique positif sur le taux de chômage. Des pays comme les Etats-Unis ou l'Italie, et dans une moindre mesure le Royaume-Uni, ont enregistré une baisse significative de leurs taux d'activité (graphique 28).

A l'inverse, un autre groupe de pays a vu son taux d'activité augmenter pendant la crise. Il s'agit notamment de l'Espagne, de l'Allemagne et de la **France**. Cette hausse d'activité est essentiellement portée par les femmes et les travailleurs seniors. En France, le taux d'activité des femmes a augmenté de 1,2 % entre les premiers trimestres 2001 et 2008, mais de près de 16 % pour les femmes de 55 à 59 ans et de près de 12 % pour les femmes de 60 à 64 ans. La hausse du taux d'activité des hommes a été moins forte : 0,3 au total, mais 17 % pour les 55-59 ans et 7,5 % pour les 60-64 ans. La hausse des taux d'activité a été un peu plus forte en Allemagne, et fortement tirée par la classe d'âge 60-64 ans, où les taux ont augmenté de 34 % pour les femmes et 21 % pour les hommes. Enfin, en Espagne, la hausse globale des taux d'activité tient uniquement à la hausse de l'activité féminine, le taux d'activité des hommes ayant chuté pendant la crise⁵⁶.

Ces évolutions de sens contraire des taux d'activité selon les pays sont également un facteur d'explication des différences d'ajustements du marché du travail. La contribution de la variation des taux d'activité à la variation du chômage est très forte dans certains pays (graphique 28). Elle a permis de limiter la hausse du chômage aux Etats-Unis, en Italie et au Royaume-Uni ; elle a amplifié la hausse du chômage en Espagne, en France et au Japon et a ralenti la baisse du nombre de chômeurs en Allemagne. **En France, sur les 30 % de hausse du chômage pendant la crise, 8 points seraient ainsi imputables à la hausse des taux d'activité**, contre près de 20 points en Espagne sur les 126 % de hausse. **En Allemagne, la baisse du chômage aurait été deux fois plus prononcée (de l'ordre de 35 %) si les taux d'activité n'avaient pas augmenté.** A l'inverse, la hausse du chômage en Italie aurait été de 36 % (contre 22 %) et aux Etats-Unis de 140 % (contre 80 %) en l'absence d'effet de flexion.

Graphique 28 : Variation du chômage et contribution des taux d'activité.



Source : audition de l'OFCE au COE le 17 janvier 2012 ; données Eurostat, LFS (pays européens), Bureau of Labor Statistics (USA) ; Statistics of Japan (Japan).

⁵⁶ Données Eurostat pour la période du premier trimestre 2008 au premier trimestre 2011.

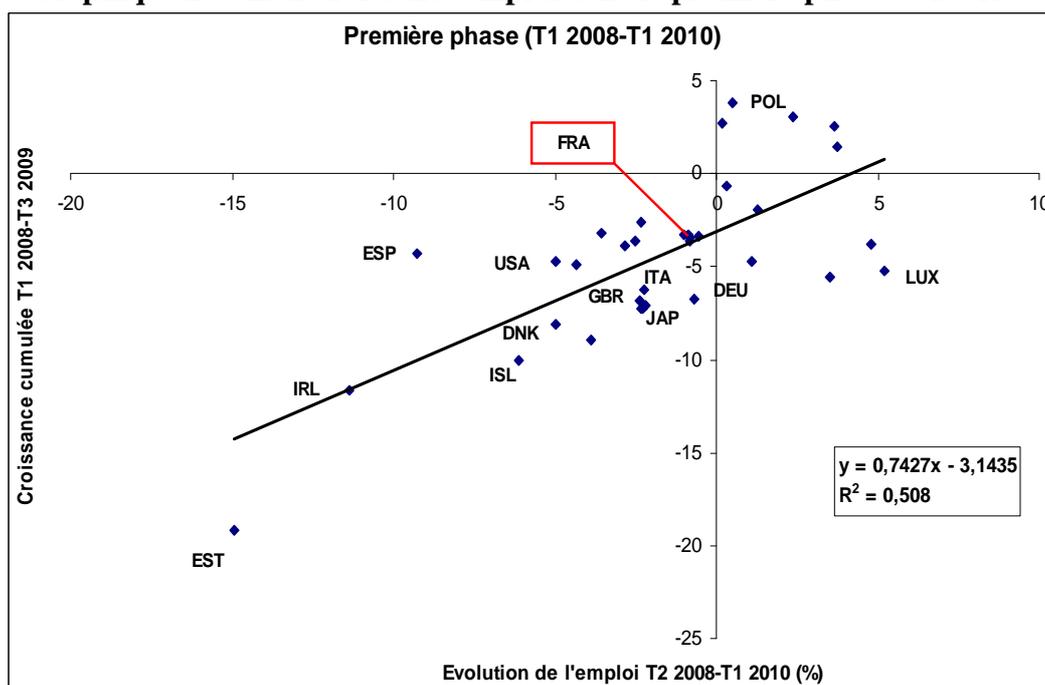
3.2.2.3 *En raison de l'influence sur le taux de chômage des variations de la population active, la variable emploi est un meilleur indicateur de la réaction des marchés du travail des différents pays durant la crise.*

Les variations de la population active influencent donc dans une certaine mesure les résultats en matière de chômage. Il apparaît que **la France a vu son taux de chômage doubler affecté par les variations de la population active pendant la crise : en raison d'une part de la hausse de la population en âge de travailler et d'autre part de celle du taux d'activité**. En comparaison, l'Allemagne a également vu son taux d'activité augmenter, mais cela a été plus que compensé par une baisse de la population en âge de travailler. L'inverse s'est produit aux Etats-Unis : la hausse de la population en âge de travailler a été compensée par la baisse du taux d'activité.

L'évolution du taux de chômage n'étant pas nette des facteurs démographiques et des comportements d'activité, le volume d'emplois créés ou détruits au cours de la crise semble constituer un meilleur indicateur de la plus ou moins bonne résistance du marché du travail. On constate d'ailleurs que **la croissance est davantage corrélée avec l'emploi qu'avec le chômage**.

Lors de la première phase de la crise, le fait de prendre comme indicateur le chômage ou l'emploi semble assez neutre : le lien avec la croissance n'est pas plus net dans un cas que dans l'autre. Les positions respectives des différents pays sont d'ailleurs très similaires d'un graphique à l'autre. Dans les deux cas (graphique 25 et graphique 29), les pays qui se trouvent en-dessous de la droite sont les pays qui ont obtenus les meilleurs résultats en termes de chômage et d'emploi, non pas dans l'absolu, mais relativement à l'ampleur du choc de croissance qu'ils ont subi. Or, que l'on regarde l'emploi ou le chômage, on voit que le Danemark, le Royaume-Uni, le Japon, l'Italie et l'Allemagne s'en sont mieux sortis que la moyenne des pays relativement à l'ampleur des chocs subis. La France se situe pour sa part dans la moyenne durant cette première phase de la crise, tandis que les Etats-Unis, l'Espagne ou la Pologne ont eu des performances relatives moins bonnes que la moyenne.

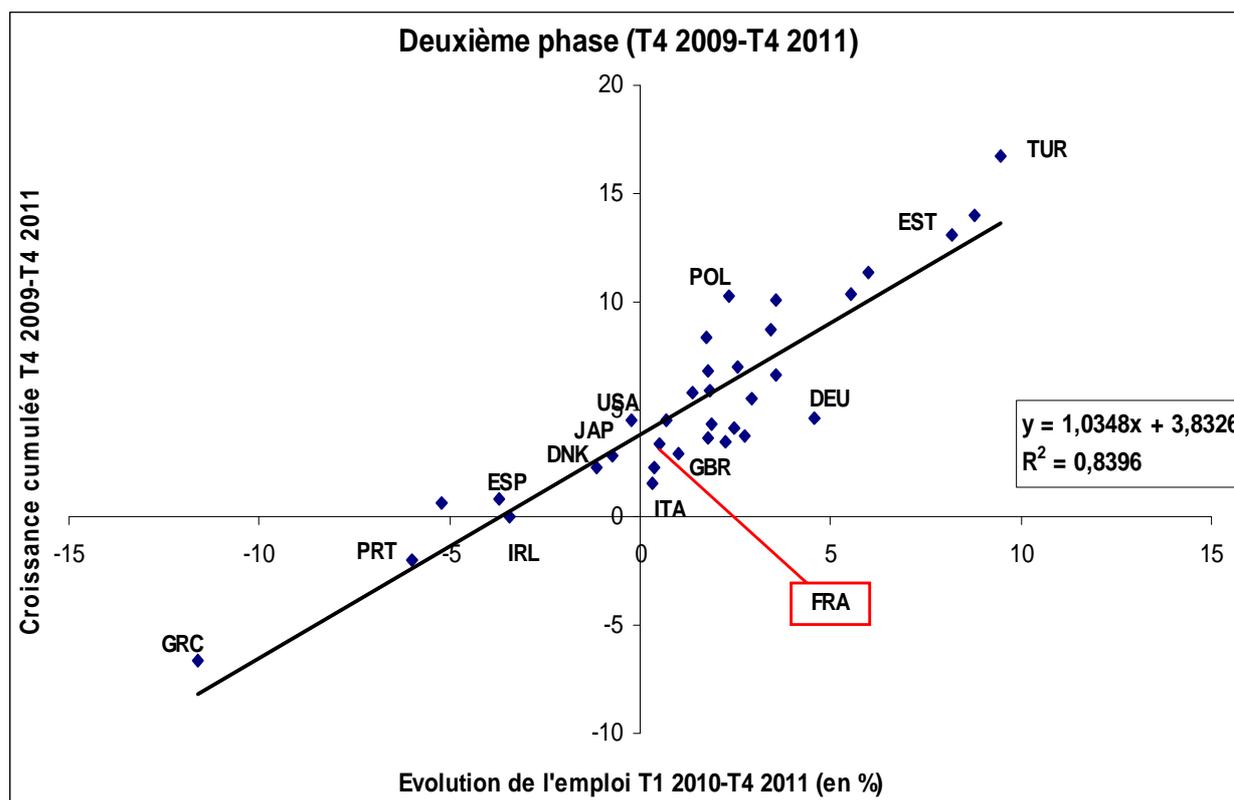
Graphique 29 : Lien croissance emploi dans la première phase de la crise.



Source : données OCDE, calculs COE. Champ : OCDE.

En revanche, durant la seconde phase de la crise (graphique 30), la relation entre l'évolution de l'emploi et la croissance est plus nette que ne l'est celle du chômage et de la croissance (graphique 26). Le fait que la corrélation soit plus forte entre l'emploi et la croissance qu'entre le chômage et la croissance s'explique par les effets de population active qui sont pris en compte dans le taux de chômage et qui peuvent influencer ses variations au-delà des seules variations de la croissance. Les variations de l'emploi constituent un indicateur plus direct des réactions du marché du travail face à la crise.

Graphique 30 : Lien croissance emploi dans la seconde phase de la crise.



Source : données OCDE, calculs COE

Champ : OCDE ; pour la Grèce, les données sur la croissance ne sont connues que jusqu'au T1 2011.

Ainsi, on voit que les positions relatives des pays ne sont pas les mêmes durant la seconde phase de la crise si on regarde l'évolution de l'emploi ou celle du chômage. En particulier, le marché du travail des pays dans lesquels la population active a chuté sur la période considérée (les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon) a moins bien réagi relativement au choc subi en termes d'emploi qu'en termes de chômage : on voit que ces pays, qui se trouvaient nettement en-dessous de la droite dans le graphique 26 s'en sont fortement rapprochés (Allemagne) ou sont passés de l'autre côté (Etats-Unis, Japon). Autrement dit, en prenant le chômage comme indicateur de la réaction du marché du travail, ces pays avaient mieux réussi que la moyenne des pays relativement aux chocs d'activité subis. Mais en prenant l'emploi comme indicateur, ces pays sont désormais dans la moyenne des autres pays, voire en-dessous pour le Japon et les Etats-Unis.

3.2.3 Enfin, des facteurs d'ordre statistique ont pu modifier l'incidence de l'emploi et des taux d'activité sur le chômage.

Des facteurs d'ordre purement statistique peuvent avoir accentué ou à l'inverse atténué les évolutions du chômage au regard de celles de l'emploi depuis 2008.

En Allemagne, la réforme Hartz est à l'origine d'un « effet statistique » qui aurait contribué à limiter la hausse du taux de chômage pendant la crise. Un des axes de la réforme prévoyait en effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, les personnes âgées de plus de 59 ans ayant recherché un emploi sans succès durant au moins un an, ainsi que les personnes poursuivant des efforts de réintégration du marché du travail *via* des formations continues, ne soient plus comptabilisées comme chômeurs (voir fiche pays Allemagne). La mesure nationale du taux de chômage, établie à partir de données administratives, aurait de ce fait mécaniquement diminué de 0,6 point⁵⁷. Bien qu'il soit plus délicat d'estimer aussi précisément l'impact de ces modifications administratives sur le taux de chômage au sens du BIT, il est probable qu'elles ont également contribué à le réduire mécaniquement. Les personnes âgées de plus de 59 ans en situation de chômage de longue durée et les personnes cherchant à se réintégrer sur le marché du travail *via* des formations continues sont en effet, depuis le 1^{er} janvier 2009, plus susceptibles de ne pas répondre à la condition « être en recherche active d'emploi », nécessaire pour être considéré comme chômeur au sens du BIT⁵⁸.

A l'inverse, en France, le remplacement du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) par le Revenu de Solidarité Active (RSA) à compter du 1^{er} juin 2009 a été accompagné d'un renforcement des incitations à s'inscrire à Pôle Emploi. Par ailleurs, la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi (DRE), dispositif qui permettait à certains seniors de percevoir une allocation chômage sans rechercher d'emploi, a conduit à comptabiliser les personnes se trouvant dans cette situation comme demandeurs d'emploi. Ces modifications administratives ont clairement eu un impact significatif à la hausse sur les statistiques de demandeurs d'emploi, au sens de Pôle emploi (pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines de milliers sur l'ensemble de la période). Appréhender l'impact de ces changements sur le taux de chômage au sens du BIT est plus délicat. Concernant la DRE, il est possible que sa suppression progressive ait eu un impact à la hausse sur le chômage BIT. Etant considérés administrativement comme chômeurs et n'étant plus dispensés de recherche active d'emploi, les ex-bénéficiaires potentiels de la DRE sont en effet plus susceptibles de répondre à la condition « être en recherche active d'emploi ». S'agissant en revanche des bénéficiaires du RSA, l'impact sur le taux de chômage au sens du BIT est probablement moins net puisque de nombreux bénéficiaires du RMI pouvaient déjà se déclarer en recherche active d'emploi.

D'autres facteurs peuvent également entrer en jeu. En particulier, les prestations d'invalidité, notamment dans les pays nordiques et anglo-saxons, peuvent avoir des effets sur la mesure statistique du chômage. Dans les pays affichant de bons résultats en termes de chômage comme la Norvège et les Pays-Bas ou encore la Suède et la Finlande, la proportion de bénéficiaires de prestations d'invalidité était supérieure à 8 % de la population des 20-64 ans en 2007, contre 5,8 % en moyenne dans l'OCDE⁵⁹. De nombreux pays, notamment les pays

⁵⁷ Ziemann V. (2010), *Qu'est-ce qui explique la résistance de l'emploi en Allemagne ?*, Direction générale du Trésor, Trésor-Eco n°79.

⁵⁸ Un chômeur au sens du BIT est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant la semaine de référence ; être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ; avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

⁵⁹ OCDE (2009), Forum à Haut Niveau, Stockholm : *Maladie, invalidité et travail, Garder le cap dans un contexte de ralentissement de l'activité économique*, Document de Base.

anglo-saxons, ont également connu une augmentation sensible du nombre de bénéficiaires des prestations d'invalidité depuis les années 1990. Cette augmentation a par ailleurs souvent coïncidé avec une baisse du nombre des bénéficiaires d'allocations de chômage (voir fiches pays Etats-Unis et Royaume-Uni). Une substitution existerait entre les régimes de prestations sociales, facilitée par des politiques d'activation durcissant les conditions d'éligibilité aux allocations chômage (obligation de recherche d'emploi, etc.) sans en faire de même pour les pensions d'invalidité⁶⁰. Dans la plupart des pays, la probabilité de retourner en emploi après être entré en régime d'invalidité est quasiment nulle.

3.3 L'approche par « modèle » (modèles sociaux ou pratiques de relations sociales) n'offre qu'une explication partielle des performances des différents pays pendant la crise.

3.3.1 La crise tend à faire évoluer la perception des principaux modèles de politique de l'emploi au profit du modèle « continental ».

Les différents « modèles sociaux » définissent le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques sociales, y compris les politiques de l'emploi. Il existe plusieurs classifications de ces modèles, mais la plus fréquemment utilisée est celle d'Esping-Andersen qui distingue trois régimes de protection sociale en fonction de la place qu'ils accordent à l'Etat, au marché et à la famille. On peut utiliser cette classification pour caractériser différents types de politiques de l'emploi. Le régime dit « libéral », qui se fonde sur les principes de responsabilité individuelle et de régulation par le marché, caractérise les pays anglo-saxons. En termes de politique de l'emploi, ce régime implique un faible niveau de dépenses, des allocations chômage faibles et financées par l'impôt et une prédominance des mesures visant le retour à l'emploi. Le régime « social-démocrate », appliqué dans les pays nordiques, est marqué par l'universalisme et la recherche d'égalité. Les systèmes d'indemnisation du chômage sont généreux et les politiques actives de l'emploi développées. Le régime « corporatiste » caractérise certains pays d'Europe continentale (notamment l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique) et les pays méditerranéens, quoiqu'avec des distinctions entre ces deux groupes. L'organisation de la protection sociale repose sur une logique assurantielle et une part importante de son financement est assurée par les cotisations sociales. Les dépenses pour l'emploi sont élevées. L'ensemble méditerranéen est parfois traité par certains auteurs comme un modèle à part entière⁶¹. La forte augmentation du chômage qui s'est produite pendant la crise dans ces pays (à l'exception de l'Italie) semble confirmer leur appartenance *de facto* à un modèle autonome.

Avant la crise, les modèles libéral et social-démocrate avaient le plus souvent les faveurs des responsables politiques et des organisations internationales. Les pays nordiques et anglo-saxons étaient en effet considérés comme les plus performants tant sur le plan économique que sur celui de l'emploi. En outre, beaucoup considéraient que le modèle social corporatiste aurait été responsable des mauvais résultats de la zone euro en matière de croissance et de chômage. En termes de recommandations politiques, cela s'est traduit par la promotion par le FMI d'un objectif de flexibilisation des marchés du travail, directement inspiré du régime

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Voir les travaux de Hall et Soskice (2001), Amable (2003), Lallement (2011).

libéral, tandis que la Commission européenne revendique une inspiration plus "nordique" et insiste sur le concept de flexicurité.

La crise a remis en cause la prédominance des modèles nordique et anglo-saxon. Plusieurs pays relevant du modèle continental semblent avoir mieux résisté sur le plan de l'emploi et cela a été ressenti d'autant plus fortement que certains pays emblématiques des modèles anglo-saxon et nordique, comme les Etats-Unis et le Danemark, ont connu d'importantes hausses du chômage.

L'attention a été focalisée sur les résultats allemands. Le chômage a ainsi reculé en Allemagne de plus de 20 % sur la durée de la crise (du 3^e trimestre 2008, point bas avant crise, au début 2012). Les facteurs de la réussite allemande ont déjà été largement étudiés : un large recours à la flexibilité interne sous diverses formes, une démographie déclinante, un renforcement avant la crise de la profitabilité et de la compétitivité des entreprises mais aussi un recours accru aux formes d'emploi flexibles. Cette réussite tient également à des facteurs plus structurels comme la bonne spécialisation sectorielle des industries allemandes, l'efficacité du dialogue social (notamment la culture de recherche du compromis entre les partenaires sociaux) ou encore le haut niveau de qualification de la population et l'importance de l'apprentissage. L'une des clés du « modèle allemand » réside dans le succès de ses PME, qui sont largement à l'origine du dynamisme économique de la dernière décennie tout comme de la vigoureuse reprise de 2010 (+ 3,7 %) et 2011 (+ 3 %). Un quart des PME allemandes sont en effet internationalisées, réalisant près de 60% de leur chiffre d'affaires à l'export. Elles jouent également un rôle moteur dans l'investissement, la recherche et développement et dans la formation. Leurs produits jouissent d'une réputation mondiale dans des secteurs soumis à une concurrence internationale intense, comme l'automobile, l'électronique, la chimie ou la construction mécanique.

Mais des pays comme l'Autriche et la Belgique comptent également parmi les pays les moins fortement affectés par la crise sur le plan du chômage : celui-ci n'a progressé que de 4 % en Belgique et de 6 % en Autriche entre le début 2008 et le début 2012. Les Pays-Bas, qui sont selon les classifications considérés comme relevant du modèle continental ou apparentés au modèle nordique, ont connu une augmentation plus forte du chômage, de 61 %, mais leur taux de chômage reste inférieur à 5 %. Les facteurs de la résistance du marché du travail autrichien pendant la crise sont globalement les mêmes que pour le cas allemand : une forte réduction du volume d'heures travaillées, une population active en déclin, une industrie exportatrice qui a largement profité de la reprise à partir de 2010.

A l'inverse, la crise a fait ressortir les fragilités de certains pays tels que les Etats-Unis et le Danemark, remettant ainsi en question la supériorité jusque-là affirmée des marchés du travail flexibles. La flexibilité est en effet une composante à la fois du modèle libéral et du modèle nordique dans lequel elle est associée à un niveau élevé de protection sociale et à des politiques actives du marché du travail développées, ces trois éléments formant la base de la flexicurité.

Le Danemark était quasiment en situation de plein emploi avant la récession, avec un taux de chômage de 3,2 % mi-2008. Ce pays, qui se caractérise par une économie très ouverte et une forte tradition de dialogue social, a mis en place depuis 1994 une politique de l'emploi reposant sur un marché du travail très flexible, avec une forte mobilité des salariés, dans le cadre duquel il est facile d'embaucher et de licencier, et un niveau d'indemnités de chômage parmi les plus élevés de l'OCDE. Le total des dépenses actives et passives représentait 3,35 % du PIB en 2009. La moitié des crédits consacrés à la politique de l'emploi sont orientés vers des dépenses actives mettant l'accent sur le retour le plus rapide possible à l'emploi,

notamment par le profilage des demandeurs d'emploi, la négociation d'un plan individuel pour le retour à l'emploi et un contact physique au moins tous les 3 mois dans le cadre des *jobcenters*. Un service d'accompagnement renforcé est mis en œuvre au bénéfice des jeunes non qualifiés et des chômeurs de longue durée, au moyen d'emplois aidés dans les secteurs privé et public et de formations en entreprise sur les métiers en tension.

Malgré l'efficacité reconnue de son modèle de flexicurité, le Danemark a été confronté à une forte montée du chômage, liée à l'effondrement du commerce international. Le taux de chômage a augmenté de 140 % entre le premier trimestre 2008 et février 2012, pour atteindre 7,9 %. Conçu pour optimiser l'appariement entre offres et demandes d'emploi, le marché du travail danois a donc été davantage mis en difficulté que le modèle allemand face à un même choc économique. Cette réaction du marché du travail danois à la crise a soulevé des interrogations quant à l'efficacité supposée du modèle de flexicurité et à sa résistance aux chocs. Contrairement au modèle continental, qui protège l'emploi et tend ainsi à limiter l'impact des crises sur le marché du travail, le modèle danois est apparu comme trop sensible aux variations conjoncturelles de l'activité, *via* un recours important à la flexibilité externe.

Par ailleurs, quelques inflexions ont été apportées au modèle danois de flexicurité durant la crise. D'une part, certaines réformes ont été menées sans que ne soient consultés les partenaires sociaux, contrairement à la tradition de dialogue social danoise. C'est le cas de la communalisation des *jobcenters* décidée en 2007. Une dizaine de *jobcenters* « pilotes » avaient alors été désignés pour expérimenter le projet. Mais, en 2009, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre la réforme sans attendre les résultats des évaluations et sans concertation avec les partenaires sociaux. C'est également le cas de la réforme du dispositif de préretraite adoptée par le Parlement en décembre 2011. D'autre part, la durée maximale de perception de l'allocation chômage a été réduite de 4 à 2 ans⁶² (mesure elle aussi adoptée sans concertation avec les partenaires sociaux). L'affaiblissement du volet « sécurité » qui en résulte pourrait déplacer le centre de gravité des négociations entre partenaires sociaux et conduire les syndicats à demander en contrepartie des limitations à la flexibilité.

Par ailleurs, un autre pilier de la flexicurité danoise pourrait être affaibli. Il s'agit de la grande mobilité sur le marché du travail et de l'assurance de retrouver rapidement un emploi lorsqu'on est au chômage. Or les personnes qui ont perdu leur emploi pendant la crise sont pour beaucoup des personnes peu qualifiées du secteur de l'industrie manufacturière. Ce secteur a été fortement touché par la crise en raison du fort ralentissement du commerce mondial. Les salariés de ce secteur qui perdent leur emploi pourraient faire face à de grandes difficultés pour en retrouver un, étant donné leur faible qualification et la situation globalement mauvaise des entreprises du secteur⁶³.

3.3.2 Mais ces modèles ne constituent pas une grille explicative suffisante des écarts de performance pendant la crise.

Le recours aux modèles pour rendre compte des différences de performances des marchés du travail dans la crise est cependant insuffisant. Non seulement les modèles sont essentiellement des instruments d'analyse permettant de mettre en évidence certaines similarités, ce qui explique que de grandes différences existent entre pays appartenant à un même modèle. En

⁶² En raison des difficultés persistantes sur le marché du travail, la loi de finances pour 2012 a prolongé temporairement de six mois la durée maximale de perception de l'allocation chômage.

⁶³ Jorgensen C. (novembre 2009), « Danemark, les conséquences de la récession économique », *Chronique internationale de l'IREs*, n°121.

outre, au sein de chaque modèle, les réussites sont très différenciées. Certains facteurs d'ordre plus conjoncturel peuvent être aussi déterminants pour l'explication de la résistance du marché du travail que l'appartenance à un certain modèle.

Des différences en termes d'emploi existaient au sein de chaque modèle avant même l'entrée dans la crise. Les pays nordiques étaient certes tous relativement bien positionnés avant la crise sur le plan du chômage, mais l'écart était néanmoins important entre des pays comme le Danemark et la Norvège (respectivement 4 et 2,7 % de chômage au premier trimestre 2007) et la Suède et la Finlande (respectivement 6,4 et 7,1 %). Au sein du modèle continental également les niveaux de chômage étaient contrastés : si l'Autriche et les Pays-Bas figuraient déjà avant la crise parmi les « bons élèves », avec des taux de chômage respectifs de 4,4 et 3,9 % au premier trimestre 2009, l'Allemagne et la Belgique étaient plutôt dans la moyenne haute avec des taux de chômage respectivement de 9,2 et 7,9 %.

Les modèles ne sont pas non plus homogènes en termes d'institutions et de politiques de l'emploi. En dépit des traits communs soulignés par les modèles, des différences significatives peuvent exister. Par exemple, la flexibilité du marché du travail est bien plus développée au Danemark qu'en Suède ou en Finlande, ce qui a des conséquences importantes sur la façon dont s'ajustent leurs marchés du travail. En termes de dialogue social les différents modèles ne semblent pas non plus présenter d'homogénéité forte. Des pays appartenant à un même modèle social peuvent avoir des modèles de dialogue social différents (cf. *infra* 3.3.4.)⁶⁴. C'est le cas de l'Irlande et du Royaume-Uni : les deux pays sont de tradition libérale mais en Irlande le dialogue social repose sur des relations institutionnalisées entre partenaires tandis que la coordination des acteurs au Royaume-Uni est de type pragmatique et occasionnel. La même différence existe entre les Pays-Bas et l'Allemagne.

De grands écarts existent au sein d'un même modèle s'agissant de la résistance à la crise des marchés du travail, même si des tendances se dégagent et que, dans l'ensemble, les pays continentaux se sont mieux sortis de la crise que les pays méditerranéens, libéraux et même que la plupart des pays du modèle social-démocrate. Au sein du modèle continental, les variations du chômage sur l'ensemble de la crise sont comprises entre -29 % (Allemagne) et +61 % (Pays-Bas). Elles vont de 18 % (Finlande) à 140 % (Danemark) pour le modèle nordique et de 42 % (Italie) à 156 % (Espagne) pour le modèle méditerranéen. Au sein du modèle libéral, si les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont connu des variations de leur taux de chômage très proches (respectivement 66 et 62 %), ce n'est pas le cas de l'Irlande où le chômage a augmenté de 198 %.

Une autre limite importante à l'explication par les modèles sociaux des différentiels de performances lors de la crise est qu'il n'y a pas de relation systématique entre certaines modalités d'ajustement et l'appartenance à un modèle. Des pays de régimes différents ont pu recourir à des formes d'ajustement identiques (cf. *infra*). L'ajustement par la flexibilité interne par exemple n'a pas été pendant la crise l'apanage des pays du modèle continental. Parmi les pays méditerranéens, l'Italie a recouru de façon très importante au chômage partiel. L'Irlande est ainsi l'un des pays dans lesquels le nombre d'heures travaillées par salarié a le plus diminué entre 2007 et 2009 (-5,2 %), alors même qu'il s'agit d'un pays de tradition libérale et donc supposé recourir essentiellement à une flexibilité de type externe. Des pays comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont également réalisé une part non négligeable de leur ajustement *via* les heures travaillées (diminution respective du nombre moyen d'heures travaillées de 1,7 et 1,6 %). A l'inverse, la Belgique qui appartient pourtant au modèle

⁶⁴ Freyssinet J. (mai 2010), « Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale », BIT, *Dialogue*, Document de travail n°12 ; et audition de Jacques Freyssinet au COE le 3 avril 2012.

continental n'a que très peu réduit son volume moyen d'heures travaillées entre 2007 et 2009 (-0,6 %).

La crise a également mis en évidence le caractère très répandu de la dualité des marchés du travail. Elle est un trait généralement associé au modèle méditerranéen, mais on la retrouve en réalité dans les différents modèles et elle a tenu pour la plupart des pays une place considérable dans l'ajustement de l'emploi. A l'exception de pays tels que les Etats-Unis et le Royaume-Uni où il est peu développé, l'emploi temporaire représente aujourd'hui une part significative de l'emploi dans la plupart des pays de l'OCDE (10,2 % en moyenne pondérée en 2009). Il représentait notamment en 2009 près de 10 % de l'emploi total en Allemagne. Aux Pays-Bas, 76,4 % des destructions d'emploi qui ont eu lieu entre le premier trimestre 2008 et le dernier trimestre 2009 ont concerné des emplois temporaires⁶⁵ ; en Allemagne, les emplois détruits sur la même période étaient exclusivement des emplois temporaires et des emplois indépendants (voir *infra* graphique 35).

Ainsi, les modèles ne sont qu'une grille d'analyse parmi d'autres, trop partielle pour expliquer les réactions à la crise des marchés du travail. Cette grille doit être complétée par la prise en compte de facteurs économiques ou démographiques, qui sont indépendants de l'appartenance à l'un ou l'autre des modèles sociaux, mais qui influent fortement sur les décisions des entreprises et leurs modalités préférentielles d'ajustement.

3.3.3 Il est prématuré de porter un jugement sur les performances des différents pays et a fortiori des différents « modèles », à ce stade de la crise.

En plus de n'être que partielle, l'explication par les modèles semble prématurée à ce stade de la crise. En effet, **la résistance des différents modèles aux chocs ne se joue pas que dans la capacité des économies à amortir le choc mais aussi dans leur capacité à rebondir une fois le choc passé.** Or la sortie de crise commence tout juste à se dessiner et il est donc trop tôt pour savoir si un modèle se détache en termes de résistance au choc engendré par la crise.

Les différents modèles sont réputés avoir des temporalités différentes : dans le modèle libéral, l'ajustement de l'emploi en cas de choc de croissance est rapide à la baisse comme à la hausse tandis que le modèle continental, qui protège davantage les emplois, a des variations plus lissées. En effet, le degré de protection de l'emploi faible dans les pays anglo-saxon permet aux entreprises d'ajuster rapidement le volume d'emplois en fonction des évolutions de la demande. La hausse du chômage est alors rapide et forte, mais celui-ci diminue également rapidement dès lors que l'activité redémarre. **Ce schéma d'ajustement rapide correspond également au modèle de flexicurité des pays nordiques** puisqu'ils ont eux aussi des marchés du travail flexibles. A l'opposé, dans les pays de type continental et méditerranéen, où la protection de l'emploi est plus forte, les entreprises licencient moins rapidement en cas de crise et parfois de manière moins importante. En contrepartie, la hausse de l'emploi est également moins rapide, soit que les entreprises attendent pour embaucher d'être certaines que la reprise constatée sera durable, soit qu'elles aient réduit leur rentabilité durant la crise en conservant un niveau d'emploi élevé et qu'elles n'aient donc pas les marges financières nécessaires pour embaucher immédiatement (cf. *infra* 3.5.3).

Il est ainsi probable que les pays aux marchés du travail flexibles connaissent une hausse de l'emploi plus rapide et soutenue au moment de la reprise. La Suède, la Finlande et les Etats-

⁶⁵ Chagny O., Rémond A. (avril 2010), « Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone euro mise à nu », *Note de conjoncture*, Centre études et prospective du Groupe Alpha.

Unis comptent parmi les pays où le chômage a le plus diminué depuis la fin de l'année 2009 : -15 % aux Etats-Unis, -14 % en Suède et en Finlande.

En outre, s'agissant du modèle de flexicurité, le fait que la crise actuelle, exceptionnelle par son ampleur, ait donné lieu à une hausse très importante du chômage au Danemark, ne permet pas de conclure à l'inefficacité d'un modèle qui était jusque-là adapté au déroulement normal de l'économie ou à des chocs moins exceptionnels. **La flexicurité a démontré, lors des précédents cycles plus « classiques », une certaine efficacité** dans les pays qui l'ont appliquée. Les pays nordiques ont pu concilier des taux de chômage faibles voire très faibles avec des niveaux et qualités de vie élevés. De plus, en dépit d'une crise exceptionnelle, les taux de chômage des pays nordiques demeurent relativement bas en comparaison internationale : ils sont tous inférieurs à la moyenne de l'OCDE.

Il semble également que la flexicurité permette de limiter l'impact de la hausse du chômage sur le chômage de longue durée. Au Danemark, bien que le chômage ait fortement augmenté sur la période et soit désormais à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE (7,8 % contre 8,4 % pour l'OCDE au dernier trimestre 2011), le chômage de longue durée reste dans des proportions beaucoup plus faibles qu'ailleurs : il ne représentait « que » 25 % de l'ensemble du chômage au dernier trimestre 2011. Les chances de retrouver un emploi pour une personne au chômage demeurent assez élevées malgré la crise. Au cœur de la récession, 60 % des personnes qui ont perdu leur emploi en ont retrouvé un après 13 semaines, et 80 % après six mois⁶⁶. Par ailleurs, d'après l'Eurobaromètre 2010, les travailleurs danois restaient confiants dans leurs chances de retrouver un emploi rapidement s'ils sont licenciés. L'importance des flux de passage par le chômage et les sorties rapides du chômage sont de fait l'un des aspects du modèle danois. Avant la crise, un tiers des salariés danois changeaient ainsi de poste chaque année.

Enfin, **la réussite actuelle de l'Allemagne ne peut être interprétée comme le succès du modèle continental face à la crise**. D'une part, l'Allemagne a toujours été un pays de type continental mais n'est que depuis peu citée comme exemple de marché du travail performant. D'autre part, le succès allemand n'est pas avant tout la marque d'une exceptionnelle résistance à la crise mais plutôt celui d'un important redressement entamé par l'économie allemande depuis le milieu des années 2000 (cf. *infra* 3.5.1). La réduction du chômage en Allemagne durant les années de la crise s'inscrit donc dans une tendance de plus long terme qui n'a été que légèrement freinée par la crise. Analyser la performance allemande comme un signe de la meilleure résistance aux chocs du modèle continental semble donc trop rapide. Enfin, la réussite de l'Allemagne, sur le plan économique et sur le front du chômage doit également être mise en regard de ses résultats plus globaux, notamment sur le plan social (voir fiche pays Allemagne).

3.3.4 Si les partenaires sociaux ont le plus souvent joué un rôle important pour faire face aux conséquences de la crise, aucun « modèle » de relations sociales n'a en revanche fait davantage ses preuves durant cette période.

Si les modèles sociaux, au sens large, ne fournissent pas une grille de lecture suffisante, car trop globalisante, un facteur explicatif est parfois avancé dans un champ plus restreint : celui des modèles ou pratiques de relations sociales.

⁶⁶ T.M. Andersen, N.Bosch, A. Deelen, R. Euwals (avril 2011), "The Danish flexicurity model in the Great Recession", *VoxEU*

La question du rôle du dialogue social pendant la crise peut être appréhendée selon deux perspectives différentes :

- d'une part, en s'intéressant à la manière dont l'action des partenaires sociaux et/ou le dialogue entre les partenaires sociaux et l'Etat dans les différents pays d'Europe ont pu atténuer les effets négatifs de la crise ;
- d'autre part en s'interrogeant sur l'efficacité des différents systèmes nationaux de relations professionnelles dans chaque pays et en regardant comment ils ont été impactés par la crise elle-même.

Dans l'ensemble, le dialogue social dans les pays membres s'est montré plutôt robuste et a joué un rôle important durant la crise⁶⁷. Un grand nombre de gouvernements reconnaissent que **les partenaires sociaux ont constitué un interlocuteur privilégié dans la recherche de solutions face à la crise**. Cependant, des disparités subsistent entre les pays quant à l'implication des organisations syndicales et patronales dans les négociations et on constate entre les pays pourtant dotés d'institutions similaires une certaine hétérogénéité dans la capacité à produire des accords (voir *infra*).

A partir de 2008, un consensus s'est développé entre les partenaires sociaux dans une majorité de pays sur la nécessité d'agir rapidement dans le but de préserver l'emploi et de stimuler l'économie. Dans certains pays où les partenaires sociaux ont été impliqués à des degrés divers dans la formulation de mesures pour répondre aux effets de la crise sur l'emploi, les négociations ont pris la forme soit d'un processus tripartite qui consiste en un dialogue des partenaires sociaux auquel le gouvernement participe officiellement, voire initie et pilote en partie, soit d'une négociation bipartite entre les syndicats et organisations d'employeurs où le gouvernement peut éventuellement intervenir indirectement.

Selon l'analyse de Jacques Freyssinet⁶⁸, on peut distinguer parmi les pays d'Europe occidentale trois configurations différentes de relations professionnelles, avec :

- des pays qui disposent d'institutions tripartites permanentes fonctionnant régulièrement, comme c'est le cas de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Irlande, des pays nordiques et de l'Autriche.
- des pays qui, dans la mesure où ils ne disposent pas de ce type d'institutions, ont opté pour une articulation flexible des relations bipartites et tripartites. C'est notamment le cas de la France et de l'Espagne.
- des pays pour lesquels les rapports entre partenaires sociaux et Etat s'établissent de manière pragmatique, discontinue et souvent informelle. L'Allemagne et le Royaume-Uni illustrent parfaitement cette configuration.

Parmi les pays qui pratiquent un tripartisme institutionnalisé, les négociations ont abouti à un accord de crise en 2008/2009 dans quatre pays (Belgique, Pays-Bas, Finlande, Norvège).

En Belgique, un accord visant un juste équilibre entre compétitivité, pouvoir d'achat et emploi a été signé en décembre 2008. Les syndicats ont accepté une modération salariale en échange d'une amélioration des retraites, de l'indemnisation chômage ainsi qu'une réduction des charges salariales.

⁶⁷ Industrial Relations in Europe 2010, Commission européenne - Direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion (octobre 2010).

⁶⁸ Freyssinet J. (mai 2010), « Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale », BIT, *Dialogue*, Document de travail n°12 ; et audition de Jacques Freyssinet au COE le 3 avril 2012.

Un accord tripartite portant sur un paquet de mesures contre la crise a également été trouvé aux Pays-Bas en mars 2009. Cet accord visait à promouvoir l'emploi, la formation, l'assistance aux salariés licenciés, la flexibilité du travail et la modération salariale. Les partenaires sociaux ont contribué de manière active à l'extension du dispositif d'indemnisation du chômage partiel.

En Norvège, les confédérations syndicales et patronales ont signé un accord de modération salariale en mars 2009, incluant une augmentation additionnelle pour les bas salaires et des possibilités de dérogation pour les entreprises en difficultés.

Enfin, en Finlande, un accord dans le domaine de la protection sociale notamment a été trouvé en janvier 2009 entre partenaires sociaux.

Le Danemark et la Suède qui ont une forte tradition de concertation tripartite ont finalement mené leurs discussions en dehors des cadres formels existants (comme ont pu le faire l'Allemagne ou le Royaume-Uni – voir *infra*).

Au Danemark, les partenaires sociaux se sont montrés actifs dans la recherche de solutions face à la crise. Ils ont réclamé au gouvernement des plans de relance économique visant notamment le bâtiment dans le but de soutenir les entreprises et l'emploi. Les confédérations syndicales et patronales et leurs fédérations de branche ont fortement sollicité le gouvernement sur la possibilité d'octroyer des aides aux entreprises afin de maintenir leur compétitivité et leurs effectifs. Les entreprises ont eu également la possibilité de négocier des accords de partage de travail.

En Suède, des accords de crise ont été signés dans certaines branches professionnelles et entreprises. Ceux-ci reposent sur un engagement de l'employeur à maintenir les emplois en contrepartie de l'acceptation par les syndicats de réductions temporaires du temps de travail et des salaires. Toutefois, des divergences fortes subsistent entre les partenaires sociaux, notamment sur la question du chômage des jeunes et des politiques salariales.

L'Irlande et l'Autriche sont deux pays où la concertation tripartite qui avait fonctionné jusqu'alors a été ébranlée par la crise. Dans le cas de l'Irlande, même si un accord tripartite a été signé en septembre 2008, une nouvelle concertation en janvier 2009 a échoué ce qui a finalement poussé le gouvernement à prendre des mesures de manière unilatérale comme le gel des salaires et une augmentation des cotisations de retraite pour le secteur public. Le même scénario s'est déroulé en Autriche.

Parmi les pays qui pratiquent une articulation flexible des relations bipartites et tripartites, les réactions face à la crise présentent là aussi une certaine hétérogénéité.

En France, une série d'accords nationaux interprofessionnels a vu le jour pendant la crise, notamment deux accords sur l'amélioration de l'indemnisation du chômage partiel en décembre 2008 et juillet 2009. Dans le même temps, l'indemnisation et les mesures d'aide à la réinsertion professionnelle en cas de licenciement économique ont été améliorées par un accord paritaire sur les conventions de reclassement personnalisé (CRP), tandis que l'Etat a augmenté le nombre des bassins d'emploi sinistrés où il finançait des contrats de transition professionnelle (CTP).

De même, en mars 2009, le gouvernement a annoncé la création pour deux ans d'un Fond d'investissement social (FISO) dans le but de coordonner les actions de l'Etat et des partenaires sociaux en matière d'emploi et de formation. Une négociation a même été engagée en juin 2009 entre les partenaires sociaux sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi », qui a débouché sur un accord le 8 juillet 2009.

L'articulation entre ces deux modes de régulation sociale a été fortement sollicitée en France pour faire face à la crise économique.

L'Espagne abordait la crise avec un système actif de discussions bipartites et tripartites, et notamment un système de concertation tripartite qui avait fait preuve d'une certaine vitalité depuis le début de la décennie. Pourtant, si les partenaires sociaux ont signé en juillet 2008 un accord tripartite, les positions des acteurs se sont très vite durcies, notamment sur la question d'un « contrat de travail anticrise », évoquée par les organisations patronales et qui supprimerait la régulation des licenciements et réduirait les indemnités de licenciement. En conséquence, la concertation tripartite sur la réforme du marché du travail n'a pas abouti et le gouvernement a adopté seul des mesures d'urgence. Malgré une tentative d'engager des négociations tripartites sur l'emploi et la protection sociale, celle-ci s'est soldée par un échec.

En Italie comme au Portugal, la principale organisation syndicale a rejeté les accords tripartites. En Italie, le gouvernement a adopté unilatéralement plusieurs paquets de mesures anticrises en novembre 2008, mars 2009 et juin 2009.

Parmi les pays au sein desquels les rapports entre partenaires sociaux et Etat s'établissent de manière pragmatique, discontinue et souvent informelle, la crise n'a pas eu les mêmes effets.

Le tripartisme informel et pragmatique pratiqué en Allemagne a démontré toute son efficacité dans la crise. Les partenaires sociaux ont été consultés et ont exercé une certaine influence sur les deux plans de relance économique mis en avant par le gouvernement. Ils ont été convoqués à deux sommets économiques par le gouvernement en décembre 2008 et avril 2009. Les partenaires sociaux ont obtenu du gouvernement l'extension du dispositif d'indemnisation du chômage partiel. De nombreux accords face à la crise ont été signés au niveau de l'entreprise. Certains syndicats de la chimie et métallurgie ont même recommandé aux entreprises d'utiliser tous les instruments de flexibilité, légaux et conventionnels, afin de prévenir les licenciements économiques.

Au Royaume-Uni, malgré un sommet pour l'emploi organisé par le gouvernement en janvier 2009, aucune entente n'a pu être trouvée entre partenaires sociaux en réponse à la crise.

Au total, dans chacune des configurations retenues, coexistent des exemples de réussite et des exemples d'échec. La conjonction de multiples facteurs, notamment économiques, explique davantage la diversité des réactions des acteurs qu'une lecture uniquement par les « modèles » de relations sociales.

On observe en effet que **le contexte économique et la nature des difficultés rencontrées (crise de demande, crise de la dette, etc.) jouent un rôle essentiel.**

La Commission européenne souligne qu'un grand nombre d'entreprises à travers l'Union européenne a salué le rôle bénéfique du dialogue social durant la première phase de la crise, ainsi que les mesures gouvernementales prises, notamment les mesures de flexibilité interne qui ont contribué à absorber le choc de la récession.

En revanche, **dans la deuxième phase de la crise, les positions des acteurs sont très divergentes, voire conflictuelles.**

S'agissant d'abord des conditions requises pour restaurer l'activité des entreprises, les organisations patronales préconisent des mesures visant à améliorer la compétitivité des entreprises comme : la maîtrise ou la baisse du coût du travail, le gel des salaires ou la

modération salariale ou encore des mesures visant à flexibiliser davantage le marché du travail. Pour leur part, les organisations syndicales privilégient la sécurité de l'emploi à travers notamment une extension de la protection sociale et un maintien ou une progression du pouvoir d'achat par des augmentations de salaire, s'inquiétant des conséquences individuelles et macroéconomiques de l'austérité. Ces positions des organisations patronales et syndicales sont également portées, au niveau européen, respectivement par Business Europe⁶⁹ et la Confédération européenne des syndicats⁷⁰.

En outre, dans le cadre de la crise de la dette en Europe, les mesures d'austérité annoncées par les gouvernements ont rendu les relations entre Etat et partenaires sociaux plus tendues et ont divisé le paysage syndical. C'est aussi le cas s'agissant des réformes structurelles du marché du travail dans les pays d'Europe du Sud.

- En Espagne, la réforme du marché du travail proposée par le gouvernement Rajoy et approuvée par l'Assemblée Nationale en mars 2012 n'a pas fait l'objet de concertation préalable (tout comme les dernières mesures du gouvernement Zapatero). Toutefois, le thème du contrat unique, abordé pendant un temps, a été abandonné. La réforme a fait l'objet de violentes contestations et a conduit à un appel à une grève générale par les organisations syndicales à la fin du mois de mars.

- En Italie, le dernier projet de réforme du marché a été remis en avril 2012 au Parlement. Ce projet a fait l'objet d'une concertation organisée par le Gouvernement Monti avec l'ensemble des partenaires sociaux, les organisations patronales et les régions. Si cette réforme ne fait pas l'objet d'un soutien total de la part des syndicats, elle est toutefois jugée relativement équilibrée et les points de discorde ont été résolus « de manière raisonnable » selon un responsable syndical. Le gouvernement a notamment très largement assoupli sa proposition relative aux règles de réintégration des salariés en cas de licenciement sans juste cause, désormais critiquées par les organisations patronales.

- Au Portugal, la réforme du marché du travail a pris la forme d'un accord conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur la compétitivité et l'emploi en janvier 2012. Le gouvernement a notamment renoncé à sa mesure phare pour améliorer la compétitivité du travail : l'augmentation du temps de travail d'une demi-heure par jour dans le secteur privé. La première confédération syndicale du pays (CGT/P) s'est toutefois retirée de la négociation quelques jours avant la finalisation de l'accord. Une première réforme du code du travail avait déjà assoupli le marché du travail en 2009 en simplifiant les procédures de licenciement, sans toutefois chercher à diminuer des coûts licenciements parmi les plus élevés d'Europe.

3.4 Les modalités d'ajustement de l'emploi expliquent également les différences de réactions du chômage et de l'emploi aux chocs subis pendant la crise.

L'hétérogénéité des modalités d'ajustement de l'emploi est un paramètre essentiel pour expliquer les différences de réactions des marchés du travail aux chocs subis pendant la crise. Elle renvoie aux différences de fonctionnement du marché du travail et aux « modèles » de politiques de l'emploi des pays, mais pas seulement. Les modalités d'ajustement mises en œuvre par les différents pays (ajustements par le niveau des salaires et de ses composantes,

⁶⁹ Audition de Maxime Cerutti au COE le 3 mai 2012.

⁷⁰ Audition de Jozef Niemiec au COE le 3 mai 2012.

par le volume d'heures travaillées par salarié, par le volume d'emplois total) sont également déterminées par des facteurs économiques tels que le degré de tension du marché du travail et la situation financière des entreprises.

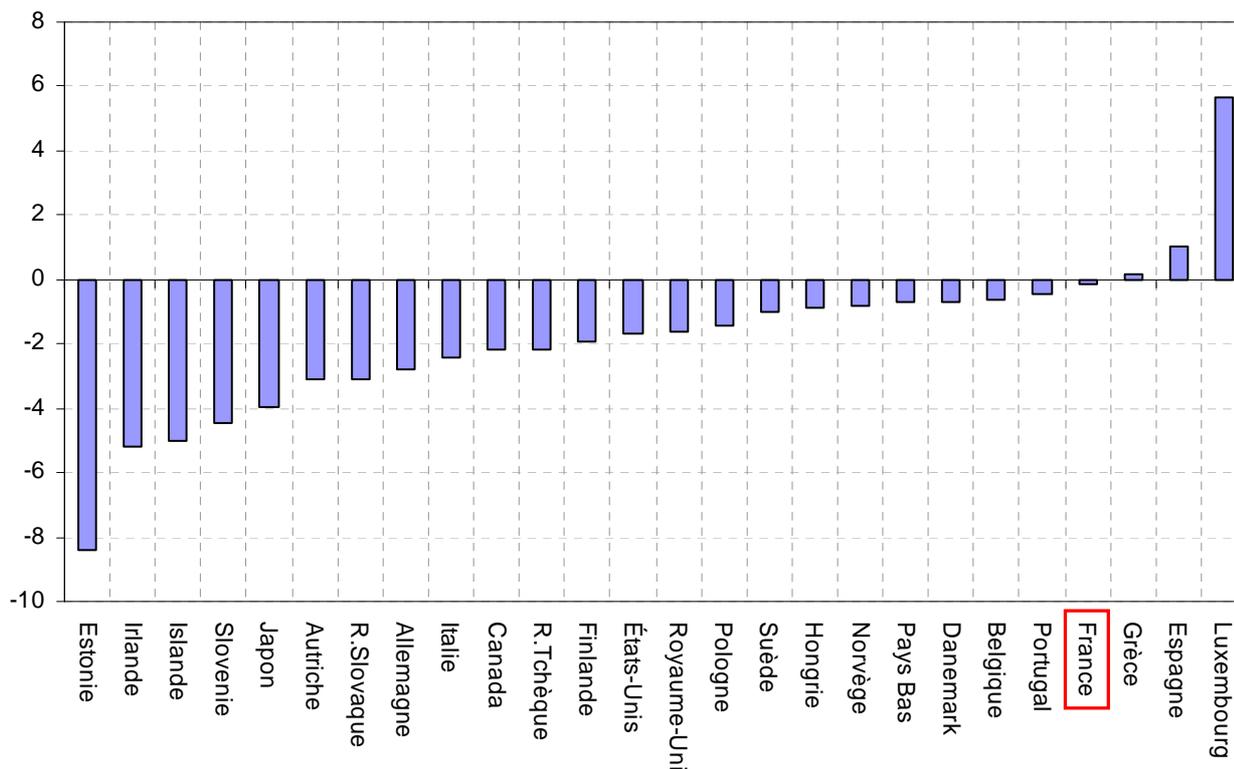
3.4.1 Flexibilité interne vs. flexibilité externe : deux logiques d'ajustement différentes et leurs conséquences sur l'emploi.

La distinction flexibilité externe/flexibilité interne résume en grande partie la variabilité des modalités d'ajustement de l'emploi entre les pays durant la crise. Dans le cas de la flexibilité externe, les entreprises s'ajustent à la baisse de la demande en réduisant le volume d'emplois ; dans celui de la flexibilité interne, le volume d'emplois restant inchangé, les entreprises s'ajustent par une réduction de la durée du travail et/ ou de son coût.

Cette opposition ne saurait cependant constituer un critère général de classement des différents pays, car les voies d'ajustement suivies par les pays associent généralement dans des proportions variables les deux types de flexibilités. Au sein même d'une entreprise, les deux types de stratégies peuvent coexister : suppression d'emplois et modulation de la durée du travail, par exemple. Certains pays relèvent cependant de manière nette de l'un de ces deux types : l'ajustement du marché du travail allemand durant la crise constitue ainsi un cas assez typique de flexibilité interne, tandis que celui du marché du travail espagnol est presque entièrement passé par de la flexibilité externe.

La forme la plus fréquente de flexibilité interne pour les entreprises est la réduction du temps de travail. Ainsi l'évolution de la durée moyenne du travail par salarié est un bon indicateur du recours plus ou moins important à la flexibilité interne. On observe entre 2007 et 2009 une réduction du nombre moyen d'heures travaillées par salarié dans la quasi-totalité des pays (graphique 31). Hormis la Grèce, l'Espagne et le Luxembourg, tous les pays ont vu cette durée moyenne baisser. Cette baisse a été de grande ampleur dans de nombreux pays : supérieure à 2 % en République Tchèque, au Canada, en Italie, autour de 3 % en Allemagne et en Autriche, de 4 % au Japon, de 5 % en Irlande et supérieure à 8 % en Estonie. En France, la diminution des heures travaillées entre 2007 et 2009 a été parmi les plus faibles de l'OCDE : la moyenne annuelle des heures travaillées a baissé de seulement 0,12 % (1556 à 1554 heures) entre 2007 et 2009. Ces données doivent être interprétées avec prudence car elles sont encore susceptibles d'évolutions.

Graphique 31 : Variation du nombre moyen d'heures travaillées par salarié entre 2007 et 2009.

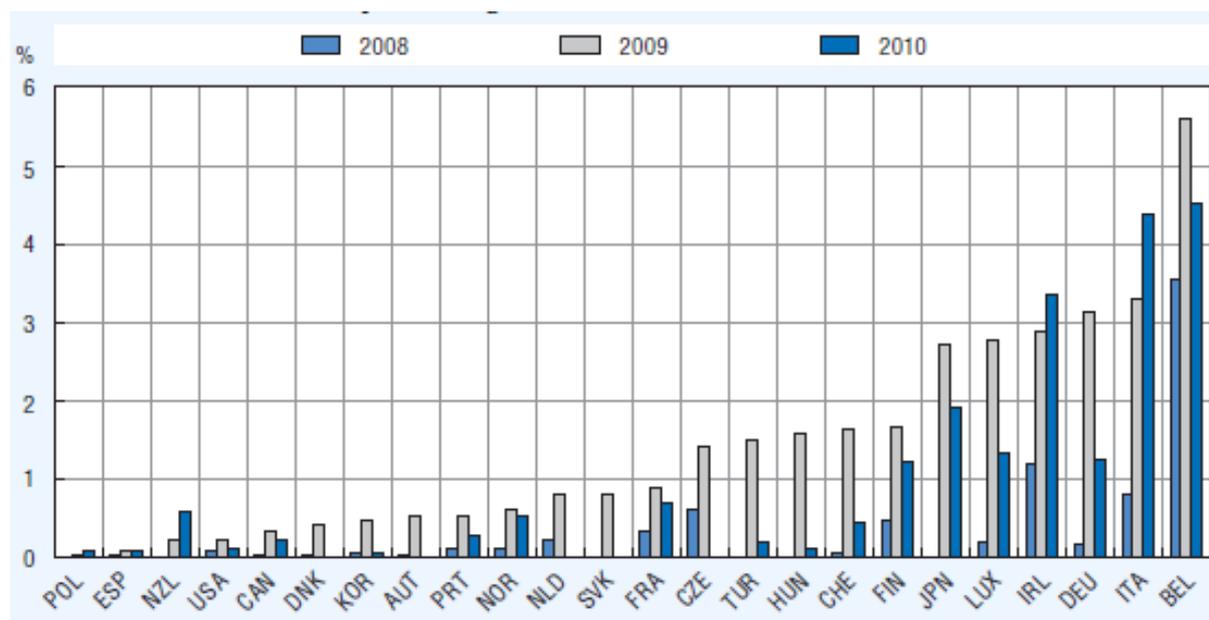


Source : données OCDE, calculs COE.

Cette chute de la durée moyenne du temps de travail par salarié intervient dans certains pays par une réduction directe du temps de travail (Royaume-Uni, États-Unis). Elle est liée dans beaucoup de pays au dispositif d'activité partielle (ou chômage partiel) ou à des accords de réduction temporaire de la durée du travail (avec baisse de salaire) en contrepartie d'un maintien de l'emploi (accords dits « compétitivité-emploi »). Elle peut également être fortement influencée par la réduction du recours aux heures supplémentaires. Cela a été le cas au Japon, où le nombre d'heures supplémentaires réalisées a baissé de 50 % entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2009.

La réduction du nombre d'heures travaillées ne tient donc pas seulement à l'utilisation de dispositifs de chômage partiel / activité partielle. Celle-ci a en effet été très diverse selon les pays et un recours plus ou moins massif à ces dispositifs ne reflète pas nécessairement la baisse plus ou moins importante des heures travaillées par travailleur. Par exemple, la Belgique fait partie des pays où le nombre moyen d'heures travaillées par salarié a le moins baissé entre 2007 et 2009 (graphique 31) mais est le pays qui a utilisé le plus massivement le chômage partiel pour ses salariés (graphique 32). Cela peut s'expliquer en partie par le fait que la participation à des dispositifs de chômage partiel était déjà très développée en Belgique avant la crise.

Graphique 32 : Taux mensuel moyen d'utilisation du chômage partiel, en pourcentage de l'ensemble des salariés



Source : OCDE (2011), Perspectives de l'emploi.

En Allemagne, la diminution assez forte du nombre d'heures travaillées est la conséquence du recours simultané aux différentes formes de réduction du temps de travail. Le chômage partiel explique pour l'année 2009 environ un tiers de la baisse des heures travaillées. Les deux tiers restants sont liés à une baisse du temps de travail hebdomadaire réglementé, à la liquidation des actifs des comptes épargne-temps, à la diminution du recours aux heures supplémentaires et à la hausse de l'emploi à temps partiel⁷¹.

Enfin, en France, le caractère limité de l'ajustement par le nombre d'heures travaillées peut s'expliquer par un recours assez modéré au chômage partiel (pour l'année 2009, l'incidence du chômage partiel en France est estimée à 0,83 % des personnes en emploi, contre plus de 3 % en Allemagne et en Italie), par l'absence, hormis quelques cas isolés, d'accords d'entreprises pour adapter le temps de travail à la baisse de l'activité et par le faible ajustement à la baisse des heures supplémentaires, par ailleurs encouragées par des politiques publiques prises avant la crise. Le nombre moyen d'heures supplémentaires déclarées par salarié à temps complet a chuté de 10,44 à 9,22 heures, soit de 12 %, entre le quatrième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, mais il a retrouvé dès le dernier trimestre 2009 son niveau d'avant crise et est depuis la fin 2010 à un niveau record : 11,26 heures au dernier trimestre 2011. Les entreprises françaises avaient ainsi, par rapport à celles d'autres pays, moins de possibilités de réagir à la baisse de l'activité par une diminution du temps travaillé.

Même dans les pays où le nombre d'heures travaillées par salarié a beaucoup diminué, cette baisse n'a représenté qu'une partie de l'ajustement des entreprises à la chute de l'activité. La plupart des pays ont en effet enregistré une baisse de la productivité horaire du travail, qui montre que, même une fois diminuée la durée du travail des salariés, le volume d'heures travaillées dans les entreprises reste trop élevé relativement au niveau d'activité. La baisse de la productivité horaire constitue donc un facteur d'ajustement dans les pays qui ont eu recours à la flexibilité interne. Au contraire, dans les pays où le volume d'emploi a chuté, la productivité du travail s'est maintenue, voire a augmenté. Les enjeux de productivité seront abordés dans la dernière partie du présent rapport.

⁷¹ Chagny O., Rémond A., *op. cit.* ; audition de Volker Ziemann au COE le 24 janvier 2012.

La flexibilité interne peut aussi passer par une réduction des salaires versés aux salariés. Cette réduction des salaires est souvent une conséquence de la réduction du temps de travail : les dispositifs de chômage partiel prévoient généralement une réduction des salaires versés par l'entreprise aux salariés concernés, souvent en partie compensée par des allocations de chômage partiel ; les accords de réduction temporaire du temps de travail incluent des baisses de salaire ; enfin, la diminution des heures supplémentaires se traduit automatiquement par des baisses de salaire. Dans tous ces cas, la baisse concerne le salaire moyen par salarié, et non le salaire horaire.

Les salaires négociés ont dans la plupart des pays bien résisté dans les premières années de la crise. En effet, dans beaucoup de pays, le niveau des salaires négociés est fixé pour une durée d'environ deux ans en tenant compte de l'inflation. Dans les cas de retournement de tendance, le niveau des salaires peut donc se retrouver en décalage avec l'évolution de l'économie. Ce mécanisme d'ajustement retardé a eu pour effet de maintenir les salaires à un niveau élevé en 2008 et 2009 et de soutenir ainsi le pouvoir d'achat. C'est notamment le cas en Espagne, où l'indexation retardée des salaires a conduit, du fait de la forte décélération de l'inflation en 2009, à une hausse des salaires réels de près de 4 % en 2009⁷².

Dans certains pays cependant, la flexibilité interne passe également par une réduction des salaires par tête. C'est le cas du Japon, où les salaires horaires ont baissé de plus de 3 % entre le début 2008 et la fin 2009⁷³. Cette diminution est notamment passée par une diminution de la part variable des salaires (bonus), qui est importante au Japon. La flexibilité à la baisse des salaires horaires reste cependant rare et la plupart des pays ont uniquement modéré la progression des salaires horaires. Cette modération est certainement passée dans certains pays par la réduction de la part variable des salaires, mais les données disponibles sur le sujet sont rares.

La majorité des pays ont eu recours à la fois à des mécanismes de flexibilité interne et à la flexibilité externe. En effet, même dans les pays où les entreprises avaient la possibilité de faire varier la durée du travail et les salaires, les licenciements n'ont pu être évités, ni la baisse du nombre de salariés en contrats temporaires. Certains pays ont d'ailleurs massivement utilisé les deux types de flexibilités. Il s'agit de l'Irlande, de l'Islande et de l'Estonie, où le nombre moyen d'heures travaillées a fortement baissé tandis que dans le même temps l'économie subissait des pertes d'emplois conséquentes. Dans ces pays, le recours simultané aux deux types de flexibilité s'est présenté comme une nécessité étant donnée l'importance du choc d'activité dans la première phase de la crise (-8,5 % pour l'Irlande, -9,7 % pour l'Islande et -19,7 % pour l'Estonie).

Dans certains pays cependant, la quasi-totalité de l'ajustement s'est effectué via la flexibilité externe, c'est-à-dire *via* des destructions d'emplois ou la non-reconduction des contrats temporaires (intérim ou CDD). L'Espagne est le cas le plus représentatif de cette forme de flexibilité : l'ajustement s'est opéré directement par la diminution du volume d'emplois. Les entreprises n'ont pas pu ou pas souhaité, comme dans beaucoup d'autres pays, mettre en œuvre une stratégie de préservation de l'emploi. Ainsi, non seulement le temps de travail n'a pas baissé pendant la crise en Espagne, mais il a même légèrement augmenté. Entre 2007 et 2009, le nombre moyen d'heures travaillées par salarié a augmenté de 1 %.

D'autres pays ont également « privilégié » l'ajustement par le volume d'emplois. Il s'agit notamment du Danemark, où l'emploi a chuté de 6 % pendant la première phase de la crise, tandis que le nombre moyen d'heures travaillées ne diminuait que faiblement (-0,70 %). Ce

⁷² Chagny O., Rémond A., *op. cit.*

⁷³ Audition du COE de Michaël Sicsic le 24 janvier 2012.

choix d'un ajustement par l'emploi s'explique au Danemark à la fois par une protection de l'emploi très faible et par une couverture importante de l'assurance chômage. Les pays anglo-saxons, qui sont souvent considérés comme des cas types d'ajustement par la flexibilité externe en raison de leurs marchés du travail très souples, ont utilisé durant la crise une stratégie plus mixte que le Danemark : leur ajustement a porté également sur la baisse du nombre d'heures travaillées par salarié.

Ces différents modes d'ajustement n'ont évidemment pas les mêmes effets sur l'emploi.

Dans le cas d'un ajustement par la flexibilité externe, le ralentissement économique se répercute immédiatement et fortement sur l'emploi. Le lien entre activité et chômage est donc fort et automatique. A l'inverse, les pays qui ont recours à la flexibilité interne limitent les conséquences de la crise sur l'emploi, au moins durant la période d'utilisation de ces mécanismes. Le volume global d'emploi est faiblement affecté car l'emploi existant est partagé entre les salariés.

Les performances des pays doivent donc être analysées en tenant compte du mode d'ajustement retenu. **Ces différences d'ajustement jouent essentiellement dans la première phase de la crise**, qui est celle pendant laquelle les pays ont le plus eu recours à la flexibilité interne. On peut constater sur le graphique 29 que parmi les pays où l'emploi a le mieux résisté par rapport au choc d'activité subi (pays représentés par les points en dessous de la droite et le plus éloignés de celle-ci), se trouvent l'Allemagne, l'Italie et le Japon, trois pays qui ont enregistré une baisse importante du nombre moyen d'heures travaillées par salarié. L'Espagne, à l'inverse, se situe au-dessus de la courbe et a donc détruit beaucoup d'emplois relativement au choc d'activité subi. Le Danemark, en dépit d'un fort ajustement par l'emploi, figure sur le graphique 29 parmi les pays où les destructions d'emploi sont restées limitées par rapport au choc d'activité subi (le point du Danemark est en-dessous de la droite). Cela peut s'expliquer par un ajustement de l'emploi retardé au Danemark : une part importante de cet ajustement s'est produite en deuxième phase de la crise, alors même que la croissance était à nouveau positive (voir fiche pays Danemark).

Ces conclusions ne sont pas surprenantes étant donné qu'à court terme la flexibilité externe conduit à réduire le volume d'emplois tandis que la flexibilité interne tend à le préserver. L'enjeu est davantage de comparer les deux stratégies et leurs effets à moyen/long terme. La capacité des entreprises et des gouvernements à maintenir dans la durée des stratégies de flexibilité interne est incertaine, tout comme les effets de ces stratégies sur l'emploi en période de reprise. Inversement, la flexibilité externe est réputée favoriser une reprise rapide de l'emploi, mais elle peut avoir des conséquences lourdes en termes de pertes de compétences et de rupture des trajectoires professionnelles (voir *infra*).

3.4.2 Les modes de fonctionnement du marché du travail influencent fortement les formes d'ajustement.

La stratégie consistant à préserver l'emploi par des mécanismes de flexibilité interne semble donc plus apte à limiter à court terme les conséquences de la crise sur l'emploi et à freiner la hausse du chômage. Cela peut expliquer l'utilisation de tels mécanismes par un grand nombre de pays au cours de cette crise. Cependant le recours à la flexibilité interne n'est pas d'abord le résultat d'un choix stratégique délibéré des pouvoirs publics ; il est aussi fortement influencé par le fonctionnement du marché du travail, la volonté et/ou la capacité des entreprises à mener des stratégies de rétention de main d'œuvre et le type de politiques de

l'emploi qui caractérisent le pays. Les modes d'ajustement retenus par les pays sont ainsi très dépendants des institutions du marché du travail.

Les modes d'ajustement de l'emploi sont en premier lieu dépendants des règles de fonctionnement du marché du travail.

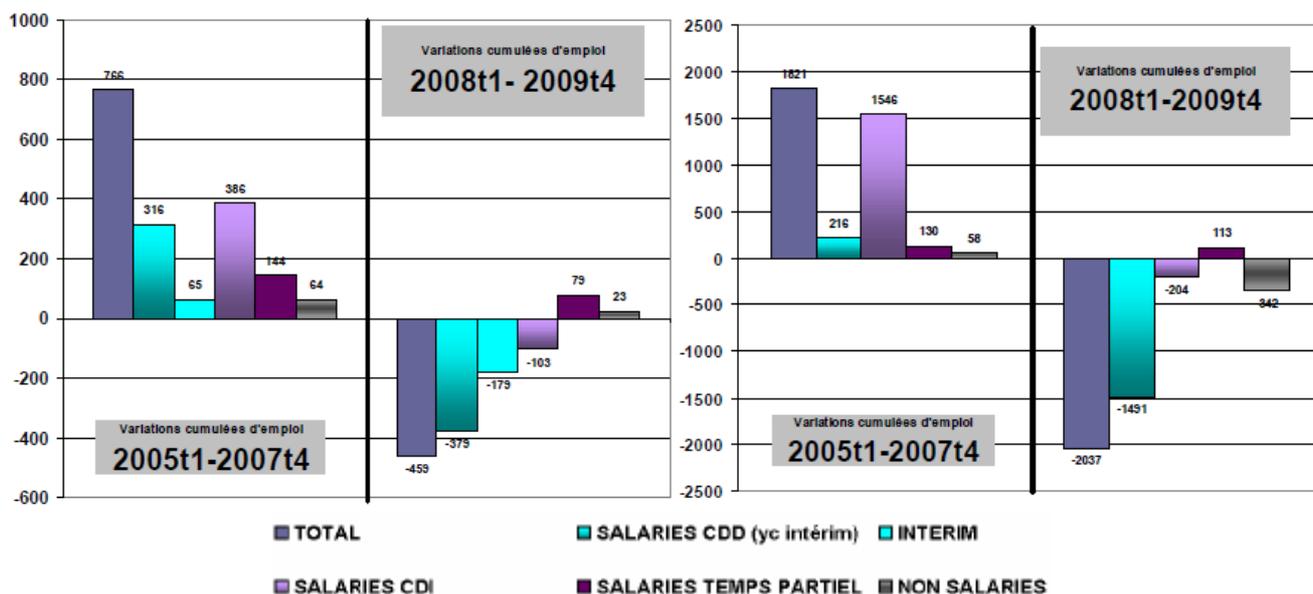
Les pays dans lesquels les coûts de recrutement et de licenciement sont élevés et les procédures longues auront généralement davantage tendance à lisser les variations de l'emploi au cours du cycle économique. D'une part parce que les entreprises ont moins la possibilité de faire varier leur main-d'œuvre avec le cycle économique et d'autre part parce que, les coûts de séparation et de recrutement étant élevés, il peut se révéler plus avantageux de conserver sa main-d'œuvre pendant les creux conjoncturels.

Les pays dans lesquels le licenciement est plus simple vont avoir naturellement plus tendance à ajuster par l'emploi. Il s'agit des pays aux marchés du travail réputés flexibles : les pays anglo-saxons comme les Etats-Unis, l'Irlande ou le Royaume-Uni ou les pays d'Europe du Nord comme le Danemark ou la Suède. Dans ces pays, les évolutions de l'emploi sont en moyenne plus fortes que dans les pays aux marchés du travail plus régulés.

Les marchés du travail marqués par un fort dualisme, c'est-à-dire avec un écart de protection important entre les contrats de travail permanents et les contrats de travail temporaires, **constituent un cas intermédiaire.** La dualité des marchés du travail se retrouve notamment en Espagne, au Portugal et en France. Dans ces pays, les contrats temporaires supportent l'essentiel de l'ajustement. On peut alors, selon les pays, observer un ajustement à la baisse de la production qui se fait par le volume d'emplois et qui repose entièrement sur l'emploi temporaire – c'est le cas de l'Espagne - ou un ajustement plus mixte, avec d'un côté la suppression d'un certain volume d'emplois, essentiellement des emplois temporaires, et de l'autre la préservation, *via* la flexibilité interne, des emplois protégés – c'est le cas de la France.

Ces différences d'ajustement entre la France et l'Espagne sont d'autant plus faciles à constater que le choc subi en termes de recul d'activité n'est pas très éloigné dans la première phase de la crise entre les deux pays : -3,29 % en France et -4,28 % en Espagne. Les graphiques suivants montrent les stratégies d'ajustement de l'emploi, à travers les variations cumulées d'emplois par types d'emploi. Entre le premier trimestre 2008 et le dernier trimestre 2009, l'Espagne a détruit plus de quatre fois plus d'emplois que la France. Les destructions d'emploi ont quasi-exclusivement porté en Espagne sur l'emploi précaire et l'emploi indépendant (90 % des emplois détruits à eux deux). En France, si l'essentiel des destructions d'emplois s'est également concentré sur l'emploi précaire, l'emploi en CDI a tout de même contribué à hauteur d'un quart (graphique 33).

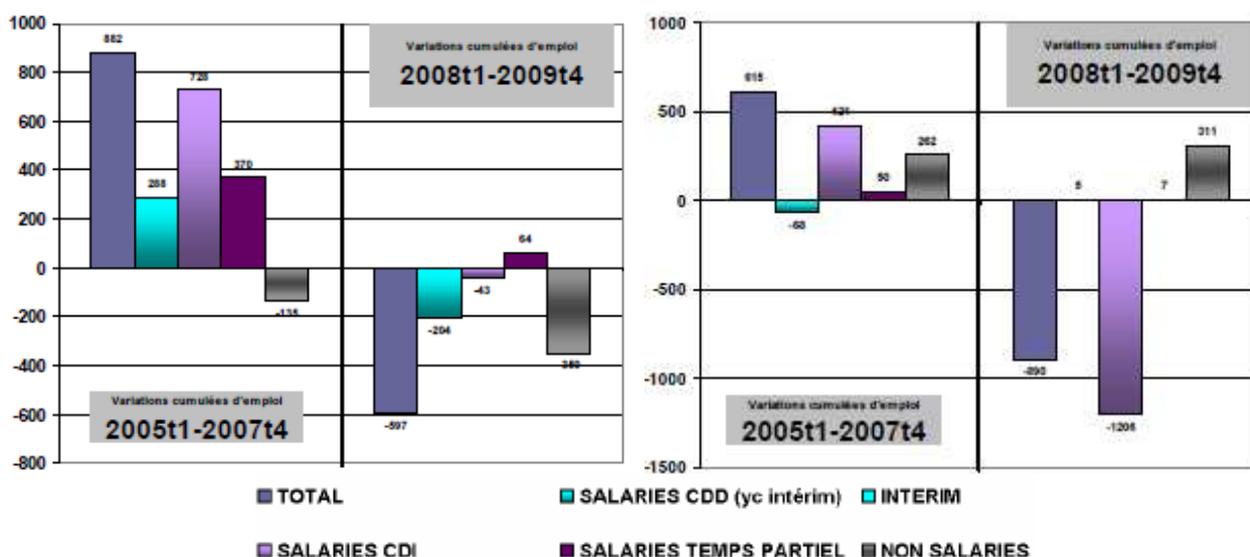
Graphique 33 : Variations cumulées d'emploi, comparaison France (gauche) / Espagne (droite)



Source : données Offices statistiques nationaux, Eurostat, IAB, Dares, calculs CEP-Groupe Alpha.

La manière dont l'emploi s'ajuste lors d'une crise dépend également du poids relatif des différents types d'emploi. Dans les pays où l'emploi indépendant est très développé, celui-ci peut jouer le rôle de variable d'ajustement et réagir fortement aux variations conjoncturelles. Ainsi, en Italie, où les réformes menées depuis la fin des années 1990 ont eu entre autres pour effet d'accroître l'importance du travail indépendant, l'emploi non salarié a supporté l'essentiel des destructions d'emplois pendant la crise (graphique 34). A l'inverse, au Royaume-Uni, la très forte baisse de l'emploi salarié permanent a été pour plus d'un quart compensée par la hausse de l'emploi indépendant.

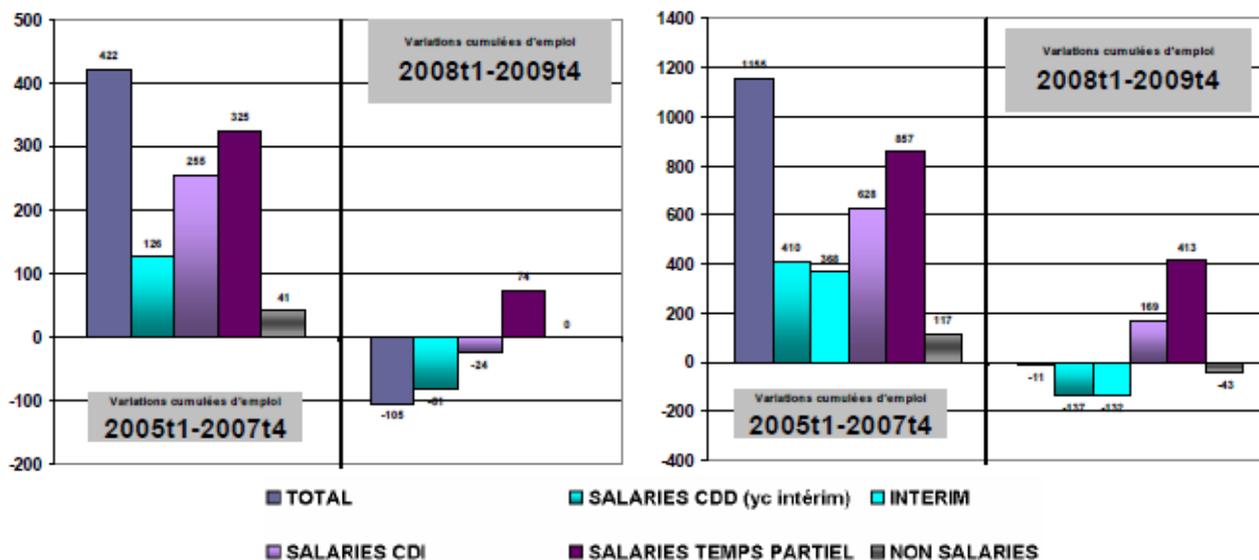
Graphique 34 : Variations cumulées d'emploi en Italie (gauche) et au Royaume-Uni (droite)



Source : données Offices statistiques nationaux, Eurostat, IAB, Dares, calculs CEP-Groupe Alpha.

Le travail à temps partiel peut également être utilisé par les entreprises pour faire varier la quantité de travail. Les pays, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, dans lesquels le travail à temps partiel est structurellement important ont connu une hausse du nombre d'emplois à temps partiel entre le début 2008 et la fin 2009 (graphique 35). Ainsi, suivant les pays, l'ajustement ne porte pas seulement sur le volume total d'emplois mais également sur la variation des différents types d'emploi.

Graphique 35 : Variations cumulées d'emploi aux Pays-Bas (gauche) et en Allemagne (droite)



Source : données Offices statistiques nationaux, Eurostat, IAB, Dares ; calculs CEP-Groupe Alpha.

Enfin, au-delà des effets de structure et de fonctionnement du marché du travail, l'influence des modèles de politique de l'emploi et **l'existence d'une vision partagée du marché du travail entre ses différents acteurs peuvent également influencer les modalités d'ajustement mises en œuvre.**

Ainsi, la forte rétention de main-d'œuvre des entreprises allemandes pendant la crise est la traduction opérationnelle d'un consensus existant entre les partis au pouvoir, les syndicats et les chefs d'entreprise et visant à « *préserver aussi longtemps que possible les noyaux qualifiés de l'industrie* »⁷⁴. En Allemagne, le consensus n'était donc pas tant de préserver l'emploi que les compétences, les qualifications, qui sont perçues comme la clef de voûte de l'industrie exportatrice allemande. Néanmoins, cela explique également que cette stratégie a été concentrée sur le seul noyau dur de l'emploi et qu'elle n'a évidemment pas empêché un ajustement significatif de l'emploi dans l'industrie (voir *supra* Première partie, Tableau 2).

La conception qu'ont certains pays de la flexicurité les porte à rejeter les interventions du gouvernement dans le champ de la politique de l'emploi qui auraient pour conséquence de freiner les réallocations de l'emploi entre les différents segments de l'économie. C'est le cas des Pays-Bas⁷⁵ mais également de la Suède et du Danemark⁷⁶ qui ont en commun de refuser toute intervention sur le plan économique pour aider les entreprises en difficulté. Cela peut

⁷⁴ Hege A. (2009), « Allemagne, Une récession profonde, plus clémente pour les noyaux qualifiés », *Chronique internationale de l'IREs*, n°121 (novembre).

⁷⁵ Storrie D. (November 2010), *Netherlands: Part-time unemployment benefit*, Eurofound.

⁷⁶ Audition le 13 mars 2012 au COE de Bernard Bedas, ancien conseiller régional pour les affaires sociales pour les pays nordiques à l'ambassade de France en Suède.

expliquer que ces pays n'ont recouru que modérément et de manière encadrée à la flexibilité interne.

Au-delà des politiques de l'emploi et des institutions du marché du travail, plusieurs facteurs influencent la stratégie d'ajustement des entreprises. Il s'agit notamment de la perception des entreprises sur la durée et l'intensité de la crise, de leur capacité à financer une stratégie de rétention de main-d'œuvre et de l'existence de tensions sur le marché du travail (ces aspects seront étudiés *infra* en parties 3.5. et 3.6.). Le comportement des entreprises est ainsi déterminant dans la façon dont s'opère l'ajustement sur le marché du travail.

3.5 Les performances constatées en matière de chômage et d'emploi sont également le reflet d'évolutions structurelles qui ont eu lieu avant la crise.

L'approche conjoncturelle, par les ajustements de l'emploi durant la seule période de la crise, ainsi que l'approche par modèle, qui relève de l'analyse structurelle mais s'est avérée trop globalisante, doit être complétée par l'analyse de la situation structurelle du marché du travail et de l'économie avant la crise. La capacité de l'économie à absorber le choc de la crise et l'efficacité des mesures mises en œuvre pendant la période se sont trouvées accrues dans certains pays en raison :

- des effets bénéfiques liés à des réformes structurelles du marché du travail mises en œuvre avant la crise ;
- de tensions sur le marché du travail et d'une gestion très prudente de la main-d'œuvre par les entreprises ;
- ou encore d'une situation financière favorable des entreprises (liée à des politiques plus larges que le seul champ de l'emploi et du marché du travail) qui a permis d'atténuer l'ajustement par l'emploi.

3.5.1 L'impact des réformes structurelles engagées avant la crise a été important dans certains pays, notamment l'Allemagne.

Selon l'OCDE, l'une des explications à la particulièrement bonne résistance de l'emploi en Allemagne pendant la crise, outre le recours aux dispositifs de chômage partiel et l'adoption de politiques conjoncturelles volontaristes, réside dans l'ampleur des réformes structurelles du marché du travail qui ont été mises en œuvre dans la période qui a précédé la crise⁷⁷. Ces réformes auraient créé un contexte favorable à la réduction du taux de chômage structurel au fil du temps et tout au long de la crise, cet effet compensant en partie la hausse conjoncturelle du taux de chômage.

Les lois Hartz mises en œuvre à partir de 2003 ont modifié en profondeur les institutions du marché du travail. En effet, elles ont fortement renforcé les incitations à travailler, par une série de mesures : réduction du taux de remplacement de l'allocation chômage et de sa durée, resserrement de la définition de l'offre d'emploi acceptable et mise en place de sanctions dans le cas où le demandeur d'emploi ne remplirait pas ses obligations de recherche d'emploi. Elles ont également amélioré l'adéquation entre l'offre et la demande de travail, notamment par une modernisation des méthodes du service public de l'emploi : instauration d'une gestion

⁷⁷ OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Germany 2012*, OECD Publishing.

par objectif de l'Agence fédérale pour l'emploi, recours à des prestataires privés de placement. Ces lois ont par ailleurs incité les chômeurs à recourir à la formation professionnelle.

Cependant ces réformes ne sont pas sans effets sur la structure de l'emploi dans la mesure où un autre aspect des lois Hartz a été d'encourager le développement des emplois atypiques : dérégulation de l'emploi intérimaire, création des « Mini-Jobs » et « Midi-Jobs » subventionnés, des « jobs à un euro », encouragement au travail indépendant, à la création de micro-entreprises. L'impact de ces réformes sur l'emploi doit donc être évalué également en termes qualitatifs (voir fiche pays Allemagne). L'emploi à temps partiel notamment a fortement augmenté en Allemagne, passant de 20,3 % de l'emploi total en 2001 à 26,2 % en 2010 (données Eurostat).

D'autres réformes ont eu pour effet d'accroître l'offre de travail : plusieurs possibilités de retraite anticipée ont été supprimées progressivement au cours des années qui ont précédé la crise, de sorte qu'il est devenu plus coûteux pour les employeurs de se séparer à l'amiable de travailleurs âgés au cours de la récession. La remarquable performance de l'Allemagne en matière d'emploi des travailleurs âgés au cours de la crise s'explique sans doute également par les effets de ces différentes réformes.

Les réformes menées en Allemagne durant les années 2000 dépassent le champ de la politique de l'emploi au sens strict, avec également le redressement de sa compétitivité et le rétablissement de ses finances publiques. La part des exportations dans le PIB est passée de 24 % en 1995 à 47 % en 2007, alors qu'elle est restée stable sur la même période pour les autres grands pays de la zone euro. La politique de réduction des déficits publics mise en œuvre a été menée à partir du milieu des années 2000. Alors que la moyenne des déficits publics de la France et de l'Allemagne entre 1997 et 2005 était quasiment identique (-2,8 % en France contre -2,6 % en Allemagne), la moyenne française est de plus de trois points supérieure pour la période 2006-2011 (-4,8 % en France contre -1,7 % en Allemagne).

En dehors de l'Allemagne, l'effet des réformes structurelles mises en œuvre avant la crise par certains pays européens est très hétérogène selon les pays.

L'Italie a profondément réformé la réglementation du marché du travail par la « loi Biagi » en 2003, dont l'objectif central était d'augmenter la flexibilité à l'entrée sur le marché du travail. Afin de mieux répondre aux besoins des entreprises, dont certaines ne parvenaient pas à supporter le coût des contrats à durée déterminée, une grande diversité de contrats a été mise en place (contrat d'apprentissage, à durée déterminée, à temps partiel, de travail intérimaire, contrat de travail à la demande, contrat de collaboration ou de projet, contrat de travail occasionnel, contrat de solidarité).

Au cours des premières années de son application, les effets de cette réforme ont permis une augmentation du taux d'emploi et favorisé, dans certains cas, l'accès à des contrats à durée indéterminée. Néanmoins, l'impact de cette réforme est aujourd'hui très contesté : elle aurait nuit à l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi et conduit dans certains cas à des abus de la part des employeurs, sans permettre aux salariés concernés de bénéficier de réelles perspectives d'embauche à terme ou de possibilités de construire un parcours professionnel. En outre, elle a accentué fortement la dualité du marché du travail italien, avec d'un côté des salariés en contrat à durée indéterminée bénéficiant d'un niveau de protection élevé tant en matière de droit du travail que d'encadrement des salaires et, de l'autre, des salariés recrutés sous contrats à durée déterminée, peu rémunérateurs, et peu protégés.

La Suède a connu une crise importante au début des années 1990 qui a conduit à une période de redressement important et relativement rapide (1995-98) des finances publiques. En termes de politiques d'emploi, un paquet de mesures a été adopté en 1993, visant à augmenter la compétitivité des entreprises, en limitant la durée des congés et en diminuant les cotisations sociales des employeurs. Par ailleurs, dès 1991, le gouvernement a mis en place une politique d'activation des dépenses en matière d'emploi, qui a mobilisé près de la moitié des crédits affectés à la politique du marché du travail. Cette réforme a porté d'une part sur l'amélioration du fonctionnement du Service public pour l'emploi, afin de confronter le plus efficacement possible les offres et les demandes d'emplois et, d'autre part, sur des programmes de formation des chômeurs destinés à leur procurer une expérience professionnelle grâce à des emplois temporaires et à l'octroi de subventions à l'emploi. Par ailleurs, dans le même temps, la Suède a réformé le système des retraites en 1998, en renforçant les incitations à différer l'âge de départ en retraite. Cette politique a été suivie d'effet, puisque le taux d'emploi des personnes âgées de 54 à 59 ans était de 80,7 % en 2010 (contre 60,6 % en France) et celui des personnes âgées de 60 à 64 ans de 61 % (contre 17,9 % en France)⁷⁸.

Parallèlement à ces réformes, la Suède a pleinement rétabli la situation de ses finances publiques avec un déficit limité à 1 % du PIB au plus fort de la crise, et une dette publique brute inférieure à 43 % du PIB fin 2009. Le retour à l'équilibre budgétaire ayant pu être atteint dès 2010, la Suède n'a pas adopté de plan de rigueur budgétaire dans la seconde phase de la crise. Malgré ces bons résultats, la Suède n'a pas été épargnée par l'augmentation du chômage, qui a connu un pic à 9,1 % en avril 2010, contre une moyenne de 6 % avant la crise. La Suède fait cependant partie des pays de l'OCDE où le chômage a sensiblement diminué durant la seconde phase de la crise, de près de 15 % entre la fin 2009 et la fin 2011. Le taux de chômage est ainsi redescendu à 7,5 % en décembre 2011, mais reste très élevé chez les jeunes (22,4 % en janvier 2012).

Les pays qui avaient avant la crise réformé leurs services publics de l'emploi (SPE) et où ces services ont la capacité de s'adapter rapidement aux évolutions conjoncturelles ont pu gérer de façon plus efficace l'afflux de nouveaux chômeurs. Le Royaume-Uni a profondément réformé son service public de l'emploi, avec la création d'une agence unifiée, *Jobcentre Plus*, en 2002 et la modernisation de ses services. Le recours aux opérateurs privés de placement a notamment été fortement développé, ce qui procure au service une réactivité plus forte. A l'inverse, les Etats-Unis, qui ne bénéficient pas d'un SPE aussi développé, ont eu plus de difficultés à faire face à la très forte augmentation du chômage pendant la crise.

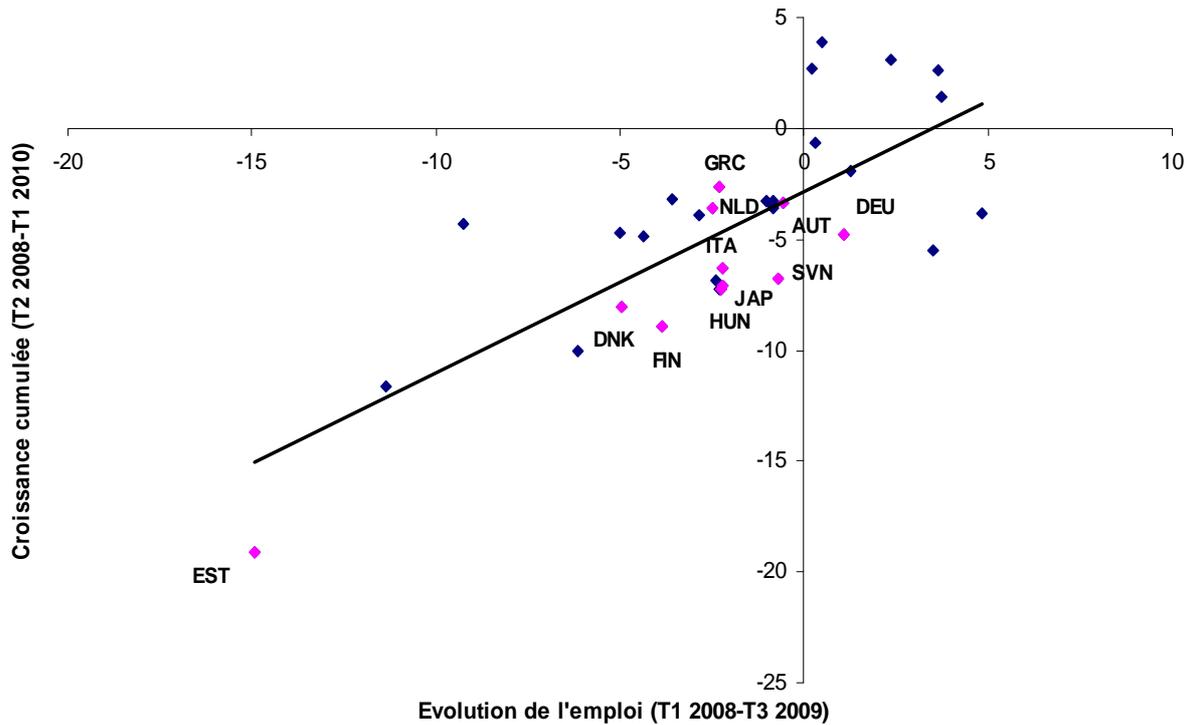
3.5.2 La rétention de main-d'œuvre a été plus forte dans les pays dont les marchés du travail étaient en tension ou dont les entreprises avaient peu embauché durant la phase de croissance précédente.

Les pays dans lesquels les entreprises avaient le plus intérêt à préserver l'emploi sont ceux qui, en raison de la faiblesse de la démographie et/ou d'un marché du travail proche du plein-emploi, étaient confrontés avant la crise à des tensions sur le marché du travail, parfois limitées à certains secteurs. Dans ces pays, les entreprises avaient fortement intérêt à garder leurs employés de crainte de ne pas retrouver – ou pas rapidement – des personnes qualifiées après la crise. **Les tensions ou risques de tensions prochaines sur le marché du travail ont ainsi été l'un des principaux moteurs de la rétention de main-d'œuvre dans des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas.**

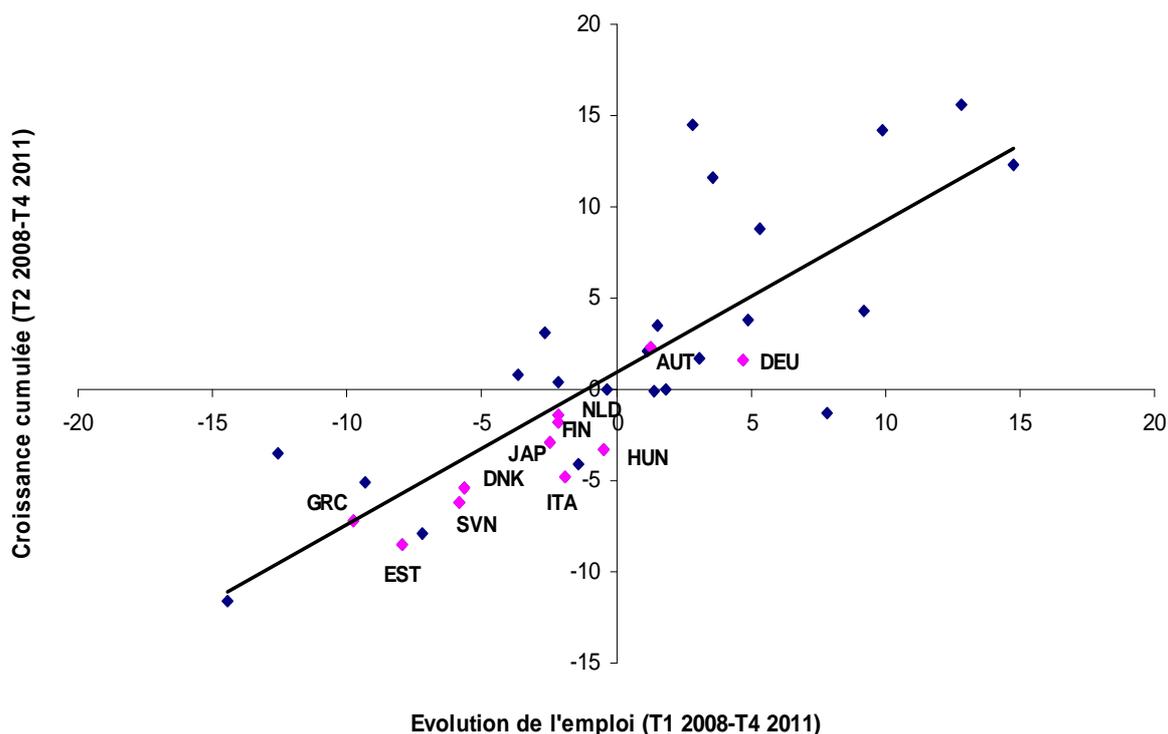
⁷⁸ Données Eurostat.

Le lien entre rétention de main-d'œuvre et existence de tensions sur le marché du travail se constate facilement. Les onze pays qui ont connu entre 2000 et 2009 les moins fortes hausses (ou pour certains d'entre eux des baisses) de la population en âge de travailler (pays en rose sur le graphique 36) ont eu, par rapport à la moyenne des pays, des chutes de l'emploi faibles relativement aux évolutions de leur PIB (à l'exception de la Grèce et des Pays-Bas en première partie de la crise).

Graphique 36 : Relation PIB-emploi des pays démographiquement peu dynamiques
a. Dans la première phase.



b. Sur l'ensemble (droite) de la crise.



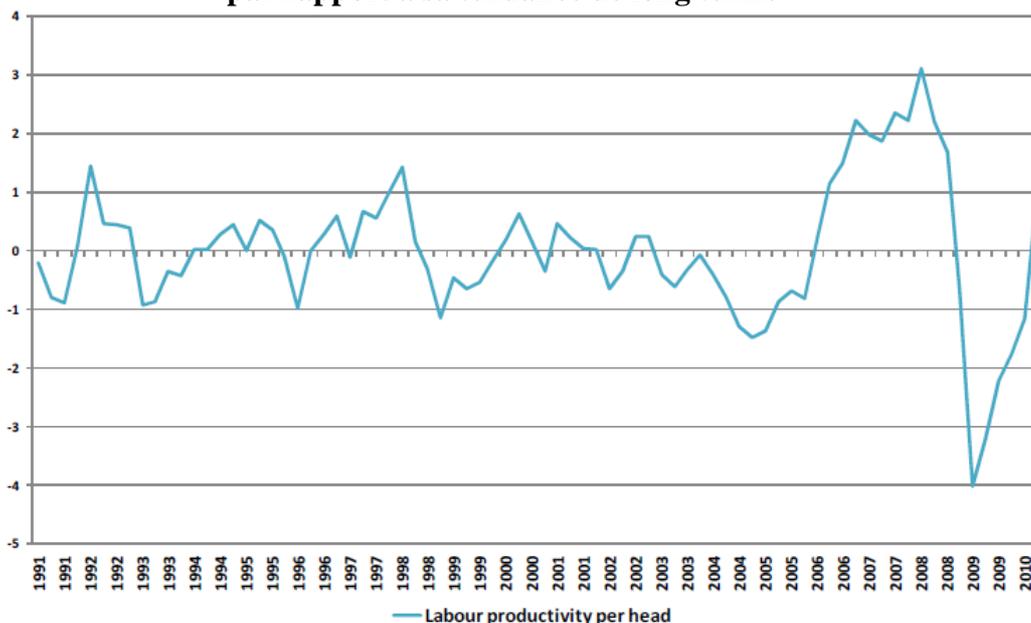
Source : données OCDE, calculs COE.

Lecture : En rose, les onze pays où la population en âge de travailler a le moins augmenté – voire baissé – entre 2000 et 2009.

Dans le cas de l'Allemagne, la rétention de main-d'œuvre a été bien plus forte durant la crise récente que lors des récessions précédentes. Or ce n'est que depuis le milieu des années 2000 que le vieillissement démographique se fait sentir en Allemagne : stagnation de la population totale en 2004-2005 et diminution à partir de 2006. L'Institut international d'études sur le travail (IILS) utilise la productivité par tête comme indicateur de la rétention de main-d'œuvre⁷⁹. On voit alors (graphique 37) que la baisse de la productivité par tête intervenue en 2008-2009 est bien plus forte que les baisses qui se sont produites lors des récessions précédentes. Les tensions sur le marché du travail et les difficultés perçues par les entrepreneurs pour recruter sont certainement l'un des facteurs expliquant la plus forte rétention de main-d'œuvre durant la crise actuelle.

⁷⁹ Dietz M., Stops M. and Walwei U. (2011), «Safeguarding jobs in times of crisis – Lessons from the German experience », *International Institute for Labour Studies*.

Graphique 37 : Déviation de la productivité du travail par tête en Allemagne par rapport à sa tendance de long terme



Source : données Office statistique fédéral, IAB ; calculs IILS.

En Allemagne, le rôle joué par les tensions sur le marché du travail dans le faible ajustement de l'emploi est d'autant plus important que les industries, secteurs et régions dans lesquels le manque de main-d'œuvre était le plus fortement ressenti avant la crise sont justement ceux qui ont été le plus touchés lors de la crise. La récession a en effet particulièrement frappé les industries manufacturières fortement compétitives et exportatrices de l'Allemagne de l'ouest. Or ces industries non seulement étaient confrontées avant la crise à une pénurie de main-d'œuvre (particulièrement de la main-d'œuvre qualifiée : des ingénieurs et des techniciens) et donc savaient qu'il serait difficile de trouver du personnel qualifié au moment de la reprise, mais en plus étaient très compétitives et s'attendaient à retrouver un niveau de commandes important dès le début de la reprise. Ces entreprises avaient donc des incitations fortes à maintenir leur niveau d'emploi.

Une explication complémentaire du faible ajustement de l'emploi durant la crise en Allemagne peut être avancée⁸⁰. Cette explication relève elle aussi de la situation de l'emploi dans les années qui ont précédé la crise. En effet, lors de la période de croissance économique de 2005-2007, assez soutenue en Allemagne, les entreprises ont embauché beaucoup moins que ce qui aurait pu être attendu pour un tel niveau de croissance. Elles ont préféré se montrer prudentes dans leurs embauches car elles ne croyaient pas que la croissance durerait. La dynamique très faible des embauches peut d'ailleurs s'observer sur le graphique 37 : entre 2005 et 2008, la productivité par tête a fortement augmenté, jusqu'à être supérieure de trois points à sa tendance de long terme à la veille de la crise. Cette croissance de la productivité par tête témoigne bien d'une utilisation très intensive du travail disponible, bien que d'autres facteurs puissent également être en cause. Ainsi, **en Allemagne, le déficit d'embauches pendant la période de croissance de 2005-2007 représenterait 40 % du « sous-ajustement » de l'emploi lors de la récession de 2008-2009.**

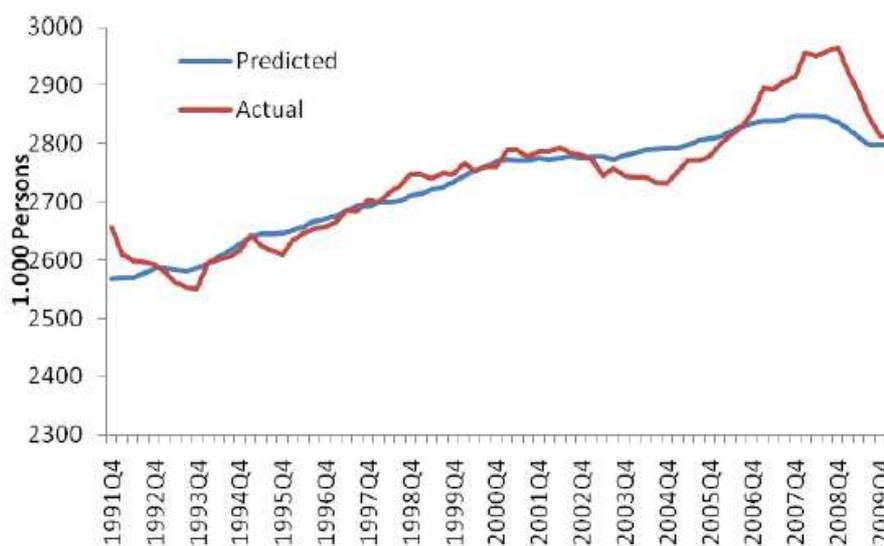
Le raisonnement symétrique peut être tenu pour le Danemark⁸¹. Dans les années précédant la crise, le marché du travail danois était en état de surchauffe. Le chômage avait atteint un

⁸⁰ Burda M.C., Hunt J. 2011, "What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession," IZA Discussion Papers N°5800, Institute for the Study of Labor (IZA).

⁸¹ T.M.Andersen (mai 2011), « A flexicurity labour market in the Great Recession: the case of Denmark », IZA DP N°. 5710.

niveau historiquement bas (3,2 % au deuxième trimestre 2008) et les entreprises connaissaient des difficultés de recrutement. Pour cette raison, les entreprises étaient déjà en situation de rétention de main-d'œuvre : elles ont conservé des emplois au-delà de ce qui aurait été nécessaire pour satisfaire leur niveau de production. Ainsi, l'augmentation de l'emploi avant la crise était supérieure à ce qu'elle aurait dû être au vu de la croissance de la production (voir graphique 38). Cette situation de suremploi s'est traduite, lors de l'explosion de la crise, par un retard de l'ajustement de l'emploi, puis par des destructions plus fortes et plus rapides que ne le justifiait la chute de l'activité. Ces destructions n'ont fait que ramener l'emploi au niveau correspondant à l'évolution de la production.

Graphique 38 : Evolution effective et estimée de l'emploi au Danemark.



Source : données www.statistikbanken.dk, calculs Torben M. Andersen (2011).

Note : l'emploi estimé l'est à partir de la relation d'Okun évaluée pour la période 1991 T4 à 2007 T4.

La gestion par les entreprises de la main-d'œuvre dans la période d'avant-crise n'est donc pas sans conséquences sur la manière dont elles ont ajusté l'emploi lors de la crise.

3.5.3 Les pays où la situation financière des entreprises était bonne semblent avoir davantage pu recourir à la flexibilité interne.

Au-delà de la gestion de la main-d'œuvre, la situation financière des entreprises à l'entrée dans la récession est également un élément important pour comprendre leurs ajustements. En effet, en dépit des aides publiques à la préservation de l'emploi qui ont été mises en œuvre dans de nombreux pays, les stratégies de rétention de main-d'œuvre ont eu un coût pour les entreprises. Celles-ci ont dans la plupart des cas assumé une part non négligeable du maintien en emploi (cf. *supra* graphique 19), ce qui s'est traduit par des pertes de productivité et de rentabilité. La capacité financière des entreprises à financer un volume constant de main-d'œuvre durant la période de chute de l'activité est donc un paramètre important à prendre en compte.

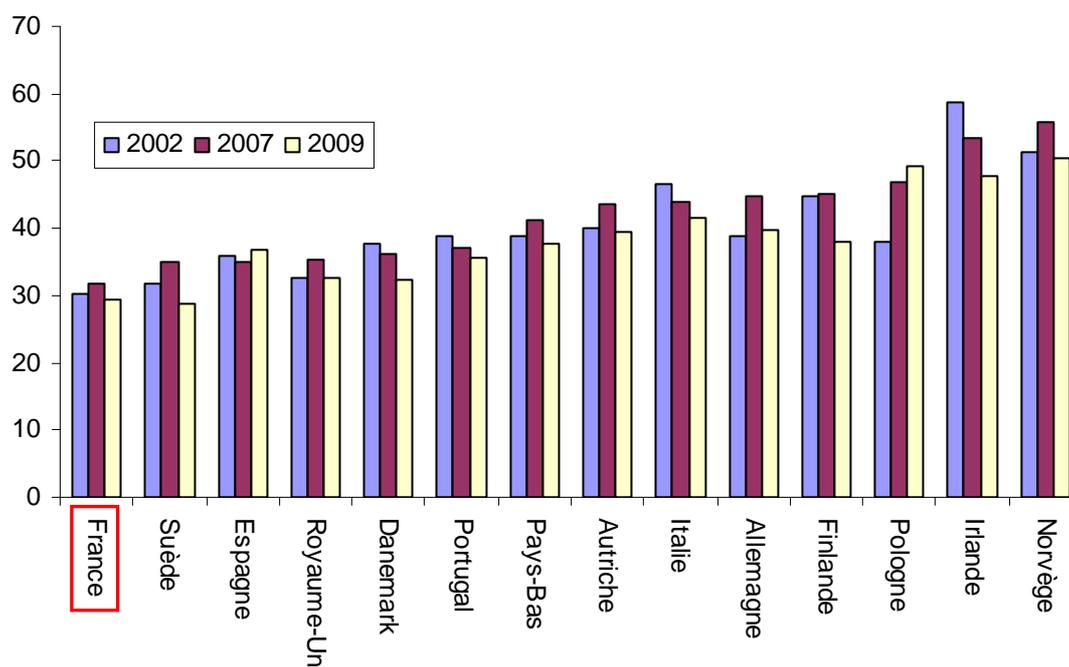
Seules les entreprises qui disposent de sources de financement pourront éviter les licenciements. Ces sources de financement peuvent être internes (dans le cas où les entreprises ont une situation financière favorable) ou externes (accès au crédit). Les entreprises sans ressources financières propres et faisant face à une restriction d'accès au crédit se trouvent dans l'obligation d'ajuster leur niveau d'emploi à celui de la demande. La faculté des entreprises à accéder au crédit bancaire conditionne ainsi leurs modalités

d'ajustement. Il est probable que les entreprises des pays dans lesquels la crise a provoqué une situation de rationnement du crédit ont davantage ajusté par les volumes d'emplois.

La situation financière des entreprises a d'autant plus d'importance que les sources de financement externes sont réduites en temps de crise. **Les principaux déterminants de cette situation, notamment l'importance des profits, constituent donc des indicateurs de leur propension à recourir à la flexibilité interne.** Or tant le niveau que l'évolution des taux de marge des entreprises avant la crise sont très contrastés entre les différents pays. En 2002, la part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises non financières s'échelonnait entre 30 et 58 % parmi les pays européens les plus développés (graphique 39). Au-delà des seuls niveaux, les évolutions des taux de marge avant la crise sont également un bon indicateur de la situation financière des entreprises. Entre 2002 et 2007, ces taux de marge ont augmenté fortement (9 % et plus) en Norvège, en Autriche, en Suède, en Allemagne et en Pologne. L'augmentation en Allemagne a été de 15 %. Ils ont augmenté plus modérément en France, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Dans le même temps, ces taux de marge ont diminué en Espagne, au Danemark, au Portugal, en Italie et en Irlande.

En 2009, sous l'effet de la crise, les marges des entreprises ont diminué et les taux de marge étaient désormais compris entre 29 et 50 %. Au-delà des pertes de profit liées au ralentissement de la demande, les stratégies de préservation de l'emploi ont pu se révéler coûteuses pour les entreprises. Seules l'Espagne et la Pologne ont vu leurs taux de marge progresser entre 2007 et 2009.

Graphique 39 : Part des profits dans la valeur ajoutée des sociétés non financières (en pourcentage)

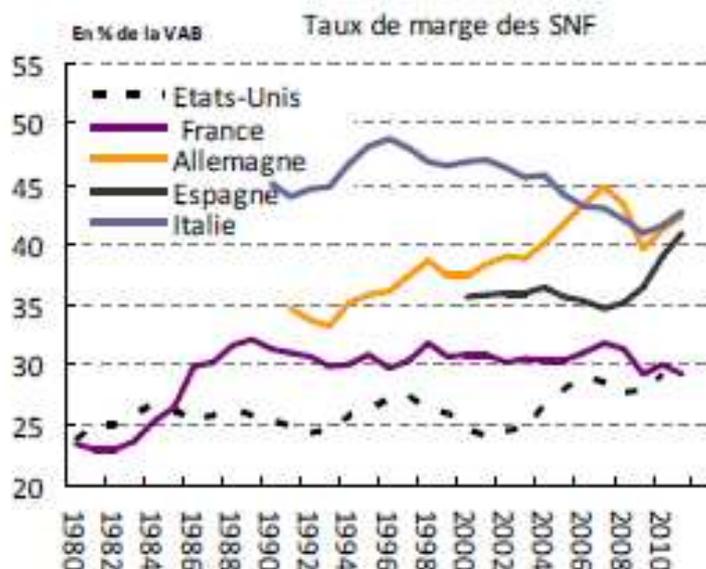


Source : données Eurostat, adaptation COE.

Note : Classement selon l'année 2007, avant crise.

Sur plus longue période, on constate que la France, après la forte hausse intervenue au début des années 1980, a conservé depuis un taux de marge assez stable et légèrement supérieur à 30 % (graphique 40). Sur la même période, les autres pays ont connu des évolutions importantes de leurs taux de marge : augmentation tendancielle en Allemagne depuis le début des années 1990 mais diminution en Italie à compter du milieu de cette décennie. Aux États-Unis, il fluctue avec la conjoncture.

Graphique 40 : Evolution des taux de marge des sociétés non financières depuis 1980.

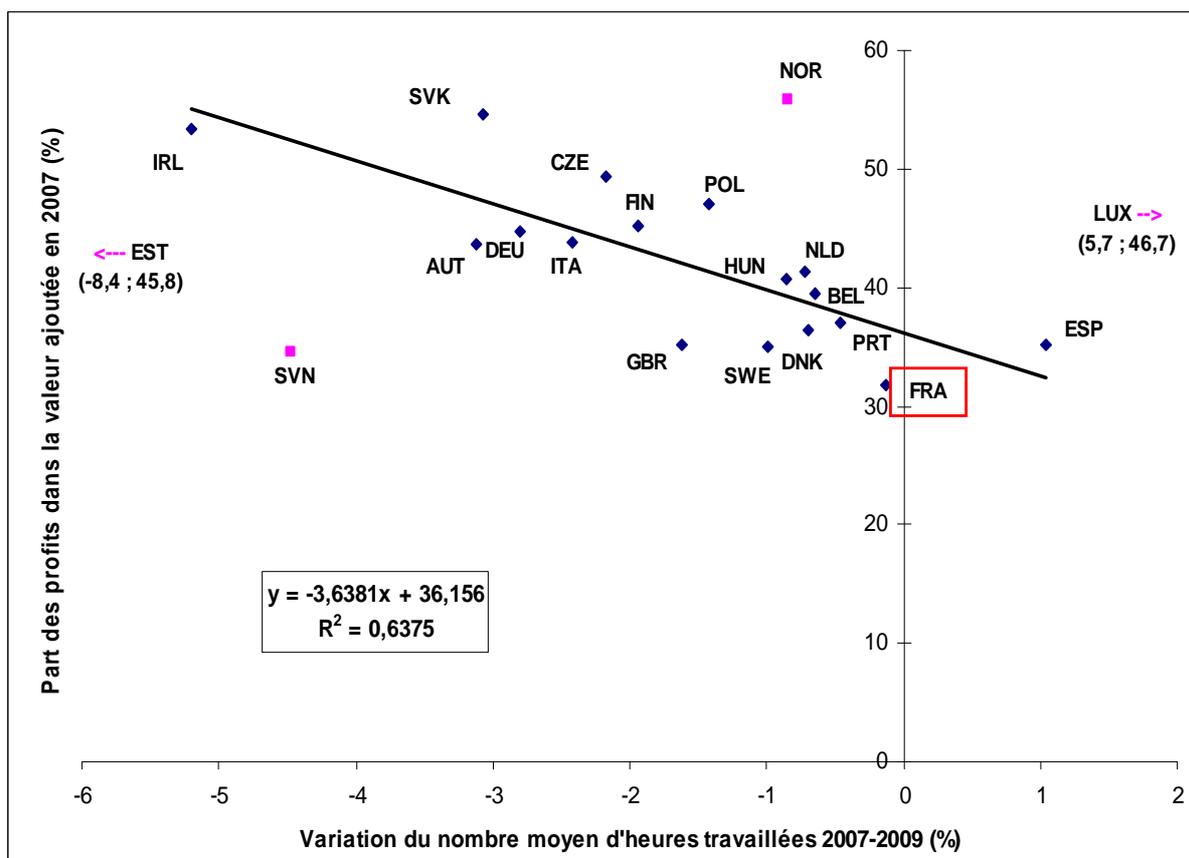


Source : Comptes nationaux. Données 2011 : acquis au T3. Calculs : CEP Groupe ALPHA.

En raison du coût pour les entreprises de la rétention de main-d'œuvre, les entreprises qui étaient en bonne santé financière avant la crise étaient plus à même d'adopter des stratégies de préservation de l'emploi que les entreprises dont le niveau de profits était déjà relativement bas. Les entreprises des pays qui, comme l'Allemagne, avaient mené des politiques visant à restaurer les taux de marge dans les années précédant la crise, ont donc pu prendre davantage sur leurs marges pour financer la rétention de main-d'œuvre.

On peut ainsi s'interroger sur une corrélation entre la situation financière des entreprises et l'importance du recours à la flexibilité interne plutôt qu'à l'ajustement par l'emploi. Le graphique 41 semble indiquer qu'il existe bien une corrélation entre le niveau des profits réalisés par les entreprises avant la crise, mesuré par la part des profits dans la valeur ajoutée, et la variation du nombre moyen d'heures travaillées par salarié durant la première phase de la crise. Les pays dont la part des profits dans la valeur ajoutée était la plus élevée avant la crise sont aussi ceux qui dans lesquels la moyenne des heures travaillées par salarié a le plus diminué pendant la crise. Ainsi, on peut formuler l'hypothèse selon laquelle la situation financière des entreprises serait un déterminant important du mode d'ajustement du marché du travail.

Graphique 41 : Lien entre la part des profits dans la valeur ajoutée avant la crise et la réduction des heures travaillées



Source : données OCDE, Eurostat ; calculs COE.
Calculs hors Norvège, Luxembourg, Slovénie et Estonie.

Dans la mesure où la situation financière des entreprises détermine la manière dont elles vont ajuster leur volume d'emplois à la crise, leurs anticipations quant à la durée et l'ampleur de la crise importent également. Ainsi, une entreprise a davantage tendance à conserver ses salariés en cas de ralentissement de l'activité si elle anticipe que ce ralentissement sera de courte durée. Il est en effet alors moins coûteux pour l'entreprise de subir sur la période de la crise – supposée courte – une chute de la rentabilité plutôt que de faire face aux coûts de licenciement et de recrutement associés à un ajustement du volume d'emplois à l'activité. A l'inverse, si les entrepreneurs anticipent une chute de l'activité très forte et durable, ils vont avoir tendance à licencier davantage. Cela peut être un facteur explicatif du « sur-ajustement » de l'emploi qui s'est produit aux Etats-Unis dans la première phase de la crise (voir fiche pays Etats-Unis), les entrepreneurs anticipant une chute de l'activité plus forte que celle qui s'est réellement produite.

Ainsi, au-delà de la capacité à recourir à la flexibilité interne, se pose la question de l'adaptation d'une telle stratégie à une situation de récession prolongée. Même dans les pays où les entreprises disposaient avant la crise de marges financières suffisantes pour adopter une stratégie de flexibilité interne, la baisse de rentabilité qui en résulte limite la possibilité de poursuivre cette stratégie en cas de prolongation de la crise.

4 Quatrième partie : Perspectives et interrogations

4.1 Les évolutions à venir de l'emploi dépendent évidemment avant tout des perspectives de croissance.

A court et moyen termes, en France comme ailleurs, les évolutions à venir de l'emploi dépendent évidemment avant tout des perspectives de croissance.

La crise n'est pas achevée et les perspectives de croissance peu favorables auront encore des conséquences en termes d'emploi.

D'après les prévisions du FMI datant d'avril 2012⁸², la croissance de la production devrait ainsi être plus faible en 2012 qu'en 2011 et ne s'améliorerait qu'en 2013 :

Croissance de la production (en %)	2011	2012	2013
Monde	3,9	3,5	4,1
Pays avancés	1,6	1,4	2,0
Etats-Unis	1,7	2,1	2,4
Zone euro	1,4	-0,3	0,9
Allemagne	3,1	0,6	1,5
France	1,7	0,5	1,0

Source : FMI (2012).

A fortiori, en Europe, où les prévisions donnent pour 2012 une croissance négative, la crise de la dette fait peser de fortes incertitudes sur la croissance⁸³.

Croissance du PIB réel (en %)	2011	2012	2013
Monde	3,7	3,3	3,7
Etats-Unis	1,7	2,0	2,1
Union Européenne	1,5	0,0	1,3
Zone euro	1,5	-0,3	1,0
Allemagne	3,0	0,7	1,7
France	1,7	0,5	1,3

Source : Commission européenne (2012).

⁸² FMI (avril 2012), *Perspectives de l'économie mondiale : Une reprise en cours, mais qui reste en danger*.

⁸³ Commission Européenne (printemps 2012), *European Economic Forecast*, Commission staff working document.

4.2 Les politiques menées et modes d'ajustement mis en œuvre n'ont pas produit tous leurs effets et pourraient avoir des conséquences à moyen/long terme (capacité de rebond, croissance potentielle).

Au-delà de la croissance, les politiques menées depuis le début de la crise auront des effets de moyen/long terme sur l'emploi. A côté des politiques conjoncturelles mises en œuvre durant la crise (notamment durant la première phase), qui produisent des effets de court terme (relance budgétaire, soutien au revenu et à la création d'emplois), **des politiques davantage structurelles ont été également adoptées (le plus souvent plus récemment), dont les effets sur l'emploi ne sont pas immédiats.** L'Espagne, l'Italie et le Portugal sont entrés en 2011 dans un processus de réforme d'ampleur du marché du travail visant notamment à réduire la dualité de l'emploi. Les mesures prises ne déploieront leurs effets qu'à moyen terme et il est difficile de savoir à ce jour de quelle manière l'emploi et le chômage seront affectés. Plusieurs pays ont également entrepris des politiques de rigueur dont l'effet de moyen/long terme sur le marché du travail et la croissance demeure très incertain.

En outre, **les modes d'ajustement mis en œuvre pendant la crise peuvent avoir des conséquences au-delà de la période de ralentissement de l'activité.** Leur bilan ne se limite pas à la réaction du chômage pendant la crise, il doit prendre en compte l'impact de ces modalités d'ajustement sur la capacité de rebond de l'économie et sur le potentiel de croissance sur une période plus longue.

S'agissant tout d'abord de l'influence des différents modes d'ajustement **sur la capacité des économies à rebondir au moment de la reprise**, elle intervient à plusieurs niveaux : sur le besoin d'embaucher de nouveaux salariés, sur les marges disponibles pour recruter ces salariés et sur la rapidité avec laquelle les entreprises vont pouvoir adapter leurs capacités productives à la hausse de la demande.

Lorsque l'ajustement se fait essentiellement par la voie de la flexibilité interne, les entreprises peuvent accroître sans délais leur niveau de production au moment où l'activité redémarre car elles n'ont que faiblement diminué leur volume d'emplois pendant la crise. Une partie de la force de travail nécessaire pour satisfaire la nouvelle demande est déjà dans l'entreprise. Cela permet de limiter les coûts de recrutement ainsi que les difficultés éventuelles pour trouver des travailleurs qualifiés. En outre, la main-d'œuvre dont elle dispose est déjà formée. Dans un modèle d'ajustement par la flexibilité interne, les entreprises peuvent donc tirer rapidement profit de la reprise. A l'inverse, les entreprises qui ont ajusté le volume d'emplois à la baisse de l'activité vont subir des délais plus longs lors de la reprise pour recruter et former de nouveaux salariés, ainsi que des coûts d'embauche importants.

Le second facteur concerne la disponibilité des marges financières nécessaires pour recruter. La flexibilité interne tend généralement à diminuer la rentabilité des entreprises. En effet, la réduction des heures travaillées ne s'accompagne pas systématiquement d'une réduction des salaires, et lorsque cela se présente, la baisse des salaires est généralement moins que proportionnelle à la variation horaire. La production diminue donc plus que les salaires, ce qui entraîne une baisse des marges des entreprises. Lorsque la période de rétention de main-d'œuvre dure, cela peut dégrader fortement la situation financière des entreprises, ce qui, au moment de la reprise, peut les conduire à limiter les recrutements. Globalement, le rebond de l'emploi au moment de la reprise pourrait être plus faible dans les pays où les entreprises ont conservé un niveau d'emploi élevé pendant la crise puisque non seulement la reprise de l'activité se traduit avant tout par une hausse des heures travaillées mais que les éventuels recrutements peuvent se trouver freinés par les marges financières dégradées.

Les modalités d'ajustement peuvent également peser **sur les évolutions économiques à plus long terme**. La dégradation de la situation financière des entreprises dans le cas d'une rétention de main-d'œuvre importante et de longue durée peut avoir des conséquences à plus long terme en réduisant, dans la période suivant la crise, l'investissement des entreprises. Par ailleurs, l'ajustement par la flexibilité interne, s'il permet de préserver l'emploi, conduit parallèlement à freiner d'éventuels mouvements de réallocation de main-d'œuvre entre secteurs. Or ces mouvements sont nécessaires à la croissance de long terme en garantissant que les moyens de production disponibles sont utilisés dans les secteurs les plus productifs et donc ceux qui contribuent le plus à la croissance. L'OCDE notamment attire l'attention sur le risque que des dispositifs de chômage partiel trop peu encadrés ne tendent à entraver les restructurations nécessaires de l'économie (voir *supra* Deuxième partie)⁸⁴.

Les dispositifs de maintien dans l'emploi et comportements de rétention de main-d'œuvre de la part des entreprises ont en revanche comme intérêt majeur de préserver les compétences et l'employabilité des salariés. Ils minimisent en effet les ruptures dans les trajectoires professionnelles. A l'inverse, la flexibilité externe, qui implique des destructions d'emplois massives, multiplie les situations de ruptures professionnelles et donc les risques de pertes de compétences et de chômage de longue durée qui nuisent à la croissance potentielle. En outre, dans un système où l'ajustement des entreprises passe essentiellement par la variation de la quantité d'emplois, ces entreprises ne sont pas incitées à investir dans la formation de leurs salariés puisqu'il y aurait en cas de crise un fort turn-over qui ferait perdre à l'entreprise le produit de ses investissements. Cette faible incitation à la formation, qui est l'un des leviers essentiels de la croissance, nuit à son dynamisme à long terme.

4.3 L'ajustement de l'emploi plus faible que prévu peut laisser penser que celui-ci n'est pas achevé ou qu'un choc de productivité s'est produit qui pourrait limiter la croissance de long terme

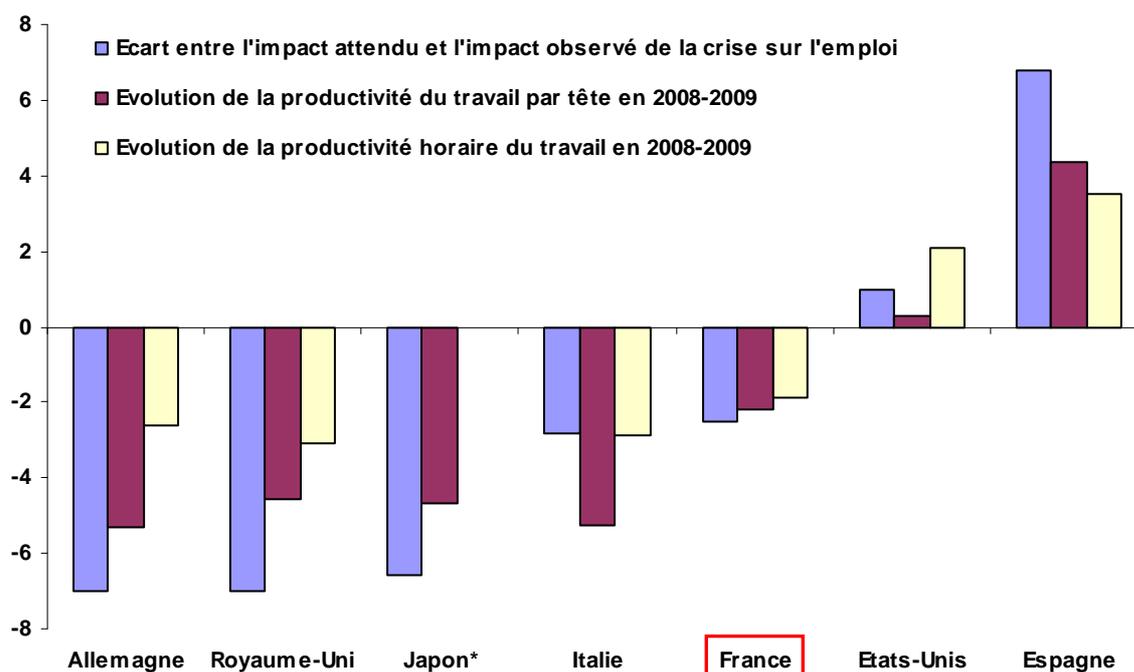
Les évolutions de l'emploi pendant la crise n'ont pas été conformes aux ajustements attendus (partie 1), avec des phénomènes de « sur-ajustements » de l'emploi (Espagne, Etats-Unis) et de « sous-ajustements » (dans la plupart des autres pays étudiés)⁸⁵. Un certain nombre de facteurs explicatifs ont été avancés (voir *supra*). Toutefois, les mécanismes exacts qui sont entrés en jeu restent à ce jour insuffisamment connus, notamment afin de savoir si les évolutions de la productivité du travail observées sur la période sont vouées à perdurer ou ne sont qu'une conséquence temporaire de ces ajustement décalés. Or les implications pour l'emploi et la croissance de long terme en seraient très différentes.

Les pays dans lesquels le « sous-ajustement » de l'emploi entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2011 a été le plus fort en regard des évolutions théoriques calculées par l'OFCE sont aussi ceux dans lesquels la productivité du travail a le plus chuté en 2008-2009. A l'inverse, les pays dans lesquels la chute de l'emploi a été plus forte que prévu par les estimations de l'OFCE ont connu une hausse de la productivité du travail (graphique 42).

⁸⁴ Hijzen A., Venn D. (janvier 2011), "The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n°115, OECD Publishing.

⁸⁵ Voir *supra* note 2.

Graphique 42 : Evolution de la productivité du travail (horaire et par tête, en 2008-2009) et écart entre évolution attendue et observée de l'emploi (T1 2008-T1 2011)



Source : OFCE (audition au COE, voir graphique 5), Eurostat ; calculs COE.

Lecture : l'écart entre l'impact attendu et l'impact observé de la crise sur l'emploi est donné en pourcentage de l'emploi total ; l'évolution de la productivité est en pourcentage.

*Les données sur la productivité horaire du travail au Japon ne sont pas disponibles.

Ainsi, il existe une corrélation entre les ajustements de l'emploi et l'évolution de la productivité du travail. En revanche, le sens de la causalité n'est pas connu. Deux hypothèses principales sont en effet formulées pour expliquer ces phénomènes de « sur » et « sous-ajustement ». Ces deux hypothèses sont compatibles avec les évolutions de la productivité. Elles ne sont d'ailleurs pas exclusives, les deux phénomènes ayant pu jouer concomitamment.

La première hypothèse est que les modalités d'ajustement de l'emploi seraient la cause des évolutions de la productivité du travail. Le « sous-ajustement » de l'emploi correspond à des situations de rétention de main-d'œuvre de la part des entreprises, celles-ci conservant des niveaux d'emploi supérieurs à ce qui serait nécessaire étant donné le niveau de la production. En conséquence, la productivité du travail par tête diminue. Le fait que la productivité horaire du travail diminue également signifie alors que la rétention de main-d'œuvre n'est pas uniquement passée par des canaux tendant à faire diminuer les heures travaillées (chômage partiel, baisse du recours aux heures supplémentaires, utilisation des comptes épargne-temps, accords compétitivité-emploi) mais s'est également traduite par des phénomènes plus informels et plus diffus de diminution de la charge de travail par salarié.

A l'inverse, le « sur-ajustement » de l'emploi correspondrait à des situations où les entreprises auraient détruit davantage d'emplois qu'il n'était nécessaire pour s'adapter à la baisse de l'activité. La productivité du travail par tête s'en serait ainsi logiquement trouvée accrue. L'augmentation de la productivité horaire du travail serait également la conséquence de la diminution du volume d'emplois. Ainsi, aux Etats-Unis, la hausse de la productivité horaire du travail s'expliquerait essentiellement par la hausse de la quantité de capital par heure de travail et pour partie par des changements dans la structure de l'emploi, les personnes les moins qualifiées étant les plus souvent licenciées et moins recrutées durant les récessions. Des

facteurs non mesurables (pouvant inclure des changements dans l'intensité d'utilisation du travail et du capital, des erreurs de mesure des heures travaillées et des gains de productivité liés aux changements technologique, managérial ou des systèmes de distribution) ont contribué négativement à la hausse de la productivité⁸⁶.

La seconde hypothèse est qu'un changement plus durable dans la tendance de productivité aurait modifié la relation entre l'emploi et la croissance. Cela pourrait être dû à des changements structurels qui seraient intervenus à la veille de la crise ou durant celle-ci, notamment dans la structure de l'emploi (modification durable de l'équilibre entre emplois industriels et emplois dans les services, inflexion dans l'évolution de l'emploi peu qualifié...) ou à des changements directement liés à l'ampleur du choc d'activité (perte durable de capital humain, de capacité d'innovation...). Dans les pays où la productivité du travail a diminué, un niveau d'emplois supérieur serait ainsi nécessaire pour satisfaire un même niveau de production. La croissance serait donc plus riche en emplois et la récession moins lourde en pertes d'emploi. Et inversement pour les pays où la productivité du travail a augmenté.

Les deux hypothèses n'ont pas les mêmes conséquences à court et à long terme.

Si les phénomènes de « sur » et « sous-ajustement » de l'emploi sont à l'origine des évolutions de la productivité du travail (première hypothèse), alors ces évolutions de la productivité ne sont que temporaires et les ajustements de l'emploi sont inachevés, avec des effets à court et moyen terme (en termes de richesse de la croissance en emploi). La productivité devrait progressivement rejoindre sa tendance de long terme, au fur et à mesure que l'emploi poursuivra sa baisse dans les pays où il s'est sous-ajusté, ou qu'il augmentera dans les pays où les destructions d'emploi ont été plus fortes qu'attendu.

Si on suppose qu'une modification de la tendance de productivité est à l'origine des ajustements opposés de l'emploi dans les différents pays (seconde hypothèse), alors cette tendance devrait se poursuivre, sans contrecoup sur l'emploi à court terme, mais peut avoir des effets sur la croissance potentielle. La hausse de la productivité renforcerait à terme la croissance potentielle aux Etats-Unis et en Espagne, avec des effets positifs sur l'emploi à long terme. La France, l'Allemagne, l'Italie et le Japon connaîtraient à l'inverse une diminution de leur croissance potentielle et une baisse du volume global d'emploi à long terme, sauf si la diminution de la productivité est compensée, du fait du « sous-ajustement » de l'emploi pendant la crise puis d'une croissance plus riche en emploi, par une augmentation de la population en emploi.

Selon les pays, il est possible que les deux mécanismes se combinent ou qu'une des deux hypothèses puisse être privilégiée.

Par exemple, la première hypothèse semble bien s'appliquer au cas des Etats-Unis, où la reprise de l'emploi est considérée comme trop dynamique au regard de la faible croissance. La baisse du chômage au cours de la dernière année a en effet été plus rapide que ce que l'on aurait pu attendre au vu du rythme modéré de croissance. Il était jusque-là considéré qu'afin non seulement de stabiliser le chômage mais de le résorber, l'économie devait croître à un rythme supérieur à son potentiel. Or en 2011, la croissance a été inférieure à 2 % (ce qui peut difficilement être considéré comme supérieur à la croissance potentielle) alors que le chômage a diminué de près d'un point de pourcentage. Cette baisse du chômage ne semble pas liée à un mouvement de retraits du marché du travail. L'explication de cette amélioration « trop »

⁸⁶ Wilson D. J. (septembre 2010), « Is the recent productivity boom over ? », *FRBSF Economic Letter*, n°28.

rapide serait alors le contrecoup du « sur-ajustement » de l'emploi intervenu dans la phase de récession⁸⁷.

Encadré 5 : Les incertitudes quant aux conséquences à venir du « sous-ajustement » de l'emploi observé : illustration par le cas français.

Les causes des évolutions de l'emploi pendant la crise ne semblent pas mieux connues dans le cas de la France. La France fait partie des pays où l'emploi s'est sous-ajusté par rapport au lien passé entre croissance et emploi (voir supra encadré 2).

Plusieurs mécanismes peuvent être à l'œuvre pour expliquer cette situation.

- D'une part, des mécanismes qui n'ont pas d'effet durable sur la productivité mais qui peuvent avoir pour conséquence une reprise moins riche en emploi à court et moyen terme ou la poursuite d'ajustements de l'emploi :

- Les mécanismes de flexibilité interne mis en œuvre lors de la crise auraient permis de limiter les destructions d'emploi. Cette hypothèse permet d'expliquer la moindre diminution de l'emploi lors de la phase de récession, mais pas son évolution lors de la phase de reprise. En effet, la rétention de main-d'œuvre aurait dû limiter l'ampleur de la hausse de l'emploi lors de la reprise puisque les entreprises étaient alors en situation de sureffectifs. Par ailleurs, les travaux cherchant à décomposer l'écart entre l'ajustement de l'emploi théorique et l'ajustement de l'emploi observé selon ses diverses composantes montrent que la flexibilité interne (réduction de la durée et du coût du travail) ne rend compte que d'une partie de cet écart, le reste demeurant inexplicé. Même si la flexibilité interne a vraisemblablement contribué au « sous-ajustement », elle n'explique donc pas à elle seule l'évolution surprenante de l'emploi lors de la crise.
- D'autres facteurs ont donc pu contribuer au « sous-ajustement » de l'emploi mais pourraient aussi avoir des conséquences sur l'emploi à court terme (« part inexplicée » des écarts entre emploi observé et emploi simulé par l'OFCE – cf. première partie 1.2.3). Les ajustements de l'emploi ne seraient ainsi pas achevés. Il serait intéressant de prolonger les simulations d'évolution de l'emploi réalisées seulement jusqu'à la mi-2011 pour voir si la dégradation du marché du travail en cours depuis l'été 2011 a provoqué une diminution de l'écart entre l'emploi observé et l'emploi simulé sur l'ensemble de la période de la crise.

- D'autre part, des mécanismes affectant durablement la productivité :

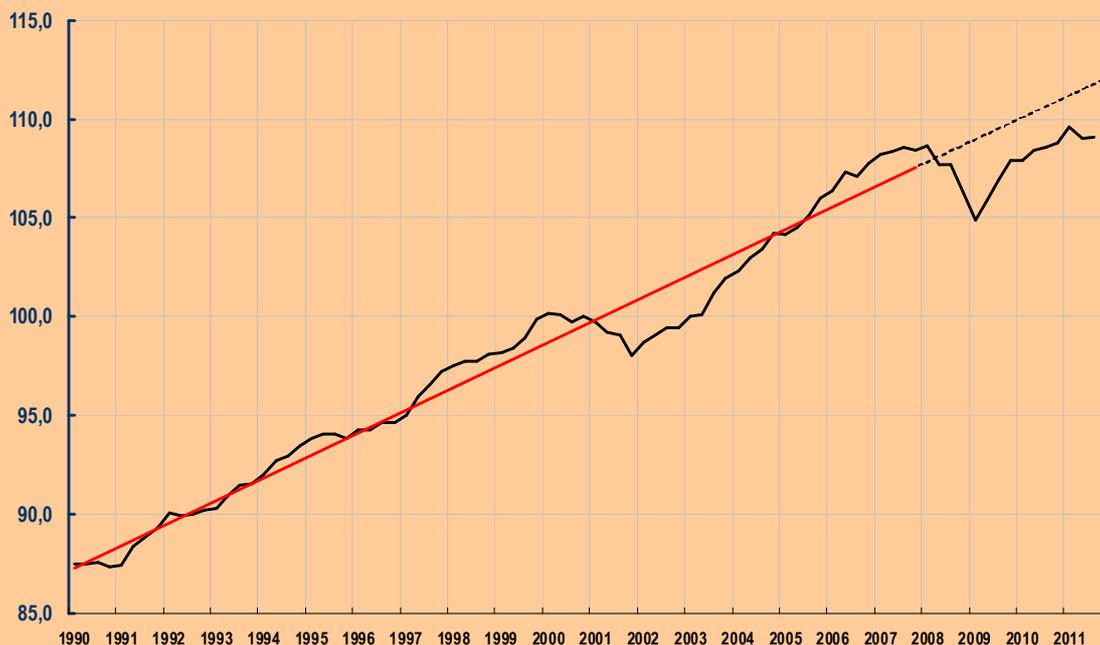
- Une rupture de la tendance de productivité se serait produite qui expliquerait le niveau plus élevé de l'emploi. Cette rupture pourrait être liée à une modification de la structure sectorielle de l'économie (déshindustrialisation), les différents secteurs de l'économie ne présentant pas la même productivité. Il est envisageable qu'un changement intervenu dans les années précédant la crise ne devienne apparent qu'au moment de la crise et donne lieu à des ajustements de l'emploi différents de ceux observés lors des crises précédentes.
- Des évolutions structurelles ont pu être source d'enrichissement de la croissance en emplois. Ces évolutions peuvent résulter de diverses mesures : celles ayant pour effet de développer l'offre de travail (réforme des retraites, suppression de la dispense de recherche d'emploi, quasi disparition des préretraites publiques, mise en place du RSA) comme celles visant à stimuler la demande, notamment la demande d'emplois peu qualifiés (baisse de charges dans les TPE, politique de modération du SMIC). Des

⁸⁷ Bernanke B.S. (mars 2012), « Recent developments in the labor market », *Remarks to the National Association of Business Economists*.

modifications structurelles ne sont pas à exclure dans la mesure où l'on observe une résistance inhabituelle des taux d'activité parallèlement à celle des taux d'emploi. Le traditionnel effet de « flexion » qui correspond à une baisse de la population active liée au retrait du marché du travail de certains chômeurs « découragés », semble, au cours de cette crise, avoir beaucoup moins joué en France au contraire d'autres pays comme les Etats-Unis, l'Italie ou le Royaume-Uni. La situation exceptionnelle à cet égard des seniors doit être soulignée (cf. supra). Leur taux d'activité a fortement augmenté simultanément à la progression de leur taux d'emploi et ce, dans un contexte de forte croissance des effectifs de ces tranches d'âge. Hors effets de structure démographique, le taux d'emploi des seniors a progressé de 6,3 points entre fin 2007 et fin 2011 alors qu'il avait reculé de 0,4 point au cours des quatre années précédentes. Il n'est pas impossible que les modèles économétriques ayant mis en évidence un écart entre l'évolution de l'emploi observée et l'évolution attendue n'aient pas ou imparfaitement pris en compte ces évolutions structurelles récentes.

Les données portant jusqu'à la mi-2011 montrent que la productivité n'avait pas à ce jour retrouvé son niveau d'avant-crise (graphique 43). Cela pourrait laisser penser que la hausse de l'emploi observée à compter de la fin de l'année 2009 a été précoce, ne permettant pas aux entreprises de rattraper les pertes de productivité occasionnées par la récession de 2008 et 2009. On voit que lors du ralentissement de 2001, trois années ont été nécessaires pour amortir le choc de productivité, d'une ampleur pourtant moindre que celui qui s'est produit en 2008.

**Graphique 43 : Productivité apparente du travail par tête en France
(dans le secteur marchand non agricole*, indice 100 en 2000)**



* Ratio entre la valeur ajoutée en volume et l'emploi salarié. La tendance est estimée sur la période 1990 T1 à 2007 T4.

Source : Insee.

Au total, ces analyses et interprétations étant complexes pour l'ensemble des pays et alors même que les évolutions de la productivité en France semblent moins stabilisées (beaucoup d'autres pays ayant retrouvé leur rythme de croissance de la productivité, voire leur rythme et leur niveau d'avant-crise), il semble trop tôt pour privilégier une hypothèse dans le cas français. Sans qu'il soit possible de les pondérer, il est très probable qu'une conjonction des différents facteurs soit à l'origine des faits observés.

ANNEXE 1 : FICHES « PAYS »

Fiche n°1 :	Allemagne	page 112
Fiche n°2 :	Italie	page 124
Fiche n°3 :	Danemark	page 135
Fiche n°4 :	Espagne	page 143
Fiche n°5 :	Etats-Unis	page 151
Fiche n°6 :	Pays-Bas	page 159
Fiche n°7 :	Portugal	page 166
Fiche n°8 :	Royaume-Uni	page 174

Ces fiches « pays » ont été réalisées par le Secrétariat général du Conseil d’Orientation pour l’Emploi sur la base :

- *des auditions réalisées par le COE (voir annexe 1),*
- *des réponses à un questionnaire du Secrétariat général du COE apportées par les conseillers sociaux et/ou les services économiques auprès des ambassades de France dans les pays considérés (voir annexe 2),*
- *et, le cas échéant, des éléments bibliographiques ou sources statistiques cités dans les fiches.*

Le choix des pays dépend à la fois :

- *de la volonté de faire des comparaisons permettant de tirer des leçons utiles (cf. les analyses du rapport), en restant dans le champ des pays industrialisés, et de centrer l’analyse sur des pays européens et des Etats-Unis,*
- *mais aussi des contraintes matérielles (nombre limité de pays, experts disponibles pour les auditions, réponses des ambassades).*

Néanmoins, au-delà des 8 fiches « pays » proposées ici, les analyses du rapport se nourrissent d’exemples plus larges au sein des pays de l’OCDE ou de l’Union européenne.



FICHE « PAYS »

ALLEMAGNE

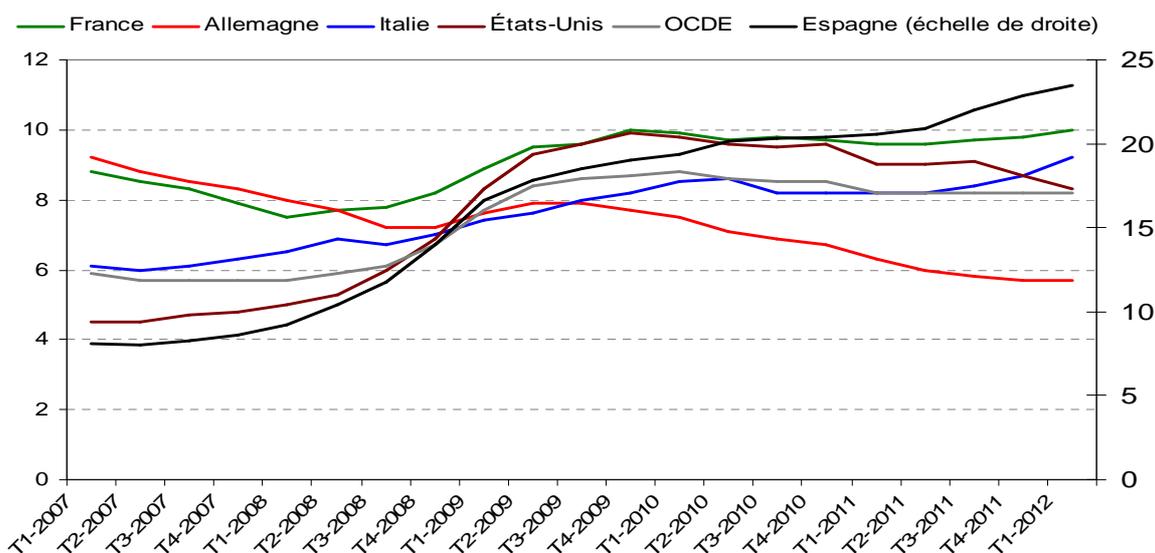
1. LE MARCHÉ DU TRAVAIL ALLEMAND ET SES AJUSTEMENTS PENDANT LA CRISE

1.1. L'impact de la crise sur le marché du travail

Avec un taux de chômage au début de l'année 2012 inférieur au point bas d'avant crise, l'Allemagne fait figure d'exception au sein des grands pays industrialisés. Ce pays n'a en effet vu son taux de chômage augmenter que très modérément au cours de la première phase de la crise : il est passé de 7,2 % au quatrième trimestre 2008 à 7,9 % jusqu'au quatrième trimestre 2009, soit une hausse de 0,7 point sur cette période. De surcroît, il a ensuite sensiblement diminué jusqu'au quatrième trimestre de l'année 2011 (-2,2 points).

Au total, le taux de chômage allemand a diminué de 21 % entre le point bas d'avant crise et le premier trimestre 2012, contre une augmentation de 44 % en moyenne dans l'OCDE.

Graphique 1 : Evolution du taux de chômage (en pourcentage).



Source : Données OCDE, adaptation COE.

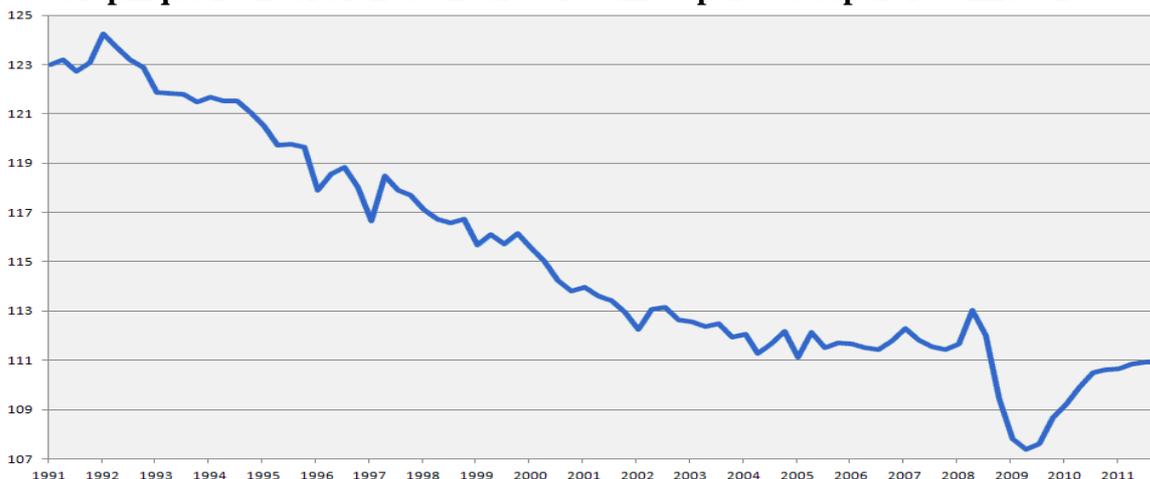
Cette évolution du chômage en Allemagne est d'autant plus remarquable que ce pays a connu une contraction de son activité particulièrement prononcée. Essentiellement tirée par les exportations, la production allemande a été frappée de plein fouet par la chute de la demande mondiale et a plus fortement baissé qu'en moyenne dans la zone euro.

1.2. Comment expliquer les bons résultats de l'Allemagne en matière de chômage et d'emploi ?

a. L'ajustement du marché du travail s'est fait par les heures travaillées par tête.

L'ajustement du marché du travail s'est fait essentiellement par les heures travaillées par tête. Si on observe une baisse tendancielle en Allemagne depuis le début des années 1990, la chute marquée des heures travaillées au moment de la crise va toutefois bien au-delà de cette tendance. Elle est d'ailleurs suivie d'une reprise également marquée dès mi-2009 (Graphique 2).

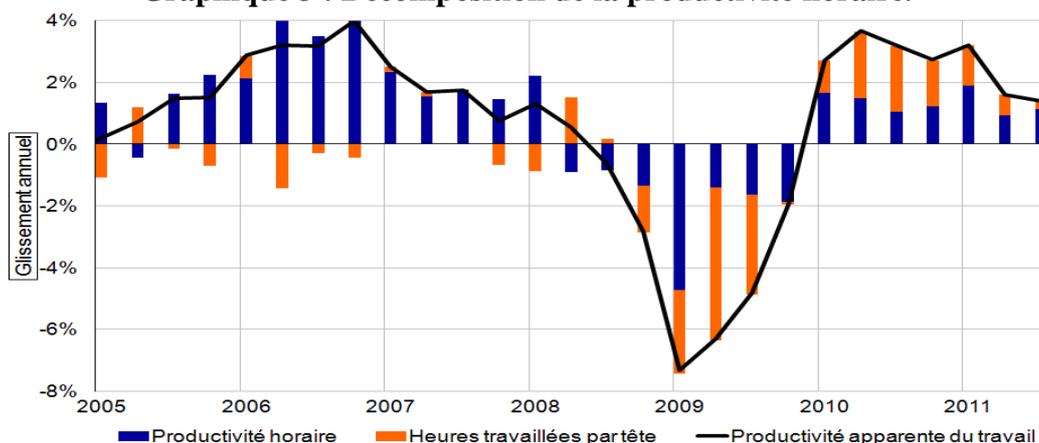
Graphique 2 : Evolution des heures travaillées par tête depuis les années 1990.



Source : Eurostat, mise en forme Volker Ziemann (OCDE).

Conséquence de cette chute des heures travaillées par tête, la productivité apparente du travail a également chuté très fortement en Allemagne entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2009. Au plus fort de l'ajustement, la baisse des heures travaillées par tête n'expliquait que la moitié de l'évolution de la productivité apparente du travail, le reste venant de la baisse de la productivité horaire.

Graphique 3 : Décomposition de la productivité horaire.



Source : Destatis, adaption Volker Ziemann.

Si le chômage n'a augmenté que très modérément pendant la première phase de la crise, ce n'est pas parce que le marché du travail allemand ne s'est pas ajusté : l'ajustement est passé non pas par une baisse de l'emploi mais par une baisse des heures travaillées par tête.

- b. **La diminution des heures travaillées par tête s'explique en partie par la mobilisation du chômage partiel, mais aussi par l'utilisation d'autres dispositifs de maintien en emploi (compte épargne temps, temps de travail réglementé, heures supplémentaires).**

Le chômage partiel est la forme de réduction des heures travaillées la plus emblématique. La participation à ce programme, qui a connu de nombreux assouplissements et extensions en 2009, a en effet particulièrement augmenté lors de la première phase de la crise en Allemagne : la proportion de participants à un programme de chômage partiel dans l'emploi total est passée de 0,1 % en 2007 à 3,2 % en 2009, soit une hausse de 3,1 points. A titre de comparaison, la proportion de participants à un programme de chômage partiel a augmenté de près 2,7 % au Japon et en Italie et de seulement 0,5 % en France sur la même période⁸⁸.

En Allemagne, un recours significatif à ce dispositif n'est pas nouveau. Certes, le recours au chômage partiel a été plus important qu'en moyenne sur les dernières décennies, mais son ampleur n'est pas totalement inédite : une utilisation importante du chômage partiel avait déjà été observée dans le contexte particulier de la Réunification des années 1990 et, dans une moindre mesure, lors de la crise de 1993⁸⁹.

Bien que souvent présenté comme étant à l'origine des bons résultats allemands, **les programmes de chômage partiel ne permettent toutefois pas d'expliquer à eux seuls la forte baisse des heures travaillées par tête en Allemagne.** D'autres dispositifs à l'initiative des employeurs et souvent issus de négociations entre employeurs et syndicats ont également été mobilisés. **Le chômage partiel explique pour l'année 2009 environ un tiers de la baisse des heures travaillées. Les deux tiers restants sont liés à une baisse du temps de travail hebdomadaire réglementé, à la liquidation des actifs des comptes épargne-temps, à la diminution du recours aux heures supplémentaires et à la hausse de l'emploi à temps partiel**⁹⁰.

En principe, un compte épargne temps permet à un salarié, qui travaille au-delà du temps du temps de travail réglementé, d'épargner des heures « non travaillées » en vue d'une utilisation ultérieure. Le compte épargne-temps est souvent mis en place par accord collectif au niveau de l'entreprise. Cet outil est particulièrement développé en Allemagne. La vigueur de l'activité économique entre 2004 et 2008 avait également entraîné une hausse importante des heures « non travaillées » épargnées⁹¹. De très nombreuses entreprises allemandes ont, avant de recourir au chômage partiel pour les salariés concernés, utilisé les comptes épargnes temps pour réduire les heures travaillées dès le début de l'année 2008. L'utilisation des comptes épargne-temps et la réduction des heures supplémentaires vont souvent de pair.

En Allemagne, le recours aux clauses de réduction du temps de travail prévues dans les conventions collectives est également très fréquent pour ajuster les heures travaillées à une chute de la production. Les conventions collectives de nombreuses branches, notamment industrielles, autorisent en effet la négociation de réductions de temps de travail au niveau de l'entreprise (« accords compétitivité-emploi »). Ces conventions prévoient une

⁸⁸ Boeri T. et Bruecker H. (2011), *Short-time work benefits revisited: some lessons from the great recession*, IZA, Document Paper N°5635.

⁸⁹ Crimmann A. et al. (2010), *The German work-sharing scheme: an instrument for the crisis*, ILO, Conditions of work and employment series N°25.

⁹⁰ Chagny O., Rémond A. (avril 2010), « Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone euro mise à nu », *Note de conjoncture*, Centre études et prospective du Groupe Alpha. ; audition de Volker Ziemann au COE le 24 janvier 2012.

⁹¹ Zapf I. (2011), *Les comptes épargne-temps, instruments de flexibilité*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC n°101.

amplitude horaire autour de la semaine de travail type à l'intérieur de laquelle les entreprises peuvent faire varier le temps de travail, en ajustant la rémunération en fonction du taux de salaire horaire. Les réductions du temps de travail sont généralement assorties de garanties de non licenciement pour des durées assez longues ainsi que de garanties de retour aux normes de branches⁹². Un consensus fort existe en Allemagne entre employeurs et partenaires sociaux pour favoriser la préservation des compétences au sein des entreprises dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Le recours simultané aux différentes formes de réduction du temps de travail en Allemagne illustre **l'existence d'une vision partagée du marché du travail entre ses différents acteurs qui influence les modalités d'ajustement mises en œuvre**. Il existe en effet un certain consensus entre les partis au pouvoir, les syndicats et les chefs d'entreprise sur la nécessité de « *préserver aussi longtemps que possible les noyaux qualifiés de l'industrie* »⁹³.

c. Motivée par une démographie déclinante et les tensions sur le marché du travail, la mobilisation de dispositifs de maintien en emploi a été rendue possible par la bonne situation financière des entreprises.

L'Allemagne connaît un recul de sa population en âge de travailler particulièrement important avec pour conséquence l'émergence d'un problème de pénurie de main-d'œuvre depuis une dizaine d'années. Cette situation contribue à renforcer la volonté, commune à l'ensemble des acteurs présents du marché du travail, de maintenir l'emploi, et notamment l'emploi qualifié. Malgré le vieillissement de la population, la population active s'est accrue depuis 2003 grâce aux réformes « Hartz » qui ont notamment fortement renforcé les incitations à travailler et amélioré l'adéquation entre l'offre et la demande de travail (Encadré 1). D'autres réformes ont eu pour effet d'accroître l'offre de travail : plusieurs possibilités de retraite anticipée ont été supprimées progressivement au cours des années qui ont précédé la crise, de sorte qu'il est devenu plus coûteux pour les employeurs de se séparer à l'amiable de travailleurs âgés au cours de la récession. La performance de l'Allemagne en matière d'emploi des travailleurs âgés au cours de la crise s'explique sans doute également par les effets de ces différentes réformes.

Le rôle joué par les tensions sur le marché du travail dans le faible ajustement de l'emploi est d'autant plus important que les industries, secteurs et régions dans lesquels le manque de main-d'œuvre était le plus fortement ressenti avant la crise sont justement ceux qui ont été le plus touchés lors de la crise. La récession a en effet particulièrement frappé les industries manufacturières fortement compétitives et exportatrices de l'Allemagne de l'ouest. Or ces industries non seulement étaient confrontées avant la crise à une pénurie de main-d'œuvre (particulièrement de la main-d'œuvre qualifiée : des ingénieurs et des techniciens) et donc savaient qu'il serait difficile de trouver du personnel qualifié au moment de la reprise, mais en plus étaient très compétitives et s'attendaient à retrouver un niveau de commandes important dès le début de la reprise. Ces entreprises avaient donc des incitations fortes à maintenir leur niveau d'emploi.

En outre, **les entreprises allemandes, ayant profité de la phase d'expansion précédent la crise et ayant également bénéficié de la politique de modération salariale mise en œuvre depuis 2001, disposaient de marges de manœuvre suffisantes pour préserver l'emploi** afin d'éviter de faire face à des difficultés de recrutement au moment de la reprise. La bonne

⁹² Audition d'Adelheid HEGE (IRES) au COE le 24 janvier 2011.

⁹³ Hege A. (2009), « Allemagne, Une récession profonde, plus clémente pour les noyaux qualifiés », *Chronique internationale de l'IRES*, n°121 (novembre).

situation financière des entreprises allemandes à l'aube de la crise leur aurait permis de supporter des pertes de productivité et une baisse des taux de marge.

Une explication complémentaire du faible ajustement de l'emploi durant la crise en Allemagne peut être avancée⁹⁴. Cette explication relève elle aussi de la situation de l'emploi dans les années qui ont précédé la crise. En effet, lors de la période de croissance économique de 2005-2007, assez soutenue en Allemagne, les entreprises ont embauché beaucoup moins que ce qui aurait pu être attendu pour un tel niveau de croissance. Elles ont préféré se montrer prudentes dans leurs embauches car elles ne croyaient pas que la croissance durerait: **le déficit d'embauches pendant la période de croissance de 2005-2007 représenterait 40 % du sous-ajustement de l'emploi lors de la récession de 2008-2009.**

Encadré 1 : Les réformes structurelles du marché du travail en Allemagne.

Selon l'OCDE, l'ampleur des réformes structurelles du marché du travail qui ont été mises en œuvre dans la période qui a précédé la crise expliquerait en partie la particulièrement bonne résistance de l'emploi en Allemagne depuis 2008⁹⁵. Ces réformes auraient créé un contexte favorable à la réduction du taux de chômage structurel au fil du temps et tout au long de la crise, cet effet compensant en partie la hausse conjoncturelle du taux de chômage qui se serait produite en l'absence de telles mesures. **Le succès allemand n'est alors pas avant tout la marque d'une exceptionnelle résistance à la crise mais plutôt celui d'un important redressement entamé par l'économie allemande depuis le milieu des années 2000.** La réduction du chômage en Allemagne durant les années de la crise s'inscrit donc dans une tendance de plus long terme qui n'a été que légèrement freinée par la crise.

Les principales réformes structurelles du marché du travail prises avant la crise sont les quatre réformes « Hartz » des années 2003 à 2005. Ces réformes avaient pour objectif d'inciter les chômeurs à entrer en emploi ou à créer une entreprise et d'améliorer l'accompagnement des chômeurs.

1- La réforme « Hartz I » de 2003 :

- Loi générale d'activation et de transformation du service public de l'emploi ;
- Flexibilisation/encouragement d'emplois atypiques (dérégulation du travail intérimaire, agences de placement de personnel) ;
- Durcissement de l'« acceptabilité » (le chômeur doit faire la démonstration qu'un emploi proposé n'est pas acceptable).

2- La réforme « Hartz II » de 2003 :

- Mesures d'encouragement d'emplois atypiques (création des « Mini-Jobs » et « Midi-Jobs » subventionnés, des « jobs à un euro », encouragement à l'autonomie/micro-entreprises (Ich-AG) ;
- Les bureaux de travail locaux deviennent des « JobCenters » sous forme de guichets uniques.

⁹⁴ Burda M.C., Hunt J. 2011, "What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession," IZA Discussion Papers 5800, Institute for the Study of Labor (IZA).

⁹⁵ OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Germany 2012*, OECD Publishing.

3- La réforme « Hartz III » de 2004 :

- Réorganisation de l'Agence fédérale de l'emploi : instauration d'une gestion par objectifs ;
- Nouvelle philosophie de conduite : compétitivité, nouveaux principes de management.

4- La réforme « Hartz IV » de 2005 :

Durcissement général des conditions d'attribution des allocations chômage, dont :

- Réduction de la période de réception de l'allocation chômage I (ALG I), versée pendant 12 mois (18 pour les plus de 55 ans) aux personnes ayant travaillé au moins 12 mois au cours des deux années précédant leur période de chômage ; elle s'élève à 60 % (67 % avec enfants) du dernier salaire net ;
- Fusion de l'allocation chômage de longue durée et de l'aide sociale pour devenir l'allocation chômage II (ALG II), versée sur base forfaitaire aux personnes au chômage depuis plus de 12 mois et toujours à la recherche active d'un emploi ;
- L'ensemble des allocataires chômage (ALG I et II) ont la possibilité de bénéficier de mesures d'aide à l'insertion sur le marché du travail, notamment de mesures de formation ;
- Les prestations de l'allocation chômage II peuvent compléter de façon limitée les revenus d'activité insuffisante.

Source : OCDE ; conseiller pour les affaires sociales à l'Ambassade de France en Allemagne.

1.3. Faut-il relativiser les bons résultats obtenus par l'Allemagne sur le front du chômage ?

- a- Les évolutions du chômage ne sont pas seulement dues aux évolutions de l'emploi.**

Au-delà des seules évolutions de l'emploi, la structure démographique et l'évolution des taux d'activité contribuent à expliquer les évolutions du chômage en Allemagne sur l'ensemble de la période. Dans un contexte de vieillissement démographique, la population en âge de travailler a diminué de 0,8 % entre les deuxièmes trimestres 2008 et 2010. L'augmentation de la participation au marché du travail observée sur cette période n'a qu'en partie compensé la diminution de la population en âge de travailler et la population active a diminué au total de 0,4 %. Du fait de cette démographie déclinante, même une réduction du volume d'emplois pouvait suffire pour stabiliser le chômage sur la période considérée : à taux d'activité inchangés, une réduction de 0,5 % de l'emploi en Allemagne auraient permis une stabilisation du chômage⁹⁶.

En outre, **la réforme « Hartz » menée en Allemagne à partir de 2003 est à l'origine d'un « effet statistique » qui aurait contribué à limiter la hausse du taux de chômage pendant la crise.** Un des axes de la réforme prévoyait en effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, les personnes âgées de plus de 59 ans ayant recherché un emploi sans succès durant au moins un an ainsi que les personnes poursuivant des efforts de réintégration du marché du travail *via* des formations continues ne seraient plus comptabilisées comme chômeurs (voir Annexe x). La mesure nationale du taux de chômage, établie à partir de données administratives, aurait de

⁹⁶ Cochard M., Cornilleau G., Heyer E. (2010), « Les marchés du travail dans la crise », *Economie et Statistique*, n°438-440. Résultats mis à jour pour l'audition du 17 janvier 2012 au COE.

ce fait mécaniquement diminué de 0,6 point⁹⁷. Bien qu'il soit plus délicat d'estimer aussi précisément l'impact de ces modifications administratives sur le taux de chômage au sens du BIT, il est probable qu'elles ont également contribué à le réduire mécaniquement. Les personnes âgées de plus de 59 ans en situation de chômage de longue durée et les personnes cherchant à se réintégrer sur le marché du travail via des formations continues sont en effet, depuis le 1^{er} janvier 2009, plus susceptibles de ne pas répondre à la condition « être en recherche active d'emploi », nécessaire pour être considéré comme chômeur au sens du BIT⁹⁸.

Toutefois, ces éléments relatifs aux chiffres du chômage ne font que nuancer à la marge la baisse importante du chômage en Allemagne et, surtout, ne remettent pas en cause la performance en termes d'emploi.

b- Pour évaluer le « modèle » allemand, il faut également tenir compte de la qualité de l'emploi ainsi que d'autres paramètres au-delà du seul champ de l'emploi.

L'exceptionnelle résistance du marché du travail allemand pendant la crise a exacerbé l'attention portée aux limites ou inconvénients du modèle de réussite allemand. Ceux-ci doivent être soulignés mais il convient d'en nuancer la portée.

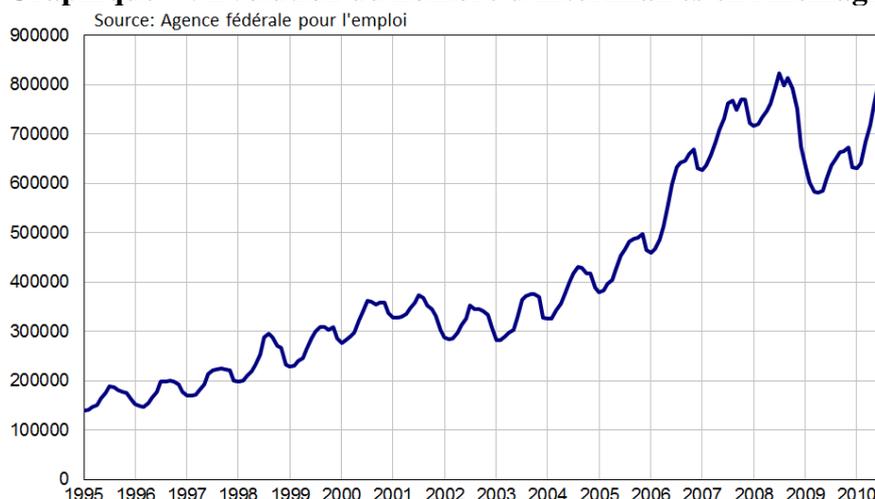
• Une précarisation de l'emploi ?

La dualité du marché du travail allemand s'est fortement accentuée au cours de la dernière décennie, dès avant la crise. Les lois Hartz ont eu pour effet de développer les formes atypiques d'emploi. On voit sur le graphique 4 que l'augmentation tendancielle du nombre de salariés intérimaires s'est fortement accélérée à compter de 2004. D'après les données de l'OCDE, les créations d'emploi salarié qui ont eu lieu entre 2000 et 2010 en Allemagne ont concerné pour 44 % des emplois en contrat à durée déterminée. A titre de comparaison, cette proportion n'était que de 17 % dans l'ensemble de l'OCDE sur la même période et de 14 % en France. L'amélioration de la situation du marché de l'emploi allemand au cours des dernières années s'est ainsi faite dans une certaine mesure au prix d'une plus grande précarité. Toutefois, même si elle a fortement progressé depuis 2000 et est désormais nettement au-dessus du niveau de l'ensemble de l'OCDE (12 %), la part de l'emploi temporaire en Allemagne reste encore légèrement inférieure à ce qu'elle est en France (14,7 % en 2010 contre 15,1 % en France).

⁹⁷ Ziemann V. (2010), *Qu'est-ce qui explique la résistance de l'emploi en Allemagne ?*, Direction générale du Trésor, Trésor-Eco n°79.

⁹⁸ Un chômeur au sens du BIT est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant la semaine de référence ; être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ; avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Graphique 4 : Evolution du nombre d'intérimaires en Allemagne.



Source : Agence fédérale pour l'emploi. Graphique présenté par Volker Ziemann lors l'audition au COE le 24 janvier 2012.

L'Allemagne a vu la structure de l'emploi se déformer fortement durant la dernière décennie au profit du temps partiel : selon les chiffres de l'OCDE, l'emploi en Allemagne a augmenté de 6 % entre 2000 et 2010 et les emplois à temps partiel ont représenté 95 % du total des emplois salariés créés sur la même période. A l'inverse, au cours de la même période, la part de l'emploi à temps partiel a légèrement diminué en France: les emplois à temps partiel ont représenté moins de 1 % des emplois créés. L'emploi à temps partiel n'a que faiblement augmenté dans l'ensemble de l'OCDE.

En 2008, l'emploi à durée indéterminée, à temps plein ou à temps partiel de plus de 20 heures, concernait 61 % seulement des actifs, mais 76 % du volume total d'heures travaillées. Par ailleurs, 30 % des actifs travaillaient toujours ou régulièrement en dehors des « heures normales »⁹⁹.

• La question des « mini-jobs »

Le phénomène qui a le plus retenu l'attention est certainement l'augmentation supposée du nombre de titulaires de « mini-jobs ». Ce sont des emplois rémunérés jusqu'à 400 € par mois, exonérés d'impôts et non soumis à cotisations sociales. La part des personnes occupant un mini-job rapportée à l'ensemble des salariés est de 16 % en 2008, pour une part estimée à 10 % en 1996¹⁰⁰. Cette augmentation est en partie liée à la loi Hartz II qui a porté la limite de rémunération des activités à temps très partiel de 325 à 400 €, supprimé le plafond de 15 heures de travail par semaine et facilité l'emploi dans un mini-job en complément d'un emploi principal en introduisant dans ce cas un versement forfaitaire de l'employeur de 25 % du salaire en lieu et place de l'assujettissement de droit commun aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu¹⁰¹.

Cependant, la hausse des mini-jobs doit être relativisée, puisqu'il s'agit en réalité d'un phénomène ancien de travaux d'appoints qui n'était pas comptabilisé dans les chiffres de l'emploi avant 1999. Les détenteurs des mini-jobs sont aujourd'hui pour beaucoup des étudiants, des retraités et des femmes au foyer. Par ailleurs, une part non négligeable des « mini-jobbers » est constituée de personnes qui exercent en parallèle une activité principale :

⁹⁹ Spitznagel E., Wanger S. (avril 2012), « Flexibilité et différenciation du travail en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n°104.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Lestrade B. (juillet 2004), « Les mini-jobs, une perspective pour les chômeurs ? », *Regards sur l'économie allemande*, n°67.

ils étaient en 2004 1,6 millions pour 6,4 millions de mini-jobs au total, soit 25 %¹⁰². Les personnes exerçant un mini-job en dehors de toute activité principale représentent donc 12 % des personnes en emploi.

- **Une hausse de la pauvreté et des inégalités**

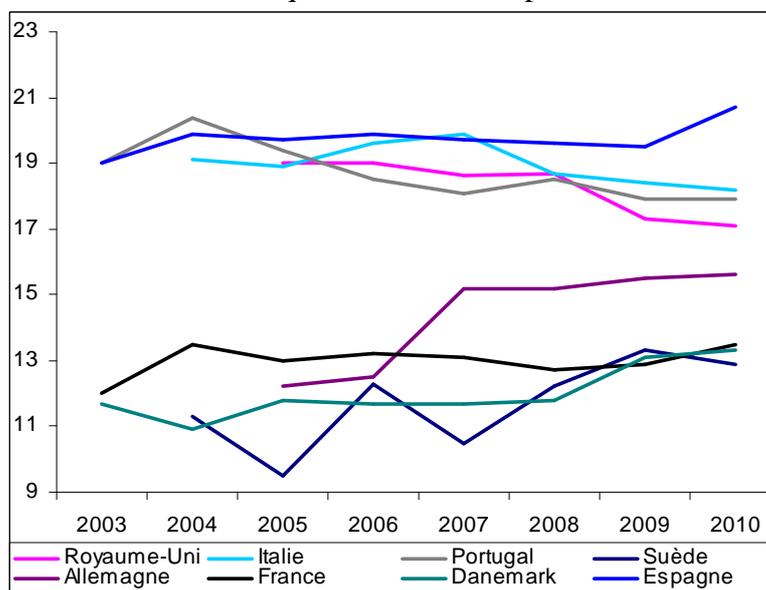
En Allemagne, le développement du secteur de la sous-traitance, dans lequel il n'existe pas d'accords de salaires, a par ailleurs conduit à l'accroissement du nombre de salariés qui, bien qu'employés à temps plein, sont faiblement rémunérés et vivent sous le seuil de pauvreté.

Les réformes Hartz menées entre 2003 et 2005 ont eu pour effet simultané de réduire fortement le chômage et d'accroître le taux de pauvreté et les inégalités. Ces lois ont en effet réduit l'indemnité versée aux chômeurs de longue durée et réduit la durée maximale de l'allocation. Elles ont en outre introduit la possibilité de réduire voire de supprimer l'indemnité versée aux chômeurs de longue durée lorsque les ménages concernés possèdent des économies (espèces mais aussi titres d'actifs, bijoux...). Les chômeurs de longue durée peuvent aussi perdre leur allocation dans le cas où ils refusent une offre d'emploi même lorsque celui-ci est en-dessous du niveau de qualification de la personne ou mal rémunéré.

Ces réformes ont contribué à la forte hausse du taux de pauvreté. Il était de 12,2 % en 2005 et a depuis continûment augmenté jusqu'à atteindre 15,6 % en 2010 (graphique 5). L'Allemagne, qui était jusqu'en 2006 dans le groupe des pays européens à taux de pauvreté faible (avec le Danemark, la France et la Suède), s'est depuis rapproché, sans toutefois l'atteindre, du niveau du groupe des pays méditerranéens (Portugal, Italie et Espagne).

Graphique 5 : Taux de risque de pauvreté.

(seuil : 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux)



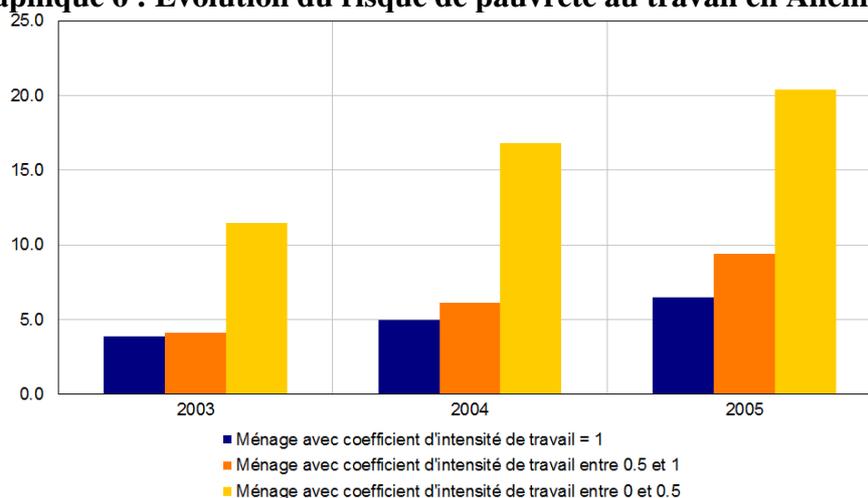
Source : Eurostat. Adaptation COE.

La pauvreté au travail en particulier a fortement augmenté, comme en atteste le graphique Enfin, les inégalités se sont creusées de manière importante en Allemagne entre 2000 et 2007 (augmentation du coefficient de Gini¹⁰³ de 0,25 à 0,30) alors qu'elles se réduisaient en France sur la même période. La France était plus inégalitaire que l'Allemagne en 2000, mais cette situation s'est inversée depuis.

¹⁰² Chagny O., Duclos L. (août 2006), « La réforme des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi en Allemagne », *Note de veille du Centre d'analyse stratégique*, n°23.

¹⁰³ Mesure de l'inégalité de la distribution des revenus, comprise entre 0 (égalité totale) et 1 (inégalité totale).

Graphique 6 : Evolution du risque de pauvreté au travail en Allemagne.



Source : EU-SILC. Graphique présenté par Volker Ziemann lors de son audition au COE le 24 janvier 2012.

Cependant, ces constats relatifs à la détérioration des conditions sociales en Allemagne doivent être nuancés. Si le taux de risque de pauvreté en Allemagne est supérieur à celui de la France, il demeure inférieur à celui de pays tels que le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Espagne (graphique 5). Par ailleurs, l'essentiel de la hausse de la pauvreté est intervenu entre 2006 et 2007. On observe depuis un net ralentissement de la hausse, voire une stabilisation de cet indicateur. Etant donné la bonne situation économique du pays et l'amélioration de la situation de l'emploi, il est possible que cette tendance s'inverse dans les années à venir.

Enfin, s'agissant de l'accroissement des inégalités, il ne peut être entièrement attribué aux réformes Hartz mais s'explique également par le double mouvement de hausse de la demande de main-d'œuvre qualifiée et de pressions à la baisse sur les salaires des peu qualifiés sous l'effet de la concurrence mondiale¹⁰⁴.

On peut noter un retournement de tendance de la négociation sociale depuis 2010. La négociation sociale, essentiellement centrée sur des questions de sauvegarde de l'emploi lors de la première phase de la crise, est maintenant davantage tournée sur des questions d'augmentation salariales. Loin des clauses de réduction de la masse salariale, les négociations conventionnelles ouvertes en 2010 et 2011 prévoient des augmentations salariales qui s'apparentent à celles obtenues avant la crise.

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES PENDANT LA CRISE

2.1. Les mesures de soutien au revenu.

Après le durcissement suite aux réformes Hartz de 2003 à 2007, la durée de perception des prestations d'indemnisation du chômage a été allongée de 12 à 15 mois pour les plus chômeurs de plus de 50 ans en 2008.

2.2. L'extension du dispositif de chômage partiel.

Les **conditions d'accès** au dispositif de chômage partiel ont été assouplies à compter du 1^{er} février 2009 : désormais, il suffit qu'un seul employé réduise son activité de 10 % pour avoir recours au chômage partiel ; auparavant, au moins un tiers des employés devait subir une baisse d'activité d'au moins 10 % pour que l'entreprise puisse recourir au chômage partiel.

¹⁰⁴ Bittorf M., Klein A. (avril 2012), « Niveau des qualifications et distribution des revenus », *Regards sur l'économie allemande*, n°104.

La **durée du dispositif** a été relevée de 12 à 18 mois le 1^{er} janvier 2009, puis à 24 mois le 5 juin 2009. Cette durée s'applique collectivement à l'entreprise (et pas individuellement pour un salarié) et s'ouvre au moment où l'entreprise commence à utiliser le dispositif. Une nouvelle période ne peut s'ouvrir qu'après au moins 3 mois sans chômage partiel dans l'ensemble de l'entreprise. La durée du dispositif a été ramenée à 18 mois en 2009.

Depuis le 1^{er} février 2009, le **coût de participation à un programme de chômage partiel a été réduit**. L'employeur devait jusque là prendre en charge 100 % des cotisations sociales et patronales relatives à l'indemnité de chômage partiel pendant les six premiers mois. L'Agence fédérale pour l'emploi allemande prend désormais en charge 100 % des cotisations sociales salariales à partir du septième mois de mobilisation du chômage partiel (pour un coût total estimé à 2 milliards d'euros¹⁰⁵). Lorsque le salarié participe à une formation (qui dure au moins 50 % de la durée prévue du chômage partiel), l'employeur ne supporte plus aucun coût au titre du chômage partiel dès le premier mois.

2.3. Le renforcement des services publics de l'emploi.

Le gouvernement a décidé fin 2008 de recruter 1 000 personnes sur une base temporaire (« case managers »). Le deuxième plan de relance a entériné le recrutement de 4 000 personnes supplémentaires, toujours de manière temporaire. Cette mesure a été suivie en début 2009 d'une nouvelle vague de recrutement de 5 000 personnes supplémentaires pour abaisser le ratio chômeurs/ gestionnaires de dossier, comme l'impose une loi adoptée en 2005 dans le cadre des réformes Hartz¹⁰⁶. En Allemagne¹⁰⁷, 20 % des effectifs du service public de l'emploi sont recrutés sur des contrats temporaires. Les effectifs ont été réduits de 4 000 dès 2011 et il a été annoncé en 2011 que 10 000 postes seraient supprimés d'ici à 2015 en raison de la baisse du chômage¹⁰⁸.

2.4. Les mesures de maîtrise des déficits publics.

Dans le contexte de maîtrise des déficits publics, une réforme a été adoptée fin décembre 2011. Les objectifs sont de donner davantage de liberté aux conseillers pour l'emploi au niveau local dans la définition des modalités de soutien et d'augmenter le taux d'insertion au regard de la situation favorable sur le marché du travail. Ainsi, la subvention aux créateurs d'entreprises n'est plus un droit pour le chômeur qui s'installe à son compte mais est laissée à la discrétion des services d'emploi. Le montant de la subvention a également été réduit. Par ailleurs, les emplois aidés pour les travailleurs âgés (« Kombilohn ») n'ont pas été prolongés et prendront donc fin en 2012. Dans le cadre de cette réforme, la ministre du travail a comme objectif une obligation de faire 8 milliards d'euros d'économies d'ici 2015. Les économies issues des modifications concernant la subvention aux créateurs d'entreprises devraient, à elles seules, rapporter 5 milliards d'euros.

Sources :

- Bittorf M., Klein A. (avril 2012), « Niveau des qualifications et distribution des revenus », *Regards sur l'économie allemande*, n°104.
- BIT-OCDE (2011), *G20 Fiches Pays, Allemagne : Des services publics de l'emploi renforcés*, Réunion des ministres du travail et de l'emploi des pays du G20, 26-27 septembre. Burda M.C., Hunt J. 2011, "What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession," IZA Discussion Papers 5800, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Boeri T. et Bruecker H. (2011), *Short-time work benefits revisited: some lessons from the great*

¹⁰⁵ Cochard M. et al. (2009), *Chômage à durée indéterminée*, OFCE, revue de l'OFCE n°111.

¹⁰⁶ BIT-OCDE (2011), *G20 Fiches Pays, Allemagne : Des services publics de l'emploi renforcés*, Réunion des ministres du travail et de l'emploi des pays du G20, 26-27 septembre.

¹⁰⁷ Audition de Christian CHARPY au COE le 14 février 2012.

¹⁰⁸ Bundesagentur für Arbeit, rapport annuel 2011.

recession, IZA, Document Paper N°5635.

- Chagny O., Duclos L. (août 2006), « La réforme des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi en Allemagne », *Note de veille du Centre d'analyse stratégique*, n°23.
- Chagny O., Rémond A. (avril 2010), « Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone euro mise à nu », *Note de conjoncture*, Centre études et prospective du Groupe Alpha.
- Cochard M., Cornilleau G., Heyer E. (2010), « Les marchés du travail dans la crise », *Economie et Statistique*, n°438-440. Résultats mis à jour pour l'audition du 17 janvier 2012 au COE.
- Cochard M. et al. (2009), *Chômage à durée indéterminée*, OFCE, revue de l'OFCE n°111.
- Crimmann A. et al. (2010), *The German work-sharing scheme: an instrument for the crisis*, ILO, Conditions of work and employment series N°25.
- Hege A. (2009), « Allemagne, Une récession profonde, plus clémente pour les noyaux qualifiés », *Chronique internationale de l'IRES*, n°121 (novembre).
- Lestrade B. (juillet 2004), « Les mini-jobs, une perspective pour les chômeurs ? », *Regards sur l'économie allemande*, n°67.
- OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Germany 2012*, OECD Publishing.
- Spitznagel E., Wanger S. (avril 2012), « Flexibilité et différenciation du travail en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n°104.
- Zapf I. (2011), *Les comptes épargne-temps, instruments de flexibilité*, Regards sur l'économie allemande, Bulletin économique du CIRAC n°101.
- Ziemann V. (2010), *Qu'est-ce qui explique la résistance de l'emploi en Allemagne ?*, Direction générale du Trésor, Trésor-Eco n°79.



FICHE « PAYS »

ITALIE

1. LES AJUSTEMENTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN ITALIE PENDANT LA CRISE

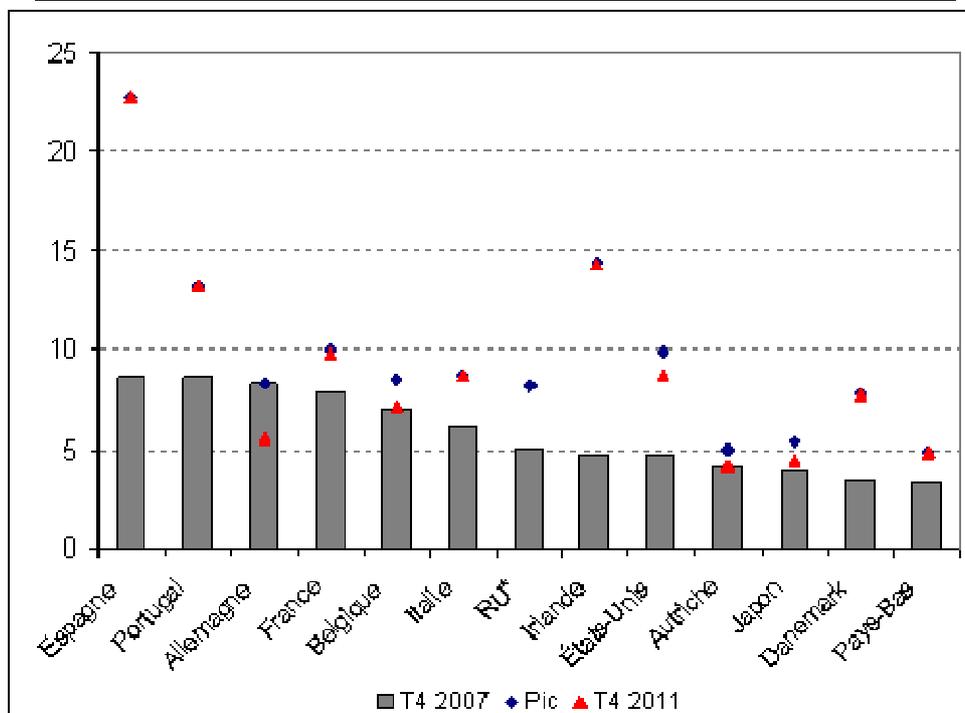
1.1. Un taux de chômage élevé fin 2011

En Italie, le taux de chômage est passé de 6,1 % au 4^e trimestre 2007 à 8,6 % au 2^e trimestre 2010, soit une hausse de 2,5 points durant la première phase de la crise.

Après avoir connu une légère diminution avec la reprise, le taux de chômage s'est maintenu à 8,2 % du 2^e trimestre 2010 au 2^e trimestre 2011 pour ensuite repartir à la hausse et atteindre un **pic de 8,7% au 4^e trimestre 2011**.

L'Italie n'a connu en effet qu'une reprise molle à partir de 2010, remise en cause par la crise de la dette, et elle est entrée en récession fin 2011.

Taux de chômage du 4e trimestre 2007 au 4e trimestre 2011 (en %)



Source: données OCDE, adaptation COE.

* donnée 4e trimestre 2011 non disponible, remplacée par le 3e trimestre 2011.

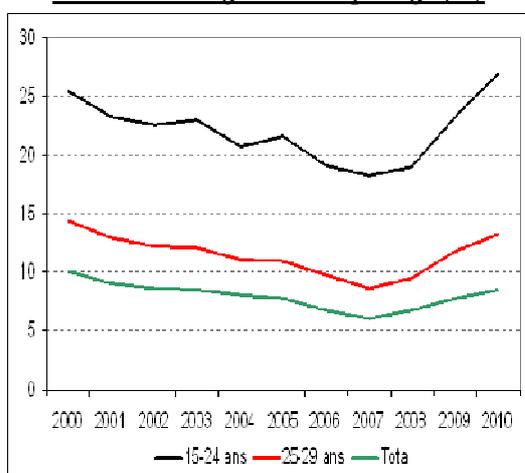
1.2. Les jeunes ont été les plus fortement touchés par la crise, qui a accentué une segmentation déjà importante du marché du travail

Les jeunes ont été les plus fortement touchés par la crise. Entre 2008 et 2010, le taux de chômage des 15-24 ans a augmenté de 7,9 points (de 18,5 % à 26,4 %) et celui des 25-29 ans de 3,9 points (de 9,4 % à 13,3 %) contre une hausse de 1,6 point pour l'ensemble de la population (de 6,8 % à 8,4 %).

Entre 2008 et 2010, 514 000 emplois ont été détruits. Parmi ces emplois, 234 900 étaient occupés par des jeunes de 15 à 24 ans et 266 500 par des jeunes de 25 à 29 ans. En gros, la quasi-totalité de l'ajustement s'est fait sur les emplois des moins de 30 ans.

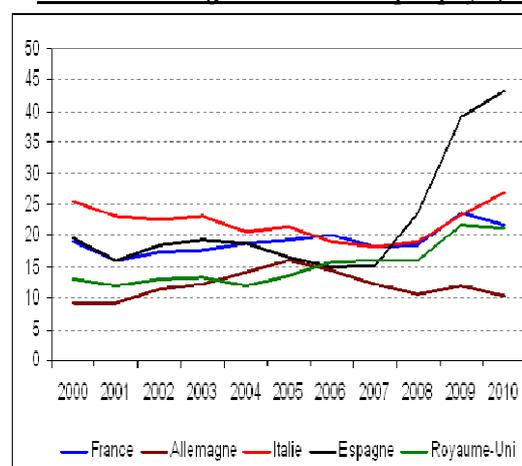
En outre, tout comme en Espagne ou au Portugal, les jeunes Italiens n'ont pas profité de la reprise de 2010 et ont vu leur taux de chômage continuer à croître.

Taux de chômage en Italie par âge (%)



Source : données OCDE, adaptation COE.

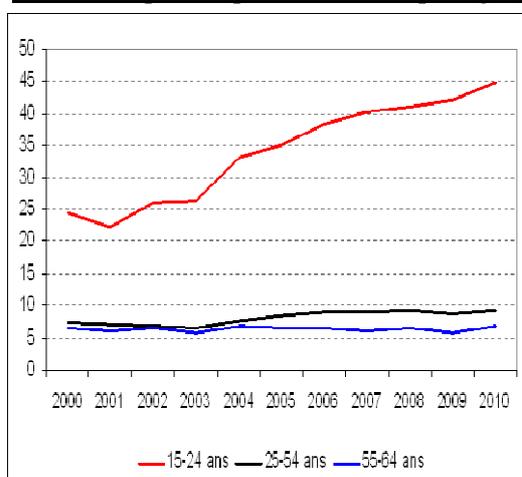
Taux de chômage des 15-24 ans par pays (%)



Source : données OCDE, adaptation COE.

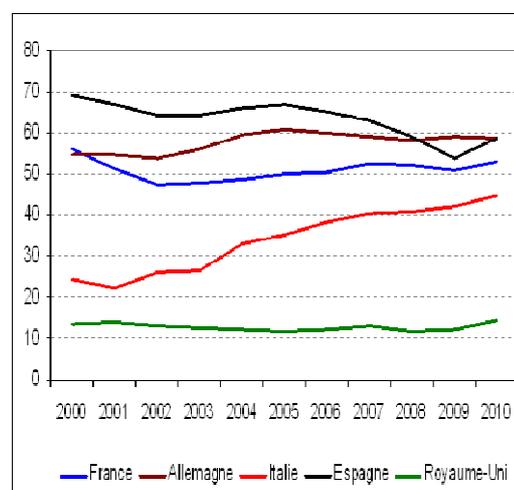
En conséquence, **la crise a accentué la dualisation du marché du travail** : 88 % des destructions nettes d'emplois salariés depuis le début de l'année 2008 ont résulté des fins de contrats à durée déterminée ou de missions d'intérim. **Les jeunes sont évidemment les plus concernés** : en 2010, la part des contrats temporaires était respectivement de 44,9 % pour les 15-24 ans, contre 9,3 % pour les 25-54 ans et 6,7 % pour les 55-64 ans.

Part de l'emploi temporaire en Italie par âge (%)



Source : données OCDE, adaptation COE.

Part de l'emploi temporaire des 15-24 ans (%)



Source : données OCDE, adaptation COE.

La part de l'emploi temporaire chez les jeunes a connu une augmentation marquée en Italie au début des années 2000 (résultat des réformes Treu de 1997 et Biagi de 2003 qui seront abordées dans la seconde partie de cette fiche). Cette tendance semblait s'être atténuée entre 2006 et 2008 mais elle est repartie avec la crise: la part de l'emploi temporaire chez les 15-24 ans a augmenté de près de 4 points (de 41,1 % à 44,9 %), contre une hausse de 2,7 points entre 2006 et 2008.

1.3. Une augmentation du chômage limitée au regard de l'ampleur du choc, en partie expliquée par le recours au chômage partiel, mais aussi par la hausse de l'inactivité

Malgré tout, la hausse du chômage en Italie semble relativement limitée compte tenu de l'ampleur de la chute de l'activité. L'Italie est une économie très ouverte sur l'extérieur et a donc connu une chute particulièrement importante de son activité, notamment de son activité industrielle au cours de la récession de 2008-2009. En revanche, la reprise a été particulièrement molle en 2010, si bien que l'Italie n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'activité d'avant crise au quatrième trimestre 2011.

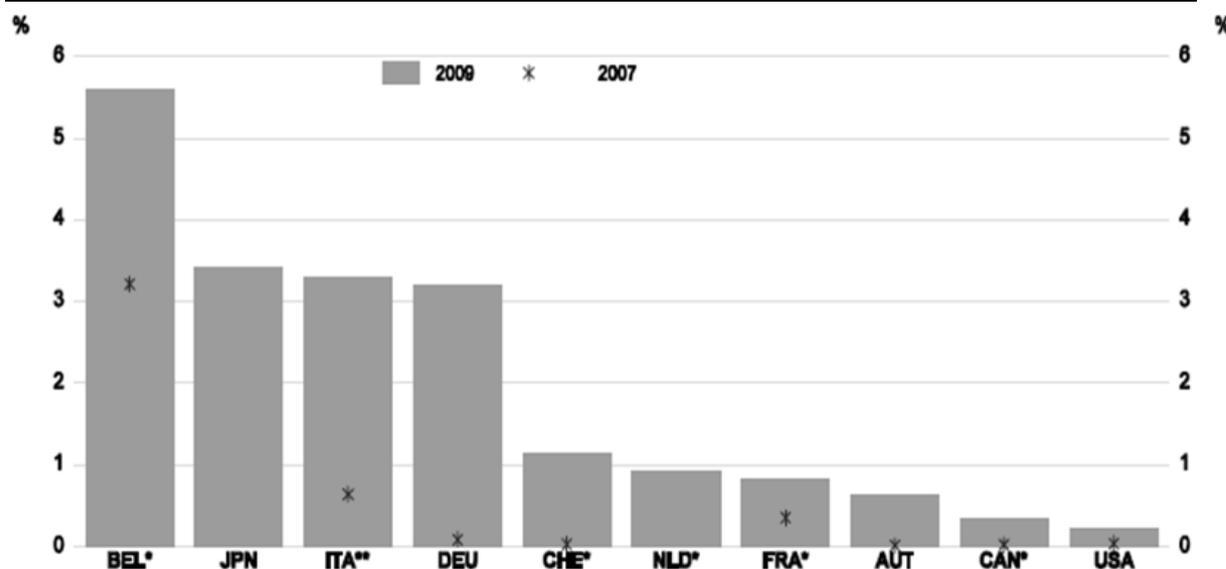
Ampleur du choc sur l'activité

	France	Allemagne	Italie	Japon	RU
Perte cumulée PIB (entre T1 2008 et T4 2009)	2,4	5,6	6,5	6,3	5,8
Croissance du PIB (T1 2011 / T1 2008)	-0,9	-0,2	-5,1	-5,6	-4,1

Source : données OCDE, nationales, calculs OFCE.

Ce relatif maintien du chômage et de l'emploi s'explique en partie par le recours massif au chômage partiel, dispositif géré en Italie par la *Cassa Integrazione* : la proportion d'employés qui participent à un dispositif de chômage partiel a augmenté de près de 2 points entre 2007 et 2009.

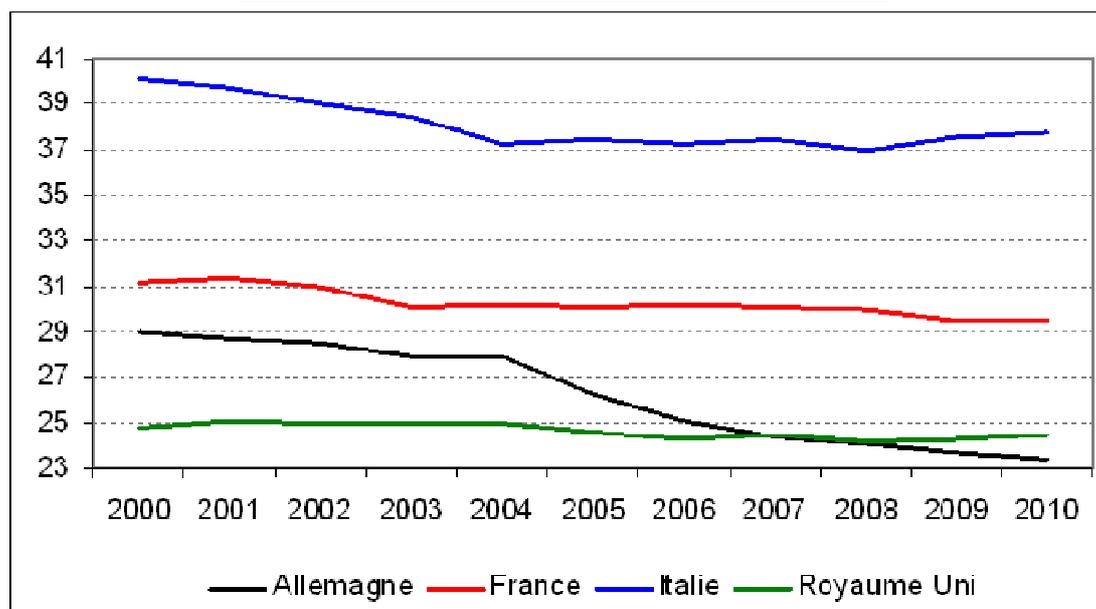
Proportion des employés qui participent à un dispositif de chômage partiel (2007-2009)



Source : OCDE.

Enfin, le caractère relativement limité de la hausse du chômage s'explique également par la hausse de l'inactivité en Italie : le taux d'inactivité a augmenté de 0,8 point entre 2008 et 2010 pour atteindre 37,8 %, un des taux les plus élevés d'Europe. En moyenne en Europe, le taux d'inactivité a baissé de 0,2 point sur la même période pour s'établir à 29 %.

Taux d'inactivité des 15-64 ans par pays (en %)



Source : Eurostat

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES PENDANT LA CRISE

2.1. Eléments de contexte

Deux éléments de contexte doivent être pris en compte pour comprendre les mesures prises entre 2008 et 2011 :

- D'abord, plusieurs gouvernements se sont succédé depuis 2007, ce qui n'a pas facilité la mise en œuvre d'une politique continue ou cohérente de réforme du marché du travail.
- Ensuite, l'important niveau d'endettement à la veille de la crise a également eu un impact sur le choix des politiques menées.

La loi « Biagi » de 2003 peut-être considérée comme la dernière réforme structurelle d'ampleur menée en Italie. Elle avait pour objectif de favoriser le recours au travail temporaire en introduisant un grand nombre de nouveaux types de contrats (contrat d'apprentissage, contrat à durée déterminée, contrat à temps partiel, contrat intérimaire, etc.). Cette réforme est aujourd'hui assez contestée car elle aurait conduit à un système dual très développé avec, d'un côté, des salariés en contrats à durée indéterminée (CDI) protégés et bénéficiant de salaires encadrés plus élevés, et de l'autre des contrats temporaires peu protégés et peu rémunérateurs.

Le gouvernement Prodi avait un projet de réforme structurelle de grande ampleur. Ce projet prévoyait un ensemble large de mesures : renforcement de la négociation collective des contrats, amélioration du fonctionnement des services pour l'emploi, réglementation des contrats à temps partiel, incitations fiscales pour les employeurs qui embauchent en CDI, limitation des abus en matière de contrats temporaires, suppression de certains types de contrats temporaires, mesures concernant la formation et l'apprentissage, l'indemnisation du chômage (montant, statut des personnes concernées), mesures en faveur de l'emploi des jeunes, des femmes et des seniors, en faveur de la création d'entreprise. La plupart de ces mesures ont été renvoyées à des décrets d'application **jamais adoptés** par la suite, du fait du changement précipité de gouvernement en janvier 2008. Seules sont entrées en vigueur les mesures concernant les indemnités chômage, l'incitation à la création d'entreprises, et

certaines dispositions concernant les abus en matière de contrats temporaires ainsi que la suppression de certains types de contrats mis en place par la loi Biagi.

Ensuite, **à partir de la mise en place du nouveau gouvernement Berlusconi en mai 2008, les réformes prévues pour amortir les effets de la crise ont été essentiellement conjoncturelles et allaient dans le sens d'une décentralisation au niveau régional.** Le gouvernement italien avait une faible marge de manœuvre budgétaire et a donc choisi de ne pas introduire de mesures discrétionnaires de relance. Il a réagi à la crise en réallouant notamment des dépenses vers les aides sociales et le soutien à l'industrie. Les mesures ont donc été conçues pour être budgétairement neutres.

Malgré cette prudence, la pression des marchés financiers a poussé le gouvernement dit « technique » de Mario Monti à s'engager à restructurer en profondeur le marché du travail. La première réforme de ce gouvernement a été la réforme des retraites, adoptée en décembre 2011, quasiment sans concertation. Enfin, une importante réforme du marché du travail est mise en œuvre en 2012 (cf. *infra*).

2.2. Les principales mesures prises de 2008 à 2011

Les mesures mises en place à partir de mai 2008 allaient dans le sens d'une amélioration des dispositifs existants avec notamment le renforcement d'un des principaux « amortisseurs sociaux » italiens, la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG), qui verse les indemnités de chômage partiel en Italie (cf. détails *infra*).

D'autres mesures visaient à renforcer l'efficacité de l'administration publique, en prévoyant notamment l'évaluation du personnel par des personnes extérieures ou l'augmentation de la productivité du travail avec un système de primes ou encore l'amélioration de la transparence des données relatives aux services rendus et l'accessibilité de ces données au grand public.

Le système d'indemnisation chômage a été amélioré, en simplifiant les conditions requises pour obtenir des droits : jusqu'ici, il fallait être inscrit au système d'assurance depuis au moins deux ans et avoir cotisés 52 semaines pendant les deux années qui précèdent la date de cessation de travail ; maintenant, il est aussi possible de prendre en compte, pour le calcul, les périodes de travail de « collaboration coordonnée et continue »¹⁰⁹ antérieures à deux ans, ce qui facilite l'atteinte du seuil requis. Il s'agit en fait de prendre en compte le temps travaillé sous ce statut, dans le cadre d'un contrat de projet qui n'est pas un contrat de travail mais une prestation de service sous statut d'indépendant.

Enfin, au sein des services pour l'emploi, des bonus ont été mis en place pour les agences pour l'emploi qui replacent les travailleurs en CIG ou qui reçoivent l'indemnité de chômage.

D'autres mesures ont cherché à favoriser l'emploi des femmes avec notamment des formations pour les femmes, des dégrèvements fiscaux pour les entreprises qui embauchent des femmes et l'amélioration des services d'assistance à l'enfance et aux personnes âgées dépendantes pour faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

¹⁰⁹ Les périodes de travail de « collaboration coordonnée et continue » renvoient au contrat de projet (« *contratto di collaborazione a progetto* »), Dans ce type de contrat, le collaborateur de l'employeur n'est pas un salarié, mais un travailleur indépendant, qui fournit une prestation de service. La forme écrite est obligatoire. Le contrat doit fixer une durée, le contenu du projet et de la mission ainsi que la rémunération. En cas d'absence de ces éléments, le rapport est considéré comme étant à durée indéterminée. Ce contrat est lié à la réalisation d'un projet et il se conclut une fois le projet réalisé. Le collaborateur n'est pas lié par un rapport d'exclusivité et est donc libre de contracter d'autres types de collaboration avec d'autres entreprises (l'exclusivité peut tout de même être prévue par le contrat).

Pour favoriser l'emploi des seniors, des réductions de cotisation ont été mises en place pour les entreprises qui embauchent des personnes de plus de 50 ans qui bénéficient de l'indemnité de chômage ordinaire, dans un secteur non agricole ; elles étaient valables pour les embauches faites après le 1^{er} janvier 2010, pour des embauches en CDD, CDI, temps plein ou temps partiel. Pour un CDD, la réduction est prévue pour la durée du contrat, et au maximum jusqu'au 31 décembre 2010 ; pour un CDI, la réduction est valable jusqu'au 31 janvier 2011. La réduction n'est pas valable pour les entreprises qui ont licencié des salariés dans les six mois précédents, sauf si le nouveau salarié apporte à l'entreprise des compétences complètement différentes de celles des travailleurs licenciés précédemment. Pour financer ces réductions de cotisations, l'Etat a mobilisé un fonds de 120 millions d'euro pour l'année 2010.

Une simplification du cadre législatif et réglementaire de l'apprentissage a également fait l'objet de mesures en 2011 :

- Définition des conditions précises à respecter lors de la mise en place des contrats, en protégeant davantage l'apprenti et en définissant des critères homogènes à inclure dans les contrats sur tout le territoire national ;
- L'application des normes sur la sécurité sociale obligatoire inclut les assurances contre les accidents de travail et les maladies professionnelles et l'assurance contre l'invalidité ;
- Attribution de la définition des profils de formation aux régions et de la définition de leurs critères d'évaluation aux Ministère de l'Enseignement et Ministère du travail.

- Trois types de contrats en fonction de l'âge et du niveau de qualification :

- « Apprentissage pour la qualification professionnelle » : mineurs à partir de 15 ans ; durée inférieure à trois ans ; sa finalité est l'acquisition d'un diplôme de niveau secondaire ;
- « Apprentissage professionnalisant » : réservé aux 18-29 ans ; le responsable de la formation est l'entreprise ; la formation peut s'accompagner d'une offre de formation publique financée par les Régions, interne ou externe à l'entreprise ; durée prévue dans la loi Biagi (44 heures) réduite à 40 heures pour la 1^{ère} année et à 24 heures pour la 2^e ; La finalité de cet apprentissage est l'acquisition d'une qualification au travers d'une formation au travail. Sa durée est de 2 à 6 ans ;
- « Apprentissage formation supérieure et recherche » : réservé aux 18-29 ans ; pour une activité de recherche ou pour une activité complémentaire pour obtenir un diplôme d'école supérieure, un diplôme universitaire, un doctorat ou un diplôme d'institut technique ; organisation et durée de l'apprentissage de la compétence des Régions en accord avec les employeurs et les universités (ou instituts techniques et de recherche).

2.3. La "Cassa Integrazione Guadagni", principal amortisseur social, surtout mobilisé par les industries du centre et du nord de l'Italie

Compte tenu du faible taux de couverture par le système d'assurance chômage, le principal amortisseur social lors des ralentissements économiques est en Italie la Cassa Integrazione Guadagni (CIG). La CIG est une caisse de compensation des revenus des salariés en périodes de suspension d'emploi ou de réduction du temps de travail. Cette caisse, gérée par l'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS), permet de compenser le revenu d'un grand nombre de salariés de l'industrie et du commerce qui se trouvent en chômage technique. Les employeurs peuvent suspendre temporairement le versement des salaires des travailleurs mis en chômage technique du fait de la baisse de l'activité. L'indemnité

compensatoire correspond à 80 % du salaire normalement perçu pour les heures non travaillées, mais elle ne peut excéder un plafond fixé annuellement par l'Institut national de la prévoyance sociale, d'où un taux de remplacement moyen effectif inférieur. La participation au dispositif est en principe assortie d'une obligation pour les bénéficiaires de souscrire à une déclaration de disponibilité immédiate au travail et aux parcours de requalification professionnelle.

L'OCDE a estimé, à partir des heures de CIG effectivement utilisées par les entreprises, à environ 310 000 équivalents temps plein le nombre de personnes couvertes par le CIG en octobre 2010, contre seulement 90 000 en janvier 2007. Quasiment la totalité de l'augmentation a eu lieu en 2009. En presque trois ans, le nombre d'équivalents temps couverts par la CIG a ainsi augmenté de près de 220 000, contre une augmentation de 640 000 du nombre de chômeurs sur la même période. On voit ainsi que la relative modération de l'augmentation du chômage sous estime sans doute l'ampleur du choc sur le marché du travail.

On distingue plusieurs formes de CIG :

- **la CIG ordinaire** (*CIG ordinaria*) en cas de difficultés économiques conjoncturelles :
 - versement de l'indemnité jusqu'à 12 mois,
 - financée par l'Etat et par les cotisations patronales.
- **la CIG extraordinaire** (*CIG straordinaria*) en cas de crises structurelles ou de restructurations :
 - versement de l'indemnité jusqu'à 12 mois lors d'une situation de crise pour l'entreprise, 18 mois en cas de faillite de l'entreprise et 24 mois pour une restructuration ou une reconversion,
 - financée par l'Etat, les cotisations patronales et salariales,
 - après consultation des organisations syndicales.
- **la CIG dérogatoire** (*CIG in deroga*) :
 - CIGO et CIGS étendu avec la crise à davantage de secteurs, à des entreprises de plus petite taille et à des contrats non standards,
 - entièrement pris en charge par l'Etat.

En juin 2009, 80 % des heures indemnisées CIG concernaient le secteur industriel contre seulement 2 % pour le commerce et 10% pour la construction (pour un total de 80 millions d'heures en juin).

Au niveau territorial, les entreprises qui ont plus intensivement eu recours à la CIG sont situées dans les Régions du centre et du nord de l'Italie : près de 80 % des entreprises recourant à la CIG étaient situées dans les régions centre-nord de l'Italie. Cette disparité s'explique par l'importance du secteur de l'industrie dans le Centre-Nord, mais il faut aussi préciser que le tissu entrepreneurial du Sud est constitué de petites entreprises qui ne connaissent pas toujours le fonctionnement des mécanismes publics existants et qui ont beaucoup de salariés en contrat à durée déterminée, non concernés par les interventions de la CIG. Le résultat est que l'emploi au Nord semble être plus protégé, grâce à l'intervention des différents types de CIG utilisés.

Près de 70 % des heures indemnisées étaient couvertes *par la CIG ordinaire*. Le recours à la CIG extraordinaire a été concentré sur des secteurs initialement en difficulté (industries mécanique, textile, transports, etc.).

Dans plusieurs rapports (notamment sur l'Italie), l'OCDE a mentionné les avantages et inconvénients des dispositifs de maintien dans l'emploi, tel que la CIG :

- Compte tenu de la segmentation du système d'allocation chômage, l'extension du dispositif de CIG a permis de **soutenir le revenu, la consommation et *in fine* l'activité**. Les dispositifs de maintien en emploi du type CIG permettent également de **conserver un lien entre l'employeur et le salarié et donc de maintenir l'employabilité de ce dernier**. Le risque d'effets d'hystérèse du chômage qui détériorerait les perspectives de croissance à moyen et long terme est alors moins important. Ce type de dispositif permet finalement aux entreprises d'**économiser les coûts de licenciement et les coûts de recrutement et de formation**.

- En revanche, l'OCDE rappelle aussi que ces stratégies de maintien en emploi des salariés **freinent la réallocation des travailleurs vers des secteurs offrant de meilleures perspectives**. Ce risque serait d'autant plus important en Italie que le dispositif garantit un taux de remplacement (au moins pour les bas salaires) et une durée des droits à la prestation qui sont élevés. La question est alors de savoir si, pour un pays donné, la réallocation des travailleurs constitue un enjeu d'actualité ou non. Autrement dit, si le pays a déjà, est en cours ou devrait adapter son économie aux besoins du marché intérieur et international. Pour l'OCDE, le dispositif CIG a un intérêt évident mais son utilisation devrait être limitée à des cas exceptionnels relevant de chocs temporaires.

- L'impact favorable du chômage partiel se limitant aux effectifs permanents, ce type de dispositif peut également **renforcer la segmentation du marché du travail**. La structure plus ou moins duale du marché du travail doit être prise en compte. On peut noter que la CIG a été utilisée à hauteur de 68 % pour des personnes entre 30 et 49 ans, 24 % pour des personnes de plus de 50 ans mais seulement à hauteur de 7,9 % pour des personnes entre 15 et 29 ans. Ce constat peut donc amener à s'interroger sur l'impact de tels systèmes sur la segmentation du marché du travail.

2.4. La réforme du marché du travail italien de 2012

Une ambitieuse réforme du marché du travail est actuellement en cours en Italie. Après une étape de concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux, syndicaux et patronaux, ainsi qu'avec les régions, achevée mi-mars, un projet de loi a été adopté par le Conseil des Ministres le 23 mars puis discuté au Parlement. Il comporte trois grands ensembles de dispositions :

La flexibilité « à l'entrée » du marché du travail

La réforme vise à lutter contre la précarité, résultat d'une « mauvaise flexibilité », et à valoriser la « bonne flexibilité » qui devrait encourager les investissements et la croissance des entreprises. Cet objectif est partagé par les partenaires sociaux.

De manière générale, le contrat de travail le plus diffusé devra être le contrat à durée indéterminée. Malgré cette volonté affichée, **le Gouvernement n'a finalement pas l'intention de réduire le nombre de typologies de contrat à durée déterminée**, mais il souhaite augmenter les contrôles pour éviter les abus quant à leur utilisation par les entreprises.

Les types de contrat réglementés par la réforme sont par conséquent les suivants :

Le Contrat d'apprentissage pour les jeunes

La voie d'accès préférentielle au marché du travail pour les jeunes doit être l'apprentissage qui doit également assurer une formation à l'apprenti. Pour ce type de contrat, **une durée minimale de 6 mois sera fixée et la présence d'un maître de stage (tutor) sera obligatoire.** En outre, le Gouvernement souhaite augmenter le nombre d'apprentis par rapport au nombre de salariés de l'entreprise d'accueil afin d'atteindre la proportion de 3 apprentis pour 2 salariés.

Le contrat à durée déterminée

L'objectif du gouvernement est de fixer une **limite au renouvellement de ce type de contrat. Après 36 mois**, l'entreprise devra embaucher le travailleur en contrat à durée indéterminée. Les entreprises qui utilisent ce type de contrat, devront payer une **cotisation additionnelle de 1,4% qui servira à financer l'ASPI, la nouvelle assurance sociale pour l'emploi** (voir paragraphe sur la réforme des amortisseurs sociaux). **Si les entreprises décident d'embaucher le travailleur, elles recevront un remboursement égal à six mois de cette cotisation additionnelle.**

Le contrat à temps partiel

Afin d'éviter les abus, le Gouvernement souhaite mettre en place une obligation de communication "administrative" des changements d'horaire de travail (la forme de cette communication n'est pas encore décidée). En outre, le salarié devra avoir la possibilité de changer son contrat de temps partiel à temps plein en fonction des besoins de sa famille.

Le contrat « intermittent »

Le Gouvernement prévoit que l'employeur qui a besoin d'un travailleur pour une activité intermittente, communique au travailleur son intention de l'embaucher au moins 24 heures avant le 1er jour de travail et qu'il informe de cette "embauche" l'organisme administratif compétent, soit l'Agence pour l'emploi ou la Direction départementale du travail.

Le contrat de projet

Pour lutter contre la mauvaise utilisation de ce type de contrat, le Gouvernement propose que les collaborateurs de projet ne puissent pas avoir les mêmes tâches que les autres salariés de l'entreprise concernée. Les contrats devront également fixer une durée au projet. Le projet devra être différent de l'objet social de l'entreprise et, ce type de contrat ne pourra pas être renouvelé.

La prestation de service

Très souvent les entreprises proposent aux jeunes un contrat de "prestataire de service". Avec ce type de contrat, le jeune est obligé de travailler en qualité de conseiller ou de profession libérale. À la fin du mois, le jeune doit fournir une facture pour recevoir sa rémunération. Dans ce cas, le jeune « embauché » ne peut pas bénéficier de protection sociale. Le Gouvernement a donc introduit des mesures pour réduire l'usage aveugle de cette pratique. En particulier, **les prestations d'une durée supérieure à 6 mois dans un délai d'un an seront considérées comme salariées** et elles seront donc réglementées par le droit du Travail qui s'applique aux salariés. Enfin, si les prestations prévoient le déroulement de l'activité directement auprès de l'employeur, celui-ci sera obligé d'embaucher le travailleur en contrat à durée indéterminée.

Le contrat intérimaire

L'entreprise devra indiquer les exigences techniques, organisationnelles, productives ou de remplacement qui l'obligent à utiliser ce type de contrat.

Autres mesures

Le Gouvernement a effacé la possibilité d'embaucher un jeune en stage non-payé et il a aussi effacé la pratique des démissions en blanc, c'est-à-dire la pratique de certaines entreprises qui font signer à une femme une démission en blanc, au moment de la signature de son contrat, pour utiliser cette démission si elle tombait enceinte.

La réforme des « Amortisseurs sociaux »

La réforme devrait étendre les amortisseurs sociaux à tous les travailleurs (on estime cette extension à 12 millions de personnes), sans distinction de secteur ou de dimension d'entreprise. La réforme proposée par le gouvernement prévoit la **réalisation graduelle d'un système composé de seulement trois types d'amortisseurs sociaux, mis en place progressivement de 2012 à 2017.**

- La cassa integrazione ordinaria « cassa integrazione ordinaria » sera maintenue.
- La cassa integrazione straordinaria « cassa integrazione straordinaria » servira à garantir les postes de travail en cas de restructuration d'entreprise, mais non en cas de faillite et de fermeture d'entreprise.
- Une nouvelle assurance sociale pour l'emploi, l'ASPI, « assicurazione sociale per l'impiego » est créée : il s'agit d'une indemnité pour le chômage involontaire. L'ASPI a pour objectif de donner un complément de revenus aux employés du secteur privé et du secteur public, qui ont un contrat à durée déterminée. L'indemnité a une durée de 12 mois, mais elle pourra être prolongée jusqu'à 18 mois pour les travailleurs, qui ont plus de 58 ans. Pour obtenir cette indemnité, il faudra avoir au moins 2 ans d'ancienneté d'assurance et avoir travaillé au moins 52 semaines dans les 2 dernières années. Le ministre a également assuré que les travailleurs qui ont travaillé au moins 13 semaines en 1 an pourraient en bénéficier. Le montant de l'allocation correspondra à 70% des salaires perçus les deux dernières années, mais ce montant ne pourra pas être supérieur à 1.119 euros. Après six mois, le montant sera réduit de 15% et après six mois il sera réduit de 15% supplémentaires. NB : Le début de l'application de ce nouvel amortisseur serait différent entre le Nord et le Sud de l'Italie.

La flexibilité « en sortie » et la modification de l'Article 18

D'abord, malgré des désaccords sur le fonds, tous les partenaires sociaux sont d'accord sur la nécessité d'une **meilleure réglementation concernant la durée des procès aujourd'hui trop longs. Le projet de loi prévoit donc l'introduction d'une procédure d'urgence pour raccourcir les délais judiciaires.** Il réduit aussi le délai de contestation du licenciement de 9 à 6 mois.

Ensuite, la réforme de l'article 18 du code du travail est prévue. L'article 18 prévoyait la réintégration du salarié dans l'entreprise pour tout type de licenciement considéré "sans juste cause". Le Gouvernement proposait d'introduire la possibilité d'indemniser certains types de licenciement via la création d'une « indemnité de licenciement », financée grâce à un fonds alimenté par les contributions des entreprises à l'INPS. En outre, les indemnités sont pour la première fois plafonnées.

Après les premières négociations, la proposition était la suivante :

- **Réintégration du salarié dans l'entreprise pour les licenciements discriminatoires :** En cas de licenciement considéré comme discriminatoire, l'employeur décide de licencier un employé à cause de ses idées, de son activité à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise, de sa race, de sa religion ou de son genre. Dans ce cas, seule la réintégration du travailleur au sein de l'entreprise est prévue et la protection de l'article 18 est étendue aux entreprises de moins de 15 salariés.
- **Indemnisation pour les licenciements économiques :** le licenciement économique individuel (jusqu'à 4 travailleurs) est dû aux exigences techniques, organisationnelles ou de production de l'entreprise. Dans le cas où le juge décide que le licenciement est illégitime, l'employeur devra verser au salarié une indemnité d'un montant compris entre 15 et 27 mois.
- **Indemnisation ou possibilité de réintégration pour les licenciements disciplinaires :** le licenciement disciplinaire est la conséquence d'un non respect des obligations prévues par le code disciplinaire ou d'une infraction pénale. Dans ce cas, c'est le Juge qui tranchera et s'il considère que le licenciement est illégitime, l'employeur devra payer une indemnité d'un montant compris entre 15 et 27 mois.

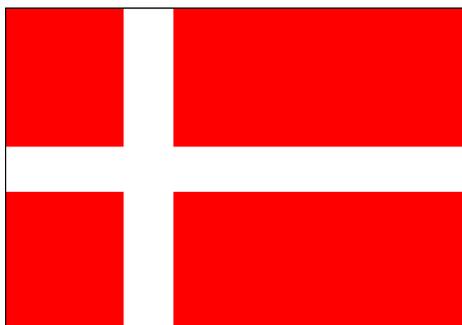
C'est cette réforme de l'article 18 qui a suscité le plus de réactions. Cette proposition n'avait pas obtenu l'accord des partenaires sociaux : le syndicat de la CGIL refusait de toucher à l'article 18 ; les autres syndicats CISL, UIL, UGL, souhaitait laisser au juge une possibilité de réintégration du salarié dans l'entreprise pour les licenciements économiques ; l'organisation patronale de la Confindustria souhaitait la réintégration du travailleur dans l'entreprise uniquement en cas de licenciements discriminatoires mais le versement d'une indemnité dans tous les autres cas.

Le 4 avril, le Gouvernement est revenu en arrière, après des discussions avec l'ensemble des partis politiques, notamment pour obtenir l'accord du Parti Démocrate, parti de centre gauche membre de la coalition gouvernementale. Le projet de loi en discussion au Parlement après cette date prévoyait désormais une **possibilité pour le juge d'ordonner la réintégration du salarié licencié pour motif économique lorsque ce dernier motif est « manifestement inexistant »**. L'esprit de la mesure initiale demeure car cette modification est censée viser les cas d'abus exceptionnels

Le projet de loi reste présenté comme une réforme historique (72 articles, 80 pages) et se veut équilibré (un bloc « encadrement des contrats hors CDI », un bloc « assurance chômage », un bloc « assouplissement des licenciements »). Sans soutenir l'ensemble du texte, les syndicats, y compris la CGIL qui reste opposée au texte, ont souligné que la question de l'article 18 a été résolue « de manière raisonnable ». Les plus fortes critiques viennent d'ailleurs désormais des organisations d'employeurs.

Sources :

- *Réponse au questionnaire du COE de la Conseillère pour les Affaires sociales de l'Ambassade de France en Italie.*
- OCDE (2011), *Economic Survey: Italy.*
- OCDE (2011), *The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession*, Social, employment and Migration Working Papers N°115.
- Hege A. (2003), *Italie, la crise de Fiat et l'avenir de l'emploi industriel*, Chronique Internationale de l'IRES N°80.
- ISTAT (2011), *Annual Report, The state of the Nation in 2010.*



FICHE « PAYS »

DANEMARK

Le Danemark faisait, avant la crise, figure de modèle de réussite sur le plan du chômage et des politiques de l'emploi. Le pays avait mis en place depuis 1994 une politique de l'emploi dite de « flexicurité » reposant sur un marché du travail très flexible, un système de protection sociale généreux et une politique « d'activation », d'incitation et d'aide au retour au travail des chômeurs. Bien que ne constituant pas l'un des trois éléments du « triangle d'or » de la flexicurité, l'importance du dialogue social et la culture du compromis portée par des partenaires sociaux puissants et représentatifs est l'une des clés du succès du modèle.

Le modèle danois se trouve cependant affaibli depuis la crise : non seulement le chômage a augmenté dans des proportions très importantes et n'a toujours pas amorcé de décrue, mais certaines mesures ont pu être perçues comme des remises en cause de l'équilibre de la flexicurité.

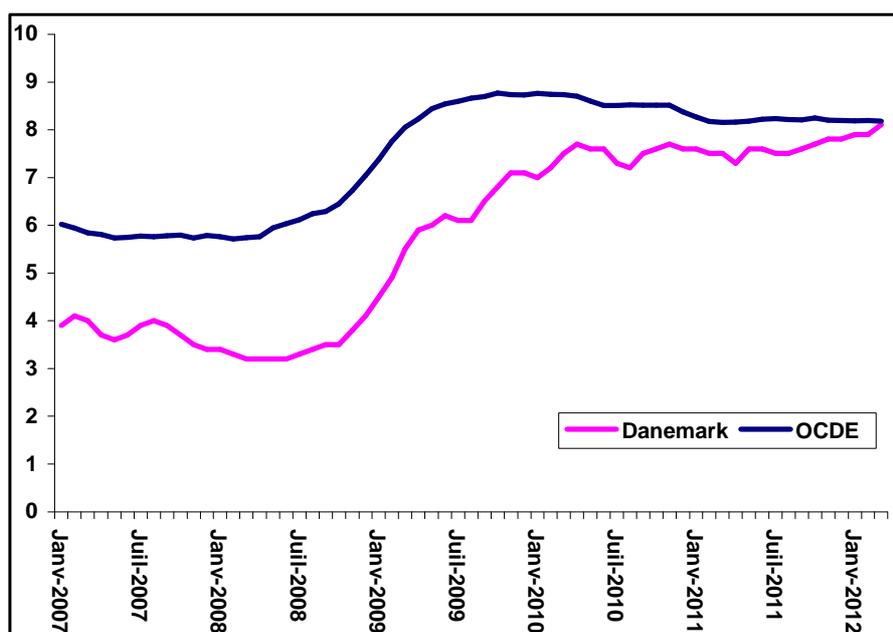
1. LES EVOLUTIONS DU CHOMAGE ET DE L'EMPLOI PENDANT LA CRISE

1.1. Le chômage a augmenté fortement et continûment depuis le début de la crise

Le chômage a augmenté dans des proportions importantes au Danemark. Le pays avait avant la crise l'un des taux de chômage les plus faibles de l'OCDE (3,2 % au point bas du deuxième trimestre 2008). Celui-ci a **plus que doublé** jusqu'à atteindre en mars 2012 un niveau proche de l'ensemble de la zone (8,1 % contre 8,2 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE), soit une augmentation de 153 % (graphique 1).

Un trait marquant de l'évolution du chômage au Danemark durant la crise est le phénomène de hausse continue. Contrairement à la plupart des pays, le Danemark n'a pas connu de période de résorption du chômage au moment de la reprise, alors même que la croissance a dépassé 2 % en 2010. Le chômage continue sa progression et était en mars 2012 à son niveau le plus élevé depuis le début de la crise.

**Graphique 1 : Evolution du taux de chômage durant la crise
au Danemark et dans l'ensemble de l'OCDE**



Source : données OCDE, adaptation COE.

Depuis 2008, près de 200 000 emplois ont été détruits dans le secteur privé (soit 9% des effectifs). Les destructions d'emploi ont avant tout été concentrées dans les secteurs de la construction (une forte correction des prix sur le marché de l'immobilier est en cours depuis 2006-2007) et de l'industrie.

D'une manière générale, les seniors ont été épargnés par la crise, les plus affectés étant les jeunes et les étrangers. Même si le taux de chômage des jeunes demeure relativement faible en comparaison internationale (moins de 14 % en 2010, contre 16,7 % pour l'OCDE), l'emploi des jeunes est aujourd'hui un sujet de préoccupation majeur au Danemark. Selon une étude menée par *AE Rådet*, groupe de réflexion rattaché à LO, principale confédération syndicale danoise, 281 000 jeunes, soit près de 31% de la classe d'âge 16-29 ans, ne bénéficiait d'aucune formation en 2010. Sur ces 281 000 jeunes, on estime que 200 000 n'ont pas un niveau supérieur à celui de fin de collège.

La contribution des CDD et des contrats de travail temporaire aux destructions d'emplois est marginale sur toute la période en raison du fait que ces types de contrats sont très peu répandus au Danemark¹¹⁰. Leur part est restée stable depuis la crise, la norme restant le CDI. La première phase de la crise a été marquée par un recours accru au temps partiel : 49 000 personnes supplémentaires ont été concernées entre le 3^{ème} trimestre 2008 et le 2^{ème} trimestre 2010, soit une hausse de près de 7,5 %. Depuis la mi-2010, le nombre de personnes en emploi à temps partiel est resté relativement stable.

Bien que le chômage ait fortement augmenté sur la période et soit désormais à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE (7,8 % contre 8,4 % pour l'OCDE au dernier trimestre 2011), le chômage de longue durée reste dans des proportions beaucoup plus faibles qu'ailleurs : il représentait 25 % de l'ensemble du chômage au dernier trimestre 2011¹¹¹. Les

¹¹⁰ Les CDD représentaient 8,9% du total des contrats juste avant la crise selon le rapport Besson sur la flexicurité en Europe (février 2008) : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000115/0000.pdf>

¹¹¹ La part du chômage de longue durée dans l'OCDE en 2011 n'est pas connue. En 2010, elle s'élevait à 19,1 % au Danemark contre 32,4 % dans l'ensemble de l'OCDE.

chances de retrouver un emploi pour une personne au chômage demeurent assez élevées malgré la crise. Au cœur de la récession, 60 % des personnes qui ont perdu leur emploi en ont retrouvé un après 13 semaines, et 80 % après six mois¹¹². Par ailleurs, d'après l'Eurobaromètre 2010, les travailleurs danois restaient confiants dans leurs chances de retrouver un emploi rapidement s'ils sont licenciés. L'importance des flux de passage par le chômage et les sorties rapides du chômage sont de fait l'un des atouts du modèle danois. Avant la crise, un tiers des salariés danois changeaient ainsi de poste chaque année.

1.2. Les causes de la forte baisse de l'emploi

La forte chute du PIB.

Le Danemark a été fortement frappé par la crise, s'agissant de l'activité économique, essentiellement en raison de son caractère très ouvert vers l'extérieur. Le Danemark est un petit pays dont l'économie dépend pour une grande partie des exportations, qui représentent 50 % du PIB. Cette caractéristique le rend très dépendant de la conjoncture économique mondiale (même si d'autres facteurs ont pu jouer pour expliquer l'importance du choc d'activité subi par le Danemark, notamment le caractère très financiarisé de son économie).

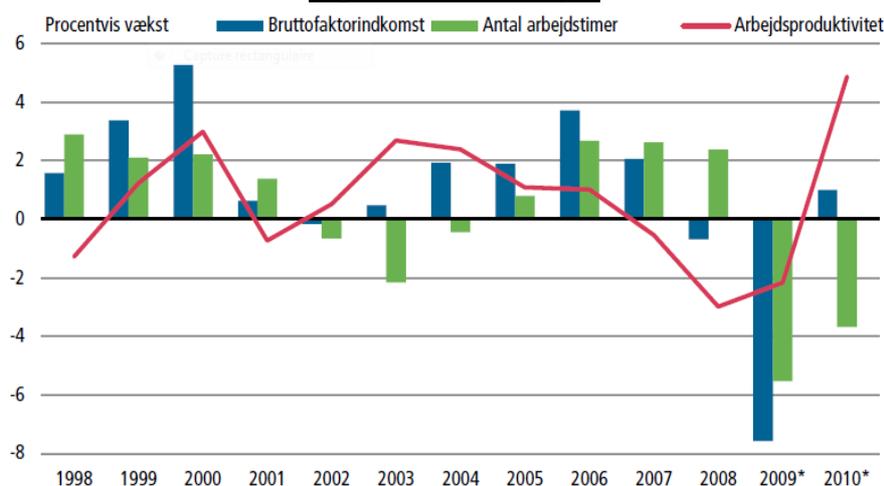
Un faible recours à la flexibilité interne.

Le Danemark a réalisé une faible part de son ajustement par la voie de la flexibilité interne. Les possibilités de recours au chômage partiel ont certes été élargies au début de la crise, ce qui a entraîné une forte augmentation du nombre de personnes concernées : 32 000 personnes à la fin 2009 (un chiffre à rapporter aux effectifs du secteur industriel, environ 330 000 personnes). Toutefois, le poids du chômage partiel dans l'ajustement de l'emploi est demeuré limité. D'après l'OCDE, le stock moyen de bénéficiaires de ce dispositif ne représentait en 2009 (soit l'année de sa plus forte utilisation) que 0,47 % des personnes en emploi et n'aurait permis de sauver que 1 471 emplois permanents. Les autres formes de flexibilité interne (modulation salariale, annualisation du temps de travail, compte-épargne-temps) n'existent pas au Danemark.

L'essentiel de l'ajustement s'est ainsi effectué *via* la flexibilité externe, comme en témoigne l'ampleur des suppressions d'emplois. La faible protection de l'emploi au Danemark rend moins coûteuse pour les entreprises cette stratégie de flexibilité externe. De façon caractéristique de ce mode d'ajustement, la productivité s'est accrue avec la crise. Elle a diminué en 2008 et 2009, le total des heures travaillées s'étant ajusté avec retard au choc d'activité. Mais elle a crû à un rythme historique en 2010 (+4,9 %), les destructions d'emploi s'étant poursuivies alors que la croissance était redevenue positive (graphique 2).

¹¹² T.M. Andersen, N.Bosch, A. Deelen, R. Euwals (avril 2011), "The Danish flexicurity model in the Great Recession", *VoxEU*

Graphique 2 : Croissance économique (bleu), nombre d'heures travaillées (vert) et productivité (rouge).

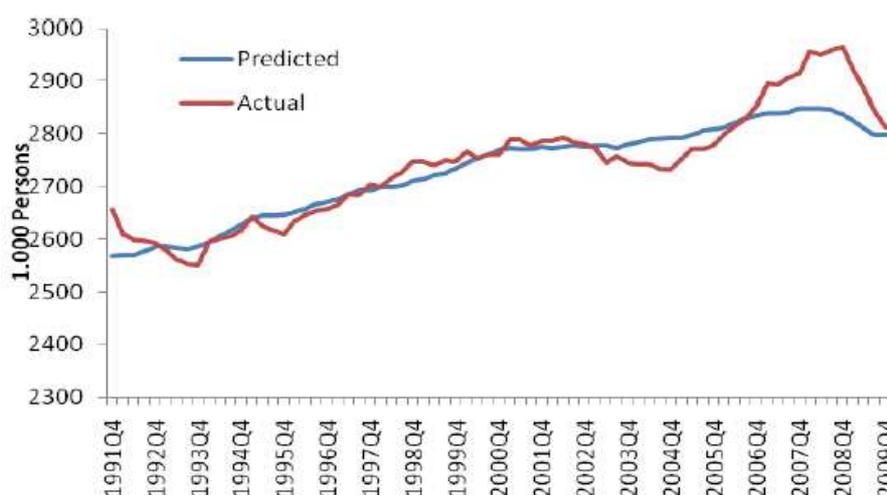


Source : Danmarks Statistik.

La rétention de main-d'œuvre par les entreprises avant la crise.

Dans les années précédant la crise, le marché du travail danois était en état de surchauffe. Le chômage avait atteint un niveau historiquement bas (3,2 % au deuxième trimestre 2008) et les entreprises connaissaient des difficultés de recrutement. Pour cette raison, les entreprises étaient déjà en situation de rétention de main-d'œuvre : elles ont conservé des emplois au-delà de ce qui aurait été nécessaire pour satisfaire leur niveau de production. Ainsi, l'augmentation de l'emploi avant la crise était supérieure à ce qu'elle aurait dû être au vu de la croissance de la production (voir graphique 3). Cette situation de suremploi s'est traduite, lors de l'explosion de la crise, par un retard de l'ajustement de l'emploi, puis par des destructions plus fortes et plus rapides qu'attendu au regard de la chute de l'activité. Ces destructions n'ont fait que ramener l'emploi au niveau correspondant à l'évolution de la production¹¹³.

Graphique 3 : Evolution effective et estimée de l'emploi au Danemark.



Source : données www.statistikbanken.dk, calculs Torben M. Andersen

Note : l'emploi estimé l'est à partir de la relation d'Okun évaluée pour la période 1991 T4 à 2007 T4.

¹¹³ Andersen T.M. (mai 2011), « A flexicurity labour market in the Great Recession: the case of Denmark », IZA DP No. 5710.

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES PENDANT LA CRISE

2.1. Les réformes menées lors de la première phase de la crise

La communalisation intégrale des jobcenters (août 2009) :

A la suite de la réforme institutionnelle de 2007 qui avait notamment réduit le nombre de régions et de communes et conduit à une cogestion par les communes et l'Etat des *jobcenters*, leur communalisation intégrale est entrée en vigueur le 1^{er} août 2009. L'objectif de la mesure est d'améliorer la gestion et l'efficacité des *jobcenters*, tout en fournissant aux chômeurs un accompagnement de proximité. Les communes sont également incitées à accroître leurs efforts de placement des demandeurs d'emploi : à compter de 2013, les communes les plus actives se verront remboursées à hauteur de 75 % leurs dépenses d'allocations chômage (passées les 4 premières semaines de chômage), contre 50 % pour les autres.

La réforme du mode de placement des demandeurs d'emploi (1^{er} trimestre 2010) :

Le nombre de catégories de demandeurs d'emploi a été réduit de cinq à trois. Les trois catégories permettent un classement des chômeurs en fonction de leur éloignement du marché du travail. Le changement s'applique à l'ensemble des demandeurs d'emploi quel que soit le

type d'allocation ou d'aide perçue. Les critères de placement deviennent plus objectifs, garantissant ainsi une certaine égalité de traitement au sein des 91 *jobcenters*.

L'amélioration de l'anticipation et de l'accompagnement des restructurations :

- Supervision accrue des évolutions affectant le marché de l'emploi (1^{er} trimestre 2009) : publication par le Ministère de l'Emploi de trois nouveaux indicateurs : le nombre de personnes touchées par un préavis de licenciement, le nombre d'offres d'emploi et le nombre de personnes concernées par le chômage partiel.
- Mise en place d'un outil de recensement des préavis de licenciement (mars 2009) : l'objectif est d'accompagner le plus en amont possible les personnes concernées par un préavis de licenciement dans le but de les aider à trouver un nouvel emploi avant qu'elles ne soient au chômage.
- Accompagnement des salariés en cas de faillite d'entreprise (juillet 2009) : augmentation du plafond de la compensation versée aux salariés dans le cas de la faillite de leur entreprise (110 000 à 160 000 couronnes) et du plafond de la compensation versée aux salariés dans le cas de la cessation de paiements de leur entreprise (55 000 couronnes à 80 000 couronnes).
- Renforcement des moyens alloués au fonds d'aide au reclassement : doublement en 2009 et 2010 des moyens du fonds d'aide au reclassement et élargissement aux entreprises ayant un minimum de 20 employés (contre 100 auparavant) dès lors que plus de la moitié des effectifs est concernée par un plan de licenciement économique.

L'assouplissement des règles du chômage partiel (mars 2009) :

Il est ainsi devenu possible d'alterner deux semaines de travail avec une ou deux semaines de chômage partiel alors que les possibilités étaient jusqu'alors limitées à une semaine de travail/une semaine de chômage partiel (ou deux jours par semaine). Les nouvelles règles ont ainsi permis aux entreprises recourant au travail en « 3x8 » de supprimer temporairement l'équipe de nuit en ne gardant que les deux équipes de jour. Le recours au chômage partiel est toutefois limité à 13 semaines avec une éventuelle prolongation de 13 semaines

supplémentaires. Cet assouplissement des règles, entré en vigueur au 30 mars 2009, devait en principe rester en vigueur jusqu'en avril 2010. Il a toutefois été prolongé jusqu'à la fin 2012.

Des mesures en faveur de l'apprentissage professionnel (juillet 2009) :

Prime de 2000 couronnes par mois pendant 3 mois pour les entreprises qui mettent en place des stages d'apprentissage professionnel et de 10 000 couronnes en cas d'embauche suivant la conclusion d'un stage.

Un recours accru aux emplois aidés :

Le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté depuis le début de la crise. Selon une étude du *Danish National Centre for Social Research* (SFI), une entreprise sur trois recourait au dispositif en 2010 contre une sur cinq en 2008.

2.2. Les réformes menées lors de la seconde phase de la crise

La réduction de la durée de perception de l'allocation chômage (juin 2010) :

La durée de perception de l'allocation chômage a été abaissée de 4 à 2 ans dans le cadre du plan de redressement des finances publiques sur la période 2011-2013 adopté en juin 2010. En raison des difficultés persistantes sur le marché du travail, la loi de finances 2012 a cependant décidé la prolongation temporaire de 6 mois de la durée d'indemnisation.

La réforme du dispositif de préretraite (décembre 2011) :

- Augmentation, dès 2014, de l'âge minimum de départ en préretraite, qui serait progressivement porté à 62 ans en 2017 et 64 ans en 2023 (contre 60 ans aujourd'hui).
- Augmentation, dès 2019, de l'âge de départ à la retraite, qui serait porté à 67 ans en 2022 (contre 65 ans aujourd'hui).
- Réduction progressive (entre 2018 et 2023) de 5 à 3 ans de la durée du dispositif.
- Introduction, au 1^{er} janvier 2014, d'un nouveau dispositif de pension d'invalidité ouvert à l'ensemble des seniors (à condition qu'il leur reste moins de cinq ans avant l'âge de départ à la retraite). Accordé sur la base d'un examen réalisé par la commune de résidence, il vise à préserver la prise en compte de la pénibilité du travail dans les réflexions menées en termes de droit à la retraite.

2.3. Un sujet de préoccupation constante depuis le début de la crise : l'emploi des jeunes

Premier plan de lutte contre le chômage des jeunes de 18 à 30 ans (septembre 2009) :

- Création de 5 000 places de stage d'apprentissage supplémentaires pour les élèves des filières professionnelles, pour un montant total d'un milliard de couronnes (135 millions d'euros).
- Attribution de 50 millions de couronnes supplémentaires sur deux ans (2010 et 2011) aux *jobcenters* afin de garantir une offre immédiate à destination des demandeurs d'emploi de 18 à 19 ans. Cette offre immédiate se traduit notamment, après seulement une semaine d'inscription maximum auprès d'un *jobcenter* (contre trois mois jusqu'ici), par l'obligation de suivi d'une formation, d'acceptation d'une offre de stage ou de participation à un cursus d'aide à la recherche d'emploi.

- Renforcement du suivi des demandeurs d'emploi de moins de 30 ans sans formation par l'adoption d'une série d'initiatives ciblées pour un montant total de 330 millions de couronnes (45 millions d'euros).
- Transfert automatique des jeunes diplômés, au plus tard 6 semaines après leur inscription auprès d'un *jobcenter*, à une agence privée spécialisée.

Deuxième plan de lutte contre le chômage des jeunes de 15 à 17 ans (octobre 2009) :

Budget de 1,25 milliard de couronnes (170 millions d'euros) sur la période 2010-2013. Série de mesures visant à assurer une formation, un stage ou un emploi à quelques 10 000 jeunes ayant arrêté leur parcours scolaire juste après le collège :

- Implication plus directe des communes dans le suivi des 5 % de jeunes de 15 à 17 ans sans emploi et qui ne suivent pas de formation une fois le niveau collège passé. Le non-respect, sans motifs valables, du plan individuel d'orientation conclu entre les élèves de 3^e concernés, leurs parents et les institutions communales entraînera la suppression du versement par les communes des allocations familiales (2 558 couronnes danoises par trimestre, soit 340 euros, pour les 7-17 ans).¹¹⁴
- Obligation pour les *jobcenters* de proposer à tout jeune de 15 à 17 ans sans emploi un stage, une formation ou une aide individualisée. La mesure est complétée par le recours à un dispositif de tutorat pour ceux éprouvant des difficultés durant leur stage ou leur formation.
- Affinement des outils statistiques de supervision des 15-17 ans et renforcement des échanges d'informations entre les différentes administrations concernées susceptibles de déboucher sur une identification plus rapide des 15-17 ans sans emploi et sans formation. Les communes sont ainsi tenues d'identifier et de venir en aide aux jeunes qui répondent à ces critères.
- Renforcement de la coopération entre les *jobcenters*, les institutions chargées de l'orientation des élèves des collèges et les autres autorités impliquées dans le suivi des jeunes de 15 à 17 ans.
- Réforme du contenu de la dernière année de collège, optionnelle au Danemark.
- Renforcement du dispositif d'orientation des 15-17 ans à travers la création de postes de conseillers d'orientation joignables par téléphone ou par voie électronique tous les jours de 8 à 22 heures.

Troisième plan de lutte contre le chômage des jeunes (avril 2011) :

Ce troisième plan prévoit des mesures telles que la création de places de stage en apprentissage supplémentaires, la prolongation de la durée des stages en entreprise de 4 à 13 semaines ou encore une campagne de promotion des jeunes diplômés au sein des PME danoises.

La priorité actuelle : la formation des jeunes.

Le ministère de l'emploi travaille actuellement sur une réforme visant à obliger les jeunes jugés aptes à occuper un emploi à suivre une formation en contrepartie de l'aide sociale versée par la commune de résidence. Actuellement, d'après les statistiques du ministère de l'Emploi, 5 jeunes sur 6 percevant cette aide n'ont pas de formation dans le secondaire. Cette réforme fait l'objet d'un large consensus au niveau politique.

Des négociations tripartites sont en cours sur la question de la formation des jeunes. Elles devaient également porter sur le thème de la pension d'invalidité. Le gouvernement actuel

¹¹⁴ Les allocations familiales seront formellement remplacées par une « allocation jeunesse » pour les 15-17 ans.

entend exclure de son champ les personnes de moins de 35 ans, qui représentent une part croissante des bénéficiaires.

3. CONCLUSION : VERS UNE REMISE EN CAUSE DE LA FLEXICURITE ?

Outre la forte hausse du chômage qui a conduit à des interrogations quant à son efficacité, plusieurs éléments ont contribué pendant la crise à affaiblir le modèle de flexicurité :

- Certaines réformes se sont faites sans concertation avec les partenaires sociaux : le gouvernement au pouvoir en 2009 avait unilatéralement décidé de généraliser la communalisation des *jobcenters* sans attendre les résultats des évaluations ; la réforme des préretraites a également été menée sans concertation.
- La réforme de l'indemnisation chômage, elle aussi adoptée sans négociation et qui ramène sa durée maximale à deux ans contre quatre auparavant, pourrait déplacer le centre de gravité des négociations entre partenaires sociaux et conduire les syndicats à demander en contrepartie des limitations à la flexibilité sur le marché du travail.
- Les conventions collectives, contribuent aux ajustements apportés au modèle de flexicurité danois. La convention sur la période 2010-2012 prévoyait ainsi que les employeurs sont désormais tenus de verser une indemnité de licenciement d'un montant de 5 000 couronnes (670 euros) aux employés ayant une ancienneté minimum de trois ans, d'un montant de 10 000 couronnes (1 350 euros) à ceux ayant une ancienneté de 6 ans, et de 15 000 couronnes (2 000 euros) à ceux ayant une ancienneté de 8 ans.

Une remise en question durable du modèle semble néanmoins peu probable. L'efficacité de la flexicurité ne doit pas être contestée trop rapidement. En effet, bien qu'ayant fortement augmenté, le taux de chômage danois demeure inférieur à la moyenne de l'OCDE. La part relativement réduite du chômage de longue durée montre que la mobilité sur le marché du travail, qui est l'un des atouts essentiels du système danois, est toujours de mise en dépit de la crise. Enfin, si la flexibilité du marché du travail danois le rend très vulnérable aux variations conjoncturelles, elle permet également, en théorie, un rebond important de l'emploi en période de reprise. Le bilan du modèle danois de flexicurité ne pourra donc être dressé qu'une fois les effets de la reprise connus.

Sur le plan politique, la flexicurité conserve un ancrage solide. Après dix années de gouvernement conservateur, un gouvernement de coalition est arrivé au pouvoir en septembre 2011, avec un Premier Ministre social-démocrate. Ce changement de majorité pourrait conduire à renforcer l'influence des partenaires sociaux, qui demeurent très attachés au modèle.

Sources :

- T.M. Andersen (mai 2011), « A flexicurity labour market in the Great Recession: the case of Denmark », *IZA DP No. 5710*
- T.M. Andersen, N.Bosch, A. Deelen, R. Euwals (avril 2011), "The Danish flexicurity model in the Great Recession", *VoxEU*
- J.Schmidt (mai 2011), "Labor market policy in the great recession, some lessons from Denmark and Germany", *CEPR Reports and Issue Briefs*, n° 2011-12
- Réponse au questionnaire du COE du service économique de l'Ambassade de France au Danemark (Susanna Nyttell et Philippe Martinez)



FICHE « PAYS »

ESPAGNE

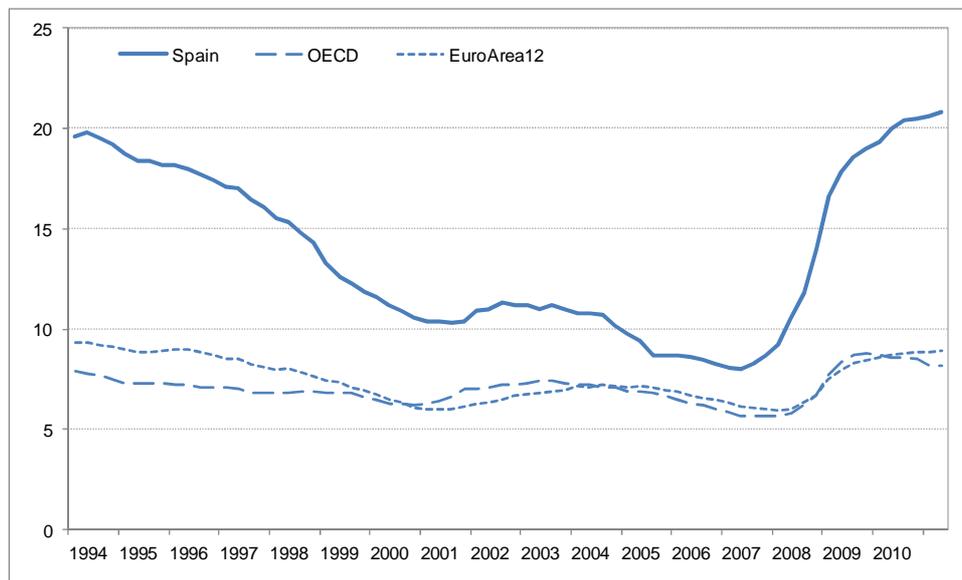
1. LE MARCHÉ DU TRAVAIL ESPAGNOL PENDANT LA CRISE

1.1. La crise a mis en évidence les problèmes structurels du marché du travail espagnol, notamment le fort dualisme du marché du travail

Sur les vingt dernières années, le chômage en Espagne s'est caractérisé par une volatilité extrêmement forte, observée dans aucun pays de l'OCDE. Après vingt ans d'expansion d'emploi, le chômage est passé de 8 % en 2007 à plus de 20 % fin 2011. Il faut rappeler que l'Espagne avait déjà connu des taux de chômage comparables.

Les causes d'une telle évolution ne peuvent être seulement cycliques, mais révèlent des problèmes structurels.

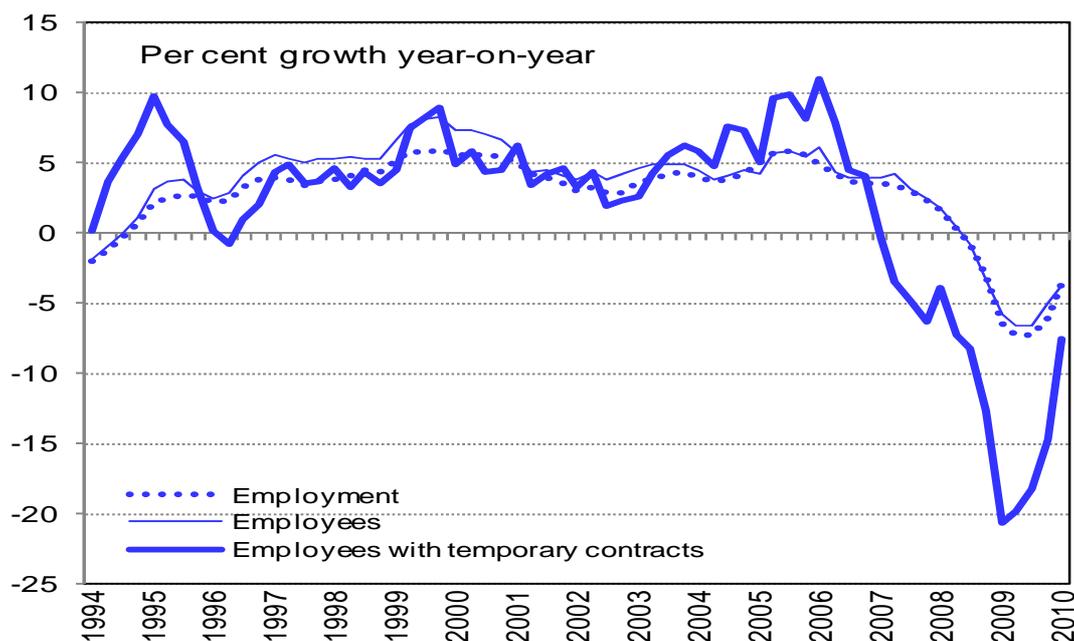
Évolution du taux de chômage, en %



Source : OCDE (2011), Labour Force Statistics.

Cette volatilité de l'emploi traduit notamment un mode d'ajustement de l'emploi aux évolutions de l'activité économique qui passe presque exclusivement par la flexibilité externe, notamment via les évolutions de l'emploi temporaire.

Évolution de l'emploi temporaire



Source : MEH (2011).

Déjà avant la crise, près de 30 % des salariés étaient employés en contrat temporaire et les évolutions de l'emploi étaient entièrement reflétées par ce type de contrats. Lors de la crise, 60 % des entreprises ont supprimé des emplois temporaires, contre 20 % en moyenne dans les autres pays.

Avant les réformes de 2010 et 2012, les incitations à transformer en contrats permanents les contrats temporaires étaient jugés très faibles, notamment par l'OCDE, pour les raisons suivantes :

- Des indemnités de licenciement des contrats permanents très élevées dans les faits. Certes, telles que prévues dans la loi, elles sont assez basses, mais les salariés peuvent contester les licenciements et la plupart des contestations conduisent à juger le licenciement injustifié. Les entreprises doivent alors payer 45 jours de salaire par année d'ancienneté. En outre, la durée de la procédure est très longue, ce qui la rend coûteuse. Les entreprises paient donc généralement directement les 45 jours de salaire lorsqu'elles licencient.
- Un faible attrait du contrat permanent à indemnité réduite (PEP) : il s'agit d'un autre type de contrat permanent, pour lequel les indemnités de licenciement sont de 33 jours par année d'ancienneté.
- Une facilité à contourner les restrictions des contrats temporaires (qui ne peuvent en principe pas excéder 24 mois), via une redéfinition du poste de travail pour pouvoir reconduire le contrat au-delà.

Outre ses effets préjudiciables pour les personnes concernées et sur la productivité du travail (faible investissement des personnes concernées et des entreprises dans le capital humain), la dualité du marché du travail peut freiner le retour à l'emploi, surtout en présence d'une faible mobilité géographique. En effet, les personnes ne sont pas incitées à changer de région si les emplois proposés ne sont que des postes temporaires.

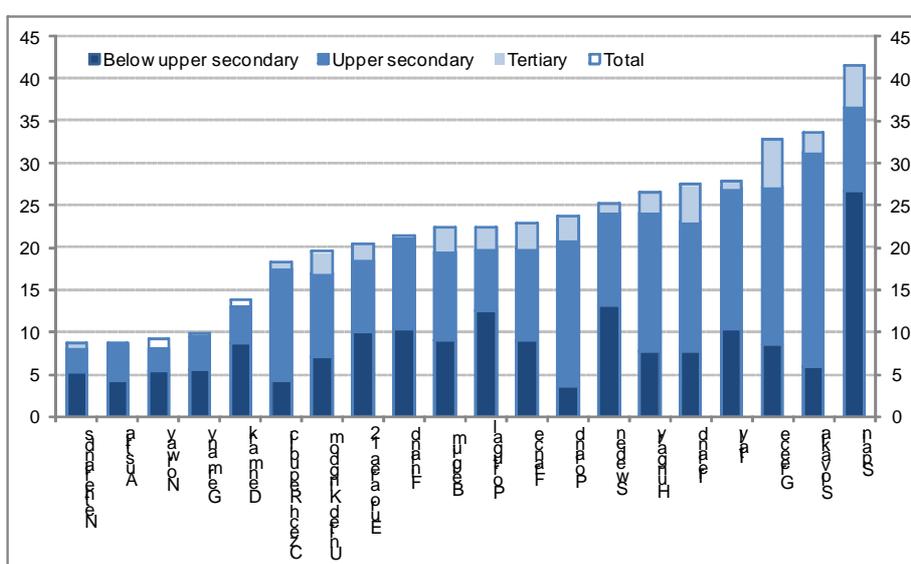
1.2. Le taux de chômage est particulièrement élevé chez les jeunes et moins qualifiés et il y a un risque de voir le chômage s'installer durablement

Le dualisme du marché du travail est notamment très néfaste pour les jeunes, qui sont en proportion les plus nombreux à être employés en contrat temporaire. En 2010, plus de 40 % des jeunes de 15-24 ans sont au chômage, une très forte majorité d'entre eux étant peu ou pas qualifiés.

La part du chômage de très longue durée (supérieure à deux ans) approche 30 %, tandis que les personnes au chômage depuis un à deux ans représentent environ 22 % des chômeurs. La part du chômage de longue durée est donc de 50 %.

Le risque de pauvreté est en conséquence élevé, d'autant plus qu'un fort pourcentage de jeunes n'ont pas de droits à l'allocation chômage et doivent recourir à l'aide sociale.

Taux de chômage chez les personnes de 15-24 ans, 2010, en %



Source : Eurostat (2011), Labour Force Statistics.

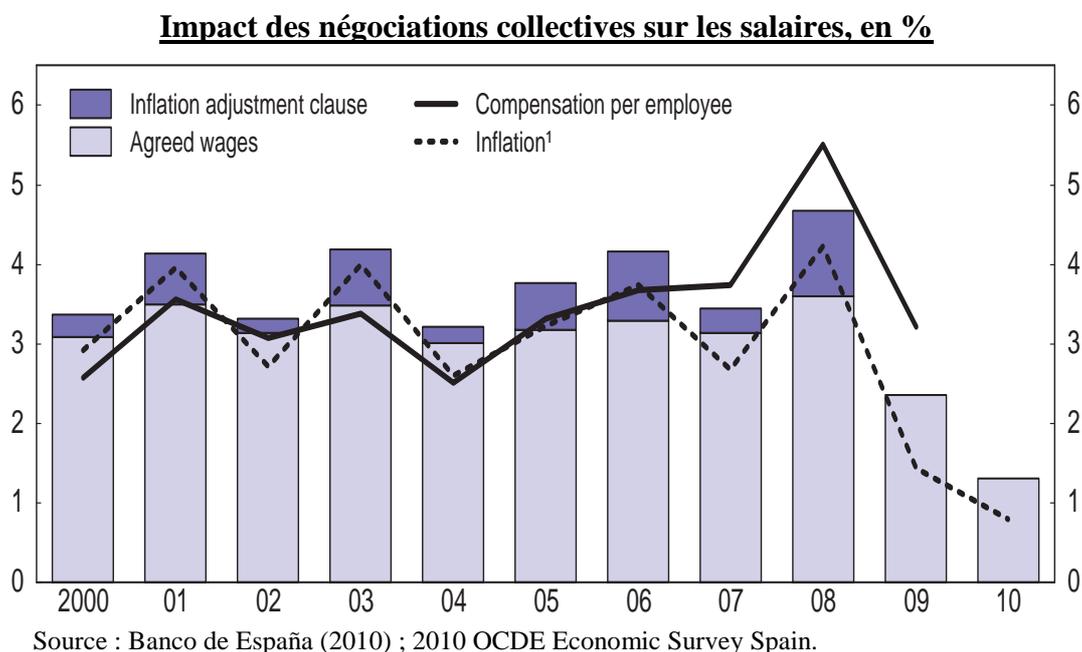
Taux de chômage par durée, en % du total



Source : Eurostat (2011), Labour Force Statistics.

1.3. La réaction de l'emploi s'explique aussi par une certaine inertie des salaires.

Les entreprises ont privilégié la flexibilité externe, le cadre institutionnel ne favorisant pas un ajustement par les salaires ou par les heures travaillées. De fait, les salaires négociés ont continué à augmenter au milieu de la crise.



Cette rigidité des salaires est favorisée par le cadre institutionnel des négociations collectives:

- Le système des négociations collectives est complexe et de niveau de centralisation intermédiaire, souvent jugé plus favorable à des niveaux de salaires élevés.
- L'extension statutaire : la couverture est élevée, bien que le taux de syndicalisation soit faible. Toutes les négociations de niveau régional s'appliquent à toutes les entreprises de la branche/région.
- Les hausses de salaire peuvent être fixées par le biais d'une indexation ex post (inflation). Les négociations n'ont pas lieu tous les ans. Un accord peut rester valide trois ans, indépendamment de la situation économique.

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES PENDANT LA CRISE

2.1. Chronologie des mesures de 2009 jusqu'à la réforme du marché du travail de 2012

2009

- **Août** : création de l'allocation de 426 euros pour les chômeurs en fin de droits. Elle a concerné au total 700 000 personnes.

2010

- **Mai** : Mesures d'austérité budgétaire prises par le gouvernement.
 - Baisse des salaires des fonctionnaires de 5 % en moyenne et gel pour 2011 ; gel de la revalorisation des retraites pour 2011 ; augmentation de la TVA de 2 %.

- Limitation des contrats de mission, encadrement de l'enchaînement de CDD, indemnisation pour les fins de contrat.
- Incitations pour embaucher en CDI.
- Bonifications pour l'emploi des jeunes et des seniors.
- Elargissement de la possibilité de licencier pour des problèmes économiques.
- Aide de l'Etat aux entreprises pour les frais de licenciement.

- **Septembre** : Le gouvernement adopte le 17 septembre une loi de mesures urgentes.

- Volonté de réduire la dualité du marché du travail en adaptant les mesures de licenciement.
- Accroissement de la flexibilité interne des entreprises en termes de temps de travail et de chômage partiel.
- Réduction temporaire de cotisations sociales pour l'emploi des jeunes et des chômeurs.
- Création de 1 500 postes de conseillers pour le service public de l'emploi.

- **Décembre** : Le Conseil des ministres adopte le 12 décembre des mesures anticrise.

- Non renouvellement de l'allocation de 426 euros pour les demandeurs d'emploi en fins de droits.
- Embauche de 1 500 conseillers d'orientation et de 1 500 conseillers dans le service public de l'emploi.
- Place renforcée des agences privées de placement.

2011

- **Février** : Le 2 février, les partenaires sociaux signent le pacte global dont le gouvernement reprendra les principaux éléments dans la loi.

- Réforme des retraites avec notamment le passage de l'âge de départ de 65 à 67 ans ; mesures de politique énergétique et d'innovation.
- Amélioration des politiques actives de l'emploi.

Un accord bipartite sur les critères de base de la réforme de la négociation collective est signé. Le négociation s'engage dans la foulée mais n'aboutit pas (sans doute en lien avec l'attente des résultats des élections législatives).

- **Juin** : Le gouvernement légifère sur la négociation collective.

- Accélération de la renégociation des conventions arrivées en fin de cycle.
- Organisation de la médiation.
- Nouvelle mesure de flexibilité interne sur le temps de travail.
- Possibilité ouverte de décrochage salarial par rapport aux conventions collectives.

- **Août** : Le conseil des ministres approuve de nouvelles mesures de soutien à l'emploi en particulier pour les jeunes.

- Suspension de l'encadrement des contrats temporaires pendant 2 ans.
- Annonce d'un nouveau contrat d'apprentissage et de formation pour les jeunes sans qualification.
- Exonération de cotisations pour les entreprises.
- Extension pendant 2 ans des bonifications pour transformer un CDD en CDI.
- Prorogation de 6 mois de l'aide aux chômeurs en fin de droits.

2012

- Mesures budgétaires adoptées par le gouvernement Rajoy (après la victoire du Parti Populaire en novembre 2011) en décembre 2011 et janvier 2012.

- Augmentation de l'impôt sur le revenu et de la TVA.
- Pas de remplacement des départs de fonctionnaires, dans la santé et l'éducation, remplacement d'un sur dix.

Avant même son investiture, Mariano Rajoy demande aux partenaires sociaux de reprendre la négociation sur la réforme du marché du travail.

- **25 janvier** : signature de l'accord sur l'emploi et la négociation collective par les partenaires sociaux.

- Accord de modération salariale pour 2012-2013-2014.
- Réforme des conventions collectives pour favoriser les conventions d'entreprise.
- Nouvelles mesures de flexibilité interne sur le temps de travail et les postes de travail.
- Rationalisation des jours de fête.
- Résolution extrajudiciaire des conflits du travail.

2.2. La réforme du marché du travail de 2012

Un texte prévoyant une réforme du marché du travail a été approuvé par le Conseil des Ministres le 10 février. Les nouvelles normes ont été publiées au Bulletin Officiel et sont entrées en application dès le samedi 11 février.

Il s'agit d'une réforme importante et ambitieuse qui mêle des mesures de flexibilité dans les entreprises et une nouvelle donne concernant les contrats de travail, même si les **thèmes du contrat unique et des mini jobs ont été finalement abandonnés**.

Les principales mesures sont les suivantes :

- **Baisse des indemnités de licenciement**

La réforme généralise le contrat de développement de l'emploi avec une indemnité de licenciement ramené de 45 à 33 jours par année travaillée et un maximum de 24 mensualités.

Le contrat actuel à 45 jours disparaît dès l'entrée en vigueur du nouveau contrat. Mais le texte préservera les droits acquis pour les contrats déjà signés. Ainsi, les travailleurs ayant signé un contrat avant la réforme, se verront appliquer le nouveau taux de 33 jours uniquement pour la

période qui s'ouvre au 11 février, pour la période antérieure, on reste à 45 jours. L'Espagne se rapproche des normes européennes.

- **Définition des causes de licenciement objectif pour des raisons économiques**

Le licenciement objectif amène à une indemnisation de 20 jours par an avec un maximum de 12 mois (contre 33 jours et 42 mois auparavant). Sa définition **souffrait d'incertitudes juridiques** qui ont entraîné de fréquents recours aux tribunaux. Elle était très critiquée du patronat.

Les licenciements objectifs seront possibles si la diminution des entrées financières ou des ventes de l'entreprise se produit pendant 3 trimestres consécutifs ou s'il existe des pertes prévisibles.

Il conviendra de regarder précisément le texte d'application, car cette mesure est très large et peut donner lieu à de nombreuses interprétations en défaveur des salariés.

- **Suppression de l'autorisation administrative de licenciement pour les plans sociaux.**

S'il existe un conflit, seul un juge peut arrêter les licenciements économiques. L'Espagne rejoint la norme européenne.

- **L'enchaînement des CDD ne pourra pas dépasser 24 mois (à partir de 2013).**

- **Hiérarchie des conventions collectives**

La convention collective d'entreprise a désormais la priorité. Les entreprises en difficulté pourront déroger aux conventions collectives de niveau supérieur et modifier l'organisation du travail et les garanties des travailleurs pour éviter des licenciements, en cas de difficultés.

Cette mesure n'élimine pas la négociation collective car le chef d'entreprise a désormais le devoir de négocier une convention collective avec les organisations syndicales ou les élus du personnel. En cas d'échec, l'entreprise pourra solliciter un arbitrage obligatoire à travers la commission consultative des conventions collectives.

Les entreprises qui licencient plus de 100 travailleurs doivent mettre en place un plan de reclassement externe d'une durée de 6 mois.

- **Prolongation automatique des conventions collectives désormais limitée à 2 ans**

Cette prolongation automatique, appelée *ultraactividad* en Espagne était très critiquée par le patronat mais aussi par certains syndicats car **elle a pu empêcher l'Espagne d'appliquer des mesures de flexibilité nécessaires en temps de crise.**

Cette mesure oblige les partenaires sociaux du secteur, du territoire ou de l'entreprise de se mettre à négocier. Sinon, un arbitrage de la commission consultative des conventions collectives est prévu.

Elle peut aussi permettre de réduire le nombre très élevé de conventions collectives en Espagne, près de 5 000.

- **Les agences privées de placement sont encouragées**

Elles géreront le placement des demandeurs d'emploi conjointement avec les services publics. Il n'y aura pas de baisse des indemnités sociales mais la ministre **a avancé l'idée que les chômeurs pourraient accomplir un travail social pour les communautés.**

La **lutte contre la fraude** aux indemnisations sociales sera amplifiée.

- **Mesures de formation professionnelle**

Il est créé un compte formation de 20 heures annuelles de formation en lien avec le poste de travail, un peu à l'image du Droit Individuel à la Formation à la française (DIF).

- **Un nouveau contrat indéfini pour les jeunes**

Création d'un nouveau contrat indéfini pour les jeunes embauchés par les entreprises de moins de 50 salariés.

La période d'essai sera d'un an et ne donnera pas lieu à indemnisation en cas de licenciement. Les entreprises obtiennent une **déduction de 3000 euros** pour un travailleur de moins de 30 ans embauché. De plus, le travailleur pourra continuer de toucher **25% de ses indemnités de chômage**, alors que le chef d'entreprise déduira 50% de ses cotisations.

Cette mesure est très avantageuse pour les entreprises. La période d'essai d'un an sans indemnisation n'est pas dans la norme européenne.

- **Réforme du contrat de formation et d'apprentissage.**

L'âge d'accès est repoussé à 30 ans jusqu'à ce que le chômage baisse à 15 % (25 ans ensuite), de plus le travailleur pourra se former de manière duale dans son entreprise.

- **Bonification des aides à l'embauche pour les jeunes (3 600 euros) et les chômeurs de longue durée (4 500 euros)**

Au total, on voit que, même si la réforme reste très critiquée par les organisations syndicales (autant que le fond que sur la forme, du fait de l'absence de concertation préalable, contrairement à une pratique ancienne), un certain nombre de mesures sur l'encouragement du recours au CDD, l'encouragement de l'alternance, la formation et certaines dépenses supplémentaires en matière de politiques de l'emploi accompagnent les mesures portant sur l'assouplissement du licenciement et sur la négociation collective.

Sources :

- Réponse de l'Ambassade de France en Espagne au questionnaire du COE.

- OCDE, présentation au COE d'Anita Wölfl, le 7 février 2012 .

- Étude Économique de l'OCDE: Espagne, 2010.

- Wölfl, A., Mora-Sanguinetti J.S. (2011): *Reforming the labour market in Spain*, Economics Department Working Paper 845, OECD.



FICHE « PAYS »

ETATS-UNIS

1. LES AJUSTEMENTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL AUX ETATS-UNIS PENDANT LA CRISE

Un vent d'optimisme régnait au début de l'année 2012 aux Etats-Unis. Dans un contexte d'augmentation du rythme de création d'emplois entre octobre 2011 et janvier 2012, les conjoncturistes ont révisé les prévisions à la hausse concernant les créations d'emploi et à la baisse concernant le taux de chômage.

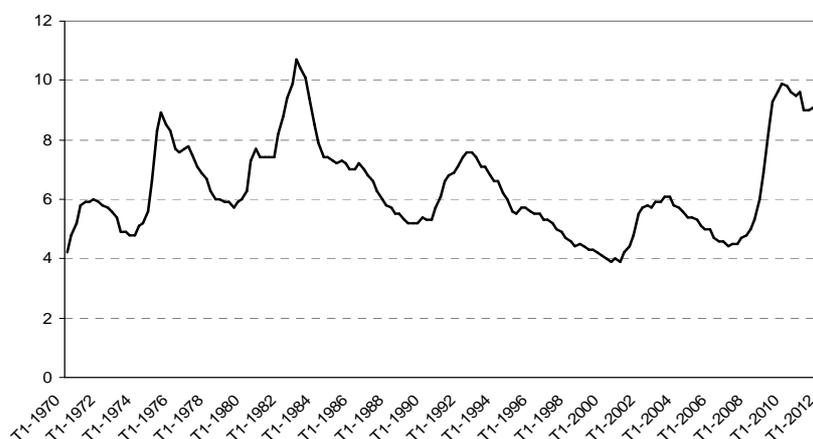
Cette reprise demeure toutefois incertaine et le niveau d'emploi d'avant crise est encore loin d'être rattrapé. La faiblesse de la reprise en emploi et la hausse exceptionnelle du chômage de longue durée semblent également indiquer l'émergence de changements structurels sur le marché du travail américain. La flexibilité qui caractérisait jusque-là le marché du travail américain est-elle en panne ?

1.1 Un chômage très élevé à la fin de la première phase de la crise (2008-2009) mais en diminution depuis.

Selon le *National Bureau of Economic Research*, les Etats-Unis sont entrés en récession en décembre 2007 : le PIB s'est contracté de 4 % en 2009 par rapport à 2008.

Le chômage a augmenté de plus de 100 % durant la première phase de la crise : entre le premier trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2009, le taux de chômage est passé de 5 % à 9,9 %, soit **un niveau jamais atteint depuis la crise du début des années 1980 (graphique 1)**. Bénéficiant de la reprise amorcée en février 2010, le taux de chômage a depuis diminué de 16 % pour s'établir à **8,3 % au premier trimestre 2012**.

Graphique 1 : Taux de chômage de 1970 à 2009 (en pourcentage)



Sources: données COE, adaptation COE.

1.2 D'importantes destructions d'emploi ont été enregistrées lors de la première phase de la crise.

Dans les premiers mois de la crise (de janvier à septembre 2008), l'ajustement de l'emploi a été comparable, voire moindre, à celui qui avait eu lieu lors des crises précédentes (voire graphique 2). La **récession a davantage touché les secteurs dont l'activité est la plus sensible au cycle économique, c'est-à-dire l'industrie et la construction**. Durant les neuf premiers mois de 2008, plus de 50 % de la baisse de l'emploi de 1 % s'est concentrée sur ces deux secteurs.

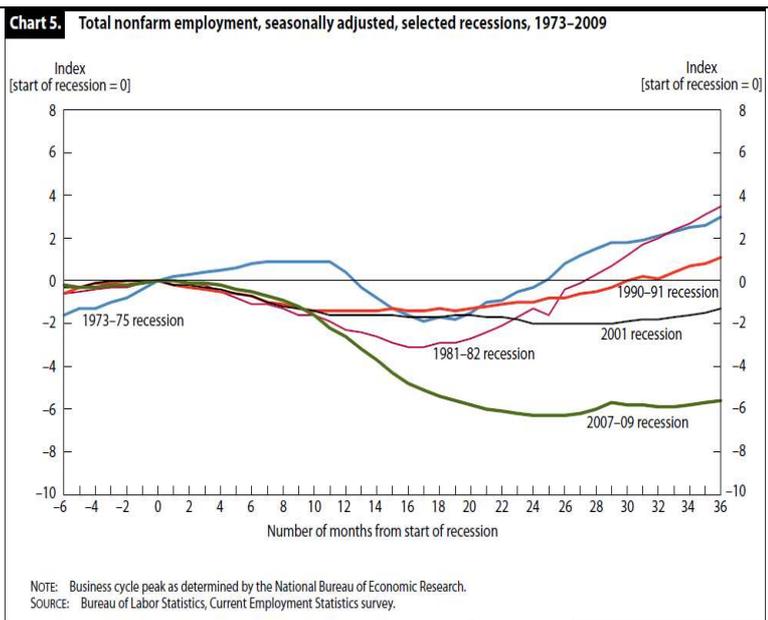
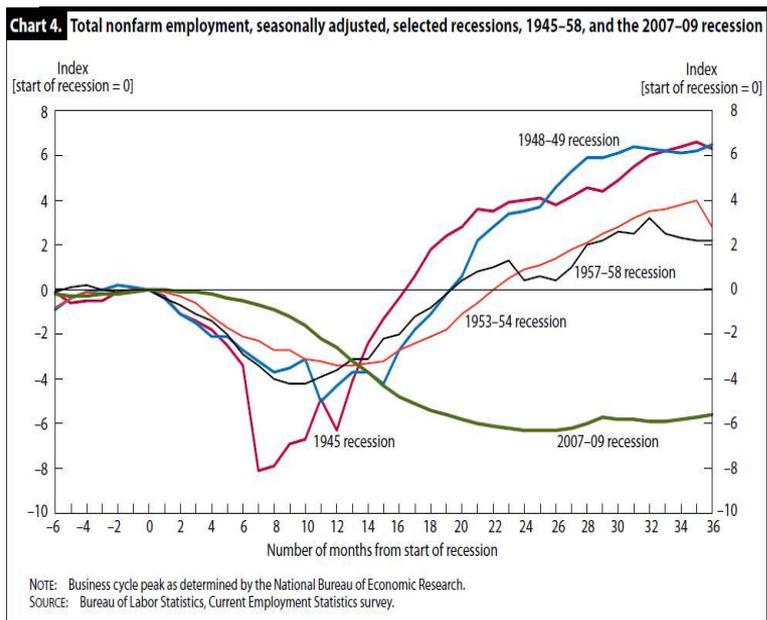
Les mois suivants (de septembre 2008 à juin 2009), le retournement de l'emploi s'est accentué bien au-delà de ce qui avait pu être observé lors des dernières récessions. Dans un contexte de crise financière profonde, **700 000 destructions d'emplois ont été enregistrées chaque mois, dans tous les secteurs de l'économie**. A l'exception de la santé et de l'éducation, les secteurs habituellement à l'abri ont été durement touchés, notamment les services et en particulier la finance, le commerce de détail et les services aux entreprises. Les services du secteur privé ont représenté au total la moitié des pertes d'emploi.

Le secteur public (employés des collectivités locales et du gouvernement fédéral) n'a été touché qu'après 2010, en raison des restrictions budgétaires au plan local.

De juillet 2009 à février 2010, on observe une progressive décélération des destructions d'emplois.

Au total, entre janvier 2008 et février 2010, **l'économie américaine a détruit 8,8 millions d'emplois**, soit un niveau sans précédent depuis les années 1930. Cette récession s'avère exceptionnelle au regard aussi bien du nombre d'emplois détruits (6,3 % des emplois, contre 3,6 % lors de la récession de 2001) que de sa durée (25 mois, contre 15 en 2001). Elle est d'ailleurs la première depuis 1945 à avoir annulé l'ensemble des gains enregistrés en matière d'emploi au cours de la phase de croissance l'ayant précédée (2003-2008).

Graphique 3 : Evolution de l'emploi depuis 2007 et au cours des récessions précédentes.



Sources: U.S. Bureau of Labor Statistics.

1.3. La reprise des créations d'emplois s'est accélérée à l'automne 2011, mais reste encore inachevée et incertaine.

De février 2010 à janvier 2012, 159 000 emplois ont été créés en moyenne par mois aux Etats-Unis, avec une **accélération depuis l'automne 2011**. Les créations d'emploi en janvier 2012 ont en effet été de 243 000. Pour les mois de décembre et novembre, elles ont été revues à la hausse, avec respectivement 203 000 au lieu de 200 000 et 157 000 au lieu de 100 000. Ces chiffres confirment l'amélioration du rythme de la reprise du marché du travail. Ces bons résultats ont d'ailleurs amené les conjoncturistes à réviser les prévisions pour 2012 à la baisse : le taux de chômage passerait sous la barre des 8 % à la fin de l'année 2012.

Avec 257 000 emplois en janvier 2012, **le secteur privé est exclusivement à l'origine de cette évolution**. De son côté, le secteur public a détruit 6 000 emplois au plan fédéral et 11 000 au plan local (Etats et municipalités). Les secteurs des services aux entreprises (70 000 emplois créés), l'hôtellerie restauration et loisirs (44 000) et la santé (31 000) figurent parmi les principaux contributeurs aux créations d'emplois. Au total, le secteur privé a créé 3,7 millions d'emplois depuis février 2010, tandis que le secteur public en a perdu 498 000.

Malgré cette embellie, l'intégralité des pertes d'emplois est encore loin d'être résorbée. En effet, sur les 8,3 millions d'emplois détruits pendant la récession, il reste encore 5,6 millions d'emplois pour retrouver le niveau de décembre 2007 (début de la récession).

Par ailleurs, la reprise de l'activité était toujours incertaine début 2012 avec la persistance de risques tels que la crise de l'euro, des incertitudes géopolitiques ou les prix du pétrole.

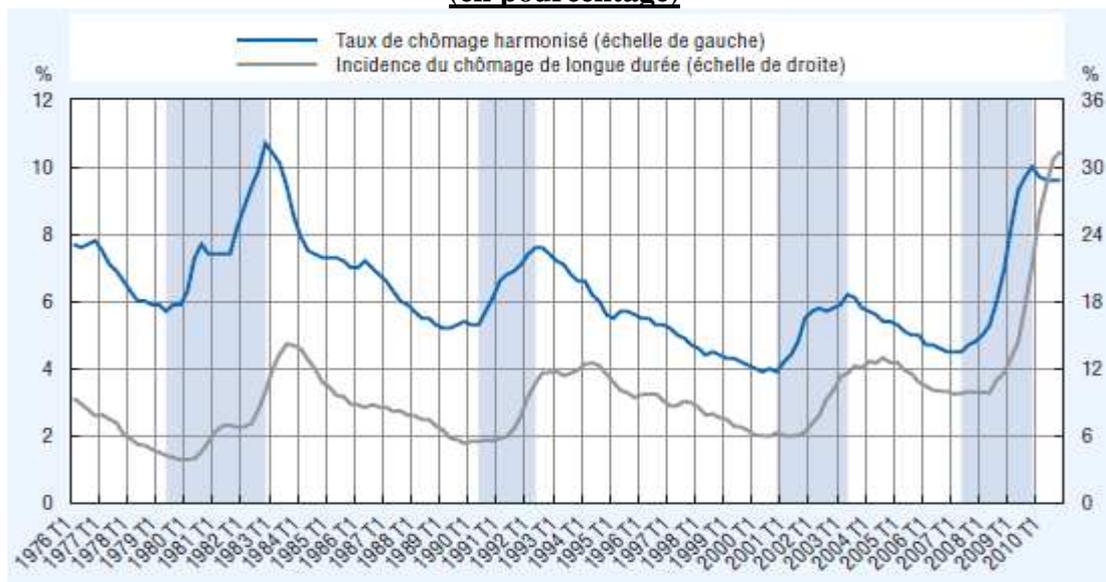
1.4. Les indices d'un changement structurel sur le marché de l'emploi américain.

Les évolutions du marché du travail aux Etats-Unis depuis 2007 laissent apparaître **plusieurs indices d'un éventuel changement structurel** sur le marché de l'emploi américain.

En premier lieu, **l'augmentation du chômage de longue durée a été d'une ampleur exceptionnelle au regard des précédentes récessions**. Si le niveau atteint récemment par le taux de chômage de longue durée aux Etats-Unis est proche de celui atteint lors de la crise du début des années 1980 (point haut de 10,7% au quatrième trimestre 1982, contre 10 % au quatrième trimestre 2009), la part du chômage de longue durée atteinte en 2009 est exceptionnelle (points hauts respectivement de 14,2 % et 31,4 %). Non seulement le chômage de longue durée a atteint un niveau exceptionnel, mais il semble également se résorber plus lentement que lors des précédentes sorties de crise.

Ce phénomène attire particulièrement l'attention de l'opinion publique : les sorties du chômage de longue se font en effet essentiellement vers l'inactivité et les filets de sécurité aux Etats-Unis sont faibles et peu aptes à faire face à un tel phénomène.

Graphique 2 : Le chômage de longue durée du 1^{er} trimestre 1976 au 4^{ème} trimestre 2010 (en pourcentage)



Sources: OCDE (Perspectives de l'emploi 2011).

En second lieu, **la récente reprise apparaît comme particulièrement faible en emplois** au regard des expériences passées. Les créations d'emploi sont en effet nettement inférieures par rapport aux précédentes sorties de crise (150 000 contre 200 à 300 000). Alors qu'au cours des précédentes récessions, l'emploi avait suivi un cycle typique du modèle américain : il baissait fortement en période de récession pour repartir ensuite à la hausse de manière dynamique, la récession de 2008-2009 est marquée par une reprise plus faible en emploi (Graphique 3).

Secteur très important avant la crise (20 à 25 % du PIB), **la persistance d'une situation très dégradée du secteur immobilier** constitue sans doute l'un des principaux facteurs explicatifs de la faiblesse de la reprise : les prix et les investissements immobiliers étaient toujours inférieurs de 40 à 50 % par rapport à 2007.

Une explication souvent avancée est également la **mise en évidence de gisements de productivité dans les entreprises**, dans un contexte de « chasse aux coûts ». Il est cependant sans doute encore trop tôt pour faire des conclusions définitives à ce sujet.

La faiblesse de la reprise en emploi pourrait finalement être **le signe d'une « flexibilité en panne »**. Comparées aux années 1990, les années 2000 apparaissent en effet comme des années de stagnation de l'emploi. Les Etats-Unis ont alors abordé la récession en situation de relative faiblesse et sortent pour la première fois d'une récession en ayant annulé les gains d'emploi de la précédente reprise. Par ailleurs, le flux d'embauche des employés s'est stabilisé depuis la crise, signe d'une moindre mobilité de la main-d'œuvre. L'affaiblissement de la mobilité aux Etats-Unis est là encore révélateur de l'ampleur du crash immobilier : les américains, considérés jusque-là comme particulièrement mobiles, hésitent maintenant à vendre leurs biens immobiliers fortement dévalués et perdre une partie de leur capital pour trouver un emploi.

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES PENDANT LA CRISE

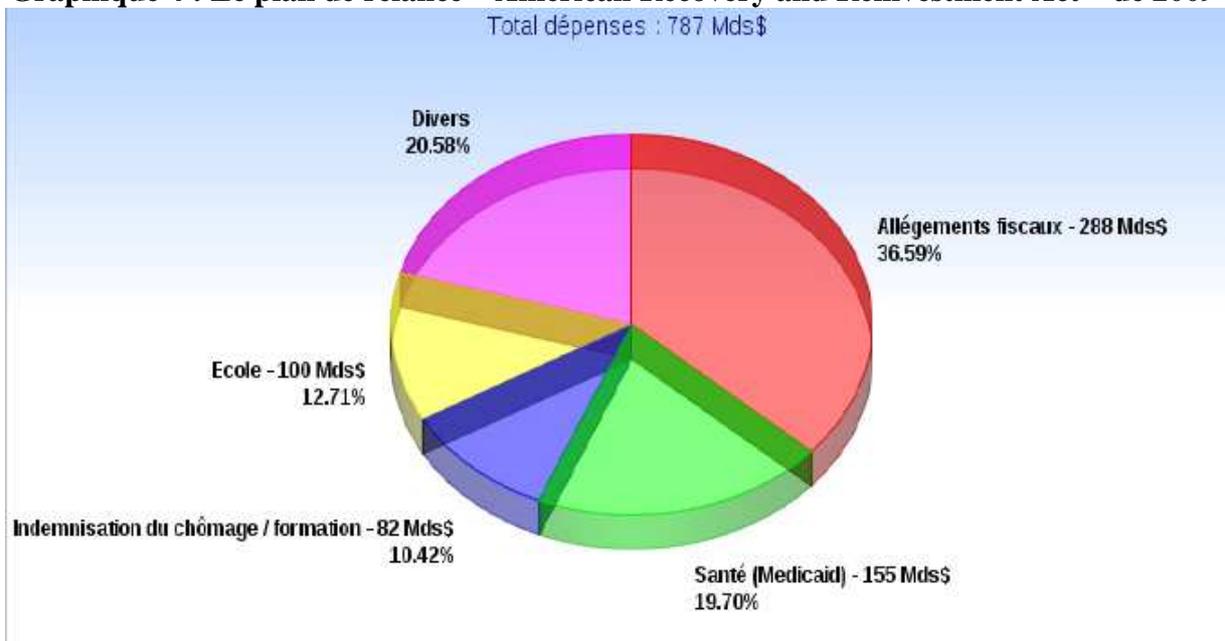
Contrairement à la majorité des pays européens, il n'existe pas aux Etats-Unis de politique nationale de l'emploi à proprement parler pour des raisons liées notamment à la flexibilité du marché du travail, à la dimension fédérale du pays et à l'absence de dialogue social en dehors de l'entreprise.

2.1 Le plan de relance de 2009 a constitué l'essentiel de la politique de lutte contre le chômage

D'un montant de 787 milliards de dollars, le plan de relance « American Recovery and Reinvestment Act » lancé le 17 février 2009 par le gouvernement Obama constitue la principale mesure de relance de l'économie et de lutte contre le chômage. L'essentiel des dépenses ont été faites de mi-2009 à la fin de l'année 2011 et ce plan est aujourd'hui quasiment totalement épuisé.

Le plus gros du plan a consisté en des allègements fiscaux (36,59% soit 288 Md\$), en grande partie pour les particuliers (graphique 4). Le deuxième poste a concerné la santé (19,7%, soit 155 Md\$), suivie par l'école (12,71%, soit 100 Md\$) puis l'indemnisation du chômage et la formation (10,42%, soit 82 Mds \$). Le poste divers (20,58%) a essentiellement consisté en des crédits pour les infrastructures et la recherche, la formation et le soutien à l'innovation, notamment dans le secteur des énergies renouvelables.

Graphique 4 : Le plan de relance « American Recovery and Reinvestment Act » de 2009



Source : Audition de Cyril Cosme au COE du 6 mars 2012.

La partie consacrée à l'indemnisation du chômage et au soutien à la formation est la composante du stimulus qui a le plus directement affecté l'emploi et le marché du travail.

Concernant l'indemnisation du chômage, les durées d'indemnisation chômage ont été régulièrement augmentées à partir de novembre 2008 de 26 à 99 semaines dans le but de maintenir le revenu des personnes ayant perdu un emploi. Le budget fédéral prenait en charge en 2010 plus de la moitié des dépenses d'assurance chômage qui incombent aux Etats (54,6 %).

Toujours dans un objectif de renforcement de l'indemnisation du chômage, le gouvernement a également mis en place un fond de modernisation des caisses d'assurance chômage : *Unemployment Compensation Modernization Fund* pour inciter notamment les différents états à modifier certaines conditions requises pour bénéficier des allocations chômage. Si la législature sur l'assurance chômage des Etats le permet, ces fonds peuvent être utilisés par les caisses d'assurance chômage ou par les services de placement des chômeurs.

Concernant **la formation, ainsi que d'autres mesures actives pour l'emploi**, un ensemble de mesures ont été déployées par le gouvernement.

Tout d'abord, des programmes de formation et d'accompagnement ciblés notamment sur les bénéficiaires d'aides sociales et les travailleurs licenciés ont été renforcés.

Le gouvernement a pris également des mesures concernant **la formation et l'accompagnement des jeunes**. Des aides ciblées sur les jeunes en difficultés (jeunes en famille d'accueil, en dehors du système scolaire) ont été déployées dans le cadre du *Youth Build Activities*. Ces aides doivent permettre à ces jeunes d'obtenir un diplôme dans l'industrie de la construction grâce à une formation.

Des fonds ont été investis dans le *Jobs Corps*. C'est un programme administré par le Bureau du travail et qui a vocation à offrir une formation gratuite, mais également des conseils d'orientation pour les jeunes âgés de 16 à 24 ans.

Des mesures de soutien à la demande de travail dans le secteur marchand ont également été prises sous la forme d'aides à l'emploi ciblées sur des populations en difficultés :

- En février 2009, les aides à l'emploi dans le cadre du *Work Opportunity Tax Credit (WOTC)* ont été étendues aux jeunes et aux seniors.
- Entre mars 2010 et décembre 2010, dans le cadre du *HIRE Act*, des aides à l'emploi ont été octroyées aux entreprises pour l'embauche de nouveaux salariés.

Des fonds supplémentaires ciblés sur les seniors et les personnes handicapées ont été également débloqués par le gouvernement.

2.2 Les effets de la rigueur depuis 2011

Au plan fédéral, la politique budgétaire est restée plutôt accommodante : le relèvement des plafonds d'endettement a en effet été accepté à l'été 2011 et les efforts d'économies ont été reportés au-delà de 2013. Tout dernièrement, le Congrès s'est également prononcé en faveur de la reconduction des allègements de cotisations sociales, ainsi que la reconduction des mesures d'indemnisation exceptionnelle du chômage en vigueur depuis 2009, déjà reconduite une première fois en décembre 2010 pour toute l'année 2011

Les effets de la rigueur se font en revanche davantage sentir au plan local (Etats et gouvernements municipaux). Les coupes dans les dépenses se sont en effet multipliées alors que les transferts fédéraux du plan de relance sont épuisés en 2011.

Ce sont les programmes de santé, les politiques en direction des personnes âgées ou handicapées, l'éducation, l'enseignement supérieur qui sont touchés, de même que l'emploi dans les collectivités locales.

2.3 Les défis à moyen terme en matière d'emploi

Le contexte de forte montée du chômage a soulevé aux Etats-Unis une polémique sur les leviers de la baisse du chômage à moyen terme.

Un premier levier serait la **diminution des rigidités réglementaires**. Ces rigidités feraient en effet perdre de la flexibilité. Le faible encadrement législatif, la diminution de l'audience

syndicale et de la couverture conventionnelle rendent cependant cette hypothèse peu plausible. On notera que la recherche de flexibilités nouvelles, notamment *via* l'intérim jusque-là très peu développé aux Etats-Unis, illustre la montée d'un sentiment que de perte de flexibilité du marché du travail.

Un deuxième levier serait de **rendre les filets de sécurité sociale plus incitatifs**, bien qu'à l'exception du régime d'invalidité professionnelle, les prestations sociales aux Etats-Unis semblent trop limitées pour jouer un rôle désincitatif sur le marché de l'emploi, malgré la hausse des durées d'indemnisation.

Un troisième levier serait de **baisser le coût du travail**. L'augmentation considérable des primes d'assurance santé à la charge des employeurs aurait en effet contribué à une augmentation du coût du travail. Toutefois, la couverture maladie reste facultative et les employeurs tendent à se désengager. Même s'il a augmenté en 2009 (7,25\$ par heure), le salaire minimum fédéral reste également l'un des plus faibles de l'OCDE.

Par ailleurs, **deux défis attendent le gouvernement américain à moyen terme : la modernisation du régime d'indemnisation chômage et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi que l'amélioration du système de formation et d'éducation.**

En ce qui concerne le régime d'indemnisation chômage, celui-ci est en sous-financement chronique. Cela s'explique notamment par la baisse des cotisations chômage en valeur réelle depuis ces vingt dernières années. Le régime est un peu complexe dans la mesure où il combine à la fois des prestations de base à la charge des Etats et des prestations exceptionnelles à la charge de l'administration fédérale. Le système d'accompagnement des chômeurs est quant à lui organisé au niveau local, sans modèle de guichet unique, avec un contrôle des recherches d'emploi purement formel basé sur le simple remplissage d'un formulaire en ligne.

L'enjeu est notamment d'améliorer la couverture du risque chômage, la formation et l'accompagnement des chômeurs ainsi que les formules alternatives au licenciement.

Un certain nombre de réformes ont été proposées comme la constitution de réserves en période de croissance, le relèvement du niveau général des contributions, la rationalisation du système ou encore le durcissement des conditions d'éligibilité.

Investir dans la formation et l'éducation est actuellement l'une des priorités de l'administration Obama. Deux axes prioritaires peuvent être dégagés.

D'une part, l'objectif est avant tout de réduire l'échec scolaire et d'améliorer les transitions entre école et emploi. Face à un problème de désajustement entre demande et offre de travail, les Etats-Unis sont actuellement à la recherche d'un modèle et se tournent notamment vers le modèle allemand de l'apprentissage. A l'heure actuelle, les principaux obstacles pour développer l'apprentissage dans le pays sont le manque de financement et la faiblesse de l'organisation des professions, des secteurs et des branches.

D'autre part, les formations professionnelles doivent être développées. Un débat porte actuellement sur le développement des « Community Colleges », établissements d'études supérieures qui offrent un cycle court de deux ans après les études secondaires. Ils peuvent être publics ou privés mais la majorité sont publics et financés par les contribuables des villes ou Etats auxquels ils appartiennent. Moins chers que les « Colleges » traditionnels, ils accueilleraient 35 % des étudiants américains dont une majorité issus de milieux populaires.

Sources :

- *Audition au COE le 6 mars 2012 de Cyril Cosme, Conseiller pour les affaires sociales à l'Ambassade de France aux Etats-Unis ;*
- *Hipple S.F. (mars 2010), « The labor market in 2009 : recession drags on », Monthly labor Review*
- *OCDE (2011), Perspectives de l'emploi*
- *Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France aux Etats-Unis (C. Cosme, Conseiller pour les affaires sociales)*



FICHE « PAYS »

PAYS-BAS

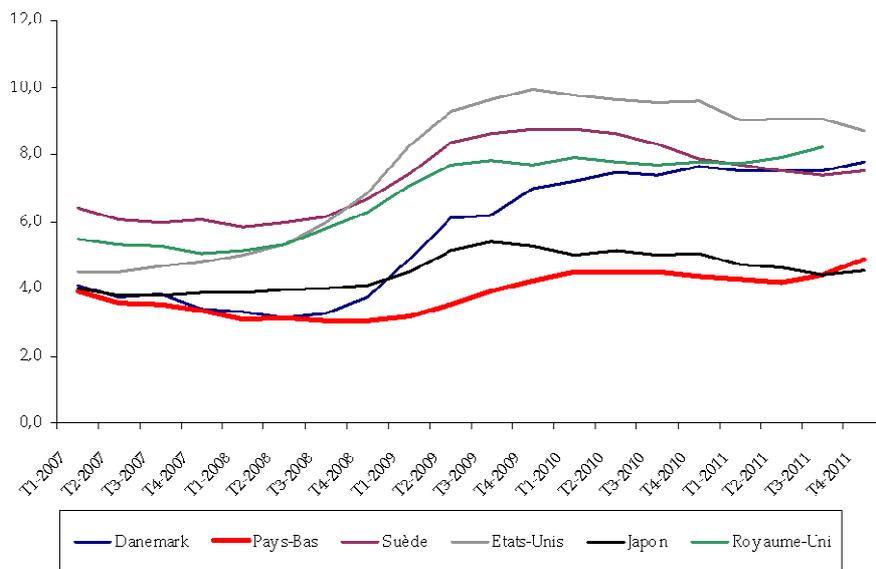
1. LE MARCHÉ DU TRAVAIL NEERLANDAIS ET SES AJUSTEMENTS PENDANT LA CRISE

1.1. L'impact de la crise sur le marché du travail

Les Pays-Bas avaient avant la crise **l'un des taux de chômage les plus bas de l'OCDE** : de 4 % début 2007, ce taux était même descendu jusqu'à 3 % à la fin de l'année 2008.

L'augmentation du chômage lors de la première phase de la crise a été très limitée : au plus fort de l'augmentation, ce taux a atteint 4,5 % en 2010, ce qui demeure inférieur au taux d'avant-crise de la plupart des pays. En termes d'augmentation de taux, cela représente néanmoins une hausse de 50 %. Cette hausse est donc loin d'être négligeable, mais reste assez limitée si on la compare avec les évolutions des pays qui avaient en 2007 des taux de chômage similaires: seul le Japon a connu sur la période une évolution légèrement inférieure. La Suède a eu une évolution de même niveau mais partait aussi de plus haut. En revanche, les Etats-Unis et le Danemark, qui avaient avant la crise des taux de chômage comparables à celui des Pays-Bas, ont connu des évolutions beaucoup plus fortes : le chômage y a plus que doublé.

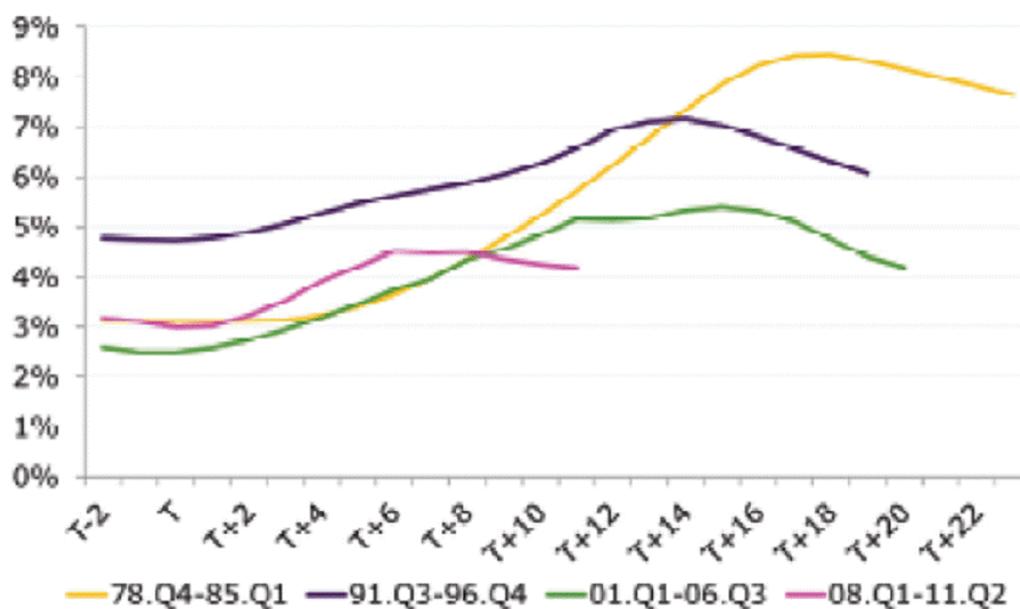
Evolution du taux de chômage



Source : données OCDE, adaptation COE.

La hausse du chômage entraînée par la crise a été beaucoup plus faible qu'attendue.

Une évolution plus faible qu'attendue



Source: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

La chute d'activité a été assez soutenue, en raison de l'importance du commerce international dans l'économie néerlandaise et de l'effondrement des échanges internationaux dans la première phase de la crise. Sur la base des récessions précédentes, on pouvait s'attendre à ce que le chômage augmente jusqu'à 7 ou 8 %.

La hausse du chômage a été beaucoup moins forte durant cette récession que durant les récessions passées. La différence d'ampleur de réaction avec la crise du début des années 1980 s'expliquerait au moins en partie par des réformes institutionnelles du marché du travail et par des modifications de la structure de l'économie. En revanche, par rapport à la crise de 2003, la différence est plus surprenante : le rythme de hausse du chômage est comparable entre les deux crises au début, mais la durée de la hausse est plus brève en 2008, alors même que le choc de PIB a été bien plus fort.

1.2. Les explications du faible ajustement

Quels sont les facteurs qui expliquent que la rétention d'emploi par les entreprises ait été plus importante pendant cette crise qu'en 2002-2003 ? En effet, en 2009, pour la première fois depuis plus de 30 ans, la croissance de l'emploi était supérieure à celle de la production, avec une différence importante, d'environ 3 points.

- Lorsque la crise a éclaté, le marché du travail néerlandais était en situation de surchauffe, avec des **pénuries de main-d'œuvre** dans la plupart des secteurs. Les entreprises ont préféré garder leurs salariés en dépit de la baisse de production. Cela a permis d'éviter les coûts et le temps liés aux licenciements et au recrutement de nouveaux salariés une fois la crise passée.

- **La rétention de main d'œuvre a même concerné, dans une certaine mesure, les emplois en contrats temporaires.** Si l'ajustement de l'emploi est passé en grande partie par la baisse de l'emploi temporaire, il n'y a pas eu une contribution exceptionnelle de ces contrats à la baisse de l'emploi par rapport à de précédentes crises. On n'a pas vu de forte hausse de la

probabilité de ne plus être en emploi un mois après pour les titulaires d'emplois flexibles. Les entreprises ont donc poussé assez loin cette stratégie de rétention de main d'œuvre.

- S'agissant de la situation financière des entreprises, **le niveau de profit était historiquement haut** aux Pays-Bas, avant la forte baisse de 2009. De plus, si on regarde la solvabilité, la différence avec les crises précédentes est frappante : la crise actuelle a provoqué à peine une légère baisse du taux de solvabilité. Même après 2009, ce taux est demeuré élevé.

- Les entreprises ont également **ajusté par la baisse de la partie variable des salaires ainsi que par celle des heures travaillées** (mais celles-ci n'ont pas davantage baissé que lors des récessions précédentes, et n'expliquent donc pas le différentiel d'ajustement). Les entreprises ont également bénéficié d'une baisse d'impôts en 2009, tout d'abord mécaniquement du fait de la baisse des profits, mais aussi car le gouvernement a permis un mécanisme d'amortissement accéléré des investissements.

Outre les comportements de rétention de main d'œuvre par les entreprises, d'autres facteurs ont joué un rôle :

- D'abord, le modèle néerlandais était souvent cité comme exemple de **marché du travail efficace**, notamment son modèle coopératif de relations professionnelles qui a permis de mettre en œuvre une modération salariale et une flexibilisation de la régulation de l'emploi.

- Par ailleurs, début 2009, le Gouvernement a pris **des mesures pour atténuer les effets de la crise** financière sur l'économie réelle (cf. *infra* pour des détails sur les mesures de politique de l'emploi). Des programmes d'allègements temporaires ont été introduits, parmi lesquels des subventions à l'achat d'une nouvelle voiture et des compensations salariales pour la réduction du temps de travail dans les industries compétitives. Aux Pays-Bas, ces mesures ont été menées à une échelle plus réduite qu'en Allemagne et n'ont eu que des effets limités. Environ 40 000 salariés seulement ont vu leurs journées de travail temporairement raccourcies. Cela aurait contribué à réduire le chômage de 0,1 à 0,2 points.

- Une autre explication tient à la **forte augmentation des travailleurs indépendants**, en particulier dans les services aux entreprises, les arts et les industries créatives. Ils ont joué un rôle « tampon » sur le marché du travail, s'ajustant à la demande réduite en acceptant des rémunérations plus faibles. De plus, les personnes indépendantes sans contrats en cours ne s'inscrivent généralement pas au chômage immédiatement, car ils ne se considèrent pas comme chômeurs.

- S'agissant des **dépenses publiques, leur niveau s'est maintenu en 2009 et 2010**, permettant l'emploi dans le secteur public et une croissance substantielle de l'emploi dans le secteur de la santé.

- Une autre raison a été la **baisse, en raison de la crise, du flux de travailleurs étrangers** venant des pays d'Europe de l'est.

- Enfin, les Pays-Bas ont bénéficié, tout comme l'Allemagne, d'un **taux de change de l'euro relativement sous-évalué**. Comme le taux d'intérêt de l'euro est déterminé par tous les pays de la zone euro, sa valeur externe est plus basse qu'elle ne le serait si l'euro était la monnaie seulement des Pays-Bas ou de l'Allemagne. Ce bénéfice de taux de change est peu pris en compte dans l'analyse de la crise, mais il contribue également à expliquer les forces relatives des économies allemande et néerlandaise dans la crise.

1.3. Un ajustement plus marqué en 2011

Au total, le chômage, qui avait plafonné à 4,5 % en 2010, a atteint fin 2011 son niveau le plus élevé depuis le début de la crise (à 4,9 %). L'emploi a particulièrement chuté dans certains secteurs : - 15 000 emplois en 2011 dans le secteur public ; des chutes également importantes dans l'industrie manufacturière et la construction. Surtout, les perspectives sont assez sombres pour 2012.

On s'attend désormais à une chute de 0,5 % du PIB pour 2012 et à une hausse de 90 000 du nombre de chômeurs (source CPB - Netherlands Bureau for Economic Analysis), du fait essentiellement de trois facteurs :

- Le ralentissement économique global : le climat d'incertitude qui règne dans les pays européens pèse sur le commerce extérieur et la croissance. L'économie néerlandaise, qui repose beaucoup sur le commerce international et notamment européen, va s'en trouver affaiblie.
- Une politique budgétaire désormais restrictive qui pèse sur la croissance.
- Des ménages et des entreprises qui gardent de bas niveaux de consommation et d'investissement.

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES AUX PAYS-BAS PENDANT LA CRISE

2.1. Une politique de maintien en emploi

Un dispositif de temps réduit existait déjà depuis 1946 mais ne s'appliquait pas aux difficultés conjoncturelles. En décembre 2008, il a été réformé pour s'appliquer aux entreprises qui font face à une chute de 30 % de leurs revenus sur une période de 2 mois. Mais le dispositif est rapidement apparu inadapté notamment en raison de problèmes de viabilité des entreprises éligible.

L'ancien dispositif a donc été remplacé en avril 2009 par une nouvelle mesure qui donne aux employeurs la possibilité de garder leurs travailleurs qualifiés pendant la crise en réduisant temporairement leur temps de travail tandis que le salarié reçoit une allocation chômage, partielle et temporaire, correspondant à la réduction de temps de travail. Cette mesure est exclusivement destinée aux entreprises dont on pense qu'elles vont retrouver un volume d'activité normal après la crise. Un système de sanctions et d'incitations doit permettre de garantir le respect de cette condition. L'employeur peut être amené à rembourser une partie des allocations versées par l'Etat au salarié s'il licencie finalement le salarié ou même si, au contraire, il écourte la période de chômage partiel.

Le temps passé dans le dispositif de chômage partiel est déduit des droits aux allocations chômage des salariés. C'est un point important car cela peut influencer la décision des syndicats d'accepter ou non le recours au dispositif. Or les employeurs qui veulent recourir à ce dispositif doivent recueillir l'approbation des représentants de salariés et conclure avec eux un accord sur la formation de leurs salariés. Dans le cas où un employeur voudrait étendre l'allocation de chômage partiel pour un salarié, ce qui est autorisé dans la limite de 2 fois, la bonne exécution de l'accord sur la formation est vérifiée.

2.2. La stratégie « d'emploi-à-emploi »

Le deuxième élément important des politiques de l'emploi pendant la crise est la stratégie « work-to-work ». Elle existe depuis 2005, mais un nouvel élan lui a été donné avec la crise.

- Depuis 2009, un réseau de 33 « centres de mobilité » a été mis en place. Ces centres, financés par l'Etat, aident les travailleurs menacés de licenciement à trouver un emploi rapidement. Les salariés menacés bénéficient d'une aide à la recherche d'emploi, voire de courtes périodes de travail auprès d'un autre employeur (le contrat initial étant maintenu). Ils bénéficient aussi de mesures de formation professionnelle, si nécessaire. Ces centres travaillent en collaboration avec des partenaires privés (entreprises, OPP, ETT, organismes de

formation, etc.). En 2009 et dans les 5 premiers mois de 2010, ils ont aidé 18 000 salariés à passer directement d'un emploi à un autre. Et 140 000 personnes ont retrouvé un emploi dans les 3 mois après leur licenciement.

- Par ailleurs, lorsqu'un secteur est très important dans l'économie régionale, le service public de l'emploi (UWV) peut mettre en place, en coopération avec les employeurs locaux, un « Sector support desk » (SSD). Les employeurs décident des services qui seront assurés par le SSD : des activités de placement, des conseils en matière de GRH, des activités visant à améliorer l'image du secteur, etc. Ces SSD sont une forme de partenariat public-privé entre les organisations professionnelles d'un secteur, le service public de l'emploi, les collectivités locales et d'autres partenaires locaux comme les CCI, les Centres régionaux d'éducation, etc. Certains secteurs, comme la santé, sont importants dans toutes les régions et ont un réseau de SSD dans l'ensemble du pays.

- Enfin, des incitations financières ont été mises en place pour faciliter la formation des salariés menacés de licenciement, avec :

- des **bonus de reconversion** : les employeurs qui embauchent des salariés menacés de licenciement dans une autre entreprise et qui leur offrent un programme de reconversion reçoivent un financement de 50 % des coûts (mais cela est resté très limité) ;

- le **remboursement de la reconnaissance des compétences acquises** : les employeurs qui offrent à leurs salariés peu qualifiés menacés de licenciement une reconnaissance de leurs compétences acquises peuvent être remboursés jusqu'à 50 % des coûts induits.

2.3. Le plan de lutte contre le chômage des jeunes

Le troisième élément des politiques de l'emploi pendant la crise a été la mise en place d'un grand plan en faveur de l'emploi des jeunes. Ce plan de 250 millions d'euros avait pour objectif de s'assurer que les jeunes trouveront, en dépit de la crise, un travail ou une place d'apprentis, ou auront accès à une expérience professionnelle. Le plan repose sur une collaboration entre les différents acteurs : entreprises, organisations d'employeurs et notamment de PME, centres pour l'emploi des jeunes, etc.

Les cinq principaux points du plan sont :

- **Le « School Ex-Program »** : Il s'agit d'un programme pour les jeunes sortant du secondaire (notamment ceux issus de l'enseignement professionnel) qui vise à les inciter à poursuivre leurs études. Les jeunes sont enregistrés par le SPE et incités à le contacter via une *e-card*, ils peuvent bénéficier d'un tuteur et de conseils d'orientation. Si un jeune ne veut pas poursuivre ses études, on l'oriente vers un projet où il pourra acquérir une expérience professionnelle. Un financement est prévu à hauteur de 16 millions d'euros.

- Un processus de contractualisation avec 30 régions comportant des mesures concrètes (formation, apprentissage et stages) pour lutter contre le chômage des jeunes, à l'initiative de porteurs de projets dans ce domaine. Le financement prévu était de 153 millions d'euros.
- **Favoriser l'accès des jeunes à l'entreprise.** Avec : une aide financière pour l'apprentissage ; un « chèque » que les jeunes peuvent donner aux employeurs pour lesquels ils souhaitent travailler ; l'organisation de salons de l'emploi ou des semaines d'orientation pour les secteurs porteurs... Des mesures pour renforcer l'adéquation entre les capacités des jeunes et les offres des employeurs ont été prises. L'agence pour l'emploi (UVW) a dans cet objectif reçu un budget de 10 M€.
- **Développer l'apprentissage et les opportunités d'expérience professionnelle,** avec un objectif de 150 000 places d'apprentis ou opportunités d'expérience professionnelle. Si possible, les partenaires sociaux concluent des accords au niveau
 - sectoriel pour que les jeunes puissent rester dans l'entreprise après ces expériences. Une obligation de formation ou d'activité pour les jeunes entre 23 et 27 ans est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009.
 - **Un accompagnement renforcé des jeunes en difficulté** (pour un budget de 40 M€), qui passe par le renforcement des dispositifs « d'aménagements supplémentaires » permettant une offre cohérente d'enseignement et d'accompagnement au marché du travail de ces jeunes.
 - Enfin, des **mesures de formation en faveur des jeunes « décrocheurs »**, mises en œuvre par les régions.

Par ailleurs, outre le plan de lutte contre le chômage des jeunes, d'autres **mesures ont été prises en faveur des chômeurs de longue durée et des travailleurs handicapés.** Enfin, il y a eu des accords des partenaires sociaux sur la **formation des travailleurs en emplois temporaires.**

3. CONCLUSION

On peut sans doute retenir notamment quatre idées fortes à partir de l'examen du cas néerlandais :

- **Les Pays-Bas sont un des très rares qui cumulent un faible taux de chômage avant la crise et une hausse du chômage pendant la crise plus faible qu'attendu... mais les perspectives sont désormais plus sombres.**
- **La stratégie de rétention de main d'œuvre a été poussée plus loin qu'ailleurs... et cela sans recours massif au chômage partiel.**
- Au contraire, **le chômage partiel a été volontairement plus qu'ailleurs ciblé sur certaines entreprises** (à l'inverse du cas italien).
- **L'approche « work-to-work »** est intéressante... mais elle est sans doute plus facile à mettre en œuvre dans un pays où le taux de chômage est faible.

Sources :

- Erhel C. (septembre 2010), « Les politiques de l'emploi en Europe : quelles réactions face à la crise ? », Centre d'études de l'emploi, Document de travail, n°129.
- Janssen R. (1er décembre 2011), "Working out the Netherlands' 'unemployment puzzle'", The Guardian.
- de Jong J., Bosch N. et den Ouden A., (juin 2011), "Exploring the small increase in Dutch unemployment during the Great Recession", CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Storrie D. (2010), « Netherlands : Part-time unemployment benefit », Eurofound.
- Wierinck M. (novembre 2008), « Pays-Bas, Assurance chômage : un vent de réformes permanent », Chronique internationale de l'IRES, n°115.
- Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France aux Pays-Bas (H. Uulders, T.Maatjes, B. Boidin, Conseiller pour les affaires sociales)
- www.cbs.nl



FICHE « PAYS » PORTUGAL

1. LES AJUSTEMENTS DU MARCHÉ DU TRAVAIL PORTUGAIS PENDANT LA CRISE

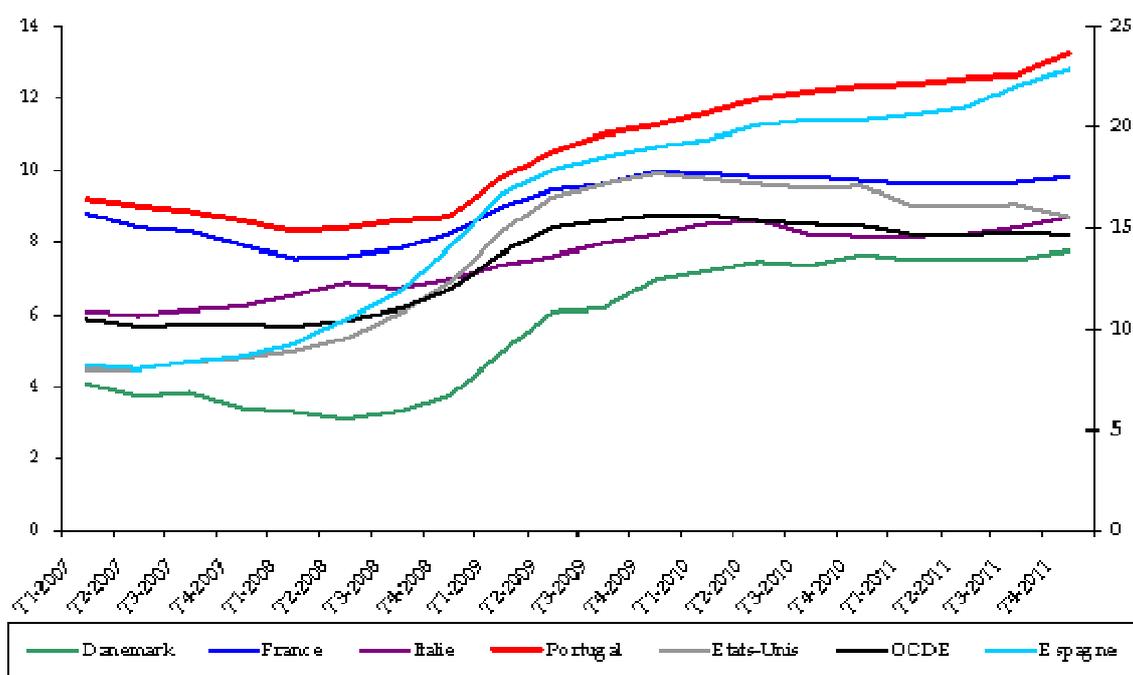
1.1. L'impact de la crise sur le marché du travail

Après un léger recul en 2007, le taux de chômage était de **8,3 % au premier trimestre 2008**. Il était de **15 % en février 2012**.

Le chômage a augmenté fortement depuis le début de la crise. Tout d'abord de façon relativement contenue, en comparaison avec les pays les plus touchés : **en 2009 et 2010, l'augmentation du chômage au Portugal est dans la moyenne des pays européens**.

Mais, surtout, le chômage a continué sa progression dans la deuxième phase de la crise et a atteint 15% (13,6 % en décembre 2011, 15 % en février 2012), l'un des taux les plus élevés de l'OCDE. Ainsi, **contrairement à la majorité des pays, le Portugal a connu une hausse plus importante du chômage dans la deuxième phase de la crise**.

Evolution du taux de chômage (2007-2011)



Source : Données OCDE, Calculs COE. Espagne : échelle de droite.

S'agissant plus précisément de certains publics, on constate d'abord que le **chômage des jeunes**, déjà élevé en 2007, a fortement augmenté avec la crise et se situe aujourd'hui à 30,8 %, soit le troisième plus élevé de l'Union Européenne.

On voit aussi que le risque que l'augmentation conjoncturelle du chômage se transforme en chômage structurel est particulièrement fort au Portugal en raison de **l'importance du chômage de longue durée** : en 2010, la part du chômage de longue durée était de 52 % au Portugal, soit 20 points de plus que la moyenne de l'OCDE et plus de 10 points supérieur à la moyenne européenne. De fait, au Portugal, l'impact d'une hausse du chômage sur sa composante structurelle est assez fort par rapport à d'autres pays : après un choc permanent, on estime que 71 % des chômeurs deviennent des chômeurs de longue durée.

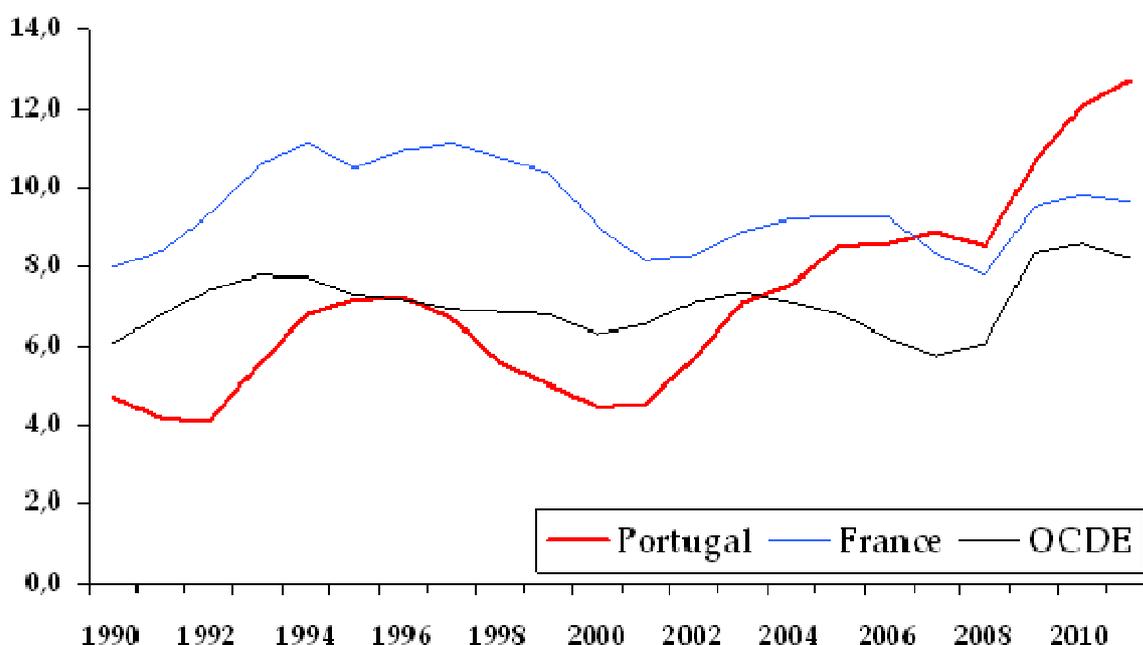
Enfin, la crise a également engendré une **baisse relativement importante des taux d'activité** (« effet de flexion ») : ils ont baissé d'environ 1 point entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2010. Si cet effet est durable, il aura des conséquences négatives sur la croissance potentielle.

1.2. Comment expliquer l'ampleur du choc sur le marché du travail ?

Toutefois, le précédent graphique portant sur la période 2007-2011, qui montre une baisse en début de période, peut être trompeur ; il ne permet notamment pas d'en déduire que la hausse du chômage est uniquement dû à des effets conjoncturels.

En effet, sur une période plus longue, on observe que le Portugal a connu **une hausse régulière du chômage déjà depuis 2002**, alors que celui-ci était autour de 4 à 6 % sur la décennie 1990 et à 4 % en 2002. Il a donc plus que triplé en près de 10 ans.

Un chômage en forte hausse depuis 2002



Source : Données OCDE, Calculs COE.

Cette dégradation du chômage et du fonctionnement du marché du travail en général est ainsi antérieure à la crise. Elle s'explique par un certain nombre de facteurs structurels qui s'ajoutent aux éléments conjoncturels liés à la crise.

Depuis le début des années 2000, le Portugal a vu s'interrompre son processus de convergence avec les économies plus développées de l'OCDE. Sa faible croissance tendancielle est le reflet, pour l'essentiel, des certaines caractéristiques de son économie: croissance reposant très largement sur la consommation, faiblesse des gains de productivité de

la main-d'œuvre, progression des salaires plus rapides que celle de la productivité (notamment dans la Fonction publique). Il en a résulté une dégradation marquée de la compétitivité et un endettement extérieur important.

A côté de ces facteurs d'ordre économique, des éléments plus spécifiques au marché du travail portugais doivent être mentionnés :

- **l'insuffisance du niveau de formation** (35 % de la population a achevé le secondaire, 3 millions de travailleurs sont non qualifiés, le taux d'échec scolaire est supérieur à la moyenne européenne). Ce constat reste vrai malgré de meilleures performances pour les jeunes générations ;
- un taux de **chômage des jeunes** de 30 % et un taux de **chômage de longue durée** d'environ 7 %, les deux en forte croissance depuis 2007 ;
- **de fortes inégalités de qualification et donc de revenus** ;
- **des rémunérations dans les secteurs protégés supérieures** en moyenne à celles dans les secteurs des biens échangeables, d'où un attrait plus fort de ceux-là pour la main-d'œuvre qualifiée ;
- **un ratio salaire moyen/salaire minimum parmi les plus bas d'Europe**. La segmentation du marché du travail crée un cercle vicieux : faible retour sur investissement de l'éducation, faible productivité, faible investissement des entreprises (en capital substituable à la main d'œuvre peu qualifiée).

En 2011, la durée effective de travail moyenne est de 1 870 heures, soit la troisième plus élevée d'Europe. Malgré ce chiffre, la productivité et la compétitivité au Portugal sont parmi les plus basses en Europe.

A côté de ces éléments, d'autres facteurs ont pu accentuer l'ampleur du choc sur le marché du travail :

- Un marché du travail très dual.

Le marché du travail est très segmenté. Selon les indicateurs de l'OCDE, le Portugal est l'un des pays où la protection de l'emploi est la plus stricte, notamment la protection de l'emploi permanent. Le dualisme du marché du travail s'est accentué depuis les années 1990 et notamment 1998 avec le vote de la loi allégeant la protection de l'emploi des contrats temporaires.

Aujourd'hui, le Portugal a **l'un des plus forts taux de travailleurs temporaires** de l'OCDE, après l'Espagne et la Pologne notamment. Cela a renforcé la volatilité du marché du travail, et a donc accru l'impact de la crise sur l'emploi (notamment l'emploi des jeunes). En 2009, l'emploi en CDD a contribué à 57 % à la contraction de l'emploi salarié. En revanche, en 2010, la réduction d'emplois a surtout été due à l'évolution du nombre de travailleurs indépendants, ainsi qu'à la destruction de CDI, alors que l'évolution du nombre de CDD a joué positivement sur l'emploi total.

- Un faible recours à la flexibilité interne.

Le Portugal est **l'un des rares pays de l'OCDE où les heures travaillées n'ont pas diminué avec la crise**: 1 841 heures annuelles en 2007 puis en 2008 ; 1 836 heures en 2009 ; et de nouveau 1 841 heures en 2010. Le Portugal n'a en effet que **très peu recouru à la flexibilité**

interne, notamment très peu au chômage partiel, même si des mesures prises en réaction à la crise ont cherché à faciliter le recours au chômage partiel dans certains secteurs et à flexibiliser l'organisation du travail dans les entreprises.

Malgré la stabilité des heures travaillées, le Portugal a connu une **forte baisse de la productivité** : en 2011, il est le pays de l'OCDE où la productivité a le plus chuté, diminuant pour les trois premiers trimestres de respectivement 0,6 %, 0,3 % et 0,2 %. Cette chute de la productivité est d'autant plus inquiétante qu'elle n'est pas, comme dans les autres pays, le pendant de la réduction du nombre moyen d'heures travaillées.

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES PENDANT LA CRISE

On peut distinguer essentiellement 5 grandes étapes :

- Un accord tripartite en 2008, ...
- ...qui a abouti à une réforme du code du travail en février 2009, ...
- ...qui s'est accompagnée de mesures en faveur de l'emploi.
- Ces mesures ont été en partie remises en cause et complétées par des mesures de rigueur en 2010-2011.
- Enfin, aujourd'hui, un nouvel accord sur la compétitivité et l'emploi est en train d'être mis en œuvre.

2.1. L'accord tripartite du 25 juin 2008

Un accord tripartite pour « un nouveau système de régulation des relations de travail, des politiques de l'emploi et de la protection sociale au Portugal » a été conclu le 25 juin 2008, avec plusieurs objectifs principaux :

- convertir des emplois en contrats à durée indéterminée ;
- faciliter la transition des jeunes vers la vie active ;
- combattre le chômage de longue durée ;
- aider à l'insertion sur le marché du travail des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans et des publics défavorisés.

L'accord prévoit l'adoption de mesures actives de l'emploi pour les chômeurs de longue durée et les autres publics en difficulté.

Il prévoit également une réforme du Code du travail qui doit introduire une plus grande flexibilité dans la relation d'emploi. Cette réforme a été concrétisée par la loi n°7/2009 du 12 février 2009.

2.2. La réforme du code du travail de 2009

Le 12 février 2009, un nouveau code du travail est adopté. Il se traduit par un assouplissement assez marqué de la protection de l'emploi.

Les principales modifications apportées ont consisté à simplifier les procédures de licenciement individuel et à accroître la flexibilité des modalités de licenciement.

Le nouveau code facilite également la mise en place de formules modulables d'organisation du travail (en termes de durée du travail) au niveau de chaque entreprise ou dans le cadre de conventions collectives.

En revanche, la réforme n'a pas concerné les indemnités de licenciement, malgré le reproche souvent fait au Portugal d'avoir les coûts de licenciement parmi les plus élevés de l'Union européenne.

2.3. Les mesures luttant contre la hausse du chômage

En janvier 2009, l'Initiative pour l'investissement et l'emploi (IIE) s'est traduite par une hausse des dépenses actives de politique de l'emploi. La plupart de ces mesures, qui étaient pour beaucoup temporaires, ont été prorogées début 2010, mais certaines ont été retirées en cours d'année. Le programme cible les catégories les plus vulnérables de la population active: les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs temporaires, les seniors et les chômeurs de longue durée. Parmi les principales mesures appliquées, on trouve :

- **Des mesures visant à stimuler la demande de main-d'œuvre :**

- Des réductions des charges pour les emplois préservés (3 points en 2009 pour les micro-entreprises, les petites entreprises et les travailleurs seniors ; 1 point en 2010 pour les bas salaires). La réduction dépend du maintien du niveau de l'emploi dans l'année. La première mesure a été retirée en mai 2010.
- Des réductions des charges sociales et des aides pour les nouvelles embauches (de chômeurs de longue durée, de jeunes et de seniors). Ces aides sont conditionnées à une création nette d'emplois et au maintien de l'emploi pendant toute la durée du contrat.

- **Une extension des dispositifs de chômage partiel** dans l'automobile, le textile, le tourisme, et d'autres secteurs exposés à la concurrence internationale. Le chômage partiel s'accompagne de formations aidées. Cette mesure a été retirée en mai 2010 (et on a vu *supra* qu'elle avait produit peu d'effet en termes de réduction des heures travaillées).

- **Des mesures de réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi**, avec un renforcement de l'aide à la recherche d'emploi proposée par les acteurs locaux (municipalités, entreprises, partenaires sociaux, organismes à but non lucratif).

- **Une extension de programmes de formation**, au profit de salariés en chômage partiel, des chômeurs en reconversion, des jeunes apprentis et des jeunes chômeurs (création de plus de 12 000 stages professionnels, en particulier pour les diplômés dans des spécialités à faible employabilité).

- **Des aide au retour à l'emploi, notamment via la création d'entreprise** : appui à la création de 1 600 entreprises nouvelles (équivalent à 3 000 emplois) ; soutien à l'intégration de 30 000 chômeurs au sein d'organisations à but non lucratif au travers du « contrat emploi-insertion ».

- **Une meilleure de garantie de ressources pour les travailleurs perdant leur emploi**, avec une prolongation de six mois du droit aux allocations de chômage et un raccourcissement de la période d'affiliation nécessaire pour pouvoir prétendre à une indemnisation (365 jours de travail salarié, au lieu de 450). Mais ces mesures ont été retirées en mai 2010 en raison de leur coût.

2.4. Les mesures de rigueur

Outre la suppression, pour des raisons budgétaires, de certaines mesures adoptées en 2009 ou début 2010, un certain nombre d'autres mesures de rigueur ont été adoptées en 2010-2011.

En mai 2010, les indemnités chômage ont été plafonnées et les sanctions applicables à l'absence de recherche d'emploi ont été renforcées. Il faut noter que le système d'indemnisation du chômage portugais est souvent jugé très peu équitable car la durée d'indemnisation augmente aussi avec l'âge et les individus qui percevaient les revenus les plus élevés avant d'être au chômage sont indemnisés plus longtemps. Pour ces personnes, les taux de remplacement sont parmi les plus élevés de l'OCDE et la durée moyenne des périodes de chômage des seniors s'établit au Portugal à 32,8 mois, contre 24,4 mois en moyenne dans l'OCDE.

Ensuite, en 2011, il a été décidé une baisse de 15 % des ressources de l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle (IEFP, le service public national de l'emploi). Une baisse de l'ordre de 20 % des aides en faveur des stagiaires en entreprises a aussi été constatée. Un projet de réorganisation des 85 centres pour l'emploi de l'IEFP est à l'étude afin d'améliorer l'offre de services dans le contexte de crise.

Enfin, fin 2011, une hausse de la TVA a été introduite, les treizième et quatorzième mois des fonctionnaires ont été supprimés et des parts de l'État dans diverses entreprises publiques ont été cédées.

2.5. L'accord de 2012 sur la compétitivité et l'emploi

En janvier 2012, un accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur la compétitivité et l'emploi a été conclu. Il a pour objectif d'assouplir le marché du travail. Sa mise en œuvre est déjà engagée pour certaines mesures. L'une des mesures-phares de l'accord était l'augmentation du temps de travail d'une demi-heure par jour dans le secteur privé, portant la journée de travail à 8h30. Le gouvernement a été contraint d'abandonner cette mesure en raison de l'opposition des syndicats. Les autres principales mesures de l'accord sont les suivantes :

• Des mesures de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle :

- Des incitations à l'embauche, notamment pour les chômeurs depuis plus six mois (par exemple, 50 % du salaire, jusqu'à 420 euros, pendant six mois) ;
- Des incitations au travail : les partenaires sociaux vont permettre le cumul de l'allocation chômage avec un salaire dans le cas où ce dernier est inférieur à l'allocation chômage (50 % de l'allocation pendant les six premiers mois, 25 % lors des six mois suivants). Ces dispositions devraient être opérationnelles avant la fin du premier trimestre pour une première évaluation au mois d'août ;
- Un accroissement du nombre de chômeurs en formation : les chômeurs depuis plus de six mois seront tenus d'effectuer des actions de formation ;
- Un renforcement de la formation professionnelle, avec la création de « chèques formation », la simplification des cursus de formation et l'amélioration de l'accès à l'apprentissage (avec un objectif de 30 000 jeunes fin 2012) et enfin le renforcement du lien avec l'entreprise.

• Dans le champ du droit du travail et des allocations chômage :

- **Facilitation des conditions de licenciement** : il sera dorénavant plus facile de licencier pour cause de disparition du poste de travail ou d'inadaptation du salarié. Certaines conditions, délais et procédures préalables sont supprimés. Il suffira, dans le cas du licenciement pour inadaptation, « *que se vérifie une modification substantielle de la prestation réalisée par le travailleur* », par exemple « *pour une raison de diminution continue*

de la productivité ou de la qualité ». Les entreprises pourront dorénavant définir les critères pour le licenciement individuel sans se conformer aux critères jusqu'alors définis par la loi. Les critères pour extinction du poste de travail établis dans le code du travail vont disparaître (conformément au protocole signé avec la troïka).

- **Licenciement à moindre coût** : différents modèles de compensation seront mis en place garantissant les acquis pour les travailleurs les plus anciens (contrats signés avant le 1er novembre 2011) ; pour les contrats signés à partir de novembre 2011, les salariés auront droit à une compensation équivalente à 20 jours par année dans l'entreprise contre 30 jours auparavant (loi déjà en vigueur depuis le 1er novembre 2011) avec un plafond de 12 mois ; pour les contrats signés après le 1er novembre 2012, l'objectif sera d'aligner la compensation

sur la moyenne européenne, soit entre 8 et 12 jours. Une étude permettra d'identifier la valeur exacte de la moyenne et donnera lieu à un accord subsidiaire avec les partenaires sociaux.

- **Limitation de l'allocation chômage** : la durée maximale en est abaissée de 900 jours à 540 jours et son plafond passe de 1 257 euros à 1 048 euros. Le temps de travail nécessaire pour avoir droit à l'allocation est réduit de 15 à 12 mois. En revanche, dans le cas d'un couple au chômage, les allocations sont relevées de 10 %.

- **Assouplissement des horaires** : l'accord autorise la création d'une bourse individuelle de 150 heures par an (avec un plafond de 10 heures par jour et 50 heures par semaine), qui fera l'objet d'un accord entre le salarié et l'entreprise. Cette mesure permet aux employés de moins travailler certains jours et de compenser les autres. Ces heures ne seront pas payées en tant qu'heures supplémentaires.

- **Réduction du coût des heures supplémentaires** : la première heure supplémentaire sera payée 25 % en plus, les suivantes à 37,5 % les jours ouvrables ; 50 % les fins de semaine et jours fériés. Pendant deux ans, cette norme prévaut sur les conventions collectives. Le coût du travail supplémentaire serait divisé par deux.

- **Diminution des congés et des jours fériés** : l'accord prévoit la suppression de 4 jours fériés (donc, 9 au lieu de 13), et de 3 jours de congés payé (ce qui ramène les droits à congés payés à 22 jours). En outre, l'entreprise peut fermer pour un « pont » entre jour férié et fin de semaine, à déduire du quota de jours de congés.

- **Accroissement des possibilités de négociation collective** : la mobilité géographique et fonctionnelle, le temps de travail et les rémunérations pourront être régulés au sein de l'entreprise. Les négociations pourront être menées par les syndicats ou par des commissions de travailleurs.

3. CONCLUSION

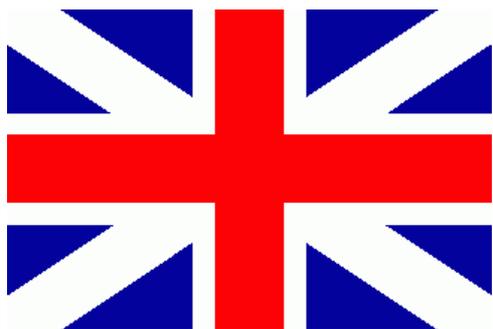
On peut sans doute retenir, **outre l'importante réforme du marché du travail de 2012**, notamment quatre idées fortes à partir de l'examen du cas portugais :

- 1- **une hausse du chômage plus forte dans la seconde phase de la crise, et qui prolonge une hausse continue antérieure à la crise ;**
- 2- **un marché du travail dual mais surtout avec de forts effets d'hystérèse sur le chômage de longue durée ;**
- 3- **une chronologie en 5 étapes**, qui ne suit pas une simple chronologie en 2 temps : 1) plan de relance et politique de l'emploi active ; puis 2) mesures de rigueur et réformes structurelles ; de fait, c'est un peu plus complexe que cela ;

4- enfin, s'agissant des politiques de l'emploi, on voit que, dans sa réaction à la crise du marché du travail, le Portugal a fortement mis l'**accent sur la formation des chômeurs, des salariés risquant de perdre leur emploi et d'autres catégories ciblées d'inactifs**, comme par exemple les jeunes.

Sources :

- OCDE (2010), *Etudes économiques de l'OCDE : Portugal*, OCDE, Paris.
- *Réponses au questionnaire du COE adressé aux conseillers sociaux en Ambassade.*



FICHE « PAYS » ROYAUME-UNI

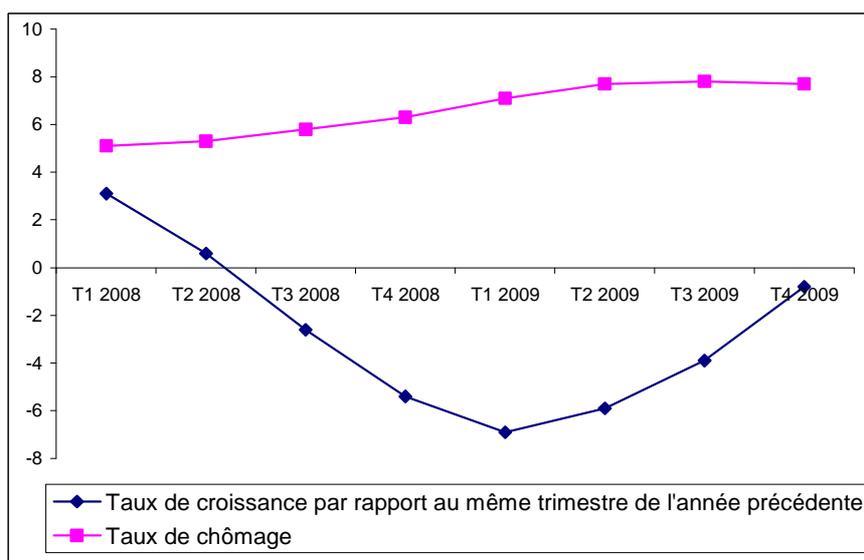
1. LES AJUSTEMENTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL AU ROYAUME-UNI PENDANT LA CRISE

1.1. L'impact de la crise sur le marché du travail a été plus faible qu'attendu

L'économie britannique a connu près de seize années de croissance ininterrompue de son produit intérieur brut (PIB) jusqu'au deuxième trimestre de l'année 2008. Avec la contraction de son PIB au cours des troisième et quatrième trimestres 2008, c'est la première fois que l'économie est en récession depuis 1991. Durement touché par la crise du fait du rôle essentiel joué par les services financiers dans son économie, le Royaume-Uni fait partie des pays où la contraction de l'activité a été importante : - 5,3 % sur la période 2008-2009.

Le taux de chômage a réagi très rapidement à ce fort ralentissement de l'activité économique : il a progressé de 5,2 % début 2008 à 7,1 % au premier trimestre 2009 puis à 8,3 % en décembre 2011, son plus haut niveau depuis 1995 (graphique 1). Sur l'ensemble de la crise, le taux de chômage a augmenté de près de 62 %. Entre 2008 et 2010, le taux d'emploi est passé de 72,7 % à 70,3 %.

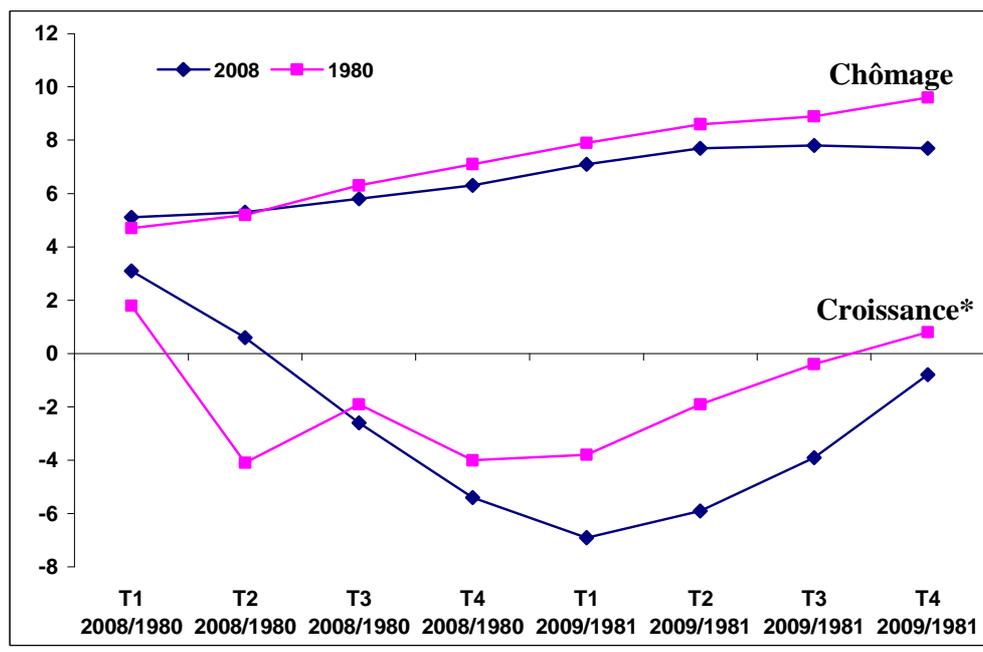
Graphique 1 : Evolution du taux de chômage et du PIB entre 2007 et 2009 (en %)



Source: données OCDE, adaptation COE.

L'augmentation du taux de chômage durant la récession actuelle a cependant été inférieure à celle constatée lors de la récession des années quatre-vingt alors que la chute de l'activité a été plus forte durant la crise actuelle (graphique 2).

Graphique 2 : Evolution de la croissance et du chômage lors des crises de 1980 et 2008 (en %)



Source : données OCDE, adaptation COE.

*Taux de croissance par rapport au même trimestre de l'année précédente.

L'emploi a quant à lui chuté de 2,1 % durant la première phase de la crise de 2008 alors qu'il avait chuté de 4,1 % en 1980, sur la même période. Durant la récession des années 1990, la baisse de l'emploi a également été plus marquée que lors de la crise récente, en dépit d'une contraction de l'activité moins importante.

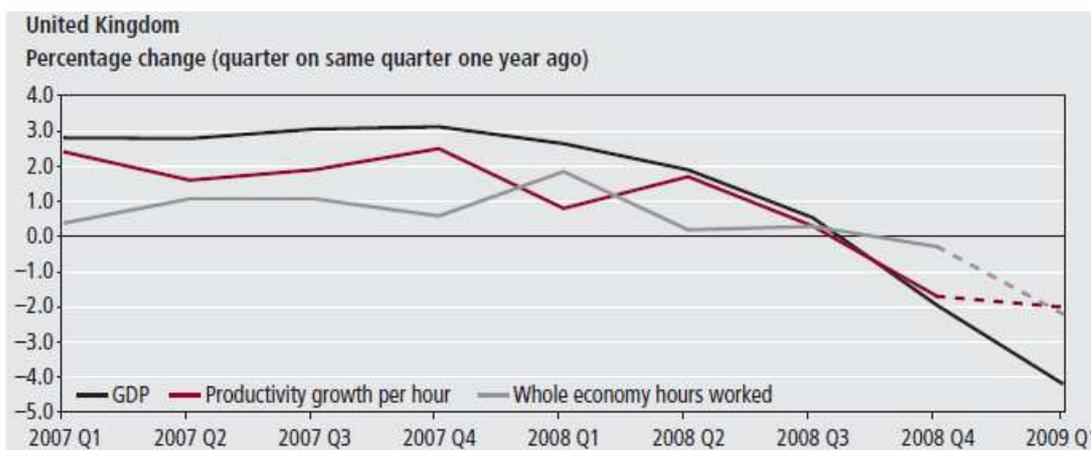
L'ajustement de l'emploi a ainsi été plus faible qu'à l'accoutumée. D'après l'OFCE, l'emploi a chuté de 3,2 % au Royaume-Uni entre les premiers trimestres 2008 et 2011, soit une différence de 7 points avec l'évolution théorique de l'emploi (-10,2 %), c'est-à-dire celle à laquelle on pouvait s'attendre au vu du niveau de la croissance et de la productivité tendancielle¹¹⁵.

1.2. Le recours à la flexibilité interne a permis de limiter les destructions d'emplois

Le faible ajustement de l'emploi à l'activité s'explique au moins en partie par le recours des entreprises à la flexibilité interne. Celle-ci peut passer par la réduction du temps de travail et/ou des salaires. Au Royaume-Uni, les entreprises ont utilisé ces deux modalités. Cette stratégie de rétention de main-d'œuvre a entraîné une baisse de la productivité. Le nombre total d'heures travaillées dans l'économie n'ayant que peu diminué jusqu'à la fin de l'année 2008 par rapport à la baisse du PIB, il en a découlé une chute de la productivité horaire du travail (graphique 3).

¹¹⁵ Audition de l'OFCE au COE du 17 janvier 2012 : mise à jour de l'article Cochard M., Cornilleau G. et Heyer E. (2010), « Les marchés du travail dans la crise », revue de l'OFCE, n° 113, avril.

Graphique 3 : PIB, heures travaillées et productivité horaire du travail (en %) ¹¹⁶



Source : Office for national Statistics (Royaume-Uni).

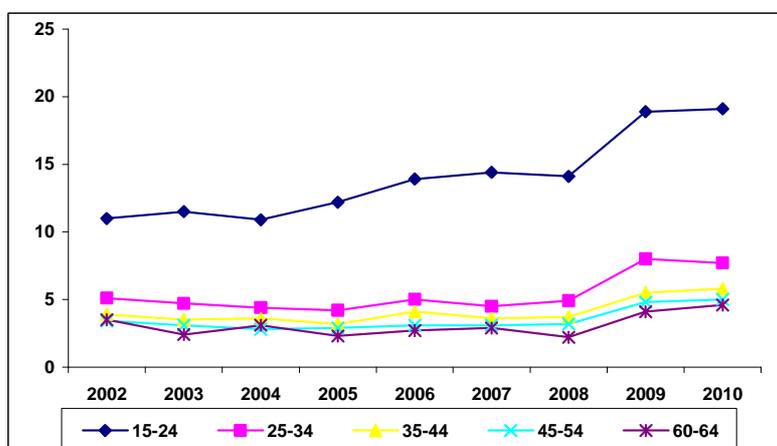
A compter de l'année 2008 et surtout en 2009, les heures travaillées par salarié ont commencé à diminuer. La moyenne annuelle des heures travaillées par salarié a diminué de 0,3 % entre 2007 et 2008, puis de 1,3 % entre 2008 et 2009.

L'ajustement du marché du travail au Royaume-Uni s'est également opéré par le biais d'une baisse prononcée des salaires réels, qui a résulté à la fois d'une forte inflation et d'une modération des salaires nominaux. Sur deux ans, du premier trimestre 2008 au deuxième trimestre 2010, le salaire réel par heure travaillée dans l'ensemble de l'économie n'a augmenté que de 0,3 %. Depuis 2011, les salaires tendent à stagner dans le secteur public, notamment en raison d'un gel des salaires des fonctionnaires annoncé par le gouvernement britannique en 2010 dans le cadre de son plan d'austérité.

1.3. Le chômage a touché davantage les hommes et les jeunes

Les jeunes ont été durement frappés par la crise. Entre 2008 et 2010, le taux de chômage des 15-24 ans a augmenté de 41,6 %, contre 16,3 % pour les 15-64 ans et 11,6 % pour les 35-44 ans (graphique 4). Parmi les 673 000 emplois qui ont été détruits entre 2008 et 2010, 376 000 étaient occupés par des jeunes de 15 à 24 ans.

Graphique 4 : Taux de chômage au Royaume-Uni par âge (en %).

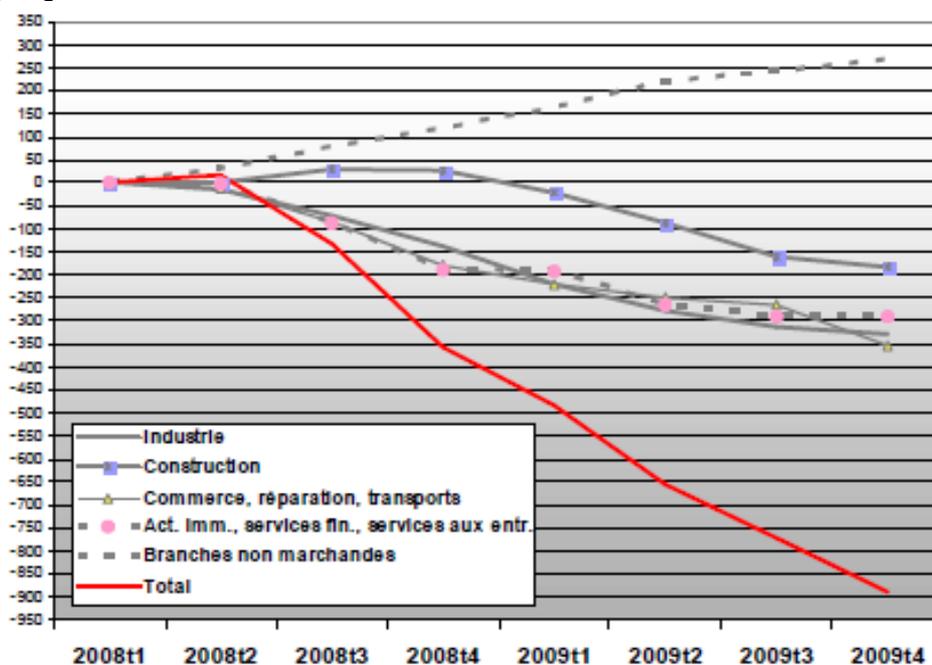


Source : données OCDE, adaptation COE.

¹¹⁶ Myers M., Office for National Statistics (juin 2009), « The impact of the economic downturn on productivity growth », Economic and Labour Market Review, Vol. 3 n°6.

Les hommes ont été plus fortement touchés par la crise. Entre 2008 et 2010, le taux de chômage des hommes a augmenté de 18,2 %, alors que sur la même période celui des femmes augmentait de 13,5 %. La forte dimension sectorielle de la crise contribue à expliquer que les hommes sont davantage touchés que les femmes (graphique 5).

Graphique 5 : Contribution des différents secteurs aux évolutions de l'emploi¹¹⁷



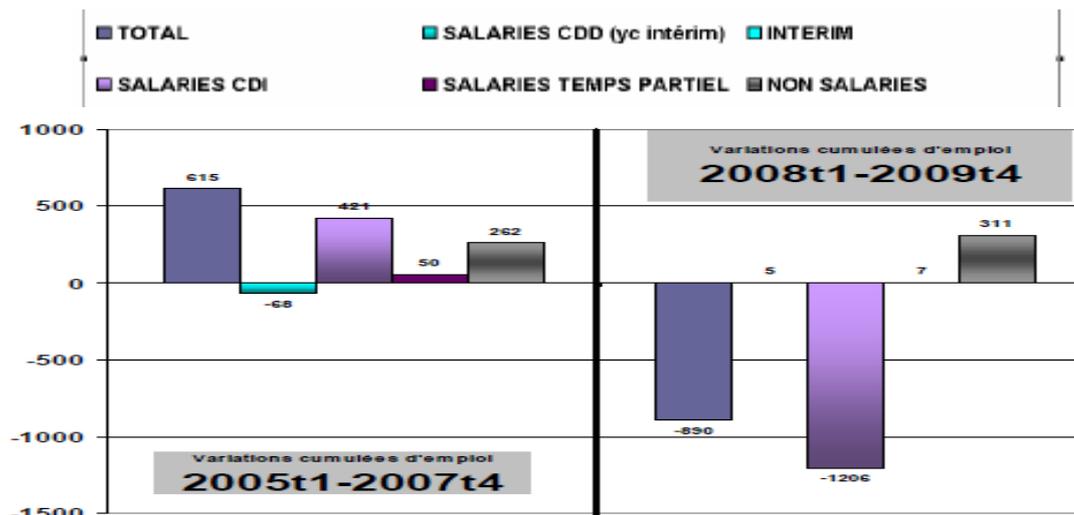
Sources : offices statistiques nationaux, calculs CEP groupe Alpha
 Champ : Emploi total, variation cumulées en milliers

L'industrie et la construction sont les secteurs qui ont accusé les plus forts reculs de leur activité et qui ont en conséquence détruit le plus d'emplois. Entre le premier trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2009, l'industrie a perdu 325 000 emplois et la construction 190 000. **La surreprésentation des hommes dans ces secteurs explique la plus forte dégradation de leur taux de chômage par rapport aux femmes.** *A contrario*, sur cette période l'emploi a augmenté d'un peu plus de 250 000 dans le secteur non marchand, secteur où on observe une surreprésentation des femmes. **La chute de l'emploi a également été importante (300 000 emplois détruits) dans les secteurs des activités immobilières, des services financiers et des services aux entreprises.**

La quasi-totalité des destructions d'emploi intervenues lors de la première phase de la crise ont concerné les contrats à durée indéterminée (graphique 6). Cela s'explique par le faible poids de l'emploi non permanent dans l'emploi total (environ 6 % en 2010). La très forte baisse de l'emploi salarié permanent a toutefois été pour plus d'un quart compensée par la hausse de l'emploi indépendant.

¹¹⁷ Chagny O., Rémond A. (avril 2010), « Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone euro mise à nu », *Note de conjoncture*, Centre études et prospective du Groupe Alpha.

Graphique 6 : Variations cumulées d'emploi (en milliers de personnes)¹¹⁸



Sources : Offices statistiques nationaux, Eurostat, Dares, calculs CEP-Groupe Alpha.

1.4. Le début de reprise de l'emploi intervenu en 2010 est resté sans effet sur le chômage

La reprise économique a débuté à partir du troisième trimestre 2009 : le PIB a crû de 2,8 % entre les troisièmes trimestres 2009 et 2010. Les secteurs qui ont contribué à cette croissance sont essentiellement la construction et les services, notamment tirés par la croissance des services aux entreprises et services financiers. Le secteur industriel a également connu une légère reprise sur cette période.

L'emploi a connu une croissance robuste à partir du printemps 2010. Il a notamment augmenté de 178 000 entre juin et août 2010. La reprise de l'emploi a reposé en grande partie sur l'augmentation du travail à temps partiel et du travail temporaire. Ainsi, entre mars et août 2010, l'essentiel de la croissance de l'emploi s'explique par la montée du travail à temps partiel. L'année 2011 a en revanche été marquée par une augmentation du travail à temps plein et une baisse du travail à temps partiel.

Une caractéristique intéressante du marché du travail britannique pendant la récession mais aussi en 2010-2011 est la croissance du travail indépendant. Il semblerait qu'un certain nombre de travailleurs ait réagi à la crise en créant leur propre entreprise, ceci ayant été facilité par la faiblesse des taux d'intérêts hypothécaires en dépit d'un resserrement de l'accès au crédit auprès des banques et autres institutions monétaires et financières.

Cette reprise de l'emploi a été de courte durée et n'a pas permis de réduire le chômage. L'emploi a cessé d'augmenter à compter du début 2011 et le chômage a retrouvé dès le deuxième trimestre 2011 son niveau le plus élevé depuis le début de la crise (7,9 %). Il a depuis continué d'augmenter et était de 8,3 % au dernier trimestre 2011.

¹¹⁸ *Ibid.*

2. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES PENDANT LA CRISE

La crise n'a pas profondément modifié l'orientation des politiques de l'emploi britanniques. L'accent mis sur l'activation des politiques, le faible niveau de dépenses pour l'emploi et d'indemnisation du chômage n'ont pas été remis en question. Une légère inflexion a cependant pu être observée entre les politiques menées pendant la

première phase de la crise et celles de la deuxième phase davantage marquées par la rigueur budgétaire. Les jeunes ont été une priorité commune aux deux phases.

Les réformes menées avant la crise dans le cadre de la stratégie du « welfare to work »

Un certain nombre de réformes du marché du travail avaient été entreprises dans les années précédant la crise. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, **un ensemble de politiques d'incitations à la reprise d'emploi ont été mises en place.**

Dans un premier temps, **des réformes de l'indemnisation du chômage ont réduit la durée et les montants des prestations chômage** de manière à rendre le travail plus attractif pour les demandeurs d'emploi. **Des mesures « d'activation »** des chômeurs, dans le cadre de la **stratégie dite « welfare to work »**, se développent. Une série de programmes appelés « *New Deal* » voit le jour sous le gouvernement travailliste. Ceux-ci sont destinés à accélérer le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée et des populations particulièrement fragiles (jeunes, parents isolés, travailleurs handicapés). Ils reposent sur un suivi personnalisé et sur l'obligation qui est faite aux bénéficiaires de reprendre une activité ou une formation au-delà d'une certaine durée de chômage.

L'année 2002 est marquée par la **mise en place d'un guichet unique « Jobcentre Plus »**, qui **regroupe le service public de l'emploi et une partie de l'agence pour les prestations. La fusion permet d'établir un lien plus strict entre le versement des allocations chômage et le contrôle d'une recherche effective d'emploi.**

2.1. Sans rompre avec la logique d'activation, les politiques menées lors de la première phase de la crise ont néanmoins été marquées par un objectif de relance

Un **plan de relance a été adopté à la fin de l'année 2008**, avec notamment la réduction temporaire de la TVA de 17,5 % à 15 %, du premier décembre 2008 à la fin 2009. Les allocations familiales ont été augmentées pour les familles aux revenus les plus faibles avec enfants et les personnes âgées. Dans le champ de l'emploi, un plan de 3 milliards de livres sur 18 mois, comportant des investissements publics, a été déployé avec pour objectif de créer ou sauvegarder 100 000 emplois en 2009.

Face à la situation dégradée sur le marché du travail, un **plan de mesures en faveur de l'emploi a été adopté en 2009**. D'un montant de 500 millions de livres sur deux ans, ce plan avait pour objectif de maintenir la flexibilité de l'emploi et de prévenir la hausse du chômage de longue durée.

La mesure principale du plan était **l'instauration d'une prime à l'embauche « golden hello »** pour les entreprises embauchant un demandeur d'emploi de plus de six mois. Son montant, qui pouvait aller jusqu'à 2 500 livres, était fonction de l'éloignement du marché du travail du candidat. Pour les demandeurs d'emploi créant leur entreprise, la prime prenait la forme de prestations de conseil et d'une aide financière offerte au démarrage de l'activité.

Le plan comportait également des mesures de formation pour les publics en difficulté, avec la création de 35 000 places d'apprentis et de 75 000 places de formation pour les chômeurs de plus de six mois.

Les **effectifs du service public de l'emploi ont été accrus** : le nombre de conseillers de Jobcentre Plus a augmenté de 37 % en 2009.

En dépit de l'objectif de soutien à l'économie et à l'emploi, les mesures prises pendant la première phase de la crise n'ont comporté, à la différence de la majorité des pays, ni d'assouplissement du régime d'indemnisation du chômage, ni d'aide au maintien dans l'emploi à destination des entreprises.

En parallèle de ces mesures de nature conjoncturelle, une **réforme structurelle du service de placement des demandeurs d'emploi, décidée avant la crise, a été mise en œuvre à compter d'avril 2009**. L'objectif initial visé était d'accroître les obligations du demandeur d'emploi tout en lui assurant une aide plus intense dans sa recherche d'emploi. Cela passe d'une part par la réforme du régime de recherche d'emploi (*Jobseekers Regime*) et d'autre part par la refonte des programmes du *New Deal* un seul programme intitulé : « *The flexible New Deal* ». De ces deux réformes est né un nouveau programme appelé le *Jobseekers Regime Flexible New Deal* (JRFND). Ce programme a été introduit en deux phases : dans quelques régions en avril 2009, puis généralisé en avril 2010.

Les douze premiers mois, le demandeur d'emploi est pris en charge par le *Jobcentre Plus* et bénéficie du programme *Jobseekers Regime*. Durant ce programme, le chômeur va passer par trois étapes différentes. A chaque étape, il bénéficie d'un ensemble de conseils et de prestations adaptés. Si au bout de douze mois il n'a pas retrouvé d'emploi, il bascule dans le programme « *flexible New Deal* » où il sera pris en charge par un prestataire privé de placement.

Bien qu'initialement prévu avant la crise, ce programme a bénéficié de moyens supplémentaires temporaires pour y faire face, notamment avec la **mise en place de deux nouveaux programmes en avril 2009 : le *Six Month Offer* et le *Support for the Newly Unemployed***.

Le programme *Six Month Offer* a été introduit de manière temporaire à partir d'avril 2009 jusqu'en mars 2011. Tous les demandeurs d'emploi qui atteignent six mois de chômage à partir d'avril 2009 reçoivent un important soutien supplémentaire de la part des *Jobcentre Plus* (pôle emploi), en plus des divers programmes existants à leur disposition. Le demandeur d'emploi dispose dans ce cadre d'une série d'options : il peut bénéficier d'une subvention à l'embauche, d'un soutien financier et d'une formation dans le cas où il désirerait créer son entreprise, s'engager dans du volontariat ou encore accéder à une formation.

Le *Support for the Newly Unemployed* s'adresse aux personnes qui ont récemment perdu leur emploi et qui ont peu d'expérience dans l'utilisation des outils liés à la recherche d'emploi. L'objectif est de les assister dans leur recherche. Une aide spéciale est également disponible pour les professionnels et cadres.

2.2. Les mesures prises lors de la deuxième phase de la crise ont renforcé la stratégie d'activation avec un objectif affiché de réduction des déficits budgétaires

De manière symétrique à ce qui avait été fait fin 2008, la TVA a été augmentée de 17,5 % à 20 % en janvier 2011. Les allocations d'invalidité et le montant de certains crédits d'impôts ont été réduits.

Jugé coûteux par le nouveau gouvernement en place depuis 2010, **le programme *Flexible New Deal* a été supprimé à compter d'octobre 2010. Il est remplacé en juin 2011 par le *Work Programme***. Le *Work Programme* fait une place plus grande aux opérateurs privés. Les demandeurs d'emploi susceptibles de devenir des chômeurs de longue durée sont pris en charge par des prestataires externes publics, privés ou volontaires. Les prestataires sont rémunérés en fonction de la difficulté de placement mais aussi en fonction de la durabilité de l'emploi trouvé pour la personne placée.

Une autre réforme d'ampleur concerne le système des *Tax Credits* (crédits d'impôts). Ceux-ci devraient être fusionnés à horizon octobre 2013 avec le système d'assistance sociale pour créer un ***Universal Credit*, se voulant plus lisible et plus incitatif au retour à l'emploi.**

L'objectif affiché par le ministre du travail est de mettre fin à la « spirale de dépendance et de pauvreté » et de rompre avec la « culture de l'assistanat ». Les modalités de fonctionnement du nouveau système seraient proches de celles du RSA : un montant fixe d'allocations (fonction de la situation de chaque bénéficiaire) serait versé jusqu'à un certain niveau de revenus à partir duquel le montant du crédit diminuerait progressivement selon un taux unique.

La réforme comporte également un **réexamen des conditions d'attribution de l'allocation d'invalidité** qui concerne 2,6 millions de bénéficiaires. Les personnes reconnues aptes à travailler sont transférées vers le dispositif de l'allocation chômage.

Début avril 2012, un certain nombre de modifications du droit du travail sont entrées en vigueur. Outre des mesures relatives aux procédures judiciaires des tribunaux du travail, il est prévu, pour les travailleurs qui commencent un nouvel emploi à partir du 6 avril, un allongement de un à deux ans de la période d'ancienneté dans l'entreprise requise pour pouvoir intenter un procès contre son employeur pour licenciement abusif (ainsi que celle qui ouvre droit d'exiger de l'employeur qu'il transmette par écrit les motifs du licenciement).

2.3. Des mesures ciblées pour faire face à la montée du chômage des jeunes ont été prises pendant les deux phases de la crise

La vulnérabilité des jeunes sur le marché du travail est devenue une priorité du gouvernement pendant la crise. C'est pourquoi le gouvernement a mis en place un ensemble de programmes et mesures temporaires visant à enrayer la montée du chômage des jeunes.

En 2009, le gouvernement a lancé un programme ciblé sur les jeunes intitulé le *Young Person's Guarantee (YPG)*. Sous ce programme, les demandeurs d'emploi âgés de 18 à 24 ans ayant atteint six mois de chômage se voient offrir un emploi, une formation ou une petite expérience professionnelle. A partir de dix mois passés au chômage, les jeunes chômeurs sont tenus d'accepter l'une des offres proposée par ce programme :

- Ils ont la possibilité de postuler à des emplois créés dans le cadre du *Future Jobs Fund*.

L'objectif de ce fond est de financer, pour un budget d'1 million de livres, la création de

150 000 emplois (puis 200 000 lorsque le programme a été prolongé) d'une durée de six mois pour les jeunes demandeurs d'emploi bénéficiaires des allocations chômage.

- Ils peuvent répondre à des offres d'emploi dans des secteurs clés de l'économie tels que le commerce, l'hôtellerie/restauration ou le tourisme et bénéficier dans ce cadre d'une formation de trois à six mois.

- Ils peuvent participer à des projets utiles à la communauté locale dans le cadre de la *Community Task Force*.

- Ils ont la possibilité de recevoir un soutien s'ils veulent développer leur entreprise.

Les jeunes chômeurs peuvent bénéficier de ce programme ou du *Flexible New Deal* devenu récemment le *Work Programme* qui met à leur disposition les mêmes prestations.

Sur cette même période, des mesures de soutien à la demande de travail (aides à l'embauche) ont été financées par l'Etat dans le but d'encourager les entreprises à recruter des jeunes.

En mai 2011, face à la hausse continue du chômage des jeunes, une nouvelle série de mesures a été prise dans le but de permettre un retour à l'emploi des jeunes les plus vulnérables. Parmi elles, **un fonds pour l'innovation (*Innovation fund*) a été lancé sur trois ans pour financer des projets à caractère social** au profit de jeunes de 14 ans et plus en difficulté ou en passe de le devenir. Le but de ce fond est d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en élevant leur niveau de formation. Le gouvernement prévoit de lancer des appels d'offre successifs pour identifier les prestataires qui interviendront ensuite. L'un des critères de sélection sera le caractère innovant du projet.

Des mesures ciblées sur les jeunes concernant certains secteurs, et notamment la construction, ont été annoncées par le gouvernement. L'objectif affiché est de permettre aux jeunes apprentis de terminer leur formation et de trouver un emploi.

Le *Future Jobs Fund* qui avait été mis en place en octobre 2009 devait être progressivement étendu jusqu'en mars 2012. Cependant, sa suppression a été décidée par le nouveau gouvernement. Il a été remplacé par le *Youth Contract*, lancé en avril 2012 et dont le but est d'offrir à des jeunes âgés de 18 ans à 24 ans un emploi subventionné, un apprentissage ou une petite expérience professionnelle. Il s'inspire des *Future Jobs*, à la différence qu'il n'est pas financé par un fonds mais par la réaffectation de crédits (baisse des crédits d'impôts). Ce contrat sera accompagné d'un budget alloué au ministère de l'éducation pour développer l'apprentissage et les initiatives en faveur des jeunes ni scolarisés ni en emploi ni en formation (les NEETs - Not in Education, Employment or Training).

Ce projet ne fait que regrouper sous un même nom des dispositifs préexistants. L'objectif est de fournir des places d'apprentis et de proposer aux jeunes 410 000 emplois d'ici avril 2015. Ces emplois incluent :

- 160 000 aides à l'embauche d'un jeune participant au *Work programme*. Le montant de l'aide est de 2 275 livres, contre 6 500 livres dans le précédent dispositif ;
- 250 000 places de stage non rémunéré (*Work Experience*) de deux à huit semaines pendant lequel le jeune continue à percevoir l'allocation chômage ;
- Un support financier (1 500 livres/apprenti) pour inciter les entreprises à prendre 20 000 nouveaux apprentis ;
- Un support spécifique pour les PME embauchant leur premier apprenti, avec un objectif de 20 000 places également.
-

Sources :

- *Audition de l'OFCE au COE du 17 janvier 2012 : mise à jour de l'article Cochard M., Cornilleau G. et Heyer E. (2010), « Les marchés du travail dans la crise », revue de l'OFCE, n° 113, avril.*
- *Chagny O., Rémond A. (avril 2010), « Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone euro mise à nu », Note de conjoncture, Centre études et prospective du Groupe Alpha.*
- *Clancy G. (mai 2009), "The impact of the recession on the labour market", Office for National Statistics.*
- *Clegg D., (2010), "Labour market policy in the crisis: the UK in comparative perspective" Journal of Poverty and Social Justice, Vol. 18, n°1.*
- *Myers M., Office for National Statistics (juin 2009), « The impact of the economic downturn on productivity growth », Economic and Labour Market Review, Vol. 3 n°6.*
- *Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France au Royaume-Uni (F. Simon-Delavelle, Conseillère pour les Affaires Sociales), février 2012.*

ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS.

Mardi 17 janvier 2012, séance plénière :

- Marion COCHARD, Gérard CORNILLEAU et Eric HEYER, économistes à l'OFCE ;
- Stefano SCARPETTA, Directeur adjoint de l'emploi, du travail et des affaires sociales à l'OCDE ;
- Antoine MAGNIER, Directeur de la DARES.

Mardi 24 janvier 2012, réunion de travail :

- Volker ZIEMANN, économiste à l'OCDE (présentation sur l'Allemagne) ;
- Adelheid HEGE, sociologue, chercheur à l'IRES (présentation sur l'Allemagne) ;
- Michaël SICSIC, économiste à la Direction Générale du Trésor (présentation sur le Japon) ;

Mardi 7 février 2012, réunion de travail :

- Odile CHAGNY, du Centre Etudes et Prospective du groupe Alpha ;
- Anita WOLFL, Economiste à l'OCDE (présentation sur l'Espagne).

Mardi 14 février 2012, séance plénière :

- Christine ERHEL, chercheur au Centre d'études de l'emploi et au Centre d'Economie de la Sorbonne ;
- Christian CHARPY, ancien Président de l'AMSEP (Association Mondiale des Services d'Emplois Publics) ;
- Daniel CLEGG, Senior Lecturer, School of Social and Political Science University of Edinburgh.

Mardi 6 mars 2012, réunion de travail :

- Cyril COSME, Conseiller pour les affaires sociales à l'Ambassade de France aux Etats-Unis (présentation sur les Etats-Unis) ;
- Hugues de Balathier, Secrétaire général du COE (présentation sur l'Italie).

Mardi 13 mars, réunion de travail :

- Bernard BEDAS, ancien Conseiller pour les affaires sociales pour les pays nordiques à l'Ambassade de France en Suède (présentation sur le Danemark et la Suède) ;
- Bernard GAZIER, Economiste du travail, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne (présentation sur l'Autriche).

Jeudi 22 mars 2012, séance plénière :

- Véronique DEPRez-BOUDIER, Chef du département Travail Emploi du Centre d'analyse stratégique ;
- Jean-Louis de BROUWER, Directeur de la Direction « Europe 2020 : politiques de l'emploi » à la DG Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne.

Mardi 3 avril 2012, réunion de travail :

- Jacques FREYSSINET, Professeur émérite à l'Université Paris I, Président du Conseil scientifique du Centre d'Etudes de l'Emploi ;
- Jean-Paul DOMERGUE, Directeur des affaires juridiques de l'Unédic.

Mardi 10 avril 2012, réunion de travail :

- Hugues de Balathier, Secrétaire général du COE (présentation sur les Pays-Bas ; présentation sur le Portugal ; point d'actualité sur les réformes du marché du travail en Italie et en Espagne).

Jeudi 3 mai 2012, séance plénière :

- Maxime CERUTTI, Directeur des affaires sociales de Business Europe ;
- Josef NIEMIEC, Secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des syndicats.

ANNEXE 3 : LISTE DES CONTRIBUTIONS ECRITES DES CONSEILLERS SOCIAUX ET DES SERVICES ECONOMIQUES.

Pour l'Allemagne :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France en République fédérale d'Allemagne (L. Schillings, Chargée de mission pour les affaires sociales), février 2012.

Pour le Danemark :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France au Danemark (S. Nyttell, P. Martinez et V. Toussaint, Service économique), février 2012.

Pour l'Espagne :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France en Espagne (A. Thomas, Conseillère pour les Affaires Sociales), mai 2012.

Réforme du marché du travail, Les décisions du conseil des ministres du 10 février 2012, Ambassade de France en Espagne (A. Thomas, Conseillère pour les Affaires Sociales), mai 2012.

Approbation parlementaire de la réforme du marché du travail, Grève générale le 29 mars, Ambassade de France en Espagne (A. Thomas, Conseillère pour les Affaires Sociales), mai 2012.

Pour l'Irlande :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France en Irlande (P. Boin, Service économique), mars 2012.

Politiques de l'emploi : l'expérience irlandaise, Ambassade de France en Irlande (P. Boin, E. Samyn, Service économique), mars 2012.

Pour l'Italie :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France en Italie (C. Marcadier, Conseillère pour les Affaires Sociales), février 2012.

« Programma Nazionale di Riforma » : Programme de réforme en Italie, Ambassade de France en Italie (C. Marcadier, Conseillère pour les Affaires Sociales), novembre 2010.

Réforme du marché du Travail en Italie- Les avancées au 23 mars 2012, Ambassade de France en Italie (C. Marcadier, Conseillère pour les Affaires Sociales), mars 2012.

Le chômage et l'emploi en Italie- Les derniers chiffres de l'Istat, Ambassade de France en Italie (C. Marcadier, Conseillère pour les Affaires Sociales), avril 2012.

Dernières mesures prises par le Gouvernement italien pour développer l'apprentissage afin de lutter contre le chômage des jeunes, Ambassade de France en Italie (C. Marcadier, Conseillère pour les Affaires Sociales), mai 2012.

Pour les Pays-Bas :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France aux Pays-Bas (H. Uulders, T. Maatjes, B. Boidin, Service économique)

Pour le Portugal :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France au Portugal (Service économique régional à Lisbonne, D. Brintet, Premier secrétaire de l'ambassade), février 2012.

Pour le Royaume-Uni :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France au Royaume-Uni (F. Simon-Delavelle, Conseillère pour les Affaires Sociales), février 2012.

Pour la Suède :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France en Suède (J. Cuvilliez, L. Clavel, Service économique), février 2012.

Pour les Etats-Unis :

Réponse au questionnaire du COE sur les politiques de l'emploi pendant les différentes phases de la crise, Ambassade de France aux Etats-Unis (C. Cosme, Conseiller pour les affaires sociales), février 2012.