



Paris, le 20 septembre 2012

Présentation de la Note d'analyse

« L'ajustement de l'emploi pendant la crise.
Une comparaison internationale et sectorielle »

Judi 20 septembre 2012

Intervention d'Hervé Monange,
Directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

Éléments de contexte

À l'aune d'un nouveau ralentissement de l'activité dans la plupart des pays industrialisés, cette note s'intéresse aux séquelles laissées par la crise de 2008. Afin d'y répondre, nous avons étudié en particulier ses effets sur les évolutions de la productivité du travail dans 8 pays sur la période 2008-2011.

Au regard de l'ampleur de la crise de 2008, se pose naturellement la question de l'incidence des chocs sur le système économique et son équilibre. Les chocs subis ont-ils modifié durablement les composantes structurelles des économies ? La profondeur de la crise a-t-elle changé de manière pérenne le fonctionnement du marché du travail ? Quel rôle ont pu jouer les politiques de l'emploi ?

La comparaison internationale macro-sectorielle met par ailleurs en évidence une très forte hétérogénéité des dynamiques d'emploi depuis 2008, qu'il convient d'expliquer à partir des fondamentaux de l'emploi d'une part et, lorsque cela est possible, des politiques de l'emploi d'autre part.

C'est l'objet de cette note, qui précède un travail en cours sur les effets de long terme de la crise sur le capital humain et le chômage de longue durée.

I – Trois principaux modes d'ajustement de l'emploi et deux grandes stratégies de gestion de main-d'œuvre

Au sein des 8 pays étudiés (Allemagne, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni, Suède) et des trois secteurs d'activité (secteurs marchand non agricole, secteur manufacturier, secteur de la construction), on constate **de très forts écarts de chocs d'activité** durant une première période dite « de crise » (allant dans cette étude du T1 2008 au T3 2009) et une seconde qualifiée de « rebond » (allant de T4 2009 à T3 2011). De la même manière, les dynamiques d'activité au cours de ces deux phases se distinguent sensiblement selon les pays et les secteurs d'activité.

Enfin, à choc d'activité donné, **trois principaux modes d'ajustement de l'emploi** ont été identifiés durant la crise : ajustement par l'emploi, par les heures travaillées, par les salaires. Cela renvoie à **deux types de stratégie de gestion par les entreprises de la main d'œuvre**, qui peuvent être plus ou moins favorisées par **les politiques de l'emploi**.

À cet égard, la flexibilité externe définit l'ajustement en réponse à un choc d'activité par une baisse des effectifs; la flexibilité interne renvoie quant à elle à la modulation du volume d'heures travaillées et à l'ajustement des salaires réels. A noter que certains pays ont vu l'emploi peu diminuer au regard de la baisse de la valeur ajoutée, mais ont réduit le volume d'heures travaillées par personne en emploi (Allemagne par exemple) et/ou ont diminué les salaires réels via le jeu des salaires nominaux et des prix de vente, c'est le cas de l'Italie. Ces divers ajustements (effectif, heures, salaires) s'ajoutent et permettent au final d'absorber plus ou moins le choc d'activité (ses effets sur la productivité du travail et les marges unitaires des entreprises).

Enfin, le recours plus ou moins important à un mode spécifique d'ajustement rend compte en partie d'institutions et pratiques distinctes selon les pays et les secteurs.

- **L'ajustement par l'emploi**

En comparant l'évolution de la valeur ajoutée à celle de l'emploi, on illustre simplement l'ajustement de l'emploi au choc (ajustement total, sous ajustement et sur ajustement de l'emploi), qui permet de dresser la typologie suivante :

Sous ajustement de l'emploi : en Allemagne, en Italie, au Royaume- Uni (secteur manufacturier)

Sur ajustement de l'emploi : au Danemark, en Espagne et aux États- Unis

Sous ajustement en période 1 et gains de productivité en période 2 : Suède, Royaume- Uni (secteurs manufacturiers et construction)

La France (hors construction) a sous ajusté en début de période puis a réalisé des gains de productivité en seconde période (secteur manufacturier) ou a renoué avec les niveaux de productivité d'avant la crise.

Dernier enseignement important de cette phase d'ajustement, les emplois « temporaires » au sens de l'OCDE (intérim + CDD), ont souvent joué un rôle majeur, notamment en France, en Allemagne, en Italie, en Espagne et en Suède.

- **L'ajustement par les heures travaillées (par personne en emploi)**

En sous ajustant l'emploi, certains pays ont porté l'absorption du choc sur le volume d'heures travaillées par personne en emploi. Symétriquement, durant la seconde phase (2009-2011) de « rebond », la modulation des heures travaillées a contribué à l'augmentation de la valeur ajoutée.

C'est le cas notamment de l'Allemagne. Dans le secteur marchand non agricole, près de 40% de la diminution de la demande a été absorbée par celle du volume d'heures travaillées.

C'est également le cas de l'Italie où le choc d'activité a été absorbé à hauteur de plus d'un tiers par la réduction des heures travaillées.

Enfin, moins connu peut-être, le recours à la modulation du volume d'heures travaillées a été relativement important en France, où le choc d'activité dans le secteur manufacturier a été absorbé à hauteur de 30% environ par la réduction des heures travaillées.

- L'ajustement par les salaires (réels des personnes en emploi)

Une dernière manière de compenser un choc sur la valeur ajoutée est de réduire les coûts via le salaire réel afin de limiter la progression du coût salarial unitaire. En effet ce dernier progresse mécaniquement en cas de choc d'activité en raison de la baisse de la productivité apparente du travail qu'elle entraîne.

L'évolution sur la période des marges unitaires, de la productivité du travail, des salaires nominaux et enfin des prix, permettent d'identifier des pays et secteurs ayant eu recours à la flexibilité des coûts salariaux réels.

Une fois encore, on observe une grande hétérogénéité entre pays et entre secteurs.

L'Allemagne se distingue par une compensation notable du choc d'activité par une réduction des salaires réels, principalement via la hausse des prix ; L'Italie et les Etats-Unis présentent un profil voisin de celui de l'Allemagne.

Sur l'ensemble de la période (2008-2011), dans les secteurs marchands et manufacturiers, les marges unitaires fléchissent en Italie et en France, renouent avec leur niveau d'avant crise en Allemagne et progressent au Danemark et en Suède, et enfin augmentent très significativement en Espagne et au Royaume-Uni.

II – Le chômage partiel : dispositif public emblématique de la crise de 2008

La logique du dispositif

Au sein des pays étudiés, les dispositifs de modulation des heures travaillées sont multiples et renvoient selon les cas à des dispositifs négociés au sein de l'entreprise et/ou relevant de la politique publique de l'emploi. Ils comprennent notamment les heures supplémentaires, l'annualisation des heures travaillées, les comptes épargne temps et le chômage partiel.

Les données et évaluations disponibles concernent principalement le dispositif public du chômage partiel (*Work Sharing, Short Time Working, Kurzarbeit* etc.).

Le chômage partiel a pour premier objectif d'encourager l'entreprise à ajuster sa force de travail en cas de choc d'activité temporaire par les heures travaillées et non par les effectifs en raison d'un biais, de la part de l'entreprise, en faveur de la flexibilité externe pouvant conduire à un sur ajustement de l'emploi. Il présente également un objectif macro-économique de lissage des effets de la conjoncture. C'est un outil de stabilisation conjoncturelle de l'emploi qui, dans la plupart des pays étudiés, est une composante du système d'indemnisation du chômage.

Son usage est optimal en période de choc d'activité temporaire ; à l'inverse, en cas de choc de nature structurelle, sa mise en œuvre peut freiner la réallocation optimale de la main d'œuvre vers les secteurs et métiers en croissance.

Au final, l'enjeu principal du dispositif de chômage partiel réside dans sa capacité à stabiliser à court terme l'emploi des entreprises connaissant un choc d'activité temporaire et non permanent. La difficulté de son pilotage étant de ne pas pénaliser les réallocations de main d'œuvre entre secteurs dues aux évolutions structurelles de la production.

Un dispositif globalement efficace durant la crise mais dont l'usage demeure restreint à l'industrie

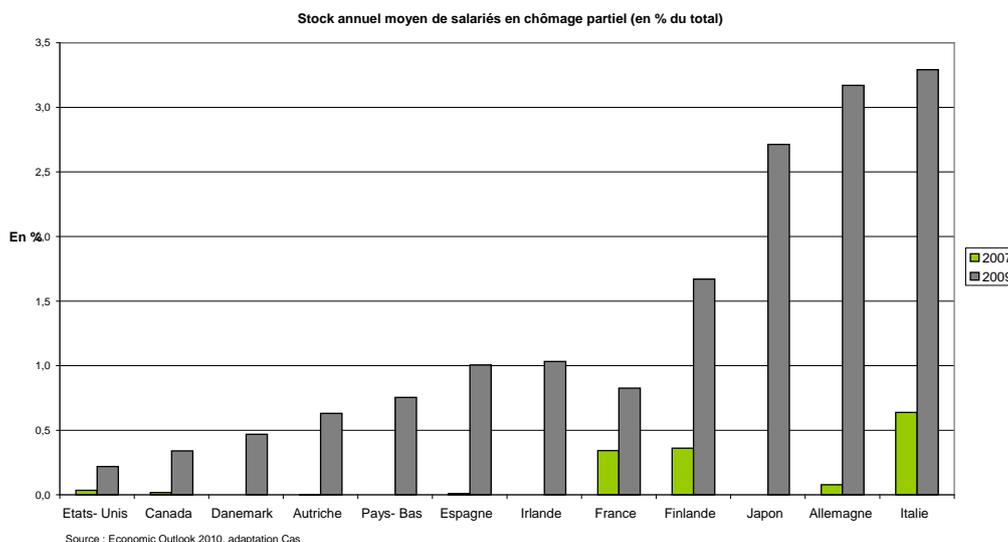
Depuis le début de la crise, l'ensemble des pays étudiés ont mobilisé ce dispositif. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne en particulier ont connu sur la période une forte augmentation du nombre de salariés bénéficiaires.

En France, au cours de la période d'étude, les réformes de décembre 2008 et janvier 2009 ont consisté à augmenter respectivement, le montant versé par l'entreprise de 50% à 60% de la rémunération brute du salarié, l'allocation versée par l'Etat et enfin le contingent annuel d'heures par salarié (de 600 à 1000 heures). Ces réformes ont contribué au doublement du nombre de bénéficiaires de la prestation sur la période allant de 2007 à 2009.

Pourtant en Allemagne, il apparaît que la modulation des heures travaillées s'est réalisée principalement par le recours aux autres dispositifs de flexibilisation de la durée du temps de travail, notamment les instruments négociés au sein de l'entreprise dont le compte-épargne temps.

Surtout, au moment où le document d'orientation du 7 septembre invite les partenaires sociaux à engager une importante négociation sur l'emploi et à « améliorer les dispositifs de maintien de l'emploi face aux aléas conjoncturels pour éviter les licenciements et les pertes de compétences », on observe que ce dispositif de chômage partiel est resté très inégalement utilisé selon la nature de l'activité, et a concerné principalement l'industrie.

Pourcentage de salariés au chômage partiel selon les pays en 2007 et 2009



III – Ou en est-t-on suite à la crise ?

Pour mieux comprendre comment s'étaient ajustées les économies et les secteurs suite au choc d'activité, nous avons établi statistiquement quels étaient les fondamentaux de l'emploi et les tendances en matière de productivité du travail sur la période d'avant crise.

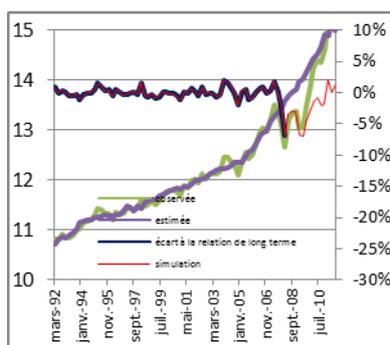
Ce travail est original au sens où ce type de travaux économétriques n'était pas disponible à un niveau sectoriel.

Puis nous avons observé le retour à l'équilibre de ces systèmes suite au choc de 2008. Certaines économies et secteurs sont parvenus à encaisser le choc et à retrouver en fin de période leur croissance tendancielle, ce qui est une façon de dire que les gains de productivité ont retrouvé leur tendance d'avant crise. Certains pays ont pour cela « sur-ajusté » l'emploi, d'autres « sous-ajusté ».

Par exemple, l'Allemagne, grâce à la modulation des heures travaillées, a « économisé » des licenciements, mais ce qui se traduit par une perte en niveau de productivité significative (20% dans le secteur manufacturier) : en 2011, l'Allemagne sort de la crise en retrouvant son rythme de gains de productivité, mais sans rattrapage de cette perte de productivité en niveau.

En France, la perte de productivité a été nettement moins forte qu'en Allemagne (- 5 % dans le « creux »). Mais le débat sur le retour à la tendance d'équilibre reste ouvert, ce qui n'aide pas à mesurer la croissance potentielle que nous pouvons espérer dans les années à venir. Il n'est pas clos car les dernières données ne semblent pas modifier le diagnostic fait en début d'année sur l'absence de stabilisation de l'emploi sur ses fondamentaux, et donc la reprise d'un réel mouvement tendanciel de la productivité du travail.

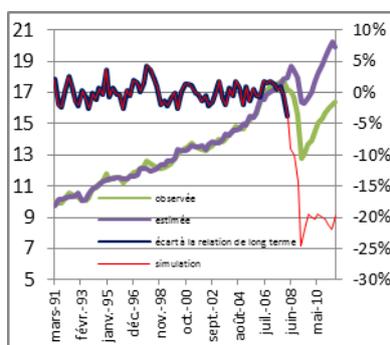
Espagne – secteur manufacturier Retour à l'équilibre ou rupture structurelle



Graphique 5a : la productivité (en vert) s'est écartée lors de la crise de sa valeur « fondamentale », estimée économétriquement (en violet). Cet écart (autour de 5% dans le « creux ») est décrit en échelle droite par les courbes rouge et bleue. Le « retour à l'équilibre » s'est finalement effectué en 2011.

Sources : Eurostat, OCDE, calculs Centre d'analyse stratégique

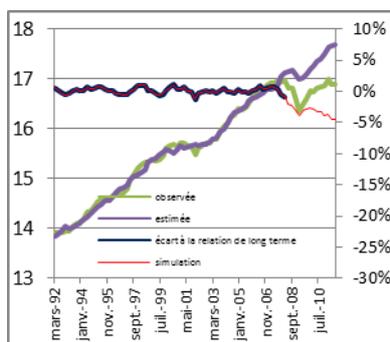
Allemagne – secteur manufacturier Retour à l'équilibre ou rupture structurelle



Graphique 5b : la productivité (en vert) s'est écartée lors de la crise de sa valeur « fondamentale », estimée économétriquement (en violet). Cet écart (au-delà de 20% dans le « creux ») est décrit en échelle droite par les courbes rouge et bleue. Le « retour à l'équilibre » initial ne se produit pas et l'écart se stabilise autour d'un nouveau niveau d'équilibre. La productivité reprend sa tendance fondamentale, mais avec un écart structurel non résorbé.

Sources : Eurostat, OCDE, calculs Centre d'analyse stratégique

France – secteur marchand Retour à l'équilibre ou rupture structurelle



Graphique 5c : la productivité (en vert) s'est écartée lors de la crise de sa valeur « fondamentale », estimée économétriquement (en violet). Cet écart (5% dans le « creux ») est décrit en échelle droite par les courbes rouge et bleue. Le « retour à l'équilibre » initial ne se produit pas et l'écart ne se stabilise pas encore autour d'un nouveau niveau. La productivité cherche à trouver un nouveau chemin de croissance.

Sources : Eurostat, OCDE, calculs Centre d'analyse stratégique

Éléments de conclusion : apporter des réponses selon la nature de la crise

Le choc d'activité a donc entraîné pour la plupart des secteurs et des économies des effets persistants. La politique économique doit dans ce cas arbitrer entre des pertes tendancielle et durables de productivité ou une forte hausse du chômage qui, passé un certain niveau se traduit par du chômage de longue durée et donc des effets négatifs également sur la croissance potentielle. Pour cela elle doit rapidement identifier et quantifier les risques majeurs.

Les mesures de chômage partiel – en acceptant d'en définir des modalités plus adaptées au secteur non manufacturier, d'ajuster la mise en œuvre concrète des dispositifs aux chocs et d'en renforcer le volet formation – mais aussi des accords collectifs d'entreprise permettent surtout de gérer des chocs conjoncturels. On comprend toutefois combien il peut aider dans ce type d'arbitrage entre rupture de tendance de la productivité et dérive du chômage.

• Contact Presse

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr