

Introduction

Vers des emplois plus nombreux et meilleurs

Vers des emplois plus nombreux et meilleurs

Mobiliser les catégories sous-représentées dans l'emploi est devenu un élément central de l'action gouvernementale...

Le chômage est en augmentation dans une majorité de pays membres, rappelant que la lutte contre un chômage persistant et élevé doit demeurer une priorité pour les gouvernements. La dégradation de la situation du marché du travail pourrait affecter de façon disproportionnée certaines catégories – travailleurs âgés, femmes, parents isolés, personnes handicapées d'âge actif, travailleurs immigrés et jeunes défavorisés. Ainsi que le souligne cette édition des *Perspectives de l'emploi*, ces catégories sont déjà sous-représentées dans l'emploi et encourager leur participation au marché du travail doit être aujourd'hui un objectif clé de l'action gouvernementale dans les pays de l'OCDE. Cela suppose une approche plus vaste visant à réduire le *non-emploi*, ce qui recouvre à la fois le chômage et l'inactivité.

... car cela concourt à la réalisation d'objectifs tant économiques que sociaux

Se fixer un tel objectif, consistant à réduire non seulement le chômage mais également le non-emploi, présente trois grands avantages. Premièrement, cela contribue à atteindre un objectif social. En effet, parmi les personnes d'âge actif, un grand nombre de bénéficiaires des prestations sociales pourraient travailler s'ils y étaient convenablement encouragés et aidés, et une meilleure intégration sur le marché du travail profiterait à eux comme à la société dans son ensemble ; c'est la raison pour laquelle, de plus en plus, les politiques sociales sont axées sur l'emploi. Deuxièmement, les mesures qui ont tenté de faire reculer le chômage en subventionnant les retraits de l'activité se sont révélées contreproductives. Troisièmement, le vieillissement de la population exige des mesures urgentes pour mieux mobiliser les catégories sous-représentées dans l'emploi. Si le taux de participation au marché du travail de ces catégories n'augmente pas, le vieillissement de la population se traduira par un net ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre, ce qui aura un impact négatif sur la croissance économique. En résumé, il y a beaucoup à gagner, sur le plan économique et social, à favoriser une plus forte participation au marché du travail.

Dans une certaine mesure, les décisions de participation au marché du travail reflètent des choix personnels

Cependant, il faut reconnaître que le non-emploi reflète parfois des arbitrages individuels entre travail et temps libre. Par exemple, certains parents – en particulier ceux qui ont de jeunes enfants – préfèrent s’occuper de leurs enfants plutôt que de travailler. De même, le départ à la retraite est parfois une décision du couple : lorsque l’une des personnes prend sa retraite, il est fréquent que l’autre se retire également du marché du travail, même si cela implique une perte de revenu. Les pouvoirs publics doivent à l’évidence respecter la spécificité des situations et des préférences personnelles.

Mais, dans bien des cas, les catégories sous-représentées se heurtent à des obstacles, du côté de la demande et du côté de l’offre...

Mais le non-emploi est souvent dû à des obstacles – tant du côté de la demande que de celui de l’offre – à la participation au marché du travail. Un salaire minimum élevé et des réglementations imposant des normes minimales de qualité pour les emplois peuvent limiter les possibilités d’emploi, surtout pour certains groupes. Le système des prélèvements obligatoires et des prestations sociales peut aussi influencer sur la décision de participer au marché du travail, créant ainsi des « trappes à inactivité ». Enfin, de nombreux systèmes de pension publics et de cessation anticipée d’activité dissuadent fortement, sur un plan financier, de travailler jusqu’à l’âge légal de la retraite.

... et, si ces personnes trouvent du travail, elles constatent qu’il leur est difficile d’évoluer professionnellement

En outre, certaines catégories sous-représentées ont du mal à progresser professionnellement même lorsqu’elles ont trouvé un emploi. De ce fait, ces personnes retombent souvent dans le chômage ou l’inactivité. Par conséquent, les aider à accéder à un emploi ne suffit pas, il faut aussi se préoccuper de leur parcours professionnel.

Cette publication examine comment offrir des emplois plus nombreux et meilleurs à tous

La première partie de cette publication est consacrée aux défis auxquels les responsables publics des pays de l’OCDE sont confrontés sur le plan de l’emploi. Elle rend compte de l’évolution du marché du travail depuis le début des années 90 (chapitre 1) et analyse la situation des catégories sous-représentées dans l’emploi (chapitre 2). La deuxième partie expose diverses mesures destinées à améliorer la situation de ces catégories au regard de l’emploi (chapitres 3 à 5). Ces mesures spécifiques doivent naturellement s’accompagner d’un soutien à la demande globale de main-d’œuvre et, de façon plus générale, aller de pair avec une plus forte croissance économique – thèmes qui dépassent le champ de cette publication.

On y fait d'abord le constat d'une situation contrastée au regard de l'emploi...

Le chapitre 1 relève des signes encourageants d'amélioration structurelle sur les marchés du travail de l'OCDE. Une part importante des gains en termes d'emploi enregistrés au cours de la dernière décennie sont structurels et, par conséquent, peuvent perdurer. Quoique la situation de l'emploi se soit dégradée depuis 2000-2001 dans tous les pays membres, la montée du chômage est à ce jour moins marquée qu'elle ne l'était au cours des périodes précédentes de ralentissement de l'activité. Ce chapitre se penche aussi sur la question de la qualité des emplois, et examine des indicateurs de précarité dans l'emploi, d'intensification des cadences et de stress au travail. Les résultats à cet égard sont plus mitigés : aucune amélioration ou dégradation n'émerge avec netteté.

... dans laquelle certaines catégories ont du mal à progresser professionnellement

Le chapitre 2 montre l'étendue de la tâche à accomplir pour améliorer la situation dans l'emploi des catégories sous-représentées. Très souvent, lorsque les travailleurs âgés, les femmes et les personnes ayant un faible niveau d'instruction accèdent à l'emploi, ils risquent de se trouver pris au piège d'emplois faiblement rémunérés. Et ils sont aussi exposés à une grande instabilité de l'emploi. De fait, en Europe comme aux États-Unis, les travailleurs qui occupent un emploi faiblement rémunéré au cours d'une année donnée risquent de passer près de quatre années, sur les cinq années suivantes, dans ce type d'emploi ou dans le non-emploi. Ceci tend à montrer que les mesures destinées à aider les travailleurs à évoluer professionnellement doivent devenir une composante importante de toute stratégie à moyen terme en faveur de l'emploi.

On y propose ensuite une stratégie globale, articulée autour de mesures destinées à valoriser le travail et à faciliter l'accès à l'emploi,...

Affronter ces problèmes exige une stratégie *globale* de réduction des obstacles à l'emploi du côté de la demande et du côté de l'offre. Il faut, en particulier, que le travail soit financièrement attrayant (chapitre 3). C'est particulièrement important pour les travailleurs peu qualifiés, qui ont une capacité de revenu limitée, ainsi que pour les familles à faible revenu et les parents isolés qui perçoivent des prestations sociales. Divers pays ont eu recours aux prestations liées à l'exercice d'une activité et aux crédits d'impôt – on parle de mesures destinées à « valoriser le travail » – pour renforcer les incitations à travailler en direction des bénéficiaires de l'aide sociale. Mais la rémunération doit aussi être supportable pour les employeurs. La réduction des charges sociales sur les bas salaires s'est révélée une mesure efficace de soutien de la demande de main-d'œuvre dans certains pays.

Mais les incitations financières ne suffisent pas à elles seules : l'accès au travail doit aussi être facilité par tout un éventail de services et d'aménagements flexibles du travail – emplois à temps partiel, par exemple –, qui peuvent permettre de concilier travail et vie familiale ou aider les personnes handicapées à exploiter au mieux une capacité de travail réduite. En ce

qui concerne les travailleurs âgés, les formules de retraite à la carte, les mesures destinées à encourager les travailleurs à avoir une seconde carrière et les efforts visant à lever les obstacles qui dissuadent d'embaucher ou de garder ces personnes sont des axes de réforme intéressants.

... des mesures d'activation efficaces,...

Il faut aussi intensifier les efforts visant à orienter les bénéficiaires des prestations de chômage et d'autres prestations de non-emploi vers l'emploi. Les mesures d'« activation » jouent un rôle important à cet égard. Le chapitre 4 montre que plusieurs principes communs sous-tendent les stratégies d'activation efficaces. Premièrement, pour percevoir des prestations, l'intéressé doit rechercher activement un emploi et/ou être disposé à engager des démarches pour améliorer son employabilité. Deuxièmement, il faut offrir toute une gamme de services pour accompagner la réinsertion dans l'emploi. Troisièmement, le service public de l'emploi ou l'agence chargée de cette fonction doit rester véritablement en contact avec les bénéficiaires de prestations pour leur apporter des services de soutien adaptés, suivre leur parcours d'insertion et veiller à la constance de leurs efforts de retour dans l'emploi.

... et des actions de formation professionnelle qui tiennent compte des inégalités d'accès existantes

La formation est fondamentale pour améliorer les perspectives d'évolution professionnelle. Une fois qu'ils ont accédé à l'emploi, certains travailleurs risquent de tomber dans le piège des bas salaires, et la formation peut limiter ce risque en les aidant à réaliser leur potentiel de productivité et à améliorer leur revenu du travail. Cependant, ainsi que le montre le chapitre 5, les catégories sous-représentées bénéficient comparativement peu de la formation. La nature de cette inégalité varie beaucoup d'une catégorie à l'autre. Dans certains cas, les employeurs ne sont pas incités à investir dans le capital humain de certains groupes. Dans d'autres cas, ce sont les travailleurs eux-mêmes qui ne sont pas désireux de participer à des activités de formation. C'est pourquoi l'accent doit être mis sur les mesures destinées à améliorer les incitations à investir dans l'apprentissage tout au long de la vie, à la fois pour l'employeur et le salarié. L'épineuse question de savoir qui doit financer de telles mesures devrait également être traitée, notamment en coopération avec les partenaires sociaux.

Les ministres de l'Emploi et du Travail des pays de l'OCDE réfléchiront aux difficiles arbitrages que pose une telle stratégie

Cette édition fournit le fondement analytique de la réunion des ministres de l'Emploi et du Travail des pays de l'OCDE qui se tiendra les 29-30 septembre 2003 sous le titre « Vers des emplois plus nombreux et meilleurs ». Les ministres examineront certains des arbitrages qui s'imposent aux responsables publics pour mobiliser les catégories sous-représentées. En particulier, ils examineront si la priorité doit être donnée aux catégories les plus éloignées du marché du travail (telles que les personnes d'âge actif souffrant d'un

handicap), ou à celles qui représentent le plus gros potentiel d'apport de main-d'œuvre (en l'occurrence les femmes et les travailleurs âgés). Une autre question essentielle sur laquelle il appartiendra aux ministres de se prononcer est de savoir s'il est suffisant d'intégrer davantage les catégories sous-représentées dans l'emploi ou s'il convient aussi d'examiner la question du piège des bas salaires et de l'instabilité de l'emploi. Les ministres examineront également de quelle façon étendre les politiques en faveur de l'emploi, qui ont été conçues pour traiter le problème du chômage, à des catégories qui se situent en marge du marché du travail. Ils échangeront leurs points de vue sur ce qui marche et ce qui ne marche pas dans ce domaine, tout en étant particulièrement attentifs au rapport coût-efficacité des mesures – à un moment où les contraintes budgétaires sont très fortes.

Plus fondamentalement, les discussions des ministres seront l'occasion de montrer que la mobilisation des catégories sous-représentées sert des objectifs économiques mais concourt aussi à promouvoir la cohésion sociale.



John P. Martin

Directeur pour l'Emploi, le Travail et les Affaires sociales