

OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis

Summary in French

Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009: Faire face à la crise de l'emploi

Résumé en français

- *Les Perspectives de l'emploi de l'OCDE* est le rapport annuel de l'OCDE sur l'état des marchés du travail et de l'emploi dans la zone OCDE.
- L'édition 2009 est largement consacrée aux effets de la crise financière et économique sur le marché du travail.
- Cette édition montre que le taux de chômage a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE, souvent à un rythme sans précédent, et que de nouvelles augmentations sont prévues en 2010.
- Cette édition examine comment les politiques de l'emploi et les politiques sociales peuvent aider au mieux les travailleurs et les ménages à bas revenus à surmonter les turbulences de la crise, et aider les travailleurs pauvres et les individus ayant des problèmes de santé à garder un pied dans le marché du travail.

Éviter que la crise de l'emploi ne pèse durablement sur l'avenir

La crise financière et économique s'est rapidement transformée en une crise de l'emploi...

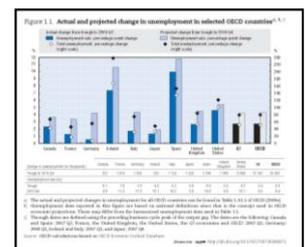
L'économie mondiale traverse actuellement la crise financière et économique la plus grave de ces cinquante dernières années, ce qui n'est pas sans lourdes conséquences pour les travailleurs et leurs familles. À partir du second semestre de 2008, de nombreux pays membres et non membres de l'OCDE ont assisté à une forte baisse de la production, qui a entraîné un recul très marqué de l'emploi et une hausse vertigineuse du chômage. Les pays de l'OCDE sont ainsi confrontés à une crise de l'emploi. Tout comme lors des précédentes récessions économiques de grande ampleur, les catégories déjà défavorisées sur le marché du travail – les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les immigrés, les membres des minorités ethniques et, parmi eux, ceux qui occupent des emplois temporaires ou atypiques – sont les premières victimes des suppressions d'emplois.

... et les perspectives à court terme en matière d'emploi sont peu encourageantes

Les perspectives à court terme concernant la situation économique et celle du marché du travail sont très incertaines. Au moment de la rédaction de ces lignes, des indices de plus en plus nombreux venaient signifier que le pire était peut-être passé et qu'une reprise allait sans doute s'amorcer. Mais s'agissant de l'emploi, ces perspectives sont peu réjouissantes. Selon les dernières prévisions de l'OCDE, la croissance de la production ne redeviendra positive qu'au cours du premier semestre de 2010, et elle restera modérée jusqu'à la fin de l'année. Quoi qu'il en soit, le redressement de l'emploi sera beaucoup plus lent que celui de la production. Par conséquent, le taux de chômage de la zone de l'OCDE devrait continuer à progresser pendant l'année 2010, pour s'approcher de 10 % (57 millions de chômeurs) au second semestre, nouveau record depuis la guerre.

La forte hausse conjoncturelle du chômage risque d'être longue à se résorber, avec des effets négatifs sur le marché du travail et la production potentielle

Graphique 1.1 Évolution réelle et projetée du chômage dans quelques pays de l'OCDE



L'un des principaux risques qui se posent est de voir une grande part de cette forte hausse du chômage prendre un caractère structurel avec le glissement de bon nombre de personnes privées d'emploi vers le chômage de longue durée ou leur sortie de la vie active. Ce phénomène fâcheux s'est produit dans plusieurs pays de l'OCDE au cours des récessions passées, le chômage s'étant alors maintenu durablement au-dessus de son niveau d'avant la crise même après que la production eut retrouvé son potentiel. Dans le meilleur des cas, de nombreuses années ont été nécessaires pour qu'il regagne son niveau initial. Cette situation tient au fait que les employeurs se montrent plus réticents à embaucher des chômeurs de longue durée dont le capital humain a pu se déprécier, ces derniers relâchant alors leurs efforts de recherche d'emploi.

Les pouvoirs publics ont récemment pris des mesures pour parer au risque de voir s'installer un chômage élevé et persistant

Les politiques du marché du travail et les politiques sociales peuvent contribuer de manière déterminante à éviter que la forte hausse du chômage ne porte celui-ci à un niveau durablement élevé, en assurant un retour rapide des chômeurs à l'emploi et en leur permettant d'améliorer leurs compétences de façon à pouvoir occuper des emplois plus productifs lorsque la reprise s'accélérera. La plupart des plans de relance budgétaire récemment adoptés par les pays de l'OCDE en vue de soutenir la demande globale comportent des mesures *supplémentaires* en matière de politique du marché du travail et de politique sociale dont le but est d'atténuer les effets négatifs de la crise sur les travailleurs et les ménages à faible revenu.

Les filets de sécurité sont renforcés,...

La première parade consiste à recourir aux filets de protection sociale (allocations de chômage et aide sociale), qui permettent d'apporter une garantie de revenu indispensable aux personnes ayant perdu leur emploi en période de récession économique. Si l'indemnisation du chômage est automatiquement mise en œuvre pour soutenir le revenu d'une grande part de ces personnes, la population couverte par ce système est peu importante dans certains pays de l'OCDE, surtout dans ceux qui comptent une proportion importante de travailleurs à temps partiel, de travailleurs temporaires et autres travailleurs « atypiques » dans leur population active. Ceux-ci sont en effet souvent moins bien protégés contre le risque de chômage alors qu'ils sont dans bien des cas les premiers à être licenciés. Dans un certain nombre de pays, des efforts ont été faits pour accroître l'effectif des allocataires et, parfois, allonger la durée maximale de versement des indemnités afin d'offrir une protection plus efficace. Toutefois, ces mesures doivent être conçues avec soin afin d'atténuer autant que

Graphique 1.18 Dépenses discrétionnaires au titre des programmes actifs du marché du travail

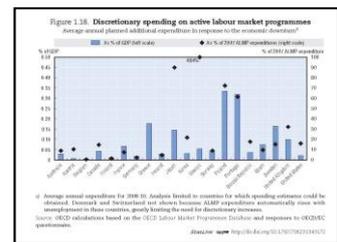


Tableau 1.6. Générosité des allocations de chômage

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Belgium	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Canada	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Denmark	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
France	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Germany	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Greece	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Ireland	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Italy	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Japan	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Spain	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Sweden	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Switzerland	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
United Kingdom	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
United States	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Average	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15

possible les effets négatifs qu'elles pourraient avoir sur les incitations au travail, lesquels peuvent entraîner un allongement de la durée du chômage.

... tout comme sont accrues les dépenses afférentes aux politiques actives du marché du travail, mais davantage d'efforts s'imposent

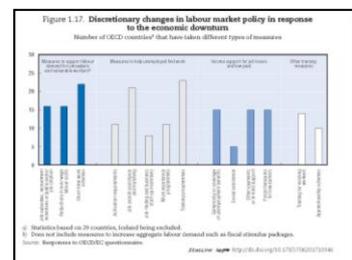
En même temps, les pouvoirs publics se sont efforcés d'augmenter les ressources consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT), dont le but est d'aider les chômeurs à trouver un emploi. Toutefois, lorsque l'on considère le volume global des ressources mises en œuvre dans le cadre des plans de relance budgétaire, ainsi que l'ampleur et le rythme des suppressions d'emplois qu'engendre la crise actuelle, on constate que l'accroissement des dépenses relatives aux PAMT est assez faible dans bien des pays. Il y a là apparemment une occasion manquée. Certes, les tenants d'une hausse des dépenses publiques afférentes aux politiques du marché du travail doivent garder à l'esprit le fait que les finances publiques sont soumises à des contraintes de plus en plus pesantes dans de nombreux pays par suite de l'augmentation effective et prévue de la dette publique, mais ils peuvent justifier leur point de vue en faisant valoir qu'il est possible d'obtenir un bon rapport coût-efficacité. Beaucoup de connaissances ont été accumulées dans ce domaine, notamment au sujet des mesures qui donnent de bons résultats et de celles qui échouent. De plus, cette édition des *Perspectives de l'emploi* attire l'attention sur de nouvelles études de l'OCDE montrant comment la *composition* des dépenses consacrées aux PAMT devrait être modulée en fonction de l'évolution de la conjoncture afin de maximiser l'efficacité de ces dépenses.

Des services efficaces d'aide à la réinsertion peuvent réellement faciliter la lutte contre un chômage élevé et persistant...

L'une des premières priorités est d'offrir des services *efficaces* d'aide au retour à l'emploi à des chômeurs dont l'effectif est en augmentation rapide, ainsi que de veiller à ce que les plus vulnérables d'entre eux ne perdent pas le contact avec le marché du travail pour glisser vers l'inactivité. Beaucoup de pays peuvent s'appuyer sur les progrès réalisés au cours de la dernière décennie dans la mise en œuvre de stratégies d'activation efficaces, reposant sur le principe des obligations mutuelles. Selon ce principe, en échange d'indemnités et de l'accès à des services d'aide à la réinsertion, les chômeurs sont tenus de participer à des activités de recherche d'un emploi ou à des programmes de formation ou d'emploi, sous peine de sanctions portant sur les prestations perçues.

Il importera de mettre à profit les bons résultats ainsi obtenus dans

Graphique 1.17 **Modifications discrétionnaires** **apportées à la politique du** **marché du travail face à la** **récession économique**



le passé et de ne pas abandonner la démarche de l'activation pour la seule raison que les emplois vacants à proposer aux chômeurs sont moins nombreux. Au contraire, cette démarche devra s'adapter à la situation particulière que constitue une crise grave. Il s'avère essentiel de conserver les éléments fondamentaux de l'aide à la recherche d'un emploi durant toute la phase de récession. Même en période de fort ralentissement de l'activité économique, de nombreux emplois sont créés par les entreprises capables de profiter des nouveaux débouchés, et les services de l'emploi peuvent jouer un rôle déterminant en les aidant à pourvoir rapidement ces postes.

... mais il conviendrait de se réorienter dans une certaine mesure vers une approche consistant à privilégier la formation

En même temps, les études de l'OCDE montrent qu'il serait souhaitable de redéployer quelque peu les efforts d'activation et les ressources sur lesquelles ils s'appuient de façon à réduire la place de l'approche consistant à donner la priorité au travail, généralement prépondérante avant la crise, au profit d'une démarche privilégiant la formation pour les personnes très exposées au risque de chômage de longue durée. C'est un choix qui devrait maintenant devenir particulièrement important car la crise économique mondiale entraîne une accélération des ajustements structurels dans les pays de l'OCDE, et les mesures visant à favoriser le développement des compétences et la formation de personnel qualifié peuvent beaucoup aider les travailleurs à se doter des aptitudes requises pour pouvoir occuper les tout nouveaux emplois.

Les mesures destinées à soutenir la demande de main d'œuvre peuvent aussi être utiles si elles sont bien ciblées et temporaires

Avec la récession, l'activité des entreprises a été mise à mal par l'effondrement de la demande et un fort resserrement du crédit, ce qui a entraîné des licenciements massifs. De nombreux pays de l'OCDE ont instauré des aides ou augmenté celles qui existaient déjà en vue d'encourager les entreprises à garder leurs salariés ou à recruter (par exemple, dispositifs de chômage partiel, subventions à l'embauche, réduction des cotisations de sécurité sociale, etc.). À court terme, ces mesures permettent effectivement de soutenir la demande de main-d'œuvre. Mais elles ont souvent souffert d'effets d'aubaine importants dans le passé. Afin que ceux-ci soient aussi faibles que possible, il importe que ces aides soient temporaires et bien ciblées, c'est-à-dire qu'elles visent avant tout les entreprises où la baisse d'activité est seulement passagère, et les salariés particulièrement susceptibles de se retrouver en chômage de longue durée. Si ces

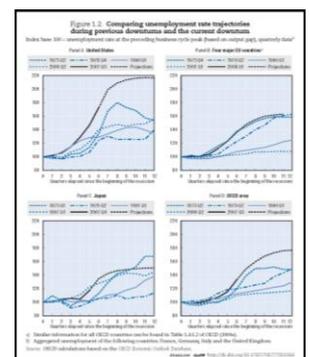
conditions essentielles ne sont pas remplies, il est très probable que ces mesures joueront un rôle moins efficace dans la préservation de l'emploi, et qu'elles deviendront de surcroît un obstacle à la reprise en entravant le nécessaire redéploiement des travailleurs des entreprises en perte de vitesse vers celles qui se développent.

L'édition des *Perspectives de l'emploi* de cette année traite également du processus de la création et de la destruction d'emplois ainsi que de la mobilité des travailleurs et évalue leur impact sur la croissance de la productivité. De plus, les *Perspectives de l'emploi* fournissent une analyse détaillée de la pauvreté au travail et de la manière dont les politiques peuvent promouvoir les incitations au travail des personnes dont le potentiel de revenus salariaux est faible tout en soutenant le niveau de vie de leur famille. L'examen des tendances concernant les bénéficiaires de prestations de maladie et d'invalidité ainsi que l'analyse des politiques permettant de promouvoir la participation au marché du travail des personnes souffrant de problèmes de santé figurent également dans cet ouvrage.

La crise de l'emploi : quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ?

Les gouvernements doivent réagir avec force s'ils veulent limiter les coûts sociaux et économiques de la crise économique actuelle et de la crise de l'emploi qui en découle. Leur première priorité est de veiller à ce que des garanties de ressources adéquates soient mises à la disposition de ceux qui perdent leur emploi et des autres travailleurs qui en ont besoin. À condition que cela ne produise pas d'effet négatif sur les incitations à retrouver un emploi, des prolongations temporaires des allocations de chômage ou la prise en charge de travailleurs hors classification normale peuvent s'avérer souhaitables dans certains pays, comme peut l'être également l'extension judicieuse de prestations liées à l'exercice d'un emploi ou d'aides sociales de dernier ressort. Une seconde priorité consiste à étoffer les programmes actifs du marché du travail efficaces afin de fournir à un plus grand nombre de chercheurs d'emploi l'assistance nécessaire pour un retour à l'emploi et d'atténuer le plus possible la progression du chômage de longue durée. Le noyau dur des aides à la recherche d'emploi doit être maintenu tout au long de la phase de repli économique. On peut toutefois accorder une plus grande attention à la formation, aux aides à l'embauche et à d'autres formes d'initiations pratiques à l'emploi subventionnées afin de s'assurer que les chercheurs d'emploi les moins bien placés ne se coupent pas du marché du travail. Il importe aussi de préserver une offre réelle de main-d'œuvre et donc de résister à la tentation consistant à ouvrir grande la porte aux préretraites et aux pensions d'invalidité.

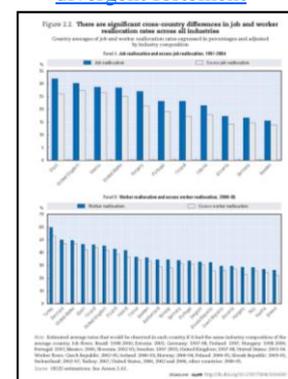
Graphique 1.2
 Comparaison des trajectoires du
 taux de chômage durant les
 précédentes récessions et la
 récession actuelle



Comment les caractéristiques des branches d'activité, des entreprises et des travailleurs façonnent-elles les flux d'emploi et de main-d'œuvre ?

De nouvelles entreprises sont continuellement créées, même pendant des périodes de ralentissement économique, tandis que celles qui existent déjà se développent, se contractent ou disparaissent. Ce processus s'accompagne de la création et de la destruction de nombreux emplois. Des éléments issus de données internationales harmonisées sur les flux bruts d'emploi (c'est-à-dire la création et la destruction d'emplois par les entreprises) et les flux bruts de main-d'œuvre (c'est-à-dire les embauches et les cessations d'emploi) suggèrent que, chaque année, plus de 20 % des emplois, en moyenne, sont créés et/ou détruits dans les pays de l'OCDE, et qu'environ un tiers de tous les travailleurs sont embauchés et/ou se séparent de leur employeur. Cependant les flux d'emplois et de main-d'œuvre sont extrêmement différents selon les pays, les branches d'activité et le type de travailleurs. Dans des pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, les flux bruts d'emplois et de main-d'œuvre sont presque deux fois plus élevés que dans les pays d'Europe continentale. Ce processus de réallocation semble contribuer à l'amélioration de la productivité : dans la plupart des pays, les destructions d'emplois sont plus importantes pour les entreprises plus anciennes et moins efficaces, et les créations d'emploi, pour les entreprises jeunes et plus efficaces.

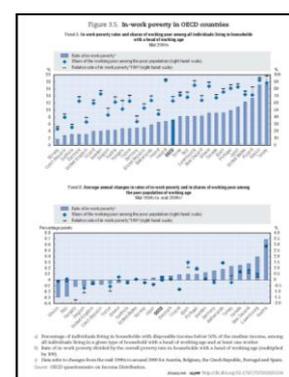
Graphique 2.2
Les taux de réallocation des emplois et de la main-d'œuvre de l'ensemble des branches d'activité divergent fortement



Le travail est-il le meilleur antidote contre la pauvreté ?

L'emploi réduit considérablement le risque de pauvreté, mais ne résout pas tous les problèmes. En moyenne dans la zone OCDE, 7 % des individus vivant dans un ménage au sein duquel au moins une personne travaille sont pauvres. Et si la pauvreté au travail est souvent le fait d'une activité très réduite, liée à un emploi à temps partiel très court, ou à des épisodes d'emploi très brefs au cours de l'année, d'autres facteurs importants interviennent également. En particulier, le risque de pauvreté est beaucoup plus élevé parmi les ménages avec enfants. Lutter contre la pauvreté nécessite par conséquent de mettre en place des mesures ciblées. De fait, les transferts sociaux jouent un rôle majeur, précisément parce qu'ils peuvent être ciblés sur les ménages les plus vulnérables : en moyenne dans la zone OCDE, ils permettent de réduire de près de moitié le taux de pauvreté au travail. Parmi ces transferts, les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi peuvent être particulièrement efficaces, si elles sont bien conçues et s'appuient sur un salaire minimum (légal ou conventionnel) fixé à un niveau modéré. En revanche, dans la mesure où le risque de pauvreté au travail dépend beaucoup moins du taux de salaire horaire que de facteurs tels que la durée du travail ou la composition du ménage, un salaire minimum ne peut constituer à lui seul le principal élément d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté en emploi.

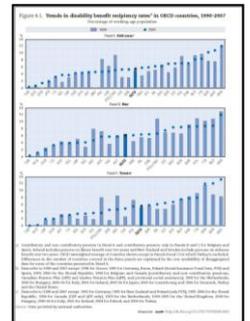
Graphique 3.5
Pauvreté au travail dans les pays de l'OCDE



Accéder (ou ne plus avoir droit) aux prestations d'invalidité: Évaluation du rôle des politiques publiques et des situations individuelles

Le nombre de bénéficiaires de prestations invalidité a augmenté dans de nombreux pays OCDE, notamment parmi les femmes, les jeunes adultes et les personnes souffrant de problème de santé mentale. Et bien que la santé reste un facteur sous-jacent important, d'autres facteurs individuels ou liés aux caractéristiques du marché du travail interviennent également dans le maintien dans l'emploi et l'entrée dans des régimes d'invalidité. Ces variations entre les pays dans les taux de bénéficiaires s'expliquent en partie par des différences de conjoncture économique et de situation du marché du travail, mais surtout par des différences marquées dans les politiques publiques liées à l'invalidité. De fait, de nouveaux indicateurs OCDE des politiques d'invalidité révèlent la grande diversité de ces politiques en termes de générosité et d'insertion dans l'emploi. Par ailleurs, la plupart des pays ont durci l'accès aux prestations au cours de la dernière décennie tout en améliorant les programmes d'insertion professionnelle. Ces développements semblent prometteurs, il apparaît en effet qu'une politique d'invalidité plus généreuse est associée à un plus grand nombre de bénéficiaires tandis que des programmes d'insertion et de réadaptation à l'emploi plus complets vont de pair avec un nombre moins élevé de prestataires.

Graphique 4.1
Tendances des taux de
bénéficiaires de prestations
d'invalidité dans les pays de
l'OCDE



© OCDE 2009

La reproduction de ce résumé est autorisée à condition que la mention OCDE et le titre original de la publication y figurent.

Les résumés multilingues sont des extraits traduits de publications de l'OCDE parues à l'origine en anglais et en français.

Ils sont disponibles gratuitement sur la Librairie en ligne de l'OCDE
www.oecd.org/bookshop/

Pour plus d'informations, contactez le service des Droits et traductions de l'OCDE,
Direction des Relations extérieures et de la communication à l'adresse : rights@oecd.org ou par
télécopieur : +33 (0)1 45 24 99 30

Service Traduction et droits étrangers de l'OCDE (PAC)
2, rue André-Pascal
75116 Paris
France

Consultez notre site Internet : www.oecd.org/rights/

