

L'EMPLOI ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DEPUIS LA CRISE :

UNE APPROCHE INTERNATIONALE

SYNTHESE

I. Les évolutions du chômage et de l'emploi depuis 2008 ont été très contrastées selon les pays et selon les catégories de salariés

La crise qui a démarré en 2007-2008 est la crise la plus profonde depuis celle des années 1930.

1. Les ajustements du chômage et de l'emploi depuis la crise ont été très contrastés selon les pays, sur l'ensemble de la période, mais également durant chacune des phases de la crise

Depuis 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.

Si le chômage a augmenté dans la quasi-totalité des pays (+ 44,1 % en moyenne dans l'OCDE entre les 1^{ers} trimestres 2008 et 2012), les évolutions du chômage ont été très disparates.

Entre le point bas d'avant crise et le début de l'année 2012, le taux de chômage a ainsi diminué de 20,8 % en Allemagne, alors que sa progression dépassait 90 % au Etats-Unis, au Danemark ou en Espagne. Avec une augmentation de 30 %, la progression du taux de chômage a été relativement modérée en France.

Les évolutions du chômage ont également beaucoup varié selon les phases de la crise. La première phase de la crise couvre les années 2008-2009 et a été exceptionnelle par l'ampleur du choc sur l'activité économique mais également par le caractère global de ce choc. La deuxième phase de la crise couvre les années 2010-2011, années de reprise mais également de démarrage d'une crise de la dette dans un certain nombre de pays, essentiellement européens. Alors que certains pays comme les Etats-Unis ou la Suède ont connu à la fois une augmentation forte du chômage lors de la première phase, mais aussi une baisse forte lors de la seconde, d'autres pays comme la France, l'Italie ou la Belgique ont connu des évolutions bien plus modérées du chômage au cours des deux phases. Des pays comme le Danemark, l'Espagne ou l'Irlande ont quant à eux vu leur chômage croître tout au long de la période.

Si ces évolutions très disparates ont modifié la hiérarchie des pays en termes de chômage, elles ne l'ont toutefois pas bouleversée. Parmi les quinze pays de l'OCDE qui affichaient le plus faible taux de chômage fin 2011, seuls trois pays n'étaient pas dans cette situation avant la crise (Allemagne, Chili, Israël). La France a légèrement amélioré sa position relative, passant de la 29^e place avant la crise (sur 34 pays de l'OCDE) à la 26^e place fin 2011.

Si l'on s'intéresse maintenant à l'emploi et non au chômage, les évolutions ont également été très différentes selon les pays. L'Irlande, l'Espagne et la Grèce ont ainsi connu une

diminution de plus de 10 % de leur emploi entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2011, alors que l'Allemagne enregistrait une progression de 2,8 % sur cette période.

2. L'évolution du chômage, remarquable par son ampleur et sa rapidité, est néanmoins souvent restée en-deçà de ce que pouvaient laisser attendre les liens passés entre croissance et emploi

Au regard des crises précédentes, l'augmentation du chômage a eu lieu avec une rapidité inédite depuis le premier choc pétrolier : le pic du chômage a été atteint en neuf trimestres, comme lors du premier choc pétrolier, alors que seize trimestres avaient été nécessaires lors du second choc pétrolier ou de la crise des années 1990.

L'augmentation du chômage dans l'OCDE a été d'une ampleur comparable à celle observée lors du premier choc pétrolier (+50 % entre le point bas et le point haut pour les deux crises), **mais moindre que lors du second choc pétrolier** (+70 %). On notera toutefois qu'une évolution plus forte, 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 points de chômage. Les crises des années 1990 et 2000 constituent alors une meilleure comparaison. De ce point de vue, l'augmentation du chômage a été plus importante lors de la crise de 2008-2009 que lors des crises des années 1990 et 2000.

Les évolutions du chômage et de l'emploi ont toutefois été relativement contenues compte tenu du choc d'activité et au regard des liens passés entre croissance et emploi. Cela est vrai pour la seule crise de violence et d'ampleur comparable, le premier choc pétrolier, mais aussi en référence à l'histoire économique plus récente.

Un tel phénomène de « sous-ajustement »¹ a notamment été observé pour l'Italie, le Royaume-Uni, la France, le Japon et l'Allemagne. En Allemagne, l'emploi a progressé de 0,7 %, alors qu'une diminution de 6,3 % de l'emploi était attendue entre les 1^{ers} trimestres 2008 et 2011². En France, selon l'OFCE, l'emploi a diminué de 1,7 % sur cette période, contre une diminution attendue de 4,2 % sur la même période. Depuis le début de la crise, le « surcroît d'emploi » par rapport à l'évolution attendue en France a été estimé à environ 360 000 au 1^{er} trimestre 2011 par l'OFCE³, à 425 000 au 2^e trimestre 2011 par le CAS et à près de 500 000 au 3^e trimestre 2011 par la DARES. Ces chiffres sont à comparer avec un recul de l'emploi d'environ 500 000 au cours des années 2008 et 2009.

L'ajustement de l'emploi a été particulièrement fort dans les secteurs de l'industrie et de la construction. Alors qu'au sein de l'OCDE, l'emploi ne diminuait « que » de 0,2 %, ces secteurs ont en effet connu des reculs respectifs de 11,9 % et 8 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et

¹ On parle de "sous-ajustement" (respectivement "sur-ajustement") de l'emploi pour désigner une situation dans laquelle la *baisse de l'emploi observée* lors d'une crise est moins forte (respectivement plus forte) que la *baisse de l'emploi attendue*, estimée à partir de modèles économétriques. On parle alors de "sur-ajustement" de l'emploi quand la *baisse de l'emploi observée* est supérieure à la *baisse de l'emploi attendue*. A l'inverse, on parle de sous-ajustement lorsque la *baisse de l'emploi observée* est inférieure à la *baisse de l'emploi attendue*.

² Audition de l'OFCE au COE du 17 janvier 2012.

³ 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).

le 3^e trimestre 2011. L'ajustement du secteur de la construction a pu être massif dans les pays confrontés à un effondrement de leur secteur immobilier : ce secteur a perdu plus de un million d'emplois en Espagne et deux millions aux Etats-Unis sur la période.

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 trois millions d'emplois dans les services entre les 1^{ers} trimestres 2008 et 2011, l'emploi dans ce secteur a augmenté sensiblement en Allemagne et surtout au Royaume-Uni sur la même période.

3. La crise a eu un impact très différencié selon les catégories de salariés

L'ajustement de l'emploi a été très contrasté selon les catégories de main-d'œuvre.

Alors qu'entre le 4^e trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009 l'emploi permanent ne diminuait « que » de 0,6% au sein de la zone OCDE, **l'emploi temporaire** diminuait de 7,7 % sur la même période. L'emploi temporaire est ensuite reparti à la hausse avec la phase de reprise. Il n'avait toutefois pas retrouvé son niveau d'avant crise en 2010 : la part de l'emploi temporaire était de 12 % en 2010, contre 12,3 % en 2007.

Les jeunes et les peu qualifiés, surreprésentés parmi les titulaires de contrats temporaires, ont également connu des pertes d'emplois particulièrement fortes : entre les 2^e trimestres 2007 et 2011, l'emploi a diminué de 13 % pour les jeunes de 12-24 ans et de 14,1 % pour les personnes avec un niveau d'instruction faible en moyenne dans l'Union européenne, alors qu'il ne diminuait que de 0,6 % pour l'ensemble de la population.

Les personnes de niveau d'instruction moyen⁴ et les hommes, souvent surreprésentés dans les secteurs de la construction et de l'industrie, ont connu des pertes d'emploi relativement plus importantes que lors des récessions précédentes

Dans un contexte de montée importante du chômage de longue durée, le risque d'être au chômage pendant plus d'un an s'est également particulièrement accru pour ces catégories d'actifs.

On notera en revanche la progression remarquable de l'emploi des seniors sur la période au regard des expériences passées : le nombre de personnes de 55 à 64 ans en emploi a en effet augmenté de plus de 10 % au sein de l'Union Européenne et aux Etats-Unis entre les 2^e trimestres 2007 et 2011. En France, le nombre de personnes de 55-64 ans en emploi a augmenté de 17,7 % sur la même période.

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. 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. Bien que cet écart soit légèrement reparti à la hausse lors de la seconde phase de la crise, il semblerait que la crise ait accéléré la tendance existante depuis le début des années 2000 au rapprochement des taux de chômage féminin et masculin en Europe.

⁴ 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.

II. Les politiques de l'emploi menées dans les principaux pays industrialisés

Pour faire face à la dégradation de l'activité économique et à ses conséquences sur le marché du travail, d'importantes mesures conjoncturelles ont été prises au plus fort de la crise, notamment dans le cadre des plans de relance de l'activité et de soutien au pouvoir d'achat. Les programmes de relance des pays caractérisés par la faiblesse de leurs stabilisateurs automatiques (Etats-Unis) ou disposant de marges de manœuvre budgétaires au moment du déclenchement de la crise (Australie, Canada) représentaient plus de 4 % de leur PIB en 2008. Au contraire, un certain nombre de pays, comme la France, la Norvège et l'Italie, disposant de stabilisateurs automatiques puissants les ont laissé jouer et ont mis en œuvre des plans de relance plus limités (moins de 2 % du PIB).

Les plans de relance comportaient pour la plupart des mesures relevant des politiques de l'emploi. Ce sont à la fois des politiques actives⁵ et passives⁶ du marché du travail qui ont été mobilisées par l'ensemble des pays.

1. La plupart des Etats ont, au moins temporairement, renforcé les dispositifs existants ou pris de nouvelles mesures dans le cadre des politiques de l'emploi

Les dépenses pour l'emploi ont augmenté lors de la première phase de la crise : en 2009, les pays de l'OCDE consacraient en moyenne 1,7 % de leur PIB aux dépenses pour l'emploi, contre 1,2 % en 2007. Les dépenses actives sont passées de 0,5 % à 0,6 % du PIB sur la même période.

Les mesures de politiques de l'emploi mobilisées par les Etats pendant la crise peuvent être distinguées selon cinq grandes catégories : les mesures de soutien au revenu, de maintien en emploi, de soutien à la demande de main-d'œuvre et d'aide au retour à l'emploi.

➤ **Mesure de soutien au revenu, le renforcement des dispositifs d'indemnisation du chômage a joué un rôle important durant la première phase de la crise dans la plupart des pays.** Plusieurs pays ont en effet assoupli les critères d'affiliation à l'assurance chômage afin d'étendre la population couverte (France, Portugal, Italie), tandis que d'autres allongeaient la durée de perception des prestations (France, Etats-Unis, Allemagne) ou encore revalorisaient le montant des indemnités afin de maintenir le revenu des personnes ayant perdu un emploi (Italie, Belgique). Ces évolutions ont été maintenues dans certains pays dans le cadre d'évolutions structurelles pérennes (l'abaissement du seuil d'activité en France s'inscrit ainsi dans le cadre de la mise en place d'une « filière unique ») ou de poursuite volontaire d'une politique de relance (Etats-Unis). A l'inverse, d'autres pays les ont remis en cause dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires, lors de la seconde phase

⁵ 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.

⁶ 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.

de la crise (Danemark, Portugal). On notera le cas de l'Irlande qui, face à des difficultés budgétaires précoces, a resserré les conditions d'accès à l'assurance chômage dès 2008.

➤ **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 (Allemagne, Belgique, Italie, Japon). Pour augmenter le taux de participation aux programmes de chômage partiel, de nombreux pays ont d'ailleurs assoupli les conditions en limitant l'accès (Allemagne, Italie, Portugal) ou réduit le coût de participation pour les entreprises (Allemagne). La générosité de ces dispositifs a également été accrue par certains pays qui ont allongé la durée maximale de participation (Allemagne, France) ou augmenté le montant des indemnités de chômage partiel (France, Belgique). Son impact ne doit toutefois pas être surestimé, notamment au regard du rôle joué par d'autres dispositifs de flexibilité interne, notamment en Allemagne où la mobilisation des comptes épargnes-temps, des heures supplémentaires ou encore des clauses de réduction de temps de travail dans le cadre de conventions collectives ont joué un rôle très important.

➤ **Des mesures de soutien à la demande de main-d'œuvre** (réductions de cotisations sociales, subventions à l'embauche, créations d'emplois publics, contrats aidés) ont également été mobilisées par de nombreux pays, le plus souvent orientées vers le secteur marchand et ciblées sur les populations les plus défavorisées, notamment les jeunes (Espagne, Suède, Portugal) ou les petites entreprises (Portugal, France). Conséquence de la critique dont elles ont fait l'objet dans les années 1990 et 2000, les créations d'emploi non marchand ont joué un rôle contra-cyclique moindre que lors des crises précédentes.

➤ **Concernant l'aide au retour à l'emploi**, des mesures ont été prises dans la plupart des pays pour renforcer la capacité des services de l'emploi à accompagner les demandeurs d'emploi dès la première phase de la crise. Des pays ont pris des mesures pour renforcer les effectifs des SPE (Allemagne, France, Royaume-Uni) mais aussi pour renforcer les programmes d'accompagnement et de formation de groupes particuliers de chômeurs. Dans le cadre de ces programmes, certains pays ont renforcé parallèlement les droits et devoirs de groupes particuliers de chômeurs, notamment les jeunes en introduisant des « garanties à un emploi, un stage ou une formation » pour les jeunes, associées à un renforcement des obligations de ces mêmes jeunes (Royaume-Uni et Danemark). Ces évolutions ont souvent été approfondies lors de la seconde phase de la crise.

Dans un contexte de récession forte accélérant les mouvements de restructurations, la France avec les dispositifs CTP et CRP, mais aussi les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche, ont mis en place ou renforcé des dispositifs de soutien aux transitions professionnelles.

2. Certains Etats ont entrepris des réformes structurelles

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, elle s'est aussi accompagnée de réformes structurelles.

On peut distinguer, d'une part, les réformes structurelles qui relèvent de la rationalisation du service public de l'emploi avec la réorganisation du service public (Irlande, France), la simplification des dispositifs de politiques de l'emploi (Royaume-Uni, Irlande) ou des mesures de décentralisation (Danemark), ou plus rarement de recentralisation (Suède); **de celles qui relèvent de l'activation des politiques de l'emploi** avec

l'approfondissement ou la mise en place de dispositifs d'incitation financière (Portugal, Belgique). Cette activation s'est parfois accompagnée d'un **renforcement du contrôle de la recherche d'emploi** (Royaume-Uni, Irlande).

D'autre part, d'importantes réformes structurelles du marché du travail ont été mises en œuvre dans plusieurs pays du sud de l'Europe (Italie, Espagne, Portugal), et dans une moindre mesure au Royaume-Uni, dans un contexte de dégradation importante du marché du travail et des finances publiques. Adoptées ou en cours d'adoption au début de l'année 2012, ces réformes 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. Ces réformes comportent également des volets augmentant les droits des salariés, qu'il s'agisse de l'assurance chômage, jusqu'ici peu développée en Italie, ou des droits à la formation (Portugal, Italie, Espagne).

3. Chronologie

Si l'on s'intéresse à la chronologie des mesures prises dans les différents pays, deux ou trois grandes phases dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre le chômage durant la crise peuvent être dégagées. On peut en effet distinguer globalement une première phase « de relance » avec le renforcement des moyens budgétaires des politiques de l'emploi et des dispositifs existants, voire de création de nouveaux dispositifs ; d'une seconde phase « de rigueur », avec des politiques de l'emploi moins volontaristes, voire de réduction d'un certain nombre de dispositifs dans un contexte de crise des finances publiques en Europe. Une troisième phase de « réformes structurelles », distincte de la phase de « rigueur », existerait enfin, au moins pour certains pays, avec des réformes du marché du travail.

La distinction de deux ou trois phases, pertinente dans beaucoup de pays européens s'agissant des dépenses publiques dans leur ensemble, doit toutefois être très largement nuancée s'agissant des dépenses de politique d'emploi ou de lutte contre le chômage au sens large.

S'agissant de la première « phase de relance », les politiques menées ont souvent dépassé le seul champ des politiques conjoncturelles contra-cycliques. De nombreuses mesures d'aide au retour à l'emploi prises dès la première phase s'inscrivent ainsi dans le cadre d'une logique « préexistante » d'activation ou de renforcement du contrôle de la recherche d'emploi. Par ailleurs, certains pays échappent totalement à cette grille de lecture avec une phase de rigueur débutant presque immédiatement, du fait d'une crise des finances publiques précoce (Irlande et Grèce). Certains pays ont également démarré un processus de réforme structurelle du marché du travail de manière assez précoce, notamment le Portugal où une réforme du marché du travail a été négociée avec les partenaires sociaux dès juin 2008.

S'agissant de la seconde phase de la crise, il semble que les politiques de maîtrise des déficits publics n'ont pas affecté de manière sensible les politiques de l'emploi. Tout d'abord, le niveau des dépenses ne semble globalement pas avoir été réduit : selon des enquêtes déclaratives menées auprès des pays de l'OCDE, peu de pays prévoyaient en 2010 et en 2011 de diminuer les ressources consacrées aux politiques du marché du travail, notamment aux politiques actives. Si des exemples de coupes budgétaires dans des programmes de politiques actives de l'emploi existent, elles sont assez rares. Par ailleurs, dans

certaines des pays mettant en œuvre des politiques de rigueur de grande ampleur, on constate que de nouvelles mesures de politique de l'emploi ont malgré tout continué à être mises en place concomitamment (Espagne, Irlande). Enfin, dans les pays mettant en œuvre, souvent parallèlement à des mesures de rigueur, des réformes structurelles du marché du travail, de nouvelles dépenses ont été affectées au renforcement des droits des salariés (assurance chômage en Italie par exemple).

III. Comment expliquer ces résultats si différents des pays industrialisés en matière de chômage et d'emploi ?

L'analyse des « performances » relatives des différents pays se limite le plus souvent à la comparaison de l'évolution des taux de chômage depuis le début de la crise.

C'est important pour apprécier la capacité du pays à traverser une crise de très grande ampleur, mais c'est insuffisant. En effet, la progression du taux de chômage ne dit rien sur le niveau de départ, pas plus que sur le « point d'arrivée », et notamment sur la position relative du pays par rapport à la moyenne.

Pour être complet, il faudrait pouvoir également apprécier la capacité de rebond : quels pays pourront le mieux redémarrer, en termes de création d'emplois et de diminution du taux de chômage, une fois la crise passée ? Bien entendu, cette appréciation est purement qualitative et suppose d'analyser, tant les raisons qui expliquent les performances comparées des différents pays pendant la crise que la situation actuelle du marché du travail dans chacun d'entre eux.

1. Quels pays ont le mieux traversé la crise ?

Une classification des pays en fonction de l'évolution de leur taux de chômage pendant la crise et du niveau de ce taux début 2012 permet de distinguer plusieurs profils :

- **des pays dont le niveau de chômage comme l'évolution durant la crise sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE** : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Japon, Finlande, Norvège...
- **des pays dont le niveau de chômage comme l'évolution durant la crise sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE**. Il s'agit essentiellement de l'Espagne, de l'Estonie, de la Grèce et de l'Irlande ; mais également dans une moindre mesure du Portugal, de la Slovaquie, de la Slovénie et des Etats-Unis.
- **des pays dont le taux de chômage a moins augmenté que la moyenne mais dont le niveau est néanmoins supérieur à la moyenne** : France, Pologne, Turquie.
- **enfin des pays dont le niveau de chômage reste inférieur début 2012 à la moyenne de l'OCDE alors que l'augmentation du chômage pendant la crise a été plus forte que la moyenne** : Danemark, Islande, Pays-Bas, République Tchèque.

Cette classification ne doit pas masquer que beaucoup de pays appartenant à des groupes différents ont en réalité des situations plus proches que certains pays d'un même groupe. Par ailleurs, elle ne suffit pas à apprécier les évolutions plus qualitatives du marché du travail, non reflétées par le taux de chômage. S'agissant par exemple de l'Allemagne, pays le plus performant au regard de l'évolution du chômage pendant la crise, la réduction du chômage

depuis le milieu des années 2000 s'est accompagnée d'une précarité plus marquée sur le marché du travail.

2. Les facteurs explicatifs

a) Premier facteur explicatif, le lien croissance-emploi n'explique cependant pas toutes les différences

Le premier facteur explicatif de ces différences réside dans l'ampleur des chocs d'activité subis, très diverse selon les pays : -9 % de croissance cumulée en Grèce sur l'ensemble de la crise contre +15,6 % en Pologne.

Ces écarts n'expliquent cependant qu'une partie du différentiel d'évolution du chômage, notamment durant la première phase de la crise (T1 2008-T1 2010). **Lors de cette première phase, hormis pour les pays les plus durement touchés en terme de croissance, qui sont également ceux dans lesquels le chômage a le plus augmenté, on ne constate pas de lien fort entre ampleur du choc d'activité et ampleur de la hausse du chômage.** Les pays les plus durement touchés sont majoritairement des pays ayant connu un choc sectoriel fort sur une branche centrale de l'économie : construction en Espagne et aux Etats-Unis, secteur bancaire en Irlande et en Islande.

La relation entre l'évolution de la croissance et celle du chômage semble plus forte durant la seconde phase de la crise (T4 2009-T1 2012). Il est probable que le retour, passé le choc exceptionnel de la première phase de la crise, à des variations plus modérées de la croissance et du chômage ait rétabli le lien entre les deux variables ou encore que la nature, sectorielle ou non, du choc subi lors de la première phase de la crise ait eu des effets très différents en termes de chômage pour une même croissance cumulée. Les politiques de maintien en emploi et les stratégies de rétention de main-d'œuvre des entreprises, davantage mobilisées lors de la première phase de la crise et développées de manière très inégale selon les pays, ont contribué à la déconnexion entre croissance et chômage.

b) L'évolution de la population active et les facteurs statistiques de comptabilisation du chômage constituent également des facteurs d'explication

Une part des différences d'augmentation du chômage s'explique par l'évolution de la population active. L'Allemagne et le Japon ont connu sur la période de la crise une diminution de leur population en âge de travailler, tandis qu'elle augmentait en France, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni.

La crise a par ailleurs provoqué dans certains pays un mouvement de retrait du marché du travail (effet de flexion) entraînant une baisse des taux d'activité. C'est le cas des Etats-Unis, de l'Italie et du Royaume-Uni. Le taux d'activité a au contraire augmenté durant la crise en Allemagne, en Espagne et en France, porté par les femmes et les travailleurs seniors. En Allemagne, cette hausse des taux d'activité a été plus que compensée par la diminution de la population en âge de travailler. Aux Etats-Unis, à l'inverse, la hausse de la population en âge de travailler a été plus que compensée par la baisse des taux d'activité. Les pays qui, comme la France, ont connu une hausse à la fois de la population en âge de travailler et du taux d'activité, devaient créer plus d'emplois que les autres pour stabiliser le chômage sur la période.

Compte tenu de ces effets de population active, mais également en raison de facteurs purement statistiques de comptabilisation du chômage, les évolutions de l'emploi sont de meilleurs indicateurs de la résistance du marché du travail que celles du chômage. Alors qu'il n'y a pas de différence notable pendant la première phase de la crise, on observe lors de la seconde phase que le lien croissance-emploi est plus fort que le lien croissance-chômage. Les pays dans lesquels la population active a diminué (Allemagne, Etats-Unis, Japon) sont alors moins performants en termes d'emploi relativement aux chocs d'activité subis qu'ils ne le sont en termes de chômage. **Qu'il s'agisse d'emploi ou de chômage, la France fait légèrement mieux que la moyenne dans la seconde phase de la crise relativement à l'évolution de la croissance.**

c) L'analyse par grands « modèles » se révèle en revanche peu pertinente

La comparaison des évolutions du chômage et de l'emploi pendant la crise a modifié la perception de l'efficacité des différents modèles sociaux : **le modèle continental (Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas) est sorti renforcé de la crise tandis que le modèle nordique est sorti affaibli, en raison essentiellement de la forte augmentation du chômage au Danemark (+ 140 % sur l'ensemble de la crise).** Cependant, la pertinence d'une approche par les modèles sociaux pour expliquer les différences entre pays pendant la crise comporte de nombreuses limites.

En premier lieu, **au sein d'un même modèle les pays n'ont pas résisté de la même façon à la crise** (voir Irlande vs. Royaume-Uni, Italie vs. Grèce, Danemark vs. Norvège) et ne présentent pas nécessairement de grandes homogénéités s'agissant des institutions du marché du travail et notamment de l'organisation du dialogue social.

Les modalités d'ajustement de l'emploi ne semblent pas non plus avoir été influencées par l'appartenance à un certain modèle social. Ainsi, les pays relevant du modèle libéral (Etats-Unis, Royaume-Uni, Irlande), supposés recourir massivement à la flexibilité externe, ont fortement mobilisé des outils de flexibilité interne. A l'inverse, la Belgique, qui est identifiée au modèle continental (et donc censée recourir davantage à la flexibilité interne), compte parmi les pays où le volume moyen d'heures travaillées a le moins diminué entre 2007 et 2009 (-0,6 %).

Enfin, l'efficacité des différents modèles ne doit pas être appréciée au vu des seules évolutions de la crise : en dépit de la forte augmentation du chômage au Danemark, il reste à un niveau raisonnable et la mobilité sur le marché du travail n'est pas remise en cause. A l'inverse, la résistance du chômage en Allemagne a pour contrepartie une certaine précarisation. **Les modèles devraient de plus être évalués sur l'ensemble du cycle (crise + reprise).** Or les pays les plus flexibles (libéraux et nordiques) sont supposés connaître des reprises plus riches en emploi.

d) Les modalités d'ajustement de l'emploi (flexibilité interne vs. flexibilité externe) participent également de l'explication des différences

Les modalités d'ajustement de l'emploi participent également de l'explication des différences de réaction des marchés du travail à la crise : selon que les entreprises s'ajustent à la chute de l'activité par la baisse du volume d'emplois (flexibilité externe), ou par la baisse des heures travaillées et/ou des salaires (flexibilité interne), l'évolution de l'emploi global n'est évidemment pas la même.

La plupart des pays ont recouru dans des proportions différentes aux deux modalités d'ajustement. **La durée moyenne du travail a diminué dans la quasi-totalité des pays entre 2007 et 2009.** Elle a augmenté en Espagne et en Grèce et n'a que peu diminué en France. Cette diminution peut passer par des dispositifs de maintien en emploi (chômage partiel, accords compétitivité-emploi), par la hausse du temps partiel et la diminution des heures supplémentaires, ou s'opérer directement par la baisse du temps de travail dans les pays les plus flexibles (Etats-Unis, Royaume-Uni). La baisse des salaires a été plus rare. Elle est passée essentiellement par la baisse des salaires variables et la modération des salaires nominaux entraînant dans certains cas une baisse des salaires réels (Royaume-Uni). Les salaires nominaux ont cependant chuté au Japon.

L'ajustement par l'emploi a été dominant en Espagne et au Danemark, tandis que la flexibilité interne a été fortement utilisée en Allemagne, en Autriche, en Italie et au Japon. Le recours plus marqué à l'un ou l'autre des modes d'ajustement s'explique par l'existence et le financement public de politiques de maintien en emploi, par la flexibilité du marché du travail et notamment le coût associé aux licenciements et l'importance de l'emploi temporaire et la volonté des entreprises de préserver les qualifications.

e) **Ce qui s'est passé avant crise doit absolument être pris en compte**

La résistance plus ou moins forte des marchés du travail durant la crise ne peut se comprendre en dehors des évolutions structurelles et du contexte économique d'avant-crise.

Les réformes menées dans certains pays dans les années précédant la crise ont permis de renforcer la résistance du marché du travail et l'efficacité des politiques de l'emploi. C'est le cas en Allemagne des lois Hartz qui ont accru l'offre de travail et modernisé les méthodes du service public de l'emploi et des mesures tendant à accroître la compétitivité des entreprises allemandes. C'est également le cas de la loi Biagi en Italie qui a flexibilisé le marché du travail. Ces réformes ont cependant eu des effets plus contrastés sur la nature des emplois. Le Royaume-Uni a quant à lui réformé en profondeur l'organisation de son service public de l'emploi, dans le sens d'une plus grande réactivité.

Au-delà des réformes structurelles, **la rétention de main-d'œuvre a été plus forte dans les pays dont les marchés du travail étaient en tension** (Allemagne, Japon, Italie notamment) ou dont les entreprises avaient peu embauché durant la phase de croissance précédente (comme en Allemagne, à l'inverse du Danemark).

Enfin, les pays dans lesquels la situation financière des entreprises était bonne avant la crise ont pu avoir davantage recours à la flexibilité interne (Allemagne, Autriche, Irlande, Italie). En effet, même dans les pays où des dispositifs publics de maintien en emploi ont été mis en œuvre, une part du financement de la rétention de main-d'œuvre est restée à la charge des entreprises. Les entreprises qui bénéficiaient avant la crise de marges financières importantes étaient les plus à même d'assumer le poids financier d'une stratégie de rétention de main-d'œuvre.

3. Perspectives

Les « performances » observées à ce jour doivent être interprétées avec prudence. **Non seulement, les ajustements de l'emploi ne sont pas nécessairement achevés dans tous les**

pays, mais surtout, la résistance des marchés du travail pendant la crise dépend aussi de la force du rebond au moment de la reprise.

a) Les évolutions de l'emploi dépendront naturellement du niveau de la croissance

Au-delà des implications à long terme de ces différentes hypothèses, les évolutions de l'emploi à venir restent fortement conditionnées à celles de la croissance. Or les prévisions pour la France et la zone euro sont à ce jour assez sombres au moins jusqu'à la fin 2012. Les dernières prévisions de l'OCDE annoncent pour 2012 une croissance de 1,6 % dans l'OCDE, de -0,1 % dans la zone euro et de 0,6 % en France. En 2013, la croissance resterait très modérée : 0,9 % pour la zone euro et 1,2 % en France, contre 2,2 % pour l'ensemble de l'OCDE.

b) Les différents modes d'ajustement n'ont pas les mêmes implications sur les évolutions de l'emploi et de la croissance

Les différents modes d'ajustement n'ont pas les mêmes implications sur le rebond de l'emploi ni sur la croissance à plus long terme. Lorsque les entreprises s'ajustent par la flexibilité externe, en comparaison avec une stratégie de rétention de main-d'œuvre, leurs marges sont davantage préservées en sortie de crise et elles ont de forts besoins d'embauche, en revanche ces embauches ont un coût élevé et les entreprises ne peuvent répondre immédiatement à l'augmentation de la demande. S'agissant de la croissance à plus long terme, la flexibilité externe a l'intérêt de ne pas retarder d'éventuelles restructurations mais elle incite moins les entreprises à investir dans la formation de leurs salariés.

c) L'ajustement n'est peut-être pas terminé dans certains pays : incertitudes sur la productivité

Dans beaucoup de pays, la chute de l'emploi a été moins importante qu'attendu (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni...), tandis qu'elle a été plus importante que prévu en Espagne et aux Etats-Unis. **Les pays dans lesquels l'emploi s'est sous-ajusté ont logiquement connu une baisse de la productivité. Il est ainsi probable que la baisse de l'emploi ne soit pas encore achevée dans ces pays** et qu'elle se poursuive jusqu'à ce que les entreprises rattrapent leur retard de productivité. Une autre hypothèse serait cependant qu'une rupture plus durable s'est produite pendant la crise dans la tendance de productivité, ou a été accélérée par la crise. La première hypothèse aurait pour implication une reprise faible en emplois, tandis que la seconde signifierait une baisse durable de la productivité. Il est à noter toutefois que ces deux hypothèses ne sont pas exclusives.

S'agissant de la France, on observait à la mi-2011 que la productivité n'avait pas retrouvé sa tendance d'avant-crise. Deux possibilités doivent alors être envisagées :

- Soit la reprise qui a eu lieu à compter de la fin 2009 a été trop rapide au regard de la faible croissance pour permettre aux entreprises de combler la baisse de productivité subie en 2008-2009. Dans ce cas les entreprises devraient logiquement poursuivre les destructions d'emploi pour retrouver leur productivité d'avant-crise.
- Soit des changements structurels ont durablement affaibli la productivité, avec à court terme un effet bénéfique sur l'emploi. A plus long terme cependant, cela limiterait la croissance potentielle et donc l'emploi.