

**Réunion de l'OCDE au niveau ministériel
sur l'emploi et le travail**

Faire face à la crise de l'emploi

**Les réponses des politiques sociales
et de l'emploi**



***Réunion de l'OCDE au niveau ministériel
sur l'emploi et le travail***

**FAIRE FACE À LA CRISE DE L'EMPLOI
Les réponses des politiques sociales et de l'emploi**

Paris, 28-29 septembre 2009

Questions à examiner



Table des matières

Thème 1. La crise de l'emploi : quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi	7
Questions	8
Thème 2. Maintenir la politique d'activation pendant la crise	10
Questions	11
Thème 3. Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail	12
Questions	13

Graphiques

Graphique 1. Plusieurs pays de l'OCDE ont connu un accroissement rapide du chômage au cours du ralentissement conjoncturel	14
Graphique 2. Les récessions très fortes entraînent des augmentations brusques et persistantes du chômage qui ne retourne pas complètement à son niveau d'origine après la reprise	15
Graphique 3. Les dépenses actives et passives des programmes du marché du travail varient significativement parmi les pays de l'OCDE	17
Graphique 4. Le risque de chômage chez les jeunes est beaucoup plus élevé que chez les adultes, 2008	17

Encadrés

FORUM : Comment les politiques de l'emploi et les politiques sociales peuvent-elles aider au mieux les travailleurs face à la crise ?.....	6
DÉJEUNER DE TRAVAIL : Au-delà de la crise : quelles perspectives la transition vers une économie à faible carbone offre-t-elle en termes d'emploi ?	9

QUESTIONS A EXAMINER

L'économie mondiale a traversé une grave crise financière et économique au cours de l'année passée, qui s'est rapidement traduite par d'importantes pertes d'emplois et une forte augmentation du chômage. La plupart des gouvernements ont introduit un large éventail de mesures destinées à rétablir un climat de confiance sur les marchés et à limiter l'impact de la crise sur l'activité et l'emploi. De fait, un nombre croissant de signes positifs laissent penser que la reprise pourrait bientôt s'amorcer, même si elle restera probablement encore timide pour les quelques temps à venir et si le chômage continuera sans doute de progresser en 2010. De plus, l'expérience des récessions passées suggère qu'il faudra peut-être plusieurs années avant que la forte hausse du chômage ne se résorbe, même si la reprise s'accélère. Face à un chômage élevé et potentiellement persistant, les politiques sociales et de l'emploi sont confrontées à des défis majeurs.

Le premier défi est de garantir un filet de sécurité approprié à un nombre croissant de chômeurs. Des pressions se font également sentir au niveau de l'offre de services pour l'emploi, qui doivent répondre efficacement à un nombre accru de demandeurs d'emploi et s'assurer que les plus vulnérables d'entre eux restent en contact avec le marché du travail et ne dérivent pas vers l'inactivité. De nombreux pays peuvent s'appuyer sur les progrès réalisés au cours de la dernière décennie dans la mise en œuvre de stratégies d'activation/obligations mutuelles efficaces. Le deuxième défi est d'adapter ces stratégies au contexte actuel, dans lequel les offres d'emplois ont beaucoup diminué alors que le nombre de demandeurs d'emploi a très largement progressé.

En temps de crise, et la récession actuelle ne fait pas exception, les jeunes sont une catégorie particulièrement menacée. Un troisième défi est de s'assurer que les jeunes entrants et ceux qui ont déjà rencontré des difficultés à trouver un emploi ne s'éloignent pas du monde du travail afin d'éviter que la crise n'ait sur eux des effets prolongés. Parallèlement, il serait bon de poursuivre les efforts engagés récemment pour encourager l'activité des travailleurs âgés et des personnes souffrant de problèmes de santé en ciblant les programmes actifs du marché du travail sur ces groupes afin de les aider à maintenir le lien avec le monde du travail.

Les ministres sont invités à débattre de ces questions sous les trois thèmes suivants : *i*) La crise de l'emploi : quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ? ; *ii*) Maintenir la politique d'activation pendant la crise ; *iii*) Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail. Le **déjeuner de travail** sera l'occasion de réfléchir à l'après-crise et aux perspectives qu'offre la transition vers une économie à faible émission de carbone en termes d'emploi. Enfin, le rôle de la politique du travail et de la politique sociale dans le contexte plus large de la réponse à la crise sera débattu dans le cadre du **Forum** qui précédera la réunion ministérielle et qui réunira, outre les ministres, des représentants des partenaires sociaux, des milieux universitaires et de la société civile. Chacun des thèmes de la réunion ministérielle s'appuie sur un document de référence¹. La présente note propose quelques questions pour orienter le débat entre les ministres.

-
1. Voir DELSA/ELSA/MIN(2009)3, DELSA/ELSA/MIN(2009)4 et DELSA/ELSA/MIN(2009)5. L'édition 2009 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* contient des analyses complémentaires devant également servir de toile de fond aux discussions qui auront lieu lors de la réunion ministérielle.

FORUM

Comment les politiques sociales et de l'emploi peuvent-elles aider au mieux les travailleurs à faire face à la crise ?

En réponse à la plus grave crise économique depuis 50 ans, la plupart des pays membres de l'OCDE et des autres pays du monde ont adopté des mesures sans précédent pour soutenir le système financier et relancer la demande globale. Ces mesures aident, directement ou indirectement, à préserver les emplois existants et facilitent les créations d'emplois dans les activités en expansion. Mais le chômage progresse rapidement, et il est urgent d'apporter un soutien aux nombreuses personnes qui ont perdu leur emploi et qui ont à la fois besoin d'un soutien financier et d'une aide pour retrouver un emploi.

Ce n'est pas la première fois que les politiques sociales et de l'emploi sont mises à rude épreuve, et dans de nombreux pays qui ont déjà connu des crises économiques, on a une bonne idée de ce qui marche et de ce qui ne marche pas. Mais la récession actuelle lance de nouveaux défis aux programmes sociaux et politiques du marché du travail. En particulier, le chômage a augmenté très rapidement dans de nombreux pays et les dernières projections de l'OCDE prévoient pour l'année à venir, la poursuite de cette hausse. D'autre part, le passé nous a appris que le chômage ne reflue que progressivement lorsque l'économie redémarre et qu'il y a un risque réel de voir une situation de chômage, à l'origine temporaire, se prolonger durablement, si des efforts importants ne sont pas déployés pour assurer aux chômeurs un retour rapide vers l'emploi.

Les programmes comprennent des ressources supplémentaires pour les politiques sociales et de l'emploi afin de parer aux conséquences sociales du ralentissement économique. Le montant de ces fonds varie beaucoup d'un pays à l'autre, selon l'ampleur de la crise de l'emploi, les ressources déjà disponibles et les contraintes budgétaires, entre autres facteurs. Mais comparé à l'accroissement du chômage, en termes de rythme comme de volume, l'effort consenti en faveur des programmes du marché du travail est généralement assez limité dans un grand nombre de pays de l'OCDE.

De nombreux pays ont accru les ressources des services publics de l'emploi, mais il est souvent difficile de maintenir l'efficacité de ces services lorsque le nombre de demandeurs d'emploi augmente rapidement, car il faut du temps pour recruter et former des conseillers compétents. Dans ce contexte, une coopération étroite entre les agences de l'emploi publiques et privées pourrait permettre de répondre plus efficacement aux besoins des demandeurs d'emploi. Dans les pays où la couverture de l'assurance chômage, et parfois aussi la durée d'indemnisation, étaient jugées insuffisantes, des efforts ont été faits pour renforcer le filet de sécurité en cas de perte d'emploi. Pour être efficaces, ces mesures doivent être assorties de dispositions imposant aux bénéficiaires une recherche d'emploi active afin qu'ils ne deviennent pas dépendants des prestations. Plusieurs pays ont aussi adopté ou étoffé des mesures moins conventionnelles, ou qui étaient un peu tombées en disgrâce depuis quelques années, comme les soutiens massifs à la demande de main-d'œuvre (subventions à la réduction du temps de travail et allègements généralisés des charges sociales, par exemple) ou même les dispositifs de création d'emplois dans le secteur public conçus comme une assistance temporaire pour les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer.

L'expérience des décennies passées fait aussi apparaître que dans un certain nombre de pays de l'OCDE un dialogue constructif entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux a largement contribué à faire avancer des réformes décisives et à produire de bons résultats sur le marché du travail. De ce point de vue, la crise ne facilite pas les choses : la pression du chômage augmente rapidement et les gouvernements doivent agir vite et faire des choix difficiles, mais le maintien du dialogue social, là où il correspond à la pratique nationale, peut aider à identifier les réponses les plus appropriées et à associer autant que possible les principaux intervenants à leur mise en œuvre.

Questions

- *Les instruments habituels de la politique de l'emploi – c'est-à-dire essentiellement l'indemnisation du chômage couplée à des mesures prônant un retour rapide à l'emploi via l'activation des chômeurs – sont-ils suffisants pour répondre à la crise ? Ces instruments doivent-ils être renforcés ou complétés par d'autres initiatives, éventuellement moins conventionnelles (création d'emplois dans le secteur public et/ou soutien de la demande de main-d'œuvre) ?*
- *Que faire pour minimiser le risque de voir la forte hausse actuelle du chômage se transformer en une situation persistante pendant la reprise et au-delà ?*
- *Comment le dialogue avec les partenaires sociaux et d'autres acteurs peut-il faciliter l'élaboration et l'application des politiques de l'emploi et des politiques sociales les plus appropriées pour aider les travailleurs face à la crise ?*

Thème 1 : La crise de l'emploi : quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi

Avec la montée en puissance de la crise financière et économique, les conditions sur le marché du travail se sont rapidement détériorées dans un nombre croissant de pays de l'OCDE et de pays non membres. Depuis décembre 2007, environ 15 millions de travailleurs sont venus grossir les rangs des chômeurs dans la zone OCDE (graphique 1), suite aux baisses de production, aux fermetures d'usines et aux licenciements par milliers qui ont eu lieu dans le secteur des entreprises [voir aussi DELSA/ELSA/MIN(2009)5]. Comme lors des grandes récessions précédentes, les groupes les plus touchés par ces suppressions d'emploi sont ceux dont la situation sur le marché du travail était déjà relativement précaire – les jeunes, les moins qualifiés, les travailleurs immigrés ou issus de minorités ethniques, et notamment, ceux qui occupaient des emplois temporaires ou atypiques.

Certains indicateurs récents semblent conforter l'idée que le pire est passé et qu'une reprise pourrait s'annoncer. Si cela se confirmait, ce serait une excellente nouvelle. Toutefois, nombre de turbulences subsistent, et la reprise restera probablement timide pour les quelques temps à venir. De plus, l'expérience des grandes crises du passé suggère que la reprise de l'emploi ne suivra pas immédiatement celle de la production. En conséquence, le taux de chômage continuera sans doute de progresser en 2010 dans la zone OCDE. Il pourrait même s'approcher de 10 % (soit 57 millions de chômeurs) si la reprise tardait à venir. Les récessions précédentes suggèrent qu'enrailler cette montée rapide du chômage pourrait prendre plusieurs années (graphique 2).

La plupart des gouvernements ont répondu à la crise en prenant des mesures énergiques sur le plan macroéconomique, comprenant parfois de très vastes plans de relance budgétaire, en complément du rôle joué par les stabilisateurs automatiques². Des ressources supplémentaires ont également été affectées aux politiques de l'emploi et aux politiques sociales pour atténuer les effets de la crise sur les travailleurs et les familles à faible revenu.

Un certain nombre de pays de l'OCDE ont octroyé des subventions aux entreprises, ou augmenté celles qui existaient déjà, pour les encourager à conserver leurs salariés ou à embaucher (mécanismes de chômage partiel, aides à l'embauche, réduction des cotisations de sécurité sociale, etc.). A court terme, ces subventions peuvent permettre d'éviter certains licenciements et encourager de nouvelles embauches. Néanmoins, l'expérience passée suggère que si elles restent trop longtemps en place, ces mesures perdent de leur efficacité, et peuvent faire obstacle à la reprise en perturbant le mouvement de réallocation des emplois entre les entreprises en mauvaise santé et celles dont l'activité croît.

Les gouvernements ont aussi été confrontés à l'urgente nécessité de mettre en place des mesures apportant un soutien adéquat au revenu des travailleurs qui ont perdu leur emploi pendant la crise. Bien que les allocations de chômage viennent automatiquement soutenir les revenus des personnes victimes de suppression d'emploi, ces allocations ont une couverture limitée dans certains pays de l'OCDE, notamment lorsque les emplois à temps partiel, les emplois temporaires ou d'autres formes de contrats atypiques représentent une part importante de l'emploi total. Les personnes qui occupaient ce type d'emplois ont souvent été premières à se retrouver au chômage alors qu'elles bénéficiaient de droits plus limités aux indemnités de chômage. Un certain nombre de pays ont fait des efforts pour étendre la

- 2 . Les pays ayant mis en place les plans de relance budgétaire les plus importants sont en général les pays dans lesquels les stabilisateurs automatiques ne jouent qu'un rôle limité, ce qui suggère que, dans une très large mesure, ces deux formes de relance budgétaire sont substituables. Les stabilisateurs automatiques jouent en général un rôle plus important dans les pays d'Europe du Nord et dans les pays où les dépenses sociales publiques, et notamment les allocations de chômage et les autres allocations destinées à la protection sociale, sont relativement généreuses, et où les recettes fiscales sont plus cycliques.

couverture et, dans certains cas, allonger la durée maximale de ces indemnités afin de renforcer la protection sociale des travailleurs. Mais ces mesures doivent être soigneusement conçues de façon à réduire au minimum les effets indésirables qu'elles peuvent avoir sur les incitations au travail et la hausse du chômage structurel qui pourrait s'ensuivre une fois la reprise économique engagée.

Les ressources consacrées aux programmes actifs du marché du travail (PAMT) – tels que l'aide à la recherche d'emploi, les formations et diverses incitations à l'emploi –, programmes destinés à aider les demandeurs d'emploi à trouver du travail, ont également augmenté dans de nombreux pays. C'est une différence notable par rapport à ce qui a pu être observé lors des précédentes récessions dans certains pays, où les dépenses affectées aux programmes actifs avaient assez peu progressé. Toutefois, ces dépenses restent relativement modestes dans de nombreux pays, en comparaison avec l'ampleur de la hausse du chômage enregistrée au cours de la crise actuelle, et les gouvernements sont confrontés à des choix difficiles quant à la meilleure réponse à apporter aux différentes demandes émanant du marché du travail.

De façon plus générale, la récession en cours et ses effets sur le marché du travail soulèvent de nouvelles questions quant à l'orientation globale des politiques de l'emploi et leur coordination avec les politiques macroéconomiques et structurelles sur d'autres marchés, comme souligné dans la *Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (2006). Parmi les quatre principaux piliers de la *Stratégie pour l'emploi*³, le rôle qu'une politique macroéconomique contra-cyclique peut jouer pour amortir l'impact de chocs négatifs de demande sur l'emploi mériterait probablement de recevoir une plus grande attention. De même, certaines des recommandations de la *Stratégie pour l'emploi* portant sur les politiques structurelles pourraient être revues. Par exemple, bien que les réformes engagées sur le marché des biens et services aient indéniablement participé de la baisse du chômage et élargi les opportunités d'emploi de certains groupes sous-représentés, tels que les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés, ces réformes ont souvent été associées à une montée rapide des inégalités salariales et à un accroissement des disparités en termes de conditions de travail, de sécurité de l'emploi et de perspectives d'évolution professionnelle pour les travailleurs. La crise actuelle amplifie ces disparités, et ceux qui occupent les emplois les plus précaires et les moins bien rémunérés sont souvent les premiers touchés par l'augmentation rapide du chômage.

Questions

- *Les ministres pensent-ils qu'il est nécessaire d'augmenter encore les ressources consacrées aux politiques de l'emploi et aux politiques sociales, afin de renforcer l'efficacité de l'aide apportée au nombre croissant de chômeurs et à leur famille ?*
- *Quels sont les types de mesure pour l'emploi les plus efficaces dans le contexte actuel ?*
- *Comment ajuster les mesures temporaires pour l'emploi et la protection sociale, introduites pendant la crise, lorsque la reprise sera engagée mais que le chômage sera probablement encore élevé ?*

-
3. La *Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (2006) comprend quatre grands piliers que tous les pays sont invités à établir avec solidité, tout en disposant pour chacun d'eux d'une certaine marge de manœuvre quant au choix des politiques à mettre en œuvre pour parvenir aux résultats souhaités, compte tenu des interactions entre les différentes mesures ainsi que de la situation et des objectifs du pays. Les quatre piliers sont les suivants : a) adopter des politiques macroéconomiques appropriées ; b) lever les obstacles à l'activité et à la recherche d'emploi ; c) supprimer les éléments susceptibles d'entraver la demande de main-d'œuvre sur les marchés du travail et des produits ; et d) faciliter le développement des qualifications et des compétences.

DÉJEUNER DE TRAVAIL

Au-delà de la crise : quelles perspectives la transition vers une économie à faible carbone offre-t-elle en termes d'emploi ?

Nombreux sont les plans de relance budgétaire adoptés par les pays de l'OCDE pour stimuler la croissance qui prévoient des investissements considérables dans des projets liés à l'environnement : production d'énergie renouvelable, rénovation du parc immobilier public, développement des transports publics, amélioration des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement, etc. Ces initiatives vont directement et indirectement contribuer à créer des emplois, ce que certaines d'entre elles revendiquent expressément. C'est ainsi que le gouvernement coréen, en lançant son plan de relance économique intitulé « New Deal vert », compte créer près d'un million d'emplois sur les quatre prochaines années dans les technologies vertes et dans l'industrie. Aux États-Unis, le Recovery and Reinvestment Act met lui aussi l'accent sur les projets énergétiques et le développement des énergies renouvelables et prévoit des subventions pour des programmes de formation dans ce domaine. Dans une perspective à plus long terme, au Japon, on estime que l'emploi dans les industries environnementales devrait doubler au cours des 20 prochaines années, tandis que le Royaume-Uni a de son côté adopté une stratégie pour une industrie à faible émission de carbone dont l'objectif est notamment d'accroître de façon permanente la part des emplois liés à l'environnement.

Les nouvelles mesures incluses dans les plans de relance, ainsi que les stratégies à plus long terme en faveur d'une économie à faible carbone, auront sans aucun doute de profondes répercussions sur la situation de l'emploi et du marché du travail. Dans certains cas, elles créeront des emplois – par exemple pour la fabrication des dispositifs antipollution qui viendront équiper les installations de production existantes. Dans d'autres, elles remplaceront ceux qui existent – par exemple si elles substituent des carburants renouvelables aux carburants fossiles – et, à plus long terme, elles détruiront aussi des emplois qui ne seront pas remplacés directement. Mais, surtout, un grand nombre d'emplois existants s'en trouveront transformés et redéfinis dans la mesure où les qualifications, les méthodes de travail et les profils devront s'adapter aux besoins de technologies plus compatibles avec l'environnement. De façon plus générale, la transition vers une économie à faible carbone exigera vraisemblablement de nouvelles qualifications et de nouvelles compétences, ainsi qu'une plus grande mobilité professionnelle et sectorielle de la main-d'œuvre, qui deviendront de nouveaux enjeux pour le système d'enseignement et de formation et pour les politiques de l'emploi. En d'autres termes, les politiques d'éducation et d'emploi peuvent grandement contribuer à promouvoir un environnement écologiquement viable.

Questions

- *Parmi les mesures envisagées pour favoriser une croissance verte, quelles sont celles susceptibles d'avoir le plus d'impact sur l'emploi à court et à moyen terme ?*
- *Y a-t-il des mesures relevant de la politique du travail – en dehors de celles que propose la Réévaluation de la stratégie pour l'emploi – qui seraient particulièrement indiquées pour faciliter la transition vers une économie à faible carbone ?*

Thème 2 : Maintenir la politique d'activation pendant la crise

L'une des principales réformes mises en œuvre par les pays de l'OCDE dans le domaine de l'emploi au cours des dix dernières années a été l'adoption de stratégies d'activation, ou d'obligations mutuelles. En contrepartie du versement d'allocations et de l'offre de services de reclassement efficaces, ces stratégies exigent des bénéficiaires une recherche active d'emploi ou la participation à des programmes de formation ou d'emploi, et leur application effective repose sur la menace de sanctions portant sur les allocations. Elles ont permis de réduire le nombre de chômeurs indemnisés en facilitant leur réinsertion sur le marché du travail [cf. DELSA/ELSA/MIN(2009)4].

Si certaines de ces stratégies ont été adoptées précisément pour lutter contre un chômage élevé et persistant, reste que les succès remportés récemment en termes de mobilisation des chômeurs l'ont été, en partie, dans un contexte de croissance économique et de demande de main-d'œuvre relativement soutenues. Dans une telle situation, caractérisée par l'abondance des emplois disponibles, il est fort probable qu'un accompagnement bien conçu de la recherche d'emploi associé à la menace de sanctions pesant sur les droits aux allocations constituait une formule idéale pour favoriser la réintégration rapide de nombreux chômeurs indemnisés dans des emplois non aidés. Mais dans le contexte actuel, caractérisé par un nombre de chômeurs en augmentation rapide et une demande de travail anormalement faible, les stratégies d'activation sont mises à rude épreuve. Car si de nombreux pays étendent les programmes actifs du marché du travail pour venir en aide à un plus grand nombre de demandeurs d'emploi, il n'en est pas moins nécessaire d'adapter les procédures d'activation pour donner à chacun le soutien dont il a besoin.

La configuration optimale des mesures d'activation durant la récession économique dépendra de la situation particulière du marché du travail dans chaque pays, ainsi que de l'orientation générale des politiques de l'emploi et des moyens administratifs disponibles pour développer les activités (voir les dépenses publiques consacrées aux programmes du marché du travail au graphique 3), mais plusieurs options stratégiques communes peuvent être dégagées. Globalement, il est nécessaire d'accroître les ressources consacrées aux services de l'emploi publics ou privés sous contrat, afin que les services de reclassement proposés restent en adéquation avec un nombre de demandeurs d'emploi en croissance rapide. De fait, un certain nombre de pays ont augmenté les effectifs de leurs services publics de l'emploi (SPE), ou intensifié leur recours à des agences privées offrant des services de reclassement afin d'augmenter la capacité et de maintenir l'efficacité des services d'activation.

L'éventail des services devrait être revu en fonction de l'efficacité relative des différents types de mesure dans le contexte de la récession. Bien qu'il soit essentiel de maintenir les principales aides à la recherche d'emploi durant la crise, il faudrait peut-être insister un peu plus sur la formation, en particulier pour les demandeurs d'emploi difficiles à placer. Présentement, investir dans le capital humain peut être particulièrement important, car la crise économique globale accélère les changements structurels et les mesures de formation et d'apprentissage peuvent jouer un rôle crucial en dotant les travailleurs des compétences requises pour satisfaire aux besoins des nouveaux emplois.

Néanmoins, il y a de bonnes raisons d'être circonspect quant à la rapidité avec laquelle on peut augmenter le nombre de formations offertes sans compromettre la qualité des prestations. Des programmes de formation utiles doivent avoir un contenu qui répond aux besoins du marché du travail local et être sanctionnés par un diplôme ou une

qualification appréciés des employeurs. Un recours accru aux organismes du secteur privé est une possibilité pour surmonter ces éventuels problèmes de capacité, à condition toutefois de bien contrôler la qualité et la pertinence des formations financées avec les deniers de l'État. De même, les dispositifs de création d'emplois dans le secteur public, ciblés sur les demandeurs d'emploi les plus difficiles à reclasser, pourraient être utiles pour compléter temporairement les systèmes d'activation durant la récession, tout particulièrement dans le cas d'une crise sévère et prolongée. Naturellement, il faudrait pouvoir y mettre fin rapidement dès la confirmation de la reprise.

La récession économique en cours et les efforts qui l'accompagnent pour aider les nombreux demandeurs d'emploi pourraient aussi être l'occasion d'investir dans une stratégie d'activation plus générale et plus efficace qui renforcerait les liens entre allocations, recherche d'emploi et participation à des mesures actives. La mise en place d'une telle stratégie prendrait sans doute du temps, impliquant un certain nombre de changements institutionnels touchant le fonctionnement du SPE, ses relations avec l'État et avec les collectivités locales, et la coordination avec les gestionnaires des prestations ou des prestataires privés. Mais il serait particulièrement souhaitable de faire cet effort maintenant, de façon à aider efficacement tous ceux qui ont perdu leur emploi pendant la récession. Cela réduirait également le risque de voir se reproduire un phénomène auquel on a assisté lors des graves crises précédentes, à savoir une forte montée du chômage conjoncturel qui finit par se transformer en chômage structurel du fait de l'accumulation d'une masse de chômeurs de longue durée, restant inactifs et déconnectés du marché du travail même après le retour de l'économie sur une trajectoire de reprise. Dans cette perspective, un défi majeur est de maintenir les mesures d'activation mises en place récemment en direction de certains groupes en grande difficulté sur le marché du travail, en particulier les travailleurs âgés peu qualifiés et les personnes souffrant de problèmes de santé qui sont capables et désireuses de travailler.

Questions

- *Comment maintenir les principaux éléments du régime d'activation pendant la récession ?*
- *Faut-il recourir aux dispositifs de création d'emplois dans le secteur public afin de soutenir les régimes d'activation pour les chômeurs les plus difficiles à placer ? Le cas échéant, comment améliorer l'efficacité de ces dispositifs ?*
- *Dans quelle mesure les agences privées peuvent-elles compléter utilement le travail du service public de l'emploi en matière de formation et de reclassement ?*

Thème 3 : Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail

Même en temps normal, le taux de chômage des jeunes est deux à trois fois plus élevé que celui des adultes dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 4). Et la profonde récession actuelle accentue les difficultés d'insertion dans le monde du travail d'un nombre croissant de jeunes. La transition de l'école à la vie active devient particulièrement délicate pour les nouveaux venus sur le marché du travail, qui se retrouvent aujourd'hui en compétition avec un nombre croissant de demandeurs d'emploi pour un nombre restreint de postes vacants. Et même pour les jeunes déjà présents sur le marché du travail, mais qui occupent des emplois temporaires, les perspectives sont moroses : ils tendent à être les premiers à perdre leur emploi et peuvent avoir le plus grand mal à en trouver un autre. Plus préoccupant encore, les jeunes peu qualifiés qui rencontraient déjà de nombreuses barrières à l'emploi avant même que la crise ne débute, font aujourd'hui face à un risque important d'inactivité, voir d'exclusion [voir DELSA/ELSA/MIN(2009)5].

A court terme, un défi majeur pour les pouvoirs publics est de veiller à ce que les jeunes restent en contact avec le marché du travail. A cet effet, il importe de s'assurer que les jeunes, sortis de l'école et qui ont des difficultés à trouver un emploi, puissent avoir accès à des programmes actifs du marché du travail (PAMT) adaptés à leur situation. Mais dans de nombreux pays, seuls les bénéficiaires d'allocations de chômage ont accès aux PAMT, ce qui place les nombreux jeunes qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à ces prestations dans une situation particulièrement délicate. Et bien que de nombreux pays aient étendu la couverture des allocations de chômage aux jeunes qui ont encore peu contribué au système, ouvrir l'accès aux programmes d'aide à la recherche d'emploi, de formation ou autres mesures similaires, à ceux qui restent inéligibles, réduirait le risque de voir ces derniers se déconnecter du monde du travail. De même, il importe de veiller à ce que les apprentis qui ont perdu leur emploi puissent terminer leur formation.

La crise peut également être l'occasion d'adopter des politiques bénéfiques à court terme mais aussi à long terme pour l'emploi des jeunes. En premier lieu, beaucoup de pays doivent encore faire des efforts pour qu'aucun jeune n'arrive plus sur le marché du travail sans aucune qualification reconnue et valorisée. Le système éducatif doit s'intéresser tout spécialement au sort des jeunes qui abandonnent prématurément leurs études, et qu'il faut s'efforcer de retenir ou de réintégrer pour qu'ils puissent obtenir au moins un diplôme du 2^e cycle du secondaire ou équivalent, de préférence avec une formation en emploi. Le cumul emploi-études peut faciliter l'entrée sur le marché du travail et les politiques peuvent jouer un rôle important pour encourager les stages en entreprise durant la formation initiale et le développement des horaires de travail flexibles.

La crise économique est peut-être aussi un bon moment pour revoir certaines politiques et certains dispositifs institutionnels qui, en renforçant le dualisme du marché du travail, pénalisent les jeunes. La réduction du coût à l'embauche des jeunes peu qualifiés est une première question importante. La moitié des pays qui ont un salaire minimum légal disposent d'un salaire minoré applicable à certains groupes d'âge pour faciliter l'accès à l'emploi des jeunes peu qualifiés. D'autres pays ont sensiblement réduit les cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires, y compris pour les jeunes. Une troisième solution adoptée par plusieurs pays consiste à proposer des contrats d'apprentissage rémunérés en dessous du salaire minimum en contrepartie de l'obligation, pour l'employeur, d'assurer une formation aux jeunes peu qualifiés. Faciliter la transition

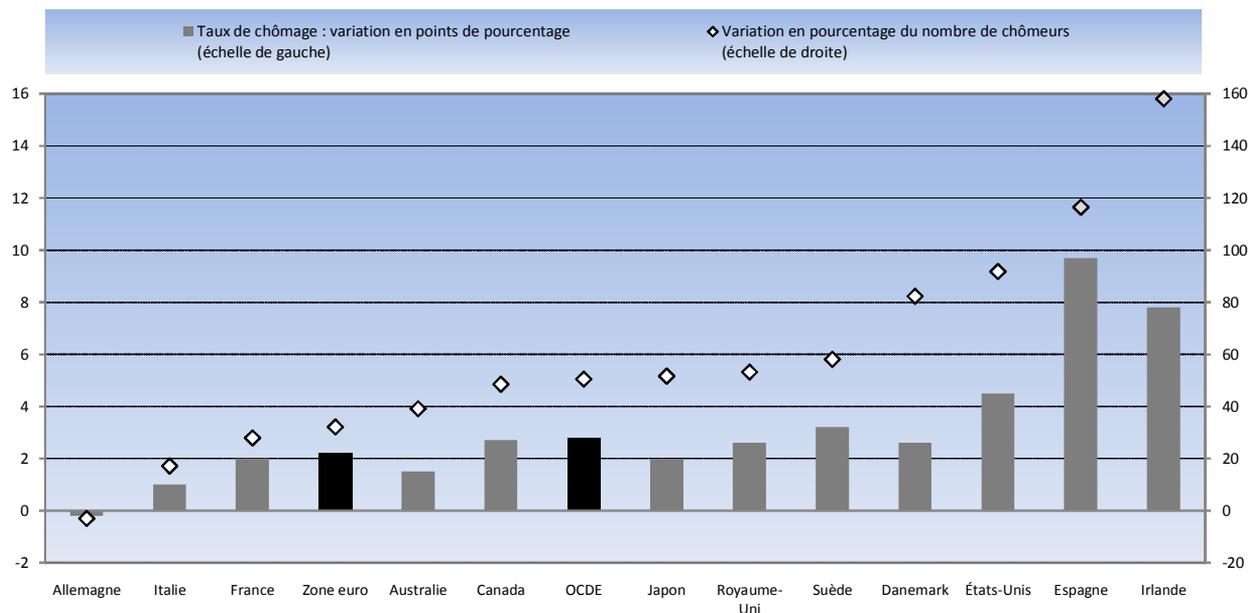
d'un premier emploi de courte durée vers un emploi plus stable et mieux rémunéré est un autre défi. Cela implique de réduire le dualisme du marché du travail, entretenu par une réglementation stricte des emplois à durée indéterminée à laquelle sont associées des dispositions plus souples pour les emplois temporaires. Pour les jeunes, l'emploi temporaire ne constitue pas toujours un tremplin vers une situation d'emploi plus stable.

Questions

- *Quelles sont les politiques du marché du travail qui permettent le mieux d'atteindre les jeunes en difficulté et de les aider à rester en contact avec le marché du travail, tout particulièrement pendant la crise ?*
- *Comment faire en sorte qu'aucun jeune n'entre sur le marché du travail sans une qualification reconnue ?*
- *La crise doit-elle être l'occasion de revoir certaines politiques et certains aspects institutionnels du marché du travail (salaire minimum élevé, traitement différent des emplois à durée indéterminée et des emplois temporaires, etc.) qui peuvent entraver l'accès à l'emploi et la progression de carrière des jeunes non qualifiés ?*

Graphique 1. Plusieurs pays de l'OCDE ont connu un accroissement rapide du chômage au cours du ralentissement conjoncturel

Variation des taux de chômage harmonisés de l'OCDE pour certains pays de l'OCDE, décembre 2007 à juillet 2009^{a,b,c}



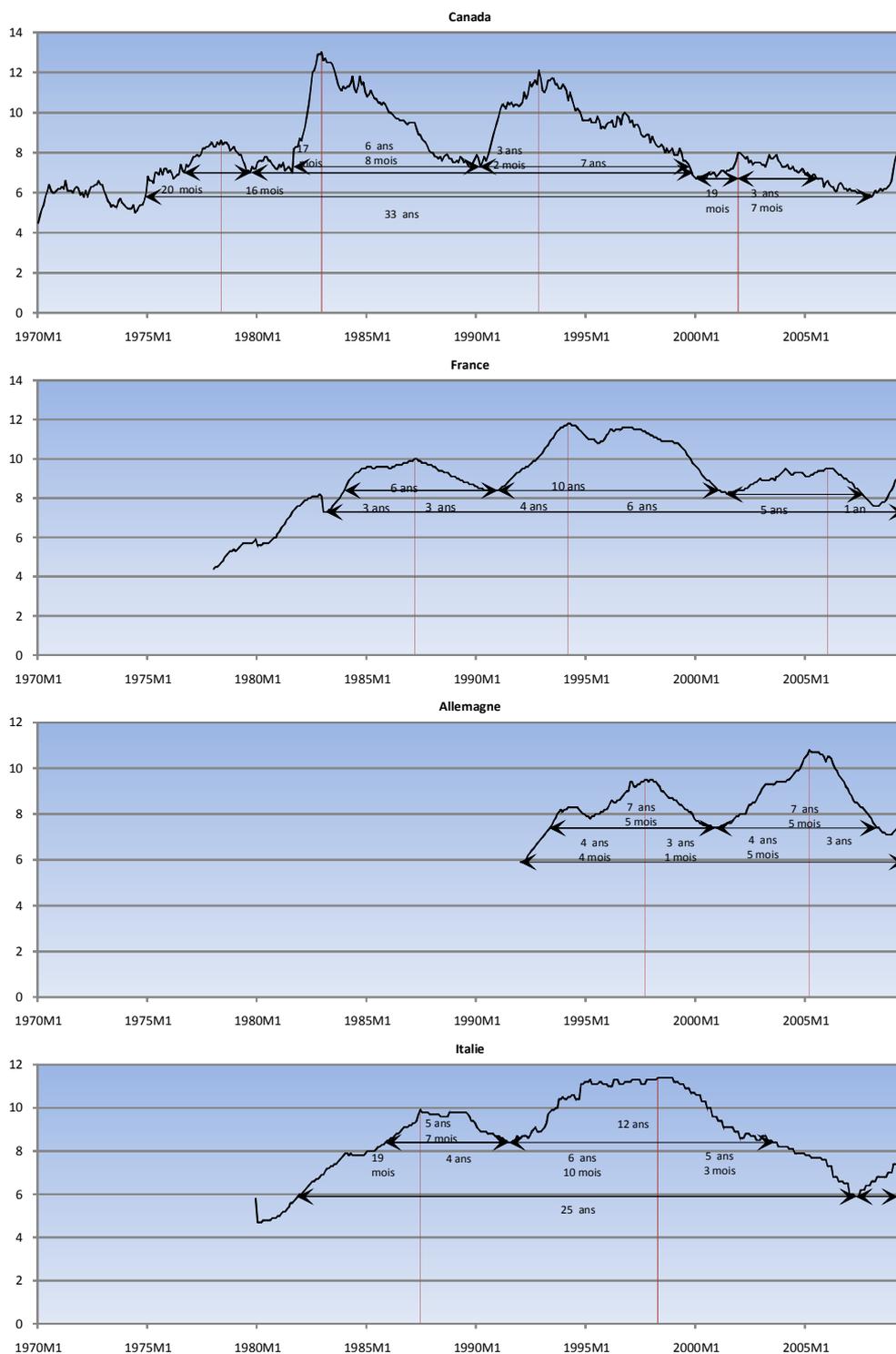
	Australie	Canada	Danemark	France	Allemagne	Irlande	Italie	Japon	Espagne	Suède	Royaume-Uni	États-Unis	Zone euro	OCDE
Variation du nombre de chômeurs Déc 2007 - jul 2009 (en milliers)	187	517	79	620	-104	166	270	1 280	2 299	169	837	6 921	3 668	15 110

- a) Le dernier mois disponible est mars 2009 pour l'Italie et mai 2009 pour le Royaume-Uni.
- b) En août 2009, le taux de chômage au Canada a cru de 2.8 points de pourcentage et aux États-Unis de 4.8 points de pourcentage comparé à décembre 2007. Le nombre de personnes au chômage a augmenté de 539 000 (50.5 % d'augmentation) au Canada, et de 7 387 000 (98 % d'augmentation) aux États-Unis.
- c) Le taux de chômage en Allemagne a baissé jusqu'en novembre 2008, ce qui explique pourquoi les valeurs reportées pour ce pays sont négatives.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des *Principaux indicateurs économiques de l'OCDE*.

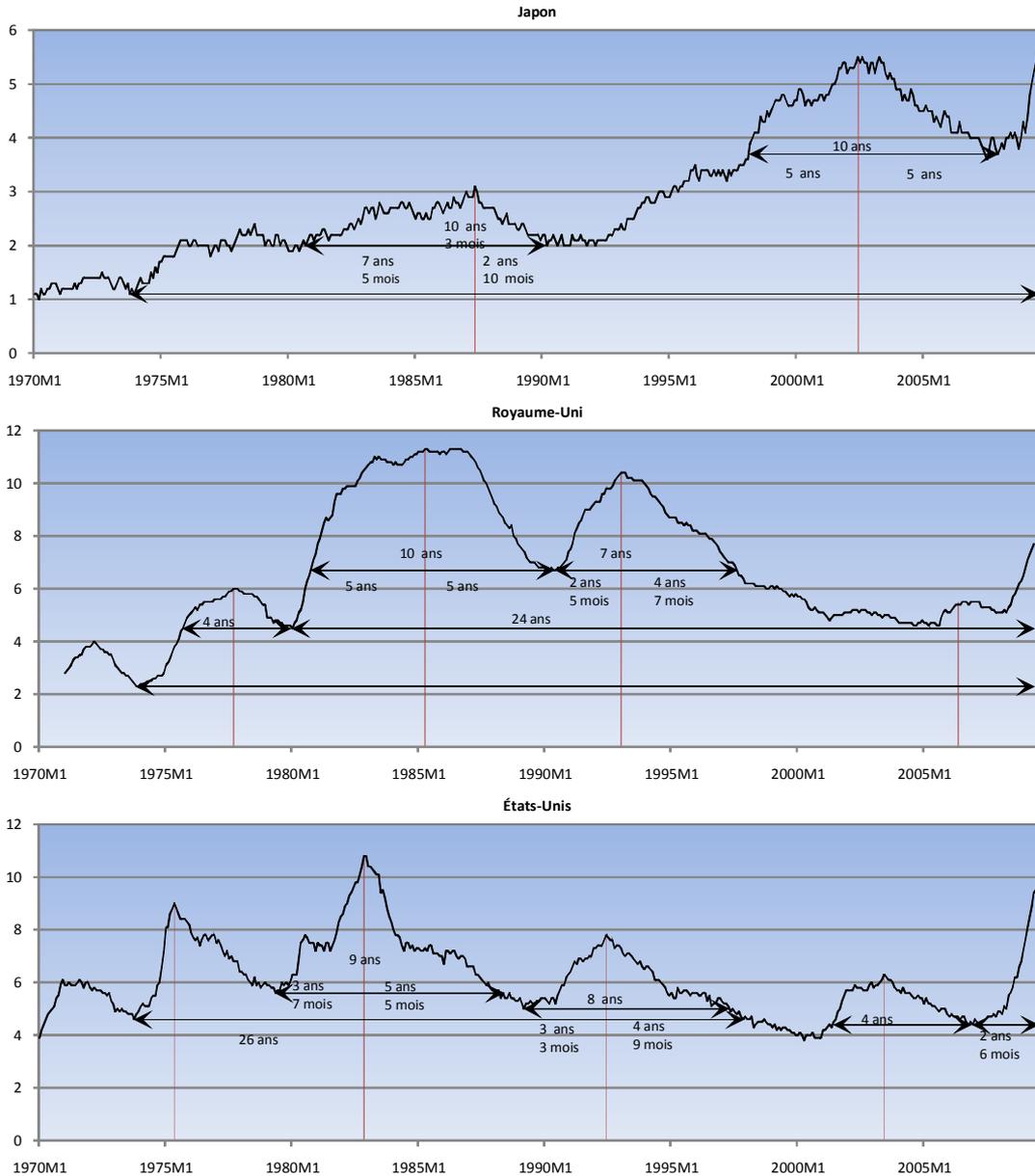
Graphique 2. Les récessions très fortes entraînent des augmentations brusques et persistantes du chômage qui ne retourne pas complètement à son niveau d'origine après la reprise

Évolutions des taux de chômage harmonisés mensuels^a dans certains pays, janvier 1970-juillet 2009



Graphique 2. Les récessions très fortes entraînent des augmentations brusques et persistantes du chômage qui ne retourne pas complètement à son niveau d'origine après la reprise (suite)

Évolutions des taux de chômage harmonisés mensuels^a dans certains pays, janvier 1970-juillet 2009

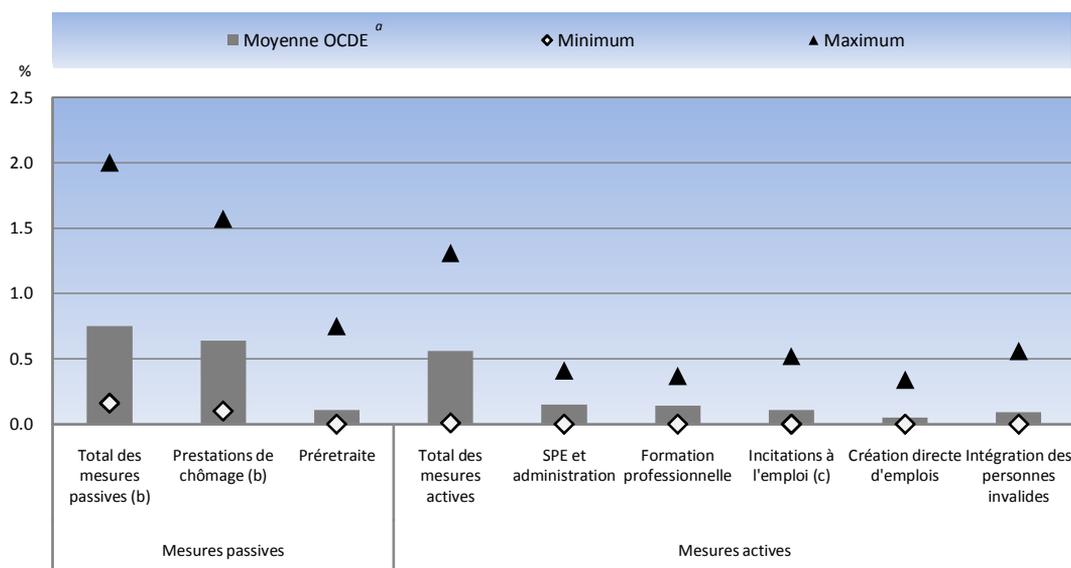


a) Taux de chômage harmonisés en pourcentage de la population active. Les points hauts et les points bas sont identifiés comme les minima et les maxima locaux des taux de chômage et les périodes d'accroissement et de décréue du chômage en sont dérivées.

Source : Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

Graphique 3. Les dépenses actives et passives des programmes du marché du travail varient significativement parmi les pays de l'OCDE

Dépenses annuelles en pourcentage de PIB, 2007

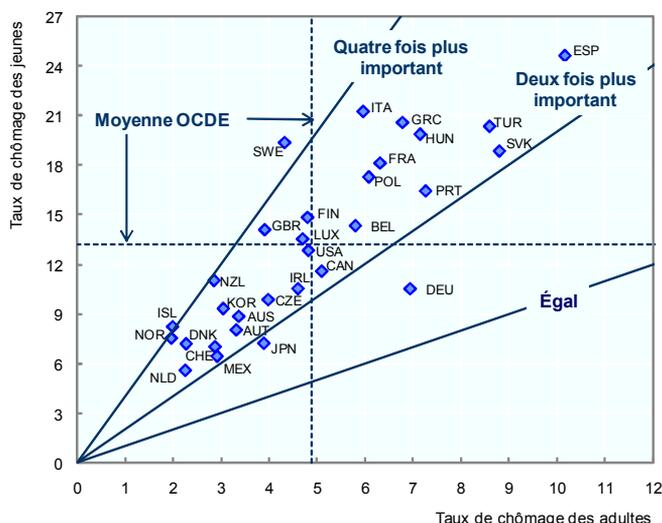


- a) Moyenne non pondérée de 28 pays de l'OCDE.
- b) Minimum calculé en excluant le Mexique qui n'a pas de système de prestations de chômage.
- c) Somme des dépenses pour les incitations à l'emploi, la rotation dans l'emploi et le partage de l'emploi, et les aides à la création d'entreprises.

Source : Calculs de l'OCDE effectués à partir de la base de données des Programmes du marché du travail de l'OCDE.

Graphique 4. Le risque de chômage chez les jeunes est beaucoup plus élevé que chez les adultes, 2008

En pourcentage de la population active



Comment lire le graphique ? Tous les pays qui se situent au-dessus de la ligne « Égal » enregistrent un taux de chômage supérieur à celui des adultes. En Suède par exemple, le taux de chômage des jeunes est plus de quatre fois supérieur à celui des adultes.

Source : Enquêtes nationales sur les forces de travail.

QUESTIONS A EXAMINER

**Réunion de l'OCDE au niveau ministériel
sur l'emploi et le travail**

Faire face à la crise de l'emploi

**Les réponses des politiques sociales
et de l'emploi**