

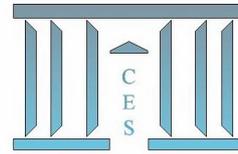


Documents de Travail du Centre d'Économie de la Sorbonne

C
E
S

W
o
r
k
i
n
g

P
a
p
e
r
s



Les politiques de l'emploi en Europe : le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise

Christine ERHEL

2010.02



LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN EUROPE :

LE MODÈLE DE L'ACTIVATION ET DE LA FLEXICURITÉ FACE À LA CRISE

Christine ERHEL*

Résumé

Le retournement de la conjoncture en 2007 s'est traduit par une dégradation très rapide de la situation du marché du travail dans certains pays, avec une forte hausse du chômage, notamment concentrée sur les hommes jeunes et peu qualifiés. Face à cette situation, les tendances de réponse des politiques de l'emploi apparaissent ambiguës. Elles s'inscrivent globalement dans la continuité des réformes antérieures, et en particulier dans le cadre de l'« activation » des politiques de l'emploi, qui se poursuit au travers des réformes institutionnelles des intermédiaires sur le marché du travail, ou encore de la réflexion sur les incitations au travail. Malgré tout, les pays ont également recours, d'une part à des outils de protection de l'emploi par l'accroissement de la flexibilité interne (notamment le chômage partiel), d'autre part à des politiques de soutien au revenu sans contrepartie affichée à court terme.

Mots clés : politique de l'emploi, Union européenne, marché du travail, crise, comparaison internationale

Labour market policy in Europe: activation and flexicurity facing the economic crisis

Abstract

The economic downturn in 2007 has led to a very spectacular rise in unemployment in some countries, especially concentrated among low educated and young men. Facing this new context, the reactions of labour market policies seem ambiguous. On the one hand, institutional reforms and in work incentives still follow previous reform trends, especially the activation framework. On the other hand, a large number of countries also develop internal flexibility devices (including partial unemployment), and reinforce unemployment insurance or minimum income policies. These types of policies may have contributed to temper the direct impact of the crisis on labour market trends (especially in Continental countries). They also lead to the reintroduction of some old debates (on working time sharing, on the minimum wage), especially in the New Member States.

Key words: labour market policy, European Union, labour market, crisis, international comparison

Codes JEL : J01, J08

* Centre d'Études de l'Emploi et université Paris 1, Centre d'Économie de la Sorbonne.
Courriel : Christine.Erhel@univ-paris1.fr

Les politiques de l'emploi ont connu d'intenses réformes dans l'ensemble des pays développés depuis le début des années 1990. Les axes prioritaires de ces réformes se sont appuyés sur un paradigme théorique issu de la théorie économique du chômage¹, dans lequel les politiques de soutien au revenu doivent être rendues plus incitatives à la recherche d'emploi, tandis que l'on développe des mesures de baisse du coût du travail, et notamment des cotisations sociales afin de stimuler l'emploi, ainsi que les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi, ou de formation pour les chômeurs. Cet ensemble de réformes, généralement résumé sous le terme d' « activation », a été décliné de manière variée selon les caractéristiques initiales des institutions et des politiques nationales, mais s'est généralement traduit par une réduction de la générosité de l'assurance-chômage, le développement des prestations sociales liées à l'emploi (impôt négatif), le renforcement des services d'aide à la recherche d'emploi (impliquant souvent des réformes institutionnelles sensées en améliorer l'efficacité), l'incitation voire l'obligation d'accepter un programme actif de politique de l'emploi après une certaine durée de chômage (Erhel, 2008). À partir du milieu des années 2000, cette tendance a été partiellement masquée en Europe par l'objectif de « flexicurité », qui implique des réformes plus larges du marché du travail favorisant conjointement une plus grande flexibilité du contrat de travail, et l'accompagnement des parcours professionnels par la formation et l'aide à la mobilité. Au total, ce sont donc des politiques de l'emploi en réforme qui ont dû faire face à la crise à partir de 2007 et surtout 2008.

Au terme de deux années de gestion de crise, que peut-on dire des réactions des politiques de l'emploi nationales ? Dans le domaine des politiques macroéconomiques, les analyses soulignent en général un retour aux politiques keynésiennes, politique monétaire de soutien à l'activité et politique budgétaire de relance. Qu'en est-il pour les politiques de l'emploi ? Au-delà de cette interrogation sur un éventuel changement de paradigme, on se posera également la question des trajectoires comparées des différents « modèles » de politique de l'emploi, modèle « libéral » des États-Unis, du Royaume-Uni ou encore de l'Irlande, modèle « continental » de la France ou de l'Allemagne. Les situations diversifiées des pays du Sud ou plus encore des nouveaux pays membres de l'Union européenne seront également abordées. Même si les États-Unis, le Japon, ou d'autres pays de l'OCDE seront évoqués, notre analyse se concentrera plus particulièrement sur les pays membres de l'Union européenne. En effet, ils se différencient en général par un niveau d'intervention plus élevé sur le marché du travail et par des dispositifs de soutien au revenu des chômeurs ou des personnes en sous emploi plus

¹ Le modèle *wage setting price setting* (WS-PS), initialement développé par Layard et Nickell (1986) et repris par l'OCDE dans la formulation de ses recommandations de politique économique.

généreux. Par ailleurs, l'existence d'une compétence, même limitée, de l'Union européenne dans le domaine de la coordination des politiques de l'emploi via la Stratégie européenne pour l'Emploi et la Stratégie de Lisbonne forme une actualité spécifiquement européenne des politiques de l'emploi, avec des outils d'intervention spécifiques.

Avant d'aborder les réactions des politiques de l'emploi et les leviers mis en œuvre, la première section met en perspective ces choix de politique de l'emploi avec les caractéristiques de la crise en matière de chômage.

1-La crise et la hausse du chômage : quelles tendances dans l'Union européenne ?

Afin de caractériser les enjeux des politiques de l'emploi dans la crise actuelle, deux dimensions doivent être appréhendées. La dynamique du chômage, c'est-à-dire l'ampleur et la rapidité de son augmentation, sera évoquée dans un premier point. Puis nous précisons les caractéristiques du chômage, en particulier en ce qui concerne son impact par groupe social.

1.1 La dynamique du chômage : des situations nationales très hétérogènes

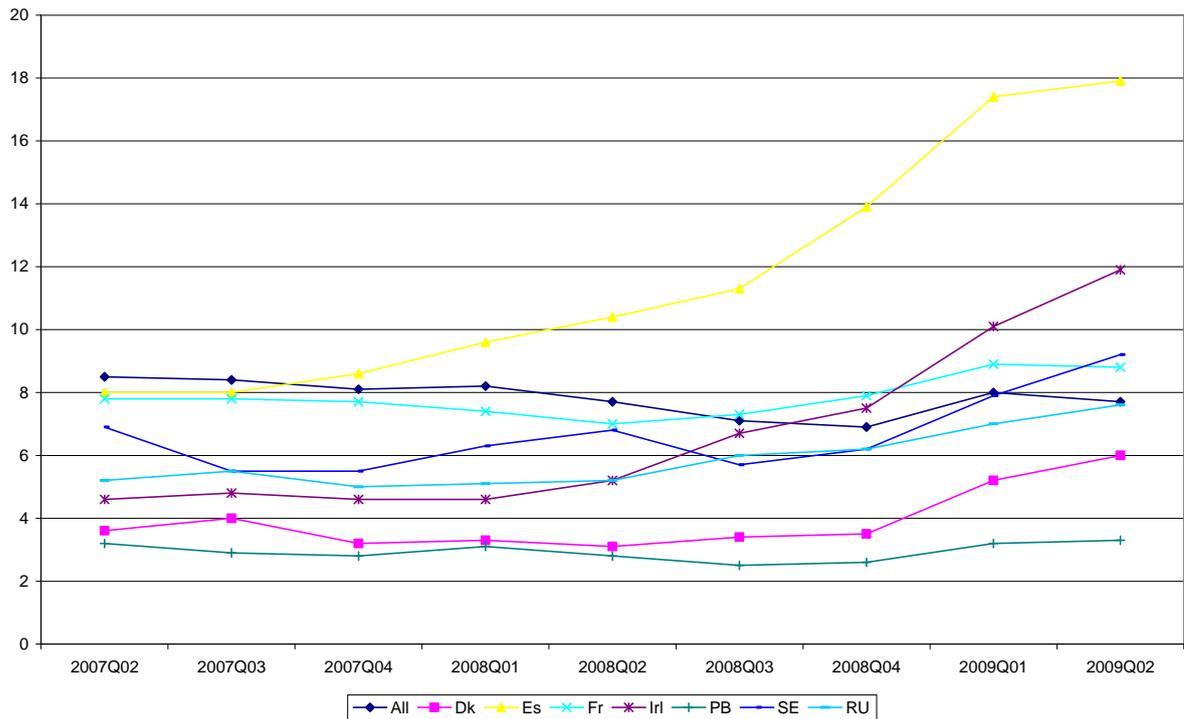
Sous l'effet de la crise, la dégradation du marché du travail apparaît très marquée dans de nombreux pays. La hausse du chômage commence dès le début de l'année 2008 en Espagne, au deuxième trimestre de 2008 en Irlande, au Royaume-Uni et dans les pays baltes, et fin 2008-début 2009 dans les pays continentaux (France, Allemagne,) ou nordiques (Danemark, Suède). Le taux de chômage en octobre 2009 est proche de 10% dans la zone Euro (9,8%), et dépasse 10% en France, au Portugal, en Espagne, en Irlande, en Slovaquie, en Lettonie, Estonie et Lituanie (graphiques 1 et 2). L'ampleur et la rapidité de l'augmentation du chômage apparaissent sans précédent dans de nombreux pays, avec des hausses de 123% en Espagne et de plus de 150% du second trimestre 2007 au second trimestre 2009 en Irlande, Estonie, Lettonie, Lituanie (graphique 3).

Toutefois, les dynamiques observées sont très hétérogènes, la moyenne européenne étant sur cette période de 25%. Dans certains pays, comme l'Allemagne mais aussi la Pologne, la hausse du chômage demeure jusqu'à présent très limitée et n'a pas encore annulé la tendance à la baisse observée sur 2007 et début 2008.

Ces écarts très importants s'expliquent par plusieurs facteurs, en particulier l'ampleur du choc conjoncturel et la structure sectorielle de l'emploi : la part du secteur de la construction dans l'emploi en Irlande, en Espagne, dans les Etats baltes, et le caractère hautement spéculatif du secteur de l'immobilier dans ces pays, expliquent la rapidité et l'ampleur du retournement (Commission européenne, 2009).

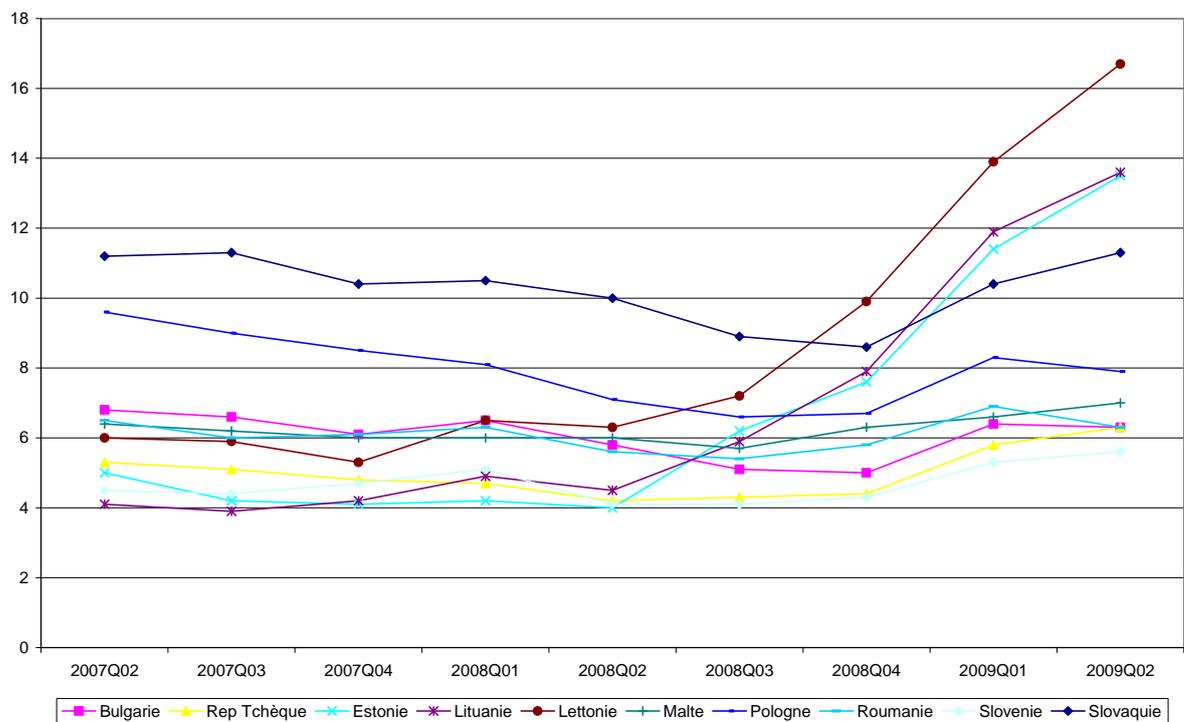
On peut également relier la rapidité de la dégradation du marché du travail dans ces pays à un degré élevé de flexibilité du contrat de travail (pour l'Irlande) et à l'importance des contrats précaires (pour l'Espagne), qui ont joué un rôle amplificateur. Les contrats temporaires ont en effet fortement diminué dans tous les pays, à l'exception de la Grèce, de Chypre, de la Hongrie, et des Pays-Bas (graphique 4).

Graphique 1- L'évolution du chômage dans quelques pays de l'UE 15 (2^e trimestre 2007- 2^e trimestre 2009)



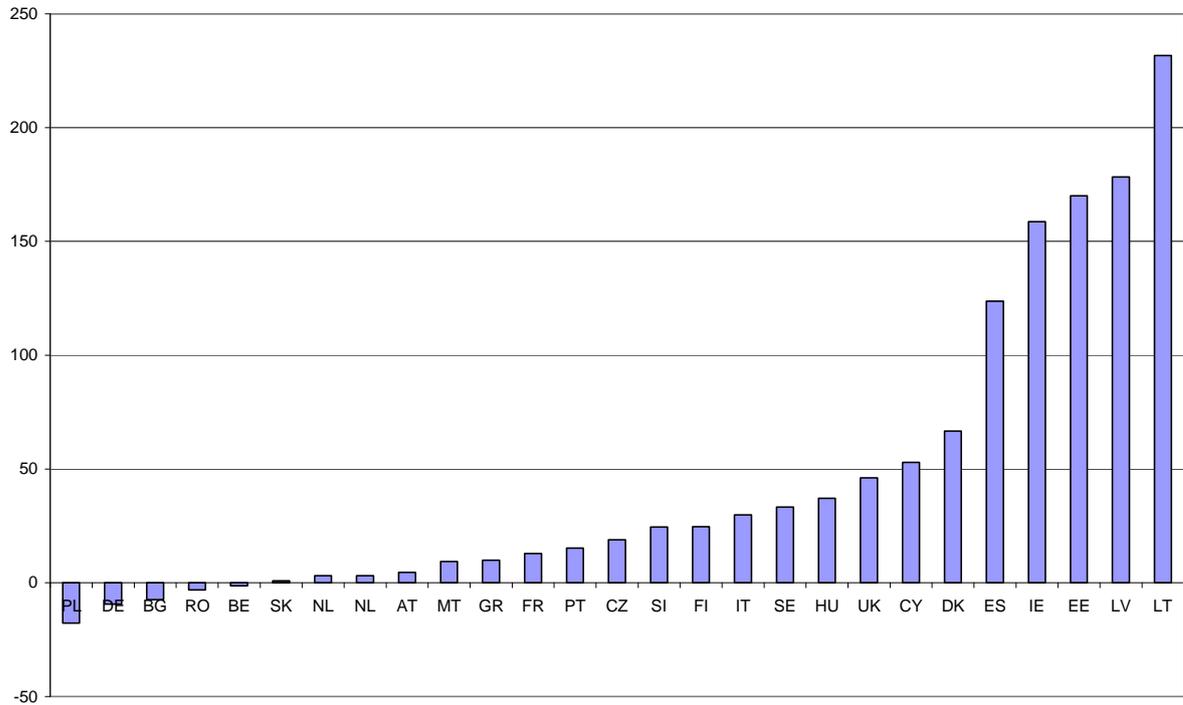
Source : Eurostat, LFS

Graphique 2- L'évolution du chômage dans les nouveaux pays membres de l'UE (2^e trimestre 2007-2^e trimestre 2009)



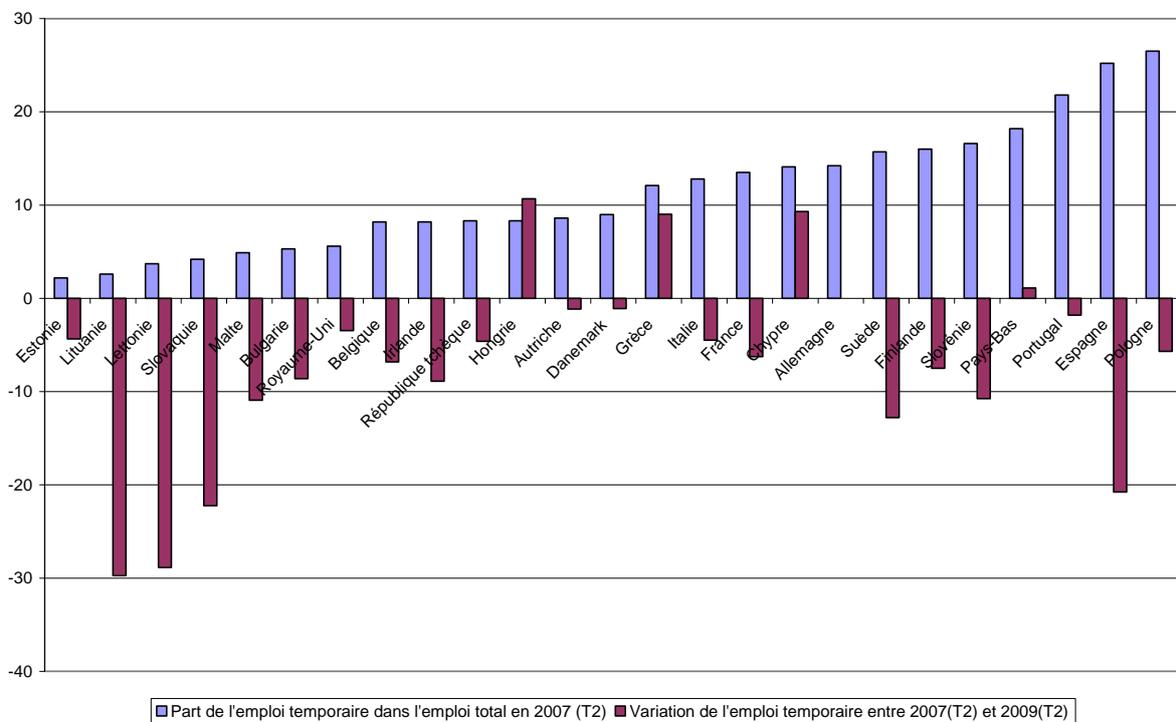
Source : Eurostat, LFS

Graphique 3- Taux de variation du chômage entre le 2^e trimestre 2007 et le 2^e trimestre 2009 dans l'Union européenne (en %)



Source : Eurostat, LFS, calculs de l'auteur

Graphique 4- L'emploi temporaire en Europe depuis 2007



Sources : Eurostat, LFS, calculs de l'auteur

1.2 Les inégalités face à la crise

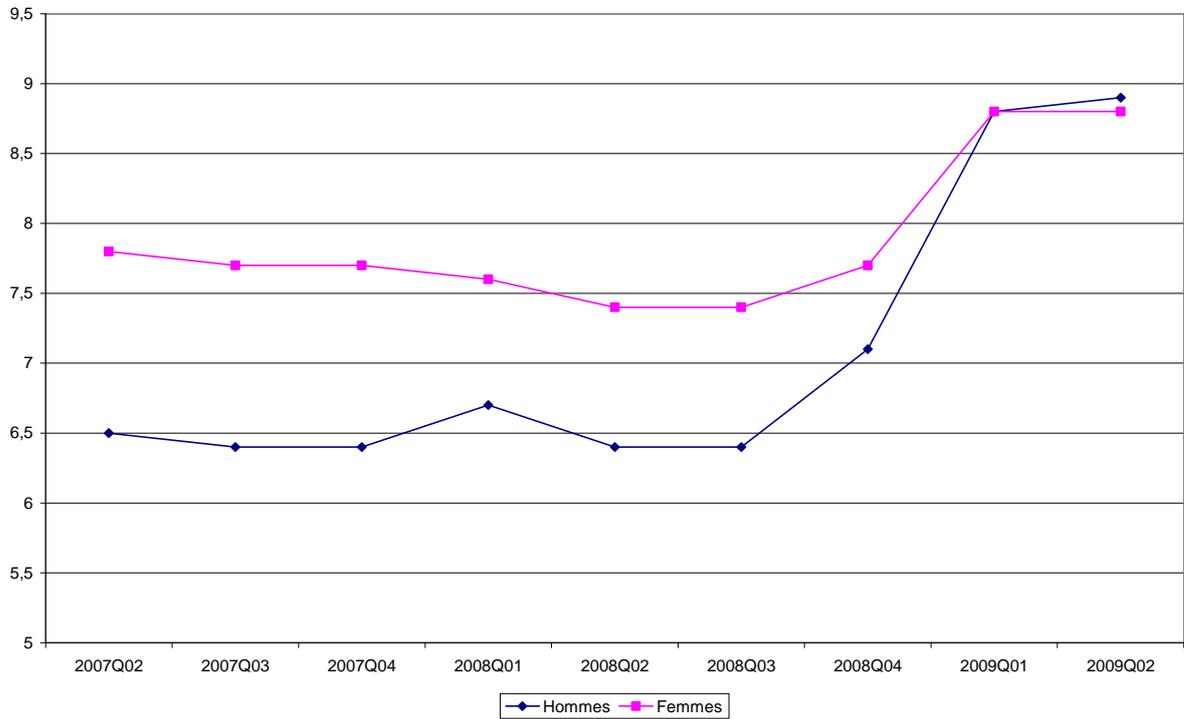
La crise actuelle se caractérise par quelques particularités au regard des précédentes périodes de hausse du chômage en Europe.

La première concerne les taux de chômage par genre. Compte tenu des secteurs touchés en premier lieu par la dégradation de l'emploi, les hommes ont connu une hausse plus rapide de leur taux de chômage que les femmes, de telle sorte que leur taux de chômage a aujourd'hui dépassé celui des femmes dans l'Union européenne à 27. C'est dans les pays où le taux de chômage a le plus augmenté que cette spécificité est la plus marquée (graphiques 5 et 6).

La seconde concerne la structure du chômage par âge. Comme dans les crises précédentes, le taux de chômage des jeunes a fortement augmenté (graphique 7), particulièrement en Lituanie, en Lettonie, en Irlande, et en Espagne. Mais le taux de chômage des seniors a peu varié (tableau 1), sans pour autant que l'on puisse observer de phénomènes de retrait du marché du travail dans cette catégorie d'âge. Au contraire, la tendance à la hausse des taux d'emploi des 55-64 se poursuit (il passe de 44,1% au troisième trimestre 2006 à 46,4% au deuxième trimestre 2009 dans l'UE27), tandis que l'effet de la crise est visible sur les taux d'emploi des jeunes, qui diminuent de 38 à 35% dans l'UE27 sur cette même période. Cet aspect s'explique là encore par la structure sectorielle des emplois détruits, le secteur de la construction employant majoritairement des jeunes.

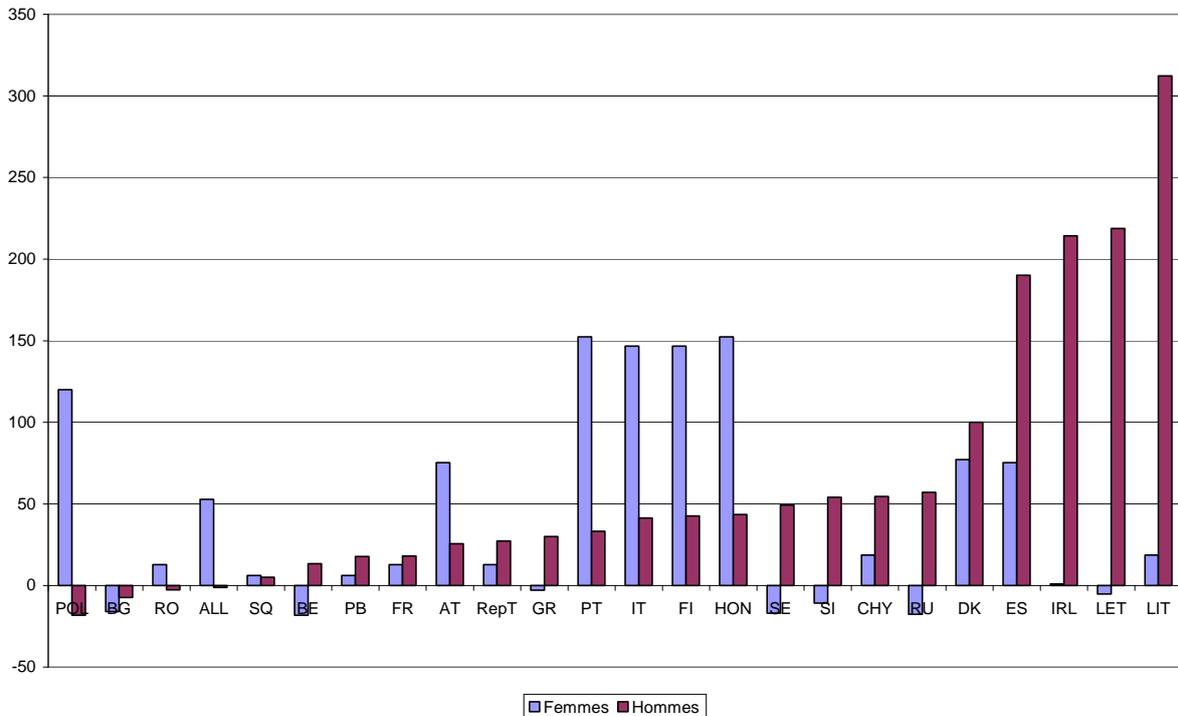
En termes de structure par qualification, on retrouve en revanche les observations habituelles : les plus exposés au chômage sont les personnes avec un faible niveau de qualification (tableau 1).

Graphique 5- L'évolution du chômage par genre dans l'UE (à 27, 2^e trimestre 2007- 2^e trimestre 2009)



Source : Eurostat, LFS

Graphique 6- Taux de croissance du chômage par genre dans l'UE (en %, 2^e trimestre 2007-2^e trimestre 2009)



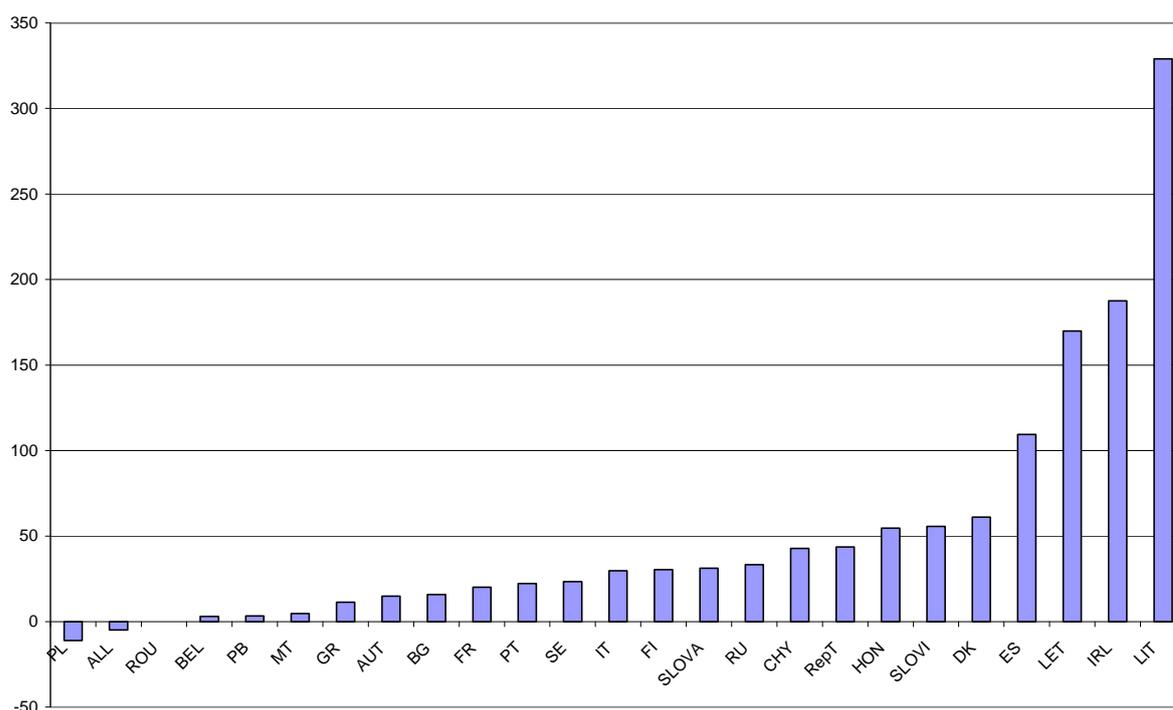
Source : Eurostat, LFS, calculs de l'auteur

Tableau 1- Le chômage par âge et par niveau de qualification dans l'UE27 (2^e trimestre 2007-2^e trimestre 2009)

	2007Q02	2007Q03	2007Q04	2008Q01	2008Q02	2008Q03	2008Q04	2009Q01	2009Q02
Niveaux de formation faibles	10,8	10,6	10,7	11,4	11,3	11,3	12,3	14,5	14,8
Niveaux de formation moyens	6,9	6,6	6,7	6,8	6,3	6,2	6,7	8,2	8,2
Niveaux de formation élevés	3,8	4,1	3,9	3,7	3,6	4	4,1	4,6	4,7
Seniors 55-64	5,4	5,1	5,3	5,4	5	4,8	5,3	6,3	6,2
Jeunes 15-24	15,3	15,5	14,8	14,9	15,1	15,7	16,4	18,9	19,6

Source : Eurostat, LFS

Graphique 7- Taux de croissance du chômage des jeunes dans l'UE (en %, 2^e trimestre 2007-2^e trimestre 2009)



Source : Eurostat, LFS, calculs de l'auteur

Ainsi la situation des pays européens apparaît-elle fortement contrastée entre des pays subissant une hausse rapide et forte du chômage, et d'autres qui semblent peu touchés. Mais ces performances sont également à relier aux politiques de l'emploi, et en particulier aux

mesures de flexibilité interne de l'emploi (il s'agit des dispositifs permettant le maintien en emploi des salariés grâce à une flexibilité de la durée du travail, ou du coût du travail pour l'entreprise ; cf. *infra*). Du point de vue des groupes sociaux, les analyses du chômage suggèrent également que les jeunes sont en général les plus touchés, soit parce qu'ils sont moins bien protégés dans l'emploi (règles du type « *last in, first out* », en vigueur dans les pays libéraux mais aussi en Suède, emplois temporaires), soit parce que leur insertion professionnelle devient plus difficile (Commission européenne, 2009).

2-Les réactions des politiques de l'emploi : entre inflexions des priorités et inertie

Face à la dégradation de la situation du marché du travail, une partie de la réaction des politiques de l'emploi est automatique : elle résulte de l'accroissement des allocations chômage versées, et de l'augmentation du nombre de personnes inscrites auprès des services publics de l'emploi, voire de l'accroissement également automatique des mesures de politique active de l'emploi (ce principe s'applique normalement au Danemark par exemple). Toutefois, les gouvernements peuvent choisir de renforcer ces mécanismes, voire de créer de nouveaux dispositifs face à la crise : nous nous intéresserons principalement à ces mesures discrétionnaires. L'analyse menée ici se concentre sur les politiques visant à prévenir ou à corriger des déséquilibres intervenant sur le marché du travail, en intervenant directement sur celui-ci. Cette définition exclut les politiques macroéconomiques, et les plans de relance, que nous n'évoquerons qu'à des fins de mise en perspective. Toutefois, nous retiendrons une définition large des politiques de l'emploi, qui ne se limite pas aux politiques ciblées telles qu'elles sont définies par l'OCDE et Eurostat, mais prend en compte des mesures générales (réductions du coût du travail, politiques de temps de travail, salaire minimum etc. ; cf. Erhel, 2008).

Les sources utilisées pour cette synthèse sont à la fois des rapports et des articles comparatifs (OCDE, 2009 et Commission européenne, 2009), et des sources nationales (dont certaines à vocation d'information mutuelle dans le cadre de l'Observatoire Européen de l'Emploi, EEO 2009a et 2009b) pour quelques pays dont les modèles de politiques de l'emploi diffèrent: Suède, Danemark, France, Allemagne et Royaume-Uni. Parmi les initiatives spécifiques, il faut noter que l'OCDE et la Commission européenne ont réalisé une enquête auprès des Etats sur les politiques mises en œuvre face à la crise. Nous utilisons ici les résultats déjà

disponibles, en particulier ceux publiés dans les *Perspectives de l'Emploi 2009* (OCDE, 2009).

2.1 Les politiques nationales : entre inflexions des priorités...

Face à la dégradation rapide du marché du travail, certains pays ont eu recours à des leviers qui étaient devenus secondaires depuis la fin des années 90, même s'ils n'avaient pas pour autant disparu. Ces inflexions des politiques de l'emploi ont consisté, d'une part, à promouvoir la flexibilité interne de l'emploi et du temps de travail dans les entreprises, et d'autre part, à (re-) développer les politiques de soutien au revenu, qu'il s'agisse des chômeurs ou des personnes en emploi.

A- La flexibilité interne comme outil de protection de l'emploi face à la crise

Les politiques de maintien dans l'emploi ont reposé sur deux types de leviers, d'inégale importance : le plus important est la flexibilité du temps de travail développée notamment grâce aux dispositifs de chômage partiel, mais également aux outils de modulation de la durée du travail ; par ailleurs la flexibilité du coût du travail (baisses de charges, voire baisse de salaires dans certaines entreprises) a également été mobilisée. Ces politiques résultent d'interventions nationales s'accompagnant d'un financement public, mais également de la négociation collective, accords d'entreprises ou de branche.

Concernant la flexibilité de la durée du travail, on peut parler d'un retour des politiques de « partage du travail » en Europe (Messenger, 2009).

En effet, les mesures de chômage partiel ont fait l'objet d'une mobilisation spectaculaire en Allemagne, où elles concernaient 1,53 millions de salariés (en juin 2009, chiffres du Ministère du Travail). La prise en charge par l'Etat y est importante, à hauteur de 60% du salaire normal pour les heures non travaillées (67% pour les salariés avec un enfant à charge). En France, le dispositif de chômage partiel a été réformé en janvier 2009 de manière à étendre la période (qui passe de 4 à 6 semaines consécutives), et le niveau d'indemnisation (porté à 60% du salaire brut, puis 75% en avril 2009, au lieu de 50%). Les indemnités sont versées par les entreprises, aidées par une subvention de l'Etat (Calavrezo, Duhautois, Walkowiak, 2009).

Plus largement, on notera que ce type d'outil est essentiellement développé dans les pays d'Europe continentale, suivant une logique assurantielle d'indemnisation du chômage (cf. liste tableau infra)². Les différences entre pays sont importantes, concernant le niveau de financement public, mais également les conditions d'attribution portant sur les entreprises (l'Autriche et la Hongrie ont ainsi fixé des critères de situation financière, que l'on retrouve de manière indirecte aux Pays-Bas qui accordent seulement des prêts aux entreprises et non des subventions), ou encore l'existence de formations associées pour les salariés bénéficiaires (Allemagne, Belgique) (Commission européenne, 2009). Le recours au chômage partiel face à un choc conjoncturel important n'est pas nouveau : en Allemagne, le nombre de personnes dans ce dispositif avait atteint 2,16 Millions en 1991, puis 1,31 Millions en 1993 (Bundesagentur für Arbeit, 2009).

Les mesures de baisses de cotisations sociales sont également répandues dans les pays continentaux (Belgique, France, Espagne, Portugal), ainsi qu'en Suède (où le financement de la protection sociale est mixte, même si la part de l'impôt est prédominante), ou encore dans quelques nouveaux pays membres (Slovaquie, Slovénie, Hongrie). Souvent ces dispositifs ciblent les très petites entreprises (France), voire les auto-entrepreneurs (Slovaquie, Slovénie). La frontière entre la préservation d'emplois existants et la création d'emplois nouveaux est moins claire dans cet ensemble. Toutefois, les niveaux de dépenses engagées dans ces dispositifs restent faibles : en France, la mesure « zéro charges », qui a concerné 670 000 emplois depuis décembre 2008³, a un coût estimé de 400 millions d'Euros, soit 0,5% de la dépense annuelle pour l'emploi⁴.

Ces mesures relevant de la politique publique de l'emploi ne sont pas exclusives de dispositifs d'ajustement négociés des salaires ou du temps de travail, dans une logique de préservation de l'emploi (Messenger, 2009). La flexibilité de la durée du travail a été fortement développée au cours des dix dernières années en Europe, que ce soit via le développement du temps partiel, l'annualisation de la durée du travail, ou encore les heures supplémentaires, facilitant ce type d'ajustement. Ceux-ci sont bien évidemment difficiles à quantifier, mais semblent assez limités au niveau de la durée hebdomadaire : selon les données d'Eurostat, la durée hebdomadaire moyenne du travail a peu varié dans l'Union européenne depuis 2007.

² Quelques dispositifs existent également dans des Etats américains et au Canada (Messenger, 2009).

³ Le dispositif a été prolongé jusqu'en juin 2010.

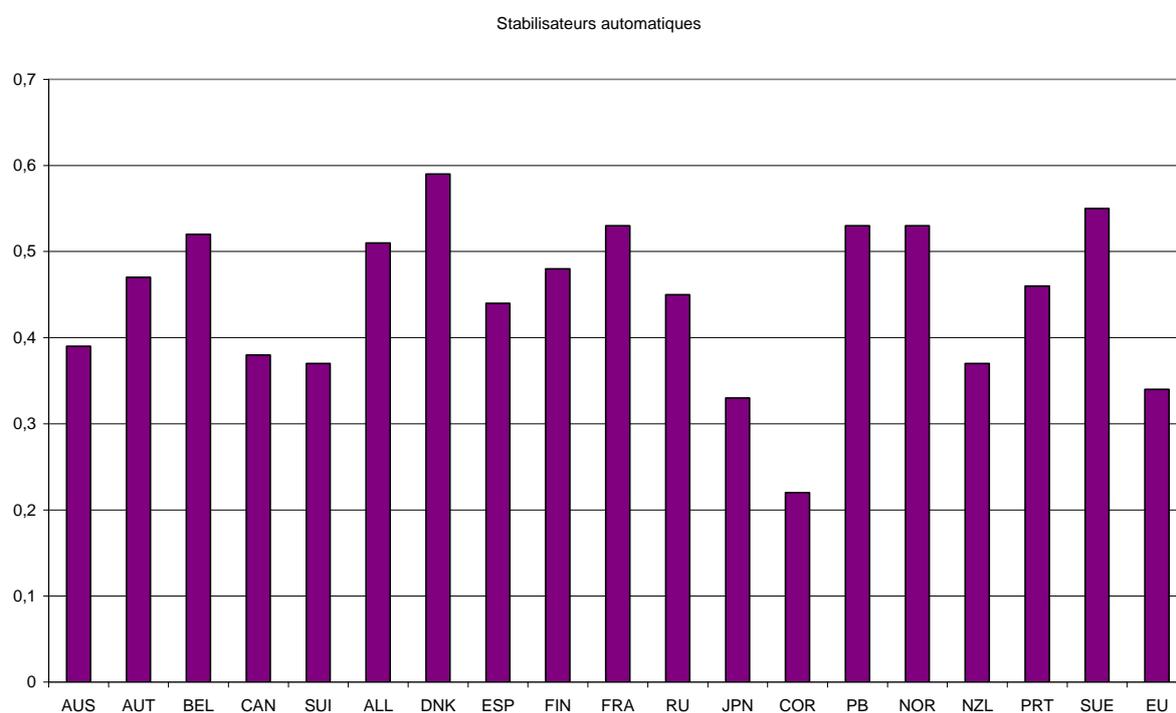
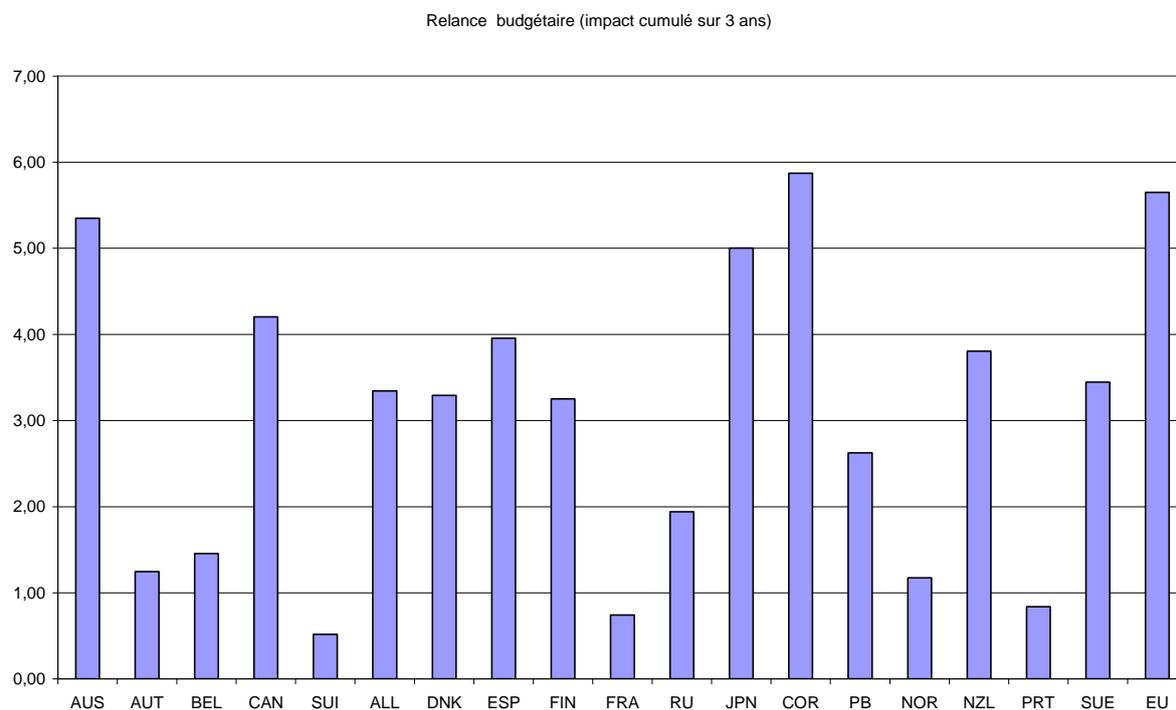
Les politiques de maintien en emploi par la flexibilité interne comportent des avantages indéniables en termes de soutien à la demande et d'employabilité des travailleurs. Outre le fait qu'elles ne peuvent pas être prolongées du fait d'un coût élevé, elles rencontrent deux limites principales. Premièrement, dans la majorité des pays, seuls les salariés en emploi durable y ont accès, ce qui tend à accentuer la segmentation du marché du travail et les inégalités face à la dégradation conjoncturelle (CAS, 2009). Afin de limiter ce type d'effets, il convient d'ouvrir le bénéfice des programmes de chômage partiel aux personnes en emploi temporaire, comme ce qui a été réalisé en Allemagne en 2009 pour les intérimaires (Messenger, 2009). Deuxièmement, elles peuvent constituer un obstacle à des restructurations nécessaires, qui ne seraient que retardées : ceci conduit à préconiser une articulation avec des mesures de formation afin de faciliter la reconversion des salariés concernés à moyen terme.

B- Un retour en grâce des politiques de soutien au revenu ?

En réaction à la crise, les politiques de soutien au revenu apparaissent comme une nécessité. Dans la plupart des pays européens, le niveau et la générosité de la couverture sociale en cas de chômage sont globalement élevés, et garantissent un effet contracyclique, dont on peut estimer qu'il est souvent proche de celui des plans de relance (voire supérieur, cf. graphique 8). Comme le note l'OCDE dans les *Perspectives de l'Emploi 2009*, les pays où les plans de relance sont les plus importants sont aussi ceux où les effets de stabilisation automatique liés à la protection sociale sont les plus faibles (essentiellement des pays non européens, EU, Corée, Japon...), à l'exception des pays nordiques et de l'Allemagne.

⁴ Source : communiqués gouvernement et DARES pour la DPE (le dernier chiffre disponible étant celui de 2006).

Graphique 8- Plans de relance et stabilisateurs automatiques dans les pays de l'OCDE (en% PIB)



Source : OCDE, 2009, adaptation de l'auteur

Pour les stabilisateurs automatiques il s'agit de coefficients résumant la variation automatique de solde budgétaire liée à une variation d'un point de pourcentage de l'écart de production.

Toutefois, un certain nombre de pays sont allés au delà des stabilisateurs automatiques avec des politiques volontaristes d'amélioration de l'indemnisation du chômage, voire d'augmentation des revenus des salariés⁵.

En ce qui concerne l'indemnisation du chômage, les réformes ont joué sur deux leviers. Premièrement, les conditions d'admissibilité à l'assurance chômage ont été étendues afin de mieux couvrir les personnes en emploi temporaire ou à temps partiel (en Finlande, en Estonie, ou en France par exemple). Ce type de disposition a également été adopté aux Etats-Unis ou au Japon. En Suède, les conditions d'adhésion aux fonds d'assurance chômage ont été assouplies.

Deuxièmement, certains pays ont également amélioré la générosité des allocations, par un allongement de la durée de perception ou une augmentation du taux de remplacement par rapport au salaire antérieur. Cette logique a prévalu en particulier dans les pays à faible générosité des allocations chômage avant la crise : la Bulgarie a ainsi augmenté le niveau des allocations chômage de 20%, des augmentations ayant également eu lieu en Estonie, au Portugal, en Lituanie, et en Roumanie, ainsi qu'aux Etats-Unis et au Japon. Mais d'autres ont augmenté temporairement la durée de perception de l'assurance chômage : c'est en particulier le cas de l'Allemagne pour les plus de 55 ans, avec dans ce pays un retour en arrière par rapport aux réformes de 2005 qui avaient durci les conditions en termes de durée des droits.

Par ailleurs, la crise a également relancé le débat sur le salaire minimum, pour lequel les disparités entre pays sont très importantes, que ce soit en termes absolus ou en pourcentage du salaire moyen. Dans ce contexte, certains pays ont décidé des plans graduels d'augmentation de leur salaire minimum. Ainsi, l'Espagne affiche un plan d'augmentation du salaire minimum à horizon 2012, qui prévoit le passage de 624 euros par mois à 800 euros (soit 60 % du salaire moyen). Le Portugal devrait augmenter le salaire minimum de 24% entre 2007 et 2011 pour atteindre 500 euros en 2011. La Roumanie affiche un objectif de 50% du salaire moyen en 2014. De manière plus ponctuelle, la Pologne, la Bulgarie ou encore la Lituanie ont accordé des augmentations de plus de 10% en 2008 (Schulten, 2009).

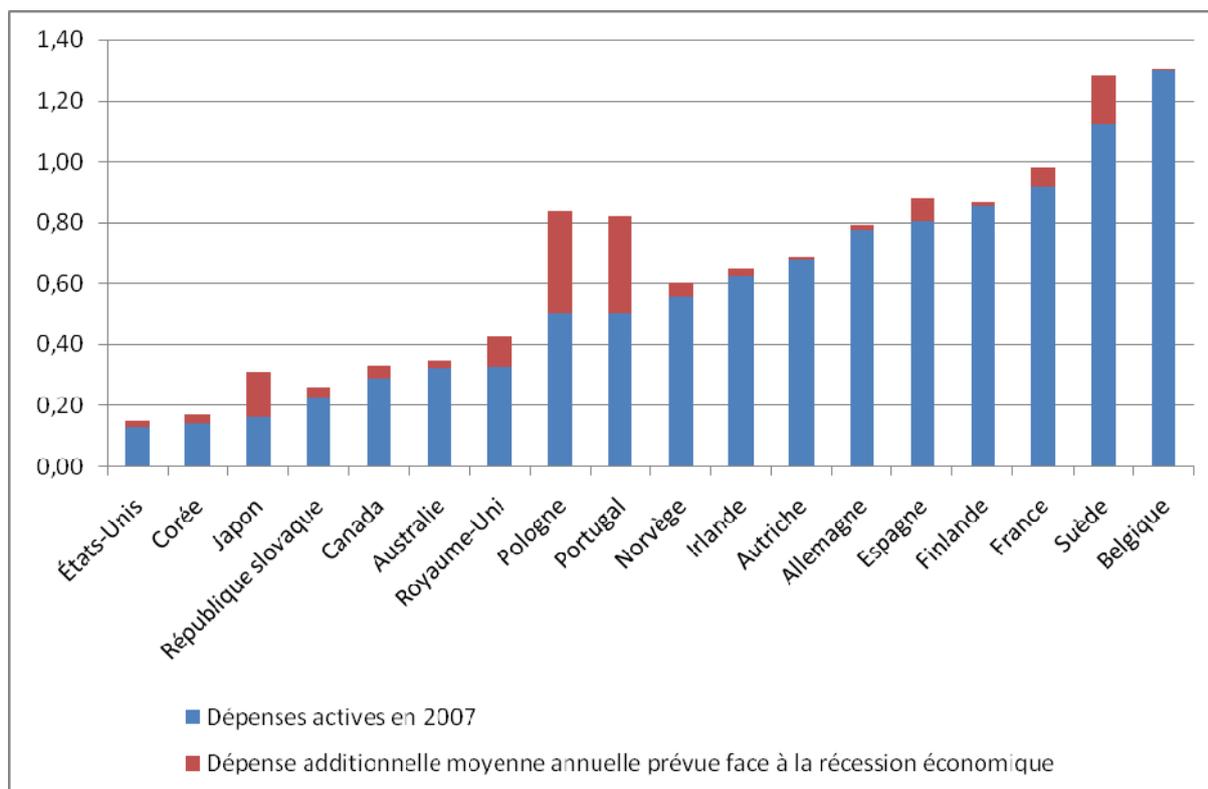
⁵ Nous nous concentrons ici sur les mesures en relation directe avec la situation sur le marché du travail. Des mesures plus larges de lutte contre la pauvreté ont également été adoptées dans certains pays en réaction à la crise (voir Françon, Guergoat-Larivière, 2009).

Ces augmentations se concentrent ainsi dans les pays où le salaire minimum se situe à un niveau relativement faible, et participent donc d'une logique de rattrapage dans le contexte de l'intégration européenne. Toutefois, elles marquent également un changement des priorités affichées en matière d'emploi. En dehors du cas du Royaume-Uni entre 1998 et 2007, les augmentations des salaires minima avaient été limitées en Europe, ou contestées au nom de la concurrence par le coût du travail.

2.2 ...et poursuite des logiques d' « activation »

Le recours aux politiques actives ciblées apparaît limité dans la crise actuelle. Les niveaux de dépenses additionnelles déclarés par les pays de l'OCDE demeurent dans l'ensemble assez faibles, inférieurs à 0,1% du PIB dans une grande majorité de pays. Seuls quelques uns, parmi lesquels la Grèce, la Pologne, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni font état de dépenses supérieures.

Graphique 9-L'effort de dépenses actives en % du PIB



Source : OCDE, 2009, mise en forme de l'auteur

Du point de vue du contenu des mesures, il s'agit très largement de mesures de formation, et de dispositifs de création d'emplois dans le secteur privé, par des subventions ou des baisses de charges (notamment pour les jeunes).

En matière de formation, de nombreux pays ont renforcé le soutien financier accordé à la formation professionnelle (Roumanie, Suède, Autriche) ou assuré son extension aux salariés en emploi temporaire (Allemagne).

Pour soutenir le retour à l'emploi des chômeurs, le Royaume-Uni a mis en place une subvention à l'embauche en 2009, d'un montant de 1000 £, porté à 2500 £ dans le cas où l'embauche s'accompagne d'une formation. Cette mesure concerne les chômeurs inscrits depuis au moins six mois. En Suède, les « Emplois Nouveau Départ », également réservés aux chômeurs inscrits depuis 6 mois appartenant aux groupes les plus éloignés du marché du travail (immigrants, anciens invalides par exemple), ont été renforcés et ouverts aux jeunes entre 20 et 26 ans. Ce dispositif offre une prise en charge des cotisations sociales, qui a été augmentée dans le cas où les bénéficiaires sont des jeunes. En France, le renforcement des contrats aidés annoncé à l'automne 2008 s'est principalement traduit par un effort supplémentaire pour le Contrat Initiative Emploi, jugé prioritaire par le Gouvernement (le Ministère de l'économie annonce 88 500 nouveaux contrats en 2009). Cette priorité accordée au secteur marchand dans les politiques actives de l'emploi contraste avec la pratique de ces politiques depuis le début de la crise des années 1970 (voire depuis les années 1930 en Suède), où les mesures de création d'emploi dans le secteur public ou non marchand ont joué un rôle contracyclique important. Leur utilisation dans la crise actuelle semble plus limitée, y compris dans les pays qui y avaient traditionnellement recours (Suède, Allemagne), en accord avec les critiques dont elles ont pu faire l'objet dans les années 1990 et 2000. En France, les flux d'entrée dans les Contrat d'Accompagnement vers l'Emploi ou les Contrats d'Avenir demeurent inférieurs à leur niveau de 2007. Toutefois, on note quelques initiatives dans des pays habituellement peu enclins à ce type de mesures: au Royaume-Uni le programme de « volontariat » (*work focused volunteering initiative*) devrait concerner 40 000 chômeurs percevant l'allocation de recherche d'emploi (JSA) depuis au moins six mois. Il s'agit d'une mesure peu coûteuse, puisque la participation aux activités ne donne lieu à aucune rémunération additionnelle pour le chômeur, qui conserve par ailleurs ses obligations de recherche d'emploi. L'incitation pour le chômeur est donc uniquement liée à sa motivation soit à l'égard d'activités socialement utile, soit en termes d'effet favorable sur son employabilité future.

Les développements les plus innovants des politiques actives de l'emploi se situent sans doute du côté des mesures d'aides aux restructurations, qui développent une logique de soutien aux transitions professionnelles. En France, le contrat de transition professionnelle (CTP), dont l'extension progressive a été annoncée en janvier 2009, procède de cette logique. Dans les bassins d'emploi concernés, il offre la possibilité aux salariés touchés par des licenciements économiques dans des entreprises de moins de 1000 salariés de suivre un parcours de transition professionnelle comprenant des mesures d'accompagnement, des périodes de formation ou de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics, tout en percevant une allocation de transition professionnelle assez généreuse (égale à 80 % de leur salaire brut moyen perçu au cours des douze mois précédents). Il s'agit d'une mesure antérieure à la crise dans son principe (elle était expérimentée depuis 2006), mais dont le développement a été accéléré en réaction à celle-ci. Les Pays-Bas ont développé des « centres de mobilité », fondés sur un partenariat entre le service public de l'emploi et des intermédiaires privés, afin d'éviter les licenciements. Les employés menacés par le chômage bénéficient d'une aide à la recherche d'emploi, voire de positions temporaires auprès d'un autre employeur (le contrat initial étant maintenu) afin d'éviter le chômage, ainsi que de mesures d'éducation et de formation professionnelle si nécessaire. Cette logique de combinaison entre aide à la mobilité, y compris préventive, et formation se retrouve dans plusieurs pays, et correspond à l'amorce de démarche de sécurisation des parcours professionnels. Cependant, ces dispositifs sont coûteux, et supposent une bonne capacité d'anticipation des besoins en formation des emplois de demain, ce qui est loin d'être facile.

Enfin, les principaux axes des politiques d'activation qui prévalaient avant la crise se poursuivent. Cette logique est particulièrement marquée dans le domaine institutionnel, où la mise en place d'un guichet unique se développe dans de nombreux pays, en dépit de ses difficultés de mise en œuvre dans le contexte de crise. Outre la France, engagée dans la fusion des fonctions d'indemnisation et de placement depuis début 2009, le Royaume-Uni poursuit la logique de regroupement de l'ensemble des bénéficiaires de prestations dans les Jobcentre + (Georges, Grivel, Méda, 2009), tandis que le Danemark fusionne les bureaux pour l'emploi des municipalités avec le SPE (Madsen, 2009). Certains pays poursuivent également le développement de mesures d'incitations financières au travail, comme le Revenu de Solidarité Active en France (généralisé à l'ensemble du territoire en juin 2008 après une phase d'expérimentation dans 30 départements), ou encore le renforcement du dispositif d'impôt négatif en Suède en 2010 (le crédit d'impôt a été introduit en 2007).

2.3. La faiblesse de la coordination européenne face à la crise

L'Union européenne n'a pas de compétence directe en matière de politiques de l'emploi, qui relèvent de la compétence des Etats membres. Néanmoins, elle intervient via trois instruments principaux : des directives sont possibles dans les domaines liés à la libre circulation des travailleurs et au marché commun ; les Fonds Structurels financent des politiques de soutien à la formation ou à l'emploi dans les Régions ; depuis 1997, la SEE définit des objectifs communs (lignes directrices), et promeut l'apprentissage mutuel via des échanges d'informations entre pays sur les politiques nationales. Depuis le début de la crise, la coordination européenne dans le domaine de l'emploi a été très peu visible. La crise a d'abord été traitée comme une crise macroéconomique, relevant à ce titre des plans de relance et de la politique monétaire de la BCE.

Le Conseil Européen du Printemps 2009, ainsi que le Sommet de l'Emploi le 7 mai 2009, ont défini trois priorités :

- Maintien de l'emploi, création d'emploi et promotion de la mobilité ;
- Augmentation des qualifications et meilleur appariement entre offre et demande de travail du point de vue des qualifications ;
- Amélioration de l'accès à l'emploi.

Par rapport au contenu de la Stratégie européenne pour l'Emploi, la principale nouveauté consiste dans l'affichage d'un objectif de « maintien de l'emploi », qui suit les tendances relevées dans notre analyse des politiques nationales.

Les outils affichés dans ce cadre sont très limités. Outre la mention du Plan de relance, il est prévu d'assurer un meilleur soutien au marché du travail par le biais des Fonds structurels et du Fonds d'ajustement à la mondialisation. 19 milliards d'Euros seront consacrés via le FSE pour des mesures d'urgence sur l'emploi. De plus l'accès au FAM sera facilité pour le cofinancement de projets de formation et de placement : le seuil d'éligibilité au fonds est abaissé à 500 licenciés (contre 1000), le taux de financement par l'UE porté à 50% (contre 35%), et la durée du soutien allongée à 24 mois (contre 12 mois). Enfin, une enveloppe budgétaire de 100 milliards d'euros sera consacrée à des crédits aux chômeurs créant leur propre entreprise ou leur propre emploi. Les outils de monitoring et d'apprentissage mutuel de

la Stratégie européenne pour l'emploi devraient également être mobilisés (Commission européenne, 2009).

En dépit de ces mesures, l'échelon européen apparaît pour l'instant en retrait par rapport aux politiques nationales.

Conclusion

En Europe, les tendances de réponse des politiques de l'emploi face à la crise s'inscrivent globalement dans la continuité des réformes antérieures, et en particulier des tendances à l'« activation » des politiques de l'emploi. Malgré tout, les pays ont également recours à des outils de protection de l'emploi et de soutien au revenu qui apparaissent contradictoires avec les recommandations habituellement tirées du paradigme ayant fondé ces réformes. Même si ces mesures sont présentées comme temporaires dans la plupart des pays, les politiques de l'emploi apparaissent malgré tout sous tension, entre des logiques et des paradigmes contradictoires : la logique keynésienne de soutien du revenu n'est pas conciliable avec la théorie néo-classique de l'offre de travail qui sous-tend les politiques d'incitation au travail, et la protection de l'emploi par le partage du travail s'oppose à la vision du marché du travail que proposent les modèles d'appariement ou le modèle WS-PS. Il est probable que ces contradictions s'étendent au-delà des politiques de l'emploi, à l'ensemble des questions de régulation du marché du travail, notamment pour les pays alliant forte hausse du chômage et proportion élevée des contrats temporaires ou haut degré de flexibilité du contrat de travail. D'un point de vue empirique, le principal écueil de ces politiques est la segmentation du marché du travail, les publics les plus fragiles (jeunes, non qualifiés, immigrants etc.) étant à la fois ceux qui bénéficient le moins des mesures de protection et de flexibilité interne, et ceux qui sont les plus soumis aux logiques d'activation.

Du point de vue des « modèles » de politique de l'emploi, la crise modifie quelque peu le diagnostic porté antérieurement sur le succès conjoint des pays libéraux et nordiques, et le prétendu échec des pays continentaux : le cas de l'Allemagne, voire de l'Italie, montre au contraire que les outils traditionnellement utilisés par ces derniers, ainsi que leur degré plus élevé de protection de l'emploi, ont un effet modérateur du choc en temps de crise. Ce résultat

doit bien sûr être confirmé sur un horizon plus long. Pour l'instant, les différents modèles ne semblent pas avoir connu de réforme majeure, et conservent leurs caractéristiques fondamentales. Il faut toutefois relever l'existence de débats très importants dans certains nouveaux pays membres (Pologne, Bulgarie, Roumanie...), sur l'assurance chômage, la protection de l'emploi par le chômage partiel, le salaire minimum...qui semblent les éloigner des tendances néo-libérales qui les ont caractérisés depuis leur intégration dans l'Union européenne. De même l'Espagne connaît un débat important sur le degré souhaitable de (re-)régulation du marché du travail. De ce point de vue, il apparaît particulièrement important de relancer le débat sur les composantes du « modèle social européen », au-delà du concept de « flexicurité » dont la portée opérationnelle se trouve fortement réduite par les évolutions du chômage et les politiques mises en œuvre face à la crise, qui privilégient la flexibilité interne comme outil de sécurisation des trajectoires. La réflexion sur la Stratégie post Lisbonne 2000-2010 offre l'opportunité de relancer les objectifs et les outils de la coordination des politiques de l'emploi en Europe : au-delà des débats sur la nécessité et la nature de l' « emploi vert », il semble nécessaire de mener une réflexion plus ambitieuse sur l' « emploi soutenable » et la qualité de l'emploi des européens.

Tableau 2-Un aperçu des principaux leviers de réaction des politiques de l'emploi⁶

Levier	Pays
Flexibilité de la durée du travail (y compris chômage partiel)	BE-AL-ES-HO-IT-LU-NL-SI-CZ-FR
Réductions de cotisations sociales	BE-ES-FR-HO-PT-SE-SI
Assurance-chômage : extensions de la couverture	FI- FR- PT-EE-SE
Assurance-chômage : augmentations du taux de remplacement et/ou de la durée de perception	ES-PT-LIT-RO-BU-AL
Augmentation salaire minimum	ES-BU-RO-PO-PT-LIT
Mesures ciblées : subventions à l'embauche ou contrats aidés	RU- FR-HU- LT
Mesures ciblées : aides aux salariés dans les secteurs en restructuration	IE-FR-LIT-PB
Mesures ciblées : formation	BU- CZ-DE-GR- FR-FI-IE-LT-PT-RU Ciblées jeunes : IE-FR-PB-PT-RU

Source : OCDE, 2009 ; Commission européenne, 2009 ; Messenger, 2009 ; SPC, 2009

Bibliographie

Bundesagentur für Arbeit (2009), *Der Arbeitsmarkt in Deutschland*, octobre 2009.

Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E. (2009), « Chômage partiel et licenciements économiques », in *Connaissance de l'emploi*, mars, No. 63

CAS (2009), « L'ajustement de l'emploi dans la crise : la flexibilité sans la mobilité ? », *Note de veille* n°156

Commission européenne (2009), *Employment in Europe 2009*, chapitre 1.

EEO (2009a), *European Employment Observatory Quarterly reports: Executive summary*, juin 2009 <http://www.eu-employment-observatory.net/en/documents/>

EEO (2009b), « Measures to respond to the economic crisis announced at the Employment Summit », *EEO Review*. <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EN-EEORevueSpring2009-3.pdf>.

Erhel (2009), *Les politiques de l'emploi*, Puf, coll. « Que sais-je ? ».

⁶ Ce tableau ne peut prétendre à l'exhaustivité compte tenu du caractère limité, à ce jour, des sources disponibles

- Françon B., Guergoat-Larivière M. (2009), « Les modèles sociaux européens dans la tourmente : quel impact de la crise sur la pauvreté », Centre d'Économie de la Sorbonne.
- Georges N., Grivel N., Meda D. (2009), *Case management services for job seekers, International comparisons Netherlands, Sweden, United Kingdom*, Centre d'Études de l'Emploi, Document de travail, n° 115, mars.
- Husson M. (2009), « Le choc de la crise, le poids du chômage », *Chronique internationale de l'IRES*, nov.
- Madsen (2009), *Quarterly report for European Employment Observatory*, juin.
- Messenger J.C. (2009), “Work sharing: a strategy to preserve jobs during the global jobs crisis”, *Travail Policy Brief n°1*, ILO, juin.
- OCDE (2009), *Perspectives de l'Emploi*, chapitre 1.
- SPC (2009), *Updated joint assesment by the SPC and the European Commission of the Social Impact of the Economic Crisis and of policy responses*, SPC/2009/5/9a final, Bruxelles.
- Schulten T. (2009), « Minimum wages in Europe: new debates against the background of economic crisis », *ETUI Policy Brief*, 2.
- The Swedish reform programme for Growth and Jobs-Annual Progress report 2009.*