Éditorial

Maintenir le bon cap pour l'emploi

Près de dix années après que la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi nous a embarqués sur la voie des nouvelles politiques, le moment est venu de faire le point.

Les responsables des politiques publiques – comme les navigateurs embarqués pour un voyage au long cours – doivent régulièrement consulter leurs instruments de bord pour vérifier qu'ils tiennent toujours le bon cap. Près de dix années se sont écoulées depuis que l'OCDE a proposé un vaste plan de réforme du marché du travail, contenu dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Depuis, l'OCDE, en étroite liaison avec les pays Membres, s'attache à identifier les meilleures façons d'appliquer cette Stratégie dans chaque contexte national spécifique, et en suit les résultats. Le moment semble maintenant propice pour procéder à un réexamen des priorités de l'action gouvernementale dans ce domaine. C'est pour contribuer à ce processus que les ministres de l'Emploi et du Travail des pays de l'OCDE se réuniront en 2003. Ce sera l'occasion pour eux de comparer la situation du marché du travail dans les différents pays et de confronter leurs expériences respectives, ainsi que de définir les actions à mener au cours des dix années à venir. Le présent éditorial effectue une première revue de la situation afin de vérifier si les pays de l'OCDE maintiennent le bon cap pour l'emploi.

Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi

Certains pays sont allés plus loin que d'autres. C'est là où l'on a adopté les réformes qui avaient été préconisées que le chômage a eu tendance à baisser le plus…

Les résultats obtenus à ce jour avec la Stratégie pour l'emploi sont globalement encourageants, même si beaucoup reste à faire. Depuis son point haut atteint en 1993, le taux de chômage dans la zone de l'OCDE a été réduit d'environ 1¼ point de pourcentage. Cette amélioration relativement modeste de la performance *moyenne* sur le marché du travail des pays de l'OCDE masque cependant des différences importantes selon les pays. On a ainsi enregistré peu de progrès ou même une détérioration de la performance dans certains pays (notamment le Japon), alors que dans d'autres les progrès ont été notables. De plus, les analyses de l'OCDE montrent que les pays qui sont le mieux parvenus à faire reculer le chômage (Australie, Canada et certains pays de l'UE, par exemple) ou à le maintenir à un bas niveau (États-Unis, par exemple) ont – dans une large mesure – mis en application une importante palette de réformes telles que celles préconisées par la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (comme par exemple les réformes conduites conjointement sur les marchés du travail et des produits, voir le chapitre 5).

… cependant que les emplois du secteur privé enregistraient une croissance encourageante.

Une autre évolution positive sur le marché du travail de l'OCDE au cours de la dernière décennie est qu'une grande partie de l'amélioration enregistrée est imputable à la croissance des embauches dans le secteur privé (pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, ce sont plus de 47 millions d'emplois supplémentaires qui ont été créés, dans le secteur des entreprises, entre 1993 et 2001). Naturellement, cette évolution reflète, pour partie, la vigueur de la phase récente d'expansion conjoncturelle, mais elle est également le résultat d'améliorations structurelles dans un certain nombre de pays. Les réformes exigent du temps et de la volonté politique, mais l'expérience montre qu'elles donnent des résultats.

Objectifs restant à réaliser et nouveaux enjeux

Mais ce n'est pas le moment de relâcher l'effort ; il faut s'attaquer aux poches persistantes de chômage et d'inactivité, aux problèmes du maintien dans l'emploi et des possibilités de carrière, ainsi qu'à ceux posés par les évolutions démographiques et technologiques…

Au vu de ces progrès, il serait tentant de penser qu'il est possible de relâcher l'effort de réforme. Pourtant, ce serait inopportun, pour plusieurs raisons. Premièrement, même si l'on considère que la hausse récente du chômage dans une grande partie de la zone de l'OCDE est de nature conjoncturelle, le chômage et le non-emploi à long terme restent à des niveaux inacceptables dans de nombreux pays. Deuxièmement, même dans les pays où les progrès ont été importants, il subsiste des poches importantes d'inactivité (personnes en âge de travailler qui ne font pas partie de la population active). En particulier, le taux d'emploi des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés reste souvent relativement faible dans la plupart des pays. Troisièmement, malgré le fait que l'on soit assez largement parvenu à réorienter un plus grand nombre de personnes vers l'activité dans certains pays, on constate que certaines personnes ainsi rendues « actives » par les mesures gouvernementales ont souvent du mal à rester dans l'emploi et à s'élever dans la hiérarchie des emplois. Enfin, la nécessité de s'adapter au vieillissement de la population et au biais induit par le changement technologique en termes de compétences demeure un problème aigu à moyen et long terme dans beaucoup de pays.

… et se préoccuper de la qualité des emplois, sans pour autant négliger les autres objectifs.

Des inquiétudes se sont exprimées au sujet de la « qualité » de la relation d'emploi – notamment en ce qui concerne la précarité de l'emploi, le développement des formes d'emploi atypiques (contrats de courte durée, emplois temporaires, emplois occasionnels, etc.) dans certains pays, et le risque accru de pauvreté dans l'emploi. Bien que certaines des craintes couramment exprimées ne soient pas fondées, un nombre appréciable de travailleurs peuvent avoir du mal à accéder à un emploi permanent, ce qui peut les amener à connaître de façon récurrente le chômage ou le non-emploi (voir les chapitres 3 et 4) et compromettre leur accès aux formations proposées par les employeurs qui, pourtant, jouent souvent un rôle déterminant dans la progression des carrières. L'analyse approfondie consacrée au travail temporaire, au chapitre 3, montre toute la complexité de ces questions. Et les réponses appropriées sont loin

d'être évidentes, dans la mesure où la réglementation sur les normes minimales concernant la sécurité de l'emploi risque d'avoir des effets négatifs sur d'autres aspects de la performance économique (voir le chapitre 5).

Face à ces défis, il faut faire porter davantage d'efforts sur certaines recommandations de la Stratégie pour l'emploi.

Face à ces défis, il est essentiel que les pays qui ont pris du retard dans la mise en œuvre des réformes structurelles prennent enfin les mesures nécessaires. Cependant, il serait également souhaitable de donner une plus grande priorité à certaines des recommandations de la Stratégie pour l'emploi ou de les mettre en œuvre un peu différemment. Il importe de souligner, à cet égard, que la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi n'est pas gravée dans le marbre. Les recommandations à l'intention des gouvernements sur certains points ont été modifiées à la lumière des expériences nationales et de nouvelles recherches, et d'autres ajustements devront encore être opérés en fonction des circonstances. Plusieurs des aspects sur lesquels les priorités ou les stratégies de l'action gouvernementale semblent appeler de nouvelles adaptations sont passés en revue ci-après.

Valoriser le travail et mesures d'activation

Les mesures destinées à valoriser le travail en donnant des avantages financiers aux travailleurs à bas salaire ou en réduisant le coût de leur embauche ont contribué à mettre les gens au travail…

Pour aider à réorienter les bénéficiaires de prestations vers l'activité, les travaux récents de l'OCDE indiquent qu'il faut leur conférer à la fois des droits et des responsabilités, de façon à élargir les possibilités d'emploi et à rendre le travail financièrement plus intéressant, mais aussi à obliger les bénéficiaires de prestations à rechercher activement du travail ou à faire des efforts pour améliorer leur employabilité. Plusieurs pays ont pris des mesures destinées à « valoriser le travail » ces dernières années. Ces dispositifs qui constituent, de fait, une subvention en faveur des emplois faiblement rémunérés, sont de deux ordres. Certains renforcent les incitations financières destinées à pousser les bénéficiaires d'aide sociale à accepter un travail, par le biais, par exemple, de prestations liées à l'exercice d'une activité et de crédits d'impôt en faveur des titulaires de bas salaires et de leurs familles. D'autres dispositifs consistent à abaisser le coût lié à l'embauche de travailleurs faiblement rémunérés pour les employeurs, grâce, par exemple, à une réduction des charges sociales sur les bas salaires. Les prestations liées à l'exercice d'une activité et les crédits d'impôt se sont révélés un moyen assez efficace d'améliorer les revenus des travailleurs pauvres, tandis que les réductions de charges salariales semblent avoir effectivement contribué à accroître l'emploi dans les groupes cibles. Mais ces dispositifs doivent être financés par des relèvements d'autres impôts et/ou des réductions des dépenses publiques qui peuvent à leur tour peser sur l'emploi, et une évaluation globale des effets des réductions de charges salariales sur l'emploi doit tenir compte de ces coûts indirects ainsi que des phénomènes de substitution. Néanmoins, l'OCDE continue de penser que les mesures destinées à valoriser le travail peuvent être une composante utile d'une politique sociale

axée sur l'emploi (se reporter à l'éditorial des éditions 2000 et 2001 des *Perspectives de l'emploi* pour un examen plus approfondi de ces questions complexes).

… en même temps que diverses formes d'aide à caractère social, ainsi qu'une obligation expresse de rechercher du travail accompagnée de services efficaces de conseil et de réinsertion.

Pour que tout le monde puisse tirer pleinement avantage des incitations financières qu'impliquent les mesures destinées à valoriser le travail, il faut aussi que soit mis en place tout un ensemble de services d'accompagnement à caractère social et visant le marché du travail. C'est ainsi, par exemple, que doivent être proposées des aides au titre des frais de garde d'enfants, que des moyens de transport et des installations au travail adaptés doivent être prévus pour les handicapés, et que des formations doivent être organisées pour améliorer la capacité de recherche d'emploi et d'insertion professionnelle. En outre, l'incitation à cesser de compter sur les prestations et à accepter un emploi ne sera pas très forte si les conditions d'admissibilité au bénéfice des prestations de chômage et autres prestations sociales, en termes de disponibilité pour un travail et d'efforts de recherche d'emploi, ne sont pas strictement appliquées. Ces préoccupations ont conduit les pays à prendre diverses mesures en faveur de l'« *activation* » des chômeurs et autres bénéficiaires de prestations. Les mesures prises varient d'un pays à l'autre, en fonction, notamment, des particularités de chaque système de prestations, du consensus national quant à ce qu'on peut raisonnablement imposer aux bénéficiaires de prestations et des traditions de la politique du marché du travail. Cependant, il y a un certain nombre de principes communs à la base de toutes ces stratégies d'activation :

- elles subordonnent l'octroi des prestations à la manifestation, par le bénéficiaire, de réels efforts de recherche d'emploi et/ou de sa volonté d'améliorer son employabilité ;
- elles offrent tout un éventail de services de réinsertion et de conseil pour aider les personnes concernées à trouver du travail ou à se préparer à occuper un emploi ;
- elles cherchent à maintenir véritablement un lien entre l'intéressé et le service public de l'emploi ou l'agence compétente, de manière à fournir des services en temps utile, à observer le comportement de l'intéressé et à appliquer des sanctions financières en cas de problème.

Mais ces mesures « d'activation » ne sauraient être simplistes, et elles supposent des programmes conçus avec soin.

L'expérience des pays qui ont assez largement eu recours aux mesures d'activation montre que ces mesures peuvent aider à faire régresser le chômage et la dépendance à l'égard des prestations sociales, surtout dans le contexte d'une demande de main-d'œuvre vigoureuse. Cependant, il faut être très attentif à la conception des dispositifs – en particulier à la bonne coordination des mesures passives et des mesures actives, ainsi qu'au renforcement de la coopération entre les organismes qui fournissent ces services. L'efficacité en terme de coût est tout aussi essentielle, étant donné leur impact potentiellement important sur le budget de l'État. En outre, il faut

tenir compte des possibilités et des besoins divers des différents groupes de population auxquels ces mesures s'adressent. Cette édition des *Perspectives de l'emploi* présente un examen approfondi des nouvelles initiatives en faveur des jeunes qui connaissent des difficultés sur le marché du travail (chapitre 1) et des chômeurs de longue durée (chapitre 4), qui permet à la fois de mesurer les progrès accomplis et de voir les besoins auxquels on n'a pas encore répondu. Sur ce dernier point, il y a lieu, notamment, d'améliorer le suivi des mesures d'activation. Les réformes introduites récemment ont réussi à réorienter de nombreuses personnes vers l'activité, mais elles sont moins bien parvenues à leur ouvrir une carrière. Il y a encore beaucoup à apprendre sur le type de mesures qui seraient susceptibles d'aider à surmonter ces difficultés.

Mobiliser une offre de main-d'œuvre additionnelle

Un élément clé de l'action va être de répondre aux besoins de compétences sur le long terme et de mobiliser une main-d'œuvre supplémentaire…

Le regain d'attention porté aux efforts destinés à mobiliser une plus grande offre de main-d'œuvre, en tant qu'objectif de l'action gouvernementale, marque sans doute le changement le plus frappant, intervenu récemment, dans les discussions sur la politique de l'emploi. Cela reflète, pour partie, l'amélioration d'ensemble de la situation sur le marché du travail. La reprise enregistrée dernièrement s'est caractérisée dans beaucoup de pays par des pénuries de main-d'œuvre qualifiée, surtout dans les secteurs producteurs ou grands utilisateurs des technologies de l'information et des communications (TIC). Cependant, les défis liés au vieillissement de la population et au biais induit par le changement technologique en termes de compétences confirment l'importance à long terme des politiques destinées à mobiliser l'offre de main-d'œuvre et à faire en sorte que la main-d'œuvre possède les compétences adéquates.

… en particulier en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés, ce qui implique une réforme des retraites et de la protection sociale, et des changements de mentalité chez les salariés et chez les employeurs…

Le vieillissement de la population signifie qu'en l'absence de changement dans les structures de participation sur le marché du travail, il faut s'attendre à une diminution de la main-d'œuvre, en termes relatifs, et même, peut-être, dans quelques pays, en termes absolus, au cours des prochaines décennies, ce qui ne manquera pas d'avoir de lourdes conséquences pour la croissance économique, les finances publiques et le niveau de vie. C'est pourquoi il est à ce point fondamental d'élever le taux d'emploi des travailleurs âgés. Certains pays ont commencé à s'attaquer au problème, en repoussant l'âge normal de départ à la retraite ou en cadrant les systèmes de préretraite et de protection sociale qui offrent des incitations financières avantageuses en faveur des cessations anticipées d'activité. Ces réformes sont essentielles et il faut persévérer énergiquement dans cette voie, mais il faut aussi avoir une approche plus vaste qui tienne compte des perceptions de l'opinion publique. Aujourd'hui, de nombreux travailleurs, parvenus à la quarantaine ou à la cinquantaine, conçoivent la retraite anticipée comme un *droit* et n'envisagent pas de devoir rester plus longtemps en activité. Les employeurs semblent

aussi très réticents à adapter leur stratégie en matière d'embauches, de licenciements et de formation à la perspective qui se dessine du vieillissement de la main-d'œuvre. De fait, les entreprises sont promptes à recourir aux licenciements de travailleurs âgés pour ajuster l'emploi face aux difficultés économiques. Il est donc essentiel d'agir sur les deux termes de l'équation, du côté de l'offre et du côté de la demande.

… et aussi en mobilisant davantage de personnes handicapées et de femmes, surtout les mères de famille avec peu de qualifications.

Un potentiel inexploité d'offre de main-d'œuvre existe aussi dans d'autres groupes de la population, notamment parmi les femmes et les handicapés d'âge actif. Le chapitre 2, qui analyse en détail les structures d'emploi des femmes, montre qu'il existe de grandes disparités, entre les pays de l'OCDE, dans la proportion de femmes qui occupent un emploi rémunéré. Les différences entre pays du point de vue du taux d'emploi des femmes dépendent, pour l'essentiel, de la plus ou moins grande conformité du taux d'emploi des femmes qui ont des enfants et un moins bon niveau de formation au taux d'emploi des femmes qui n'ont pas d'enfants et un meilleur niveau de formation. Cette configuration indique que les mesures destinées à aider à concilier le travail et la vie de famille (offre adéquate de systèmes de garde d'enfants, aménagement des horaires de travail et congé parental, par exemple) et les mesures destinées à abaisser les obstacles généraux à l'emploi ainsi que ceux qui affectent les femmes peu qualifiées peuvent contribuer de façon importante à l'offre globale de main-d'œuvre dans de nombreux pays, tout en facilitant les choix de vie et en favorisant l'égalité des chances.

Le rôle essentiel du développement des qualifications

Une économie plus technologique nécessite des compétences plus élevées ; or, il y a là un déficit, notamment parce que les moins qualifiés bénéficient moins de formation. Un autre grand défi est de faire en sorte que les travailleurs âgés restent employables…

La nécessité d'améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre est largement admise. Cela tient notamment au biais induit par le changement technologique sur le plan des compétences. En particulier, la diffusion rapide des TIC et les changements qui en résultent dans les modalités d'organisation du travail entraînent un accroissement de la demande de main-d'œuvre qualifiée. Cette inflexion de la demande de qualifications se traduit par une dégradation des perspectives d'emploi et de gains des travailleurs non qualifiés et semi-qualifiés, ce qui rend d'autant plus difficile la mise en œuvre des mesures d'activation évoquées plus haut. En vérité, l'un des problèmes essentiels auxquels sont confrontés les responsables gouvernementaux dans ce domaine tient à ce qu'un trop grand nombre de travailleurs, aujourd'hui encore, ne possèdent pas les savoirs fondamentaux indispensables. C'est d'autant plus un problème que les travailleurs non qualifiés bénéficient, en règle générale, de beaucoup moins de formation en cours d'emploi que les travailleurs qualifiés, de sorte que leur retard ne cesse de s'accentuer. Le vieillissement de la population est un autre facteur à prendre en compte. Pour que le vieillissement ne pèse pas sur la croissance et le niveau de vie, il est fondamental d'inverser la tendance qui pousse

aux cessations anticipées d'activité. Cela implique que les travailleurs doivent rester employables tout au long de leur carrière, d'où un besoin permanent de formation des adultes.

… et si l'on connaît encore mal ce qui est efficace en matière de formation des adultes, un fait certain est qu'il faut offrir aux entreprises comme aux travailleurs les incitations financières qui leur feront préférer la formation à la retraite.

Sur quels mécanismes faut-il s'appuyer pour améliorer les qualifications et les compétences des adultes ? Malheureusement, c'est un domaine dans lequel il n'y a guère d'évaluations rigoureuses des mesures qui sont efficaces et de celles qui ne le sont pas. On voit toutefois clairement l'importance d'une stratégie de financement qui incite tant les employeurs que les travailleurs à investir sur les formations adéquates. L'élimination des incitations financières en faveur des départs anticipés à la retraite qui existent dans de nombreux systèmes de retraite permettrait de renforcer les incitations à la formation des travailleurs âgés en allongeant la période prévue pendant laquelle de nouvelles compétences seraient utilisées dans un emploi. De même, des systèmes efficaces de reconnaissance et de validation des acquis peuvent aider à traiter certains des problèmes de motivation que l'on rencontre chez les travailleurs non qualifiés. Quelques pays expérimentent des initiatives novatrices, par exemple avec les comptes formation individuels, et ce sont des expériences qu'il sera intéressant de suivre attentivement pour voir quelles sont les idées les plus prometteuses face à ce défi.

Vers un marché du travail dynamique et ouvert

Avec le temps, on distingue plus nettement la destination vers laquelle on se dirige : une plus large insertion sur le marché du travail ; une protection sociale qui ne décourage pas la participation à la vie active ; enfin, l'apprentissage tout au long de la vie.

Pour que le navigateur arrive à bon port, il faut d'abord qu'il connaisse sa destination. Les réflexions présentées plus haut indiquent que les politiques du marché du travail doivent être dynamiques et intégrer l'ensemble de la population. Elles doivent aider l'économie à s'adapter aux grandes évolutions démographiques et technologiques en permettant à un large éventail de la population, et non pas seulement aux éléments les plus aptes ou les mieux formés, de participer au monde du travail et d'être associé à un processus permanent de renouvellement des compétences. L'un des enseignements que l'on peut tirer de l'expérience de ces 30 dernières années est que les politiques qui découragent la participation à la vie active (préretraites ou prestations d'invalidité/de maladie accordées avec un certain laxisme, par exemple) ne sont pas tenables à long terme et risquent, en fin de compte, d'accentuer l'exclusion sociale au lieu de l'atténuer. Ce que nous enseigne l'expérience c'est aussi que la réussite des mesures de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale exige des efforts renouvelés en faveur d'une vaste stratégie d'apprentissage tout au long de la vie. En tout état de cause, la discussion sur les meilleurs moyens d'adapter les politiques de l'emploi aux nécessités du 21e siècle est en cours et la réunion des ministres de l'Emploi et du Travail des pays de l'OCDE qui se tiendra l'an prochain apportera une contribution utile à cette réflexion.

Mai 2002