

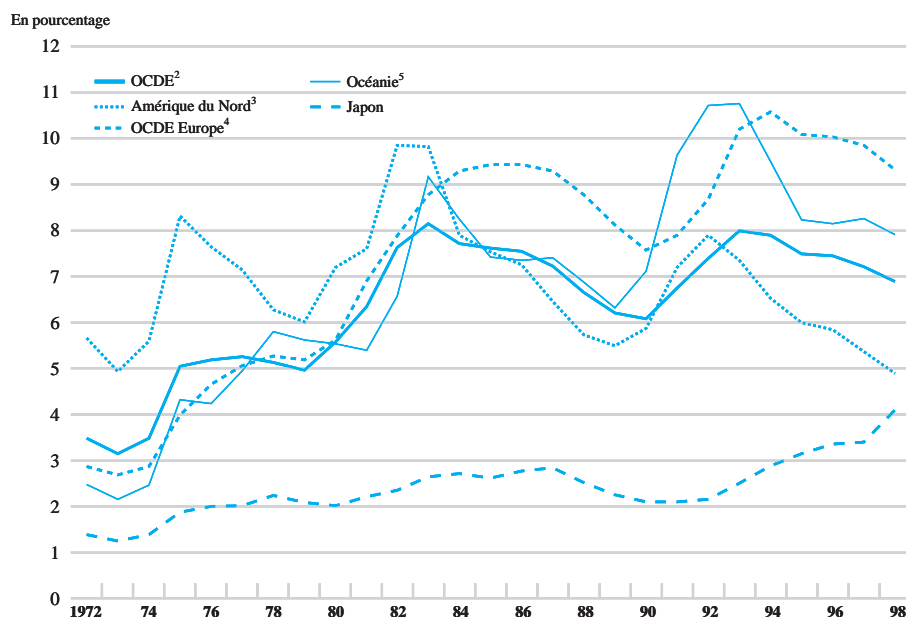
IV. ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI

Introduction

L'ampleur persistante du chômage demeure un problème économique et social particulièrement sérieux pour nombre de pays de l'OCDE. Actuellement, quelque 35 millions de personnes – soit environ 7 pour cent de la population active – sont sans emploi dans l'ensemble de la zone (graphique IV.1). Beaucoup d'entre elles, notamment en Europe, se trouvent dans cette situation depuis un long laps de temps. Outre la perte de confiance en soi et l'éloignement de la vie active qui en résultent, ces chômeurs, et les personnes dont ils ont la charge, sont parfois menacés par la pauvreté. Parallèlement, beaucoup d'autres ne cherchent même pas à trouver un emploi,

L'ampleur persistante du chômage demeure très préoccupante...

Graphique IV.1. Taux de chômage standardisés dans les régions de l'OCDE, 1972-98¹



1. Taux de chômage standardisés pour tous les pays à l'exception de la Grèce, l'Islande et la Turquie, pour lesquels les définitions nationales sont utilisées.

2. Non compris la Corée, la Hongrie, le Mexique, la Pologne et la République tchèque.

3. États-Unis et Canada.

4. Union européenne, Islande, Norvège, Suisse et Turquie.

5. Australie et Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

découragés par l'ampleur du chômage ou par les effets indirects non souhaités de certaines des mesures qui visent à y remédier. Il ne suffit cependant pas de trouver un emploi et de le garder pour résoudre tous les problèmes. Les emplois précaires et la pauvreté dans laquelle vivent certains travailleurs sont une source grandissante de préoccupation dans différents pays.

Encadré IV.1. La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

- Élaborer une politique macroéconomique qui favorise la croissance et qui, conjuguée à des politiques structurelles appropriées, la rende durable, c'est-à-dire à dire non inflationniste.
- Améliorer le cadre dans lequel s'inscrivent la création et la diffusion du savoir-faire technologique.
- Accroître la flexibilité du temps de travail (aussi bien à court terme que sur toute la durée de la vie) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et employeurs.
- Créer un climat favorable à l'entreprise en éliminant les obstacles et les entraves à la création et au développement d'entreprises.
- Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualifications de chacun, en particulier des jeunes travailleurs.
- Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent l'expansion de l'emploi dans le secteur privé.
- Mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail et les rendre plus efficaces.
- Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre en modifiant profondément les systèmes d'enseignement et de formation.
- Revoir les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes – et leurs interactions avec le système fiscal – de sorte que les objectifs fondamentaux en matière d'équité de la collectivité soient remplis sans porter atteinte au bon fonctionnement des marchés du travail.
- Développer la concurrence sur les marchés de produits de manière à réduire les tendances monopolistiques et à atténuer l'opposition entre travailleurs intégrés et exclus, tout en contribuant à rendre l'économie plus novatrice et plus dynamique.

... mais elle peut être durablement réduite par tout un ensemble de réformes résolues, inspirées de la Stratégie pour l'emploi

Les problèmes que posent le niveau élevé du chômage, le découragement des travailleurs et la pauvreté de certains individus ayant un emploi ne sont pas nouveaux. En 1994, ils ont incité les pays Membres à souscrire à la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, qui propose un vaste ensemble équilibré de mesures visant à y remédier (les principaux axes de l'action à mener sont présentés dans l'encadré IV.1). Ces mesures ont été ensuite adaptées en fonction des caractéristiques institutionnelles, sociales et culturelles de chaque pays, et les recommandations propres à chacun d'eux ont été publiées dans les *Études économiques de l'OCDE*¹. En 1997, un rapport préparé à l'intention des pays Membres (OCDE, 1997b) a tiré un certain nombre de leçons essentielles de la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*. La principale d'entre elles est que la stratégie peut durablement réduire le chômage – notamment si elle est appliquée sur un vaste front. Les responsables de l'action gouvernementale doivent cependant persévérer parce qu'il faut un certain temps avant que les réformes n'améliorent la situation du marché du travail.

1. Les recommandations spécifiques pour les différents pays étaient également fondées sur cinq examens thématiques portant sur des aspects essentiels de la politique structurelle et réalisés dans le contexte de la *Stratégie pour l'emploi* : 1) *Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail* (OCDE, 1996a) ; 2) *Valoriser le travail : fiscalité, prestations sociales, emploi et chômage* (OCDE, 1997a) ; 3) *Interactions between structural reform, macroeconomic policy and economic performance* (OCDE, 1996b) ; 4) *Technologie, productivité et création d'emplois* (1996c ; 1998a) ; et 5) *Stimuler l'esprit d'entreprise* (1998d).

Ces conclusions ont été renforcées par un rapport plus récent aux pays Membres (OCDE 1999). Le présent chapitre résume les principales constatations du rapport, d'abord en examinant l'évolution du marché du travail depuis le début des années 90, puis en plaçant cette évolution dans le contexte des progrès faits dans la mise en œuvre de la Stratégie, et des réformes structurelles en général. Une attention particulière est accordée aux perspectives d'emploi de certains groupes spécifiques (jeunes, travailleurs âgés et certaines catégories de femmes) qui ont souvent connu un chômage et un non-emploi supérieurs à la moyenne, et à la qualité des emplois qui leur sont proposés.

On trouvera dans le présent chapitre la toute dernière évaluation de la situation du marché du travail et des progrès de la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi

Évolution du marché du travail depuis le début des années 90

Chômage

Bien qu'ayant légèrement reculé depuis la récession du début des années 90, le taux de chômage de la zone de l'OCDE dans son ensemble sera presque certainement plus élevé à la fin de la décennie qu'il ne l'était au début. Néanmoins, les écarts se sont creusés entre les pays (voir les tableaux figurant dans l'annexe aux présentes *Perspectives*). Aux États-Unis, le chômage est tombé à un niveau sans précédent depuis les années 60, tandis qu'au Japon, il a lentement augmenté pour atteindre des niveaux sans équivalent depuis la fin de la seconde guerre mondiale (même s'il est encore nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE). L'Europe présente un tableau mitigé, dans la mesure où certains pays qui se trouvent à un stade relativement avancé du cycle (Royaume-Uni, Danemark, Irlande et Pays-Bas par exemple) ont vu leur chômage reculer, alors que dans la plupart des autres pays européens, il n'a que légèrement baissé par rapport au pic de 1994 malgré la reprise de la production, son taux demeurant plus élevé qu'au début de la décennie. Les prévisions de l'OCDE présentées dans ce numéro des *Perspectives* tablent sur une nouvelle décline modérée du chômage en Europe, et sur une certaine aggravation ailleurs, les principales régions de l'OCDE se trouvant à des stades différents du cycle économique.

Le chômage a reculé depuis le pic de 1994, et pendant la majeure partie de la décennie dans un petit nombre de pays...

Une croissance économique rapide ne peut réduire le chômage que pour autant que celui-ci soit de caractère conjoncturel, et la disparité des positions cycliques des différents pays complique l'évaluation des performances de chacun d'eux. Il est donc bon de considérer les facteurs autres que strictement conjoncturels qui influent sur les taux de chômage. Il n'existe pas pour ce faire une méthode unique, acceptée par tous, mais les différents indicateurs affichent des tendances très semblables. La mesure du chômage tendanciel utilisée par le Secrétariat² et son évolution depuis le début des années 90 conduisent aux constatations suivantes (tableau IV.1) :

... mais sa composante tendancielle a évolué de manière sensiblement différente selon les pays...

- Les États-Unis, la Norvège et le Portugal ont maintenu leur chômage à un faible niveau au cours des années 90 (et il a même baissé aux États-Unis).

2. Le chômage tendanciel est mesuré par les estimations chronologiques du taux de chômage non accéléré des salaires (NAWRU) établies par l'OCDE. Le NAWRU indique le taux de chômage qui, dans une année donnée, et en fonction de l'évolution effective antérieure du chômage, serait associé à un taux constant de hausse des salaires nominaux. On notera qu'il s'agit d'un indicateur à court terme et que, dans l'éventualité d'un ajustement lent du marché du travail à des chocs exogènes, un taux plus bas (ou plus élevé) de chômage peut être associé à une hausse stable des salaires à long terme. Néanmoins, le taux d'équilibre du chômage à long terme ne peut pas être atteint au cours d'une seule année sans déclencher des variations de la hausse des salaires. Voir OCDE (1999a), annexe 2.

Tableau IV.1. **Chômage tendanciel¹ dans les pays de l'OCDE :
niveaux et variations au cours de la période 1990-98²**

		Le chômage tendanciel		
		a augmenté	est resté stable	a baissé
Niveau du taux de chômage tendanciel	Haut	Finlande Grèce Italie France		Espagne
	Intermédiaire	Suède Allemagne	Belgique	Canada Australie Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Irlande
	Bas	Suisse Japon Autriche	Norvège Portugal	États-Unis Danemark Pays-Bas

1. Les données de chômage tendanciel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU). Les NAWRU sont calculés en utilisant la définition courante du taux de chômage. Cependant pour l'Allemagne, la Belgique et le Danemark on a utilisé le taux de chômage standardisé afin d'améliorer la comparabilité avec les autres pays.
2. Une variation est considérée comme étant significative (en termes absolus) si elle est supérieure à un écart type. Celui-ci a été calculé pour chaque pays sur la période 1986-98. Les pays sont considérés comme ayant des taux de chômage bas, moyen ou élevé lorsqu'on les compare au taux de chômage tendanciel moyen de la zone de l'OCDE en 1998 (6,9 pour cent). Les pays qui se situent à l'intérieur d'un intervalle d'un demi écart type par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE ont été classés parmi les pays à niveau de chômage intermédiaire.

- D'autres pays, notamment le Japon, l'Autriche et la Suisse, ont enregistré une certaine hausse du chômage tendanciel, dont le niveau demeure cependant largement inférieur à la moyenne de l'OCDE.
- Certains pays où le chômage tendanciel était relativement élevé au début de la décennie ont réussi à le faire sensiblement reculer : c'est le cas du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande et, plus récemment, de l'Australie, du Canada et de l'Espagne. C'est cependant en Espagne que le chômage tendanciel est encore le plus élevé, tandis que les taux observés au Danemark et aux Pays-Bas sont désormais nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE.
- A cela s'ajoutent un certain nombre de pays dans lesquels le chômage tendanciel a atteint un niveau élevé : la France, l'Italie et la Grèce figurent dans ce groupe³. De plus, en Finlande et en Suède, la hausse du chômage effectif au lendemain des profondes récessions du début des années 90 s'est partiellement traduite par une poussée du chômage tendanciel⁴.

*... de même que la fréquence
du chômage chez les jeunes
et les femmes*

Ces tendances générales du chômage se retrouvent, à des degrés divers, dans le chômage de groupes particuliers de la population ainsi que dans la durée moyenne du chômage. Les pays affichant une sensible décline du chômage tendanciel ont souvent enregistré une baisse tendancielle du chômage des jeunes et des femmes et une réduc-

3. L'Allemagne a également enregistré une forte hausse du chômage tendanciel, essentiellement liée aux problèmes particuliers posés par la réunification et par le fort chômage qui en est résulté dans les Länder orientaux.
4. Il est cependant très difficile d'évaluer l'évolution du chômage tendanciel en Finlande, et dans une moindre mesure en Suède, dans les années 90, étant donné la soudaineté de la hausse du chômage effectif. Les estimations du NAWRU établies par l'OCDE pour ces deux pays sont donc entourées d'incertitudes plus grandes que celles des autres pays.

tion du chômage de longue durée (plus de 12 mois). En revanche, un chômage tendanciel élevé (ou croissant) a été généralement associé à un chômage élevé (ou croissant) des jeunes et des femmes d'âge très actif⁵, ainsi qu'à une forte fréquence du chômage de longue durée.

Emploi

Les mouvements des taux de chômage et d'emploi ont été étroitement liés (graphique IV.2). En particulier, la plupart des pays dans lesquels le chômage a baissé ont également enregistré de fortes hausses des taux d'emploi tendanciels. Et deux seulement (Japon et Grèce) des neuf pays qui ont accusé une hausse sensible du chômage ont vu leur taux d'emploi global augmenter.

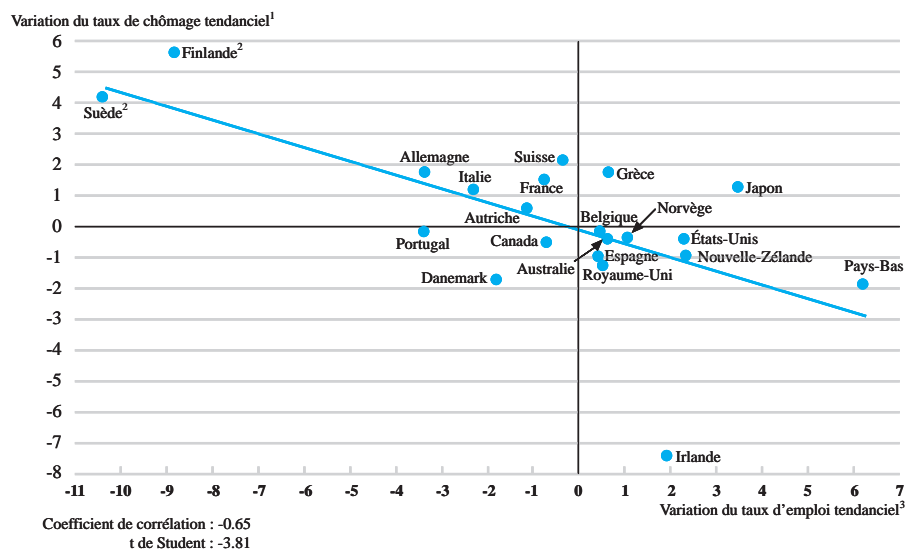
La croissance de l'emploi a été un facteur déterminant du recul du chômage...

Dans un certain nombre de pays, on a constaté une augmentation des formes d'emploi dites « atypiques » (c'est-à-dire du travail temporaire et du travail à temps partiel). En particulier, la tendance ascendante à long terme du travail à temps partiel s'est poursuivie dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE depuis le début des années 90, allant de pair avec une hausse du taux d'activité des femmes. Toutefois, les

... grâce à la contribution non négligeable des « formes atypiques » d'emploi

Graphique IV.2. Variation des taux de chômage et d'emploi tendanciels, 1990-98

En points de pourcentage



1. Les données de chômage tendanciel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU).
2. Les variations du chômage tendanciel en Finlande et, à un degré moindre, en Suède, doivent être interprétées avec précaution du fait des incertitudes concernant l'évolution du NAWRU de ces deux pays. Voir le texte principal.
3. Le taux d'emploi est défini comme le ratio de l'emploi total sur la population en âge de travailler, soit la population âgée de 15 à 64 ans. Le taux d'emploi tendanciel a été estimé de la façon suivante : *i*) pour chaque série de l'emploi (x), on a procédé à une régression linéaire sous la forme $x = a + b * \text{GAP}$, où GAP est la différence entre la production réelle et la production réelle lissée avec un filtre de Hodrick-Prescott (soit une estimation de l'écart de production) ; *ii*) on obtient ensuite l'estimation non conjoncturelle de chaque variable (x') sous la forme $x' = x - b * \text{GAP}$; *iii*) on utilise enfin un filtre de Hodrick-Prescott pour lisser la série x' .

5. Les adultes « d'âge très actif » sont ceux qui ont entre 25 et 54 ans.

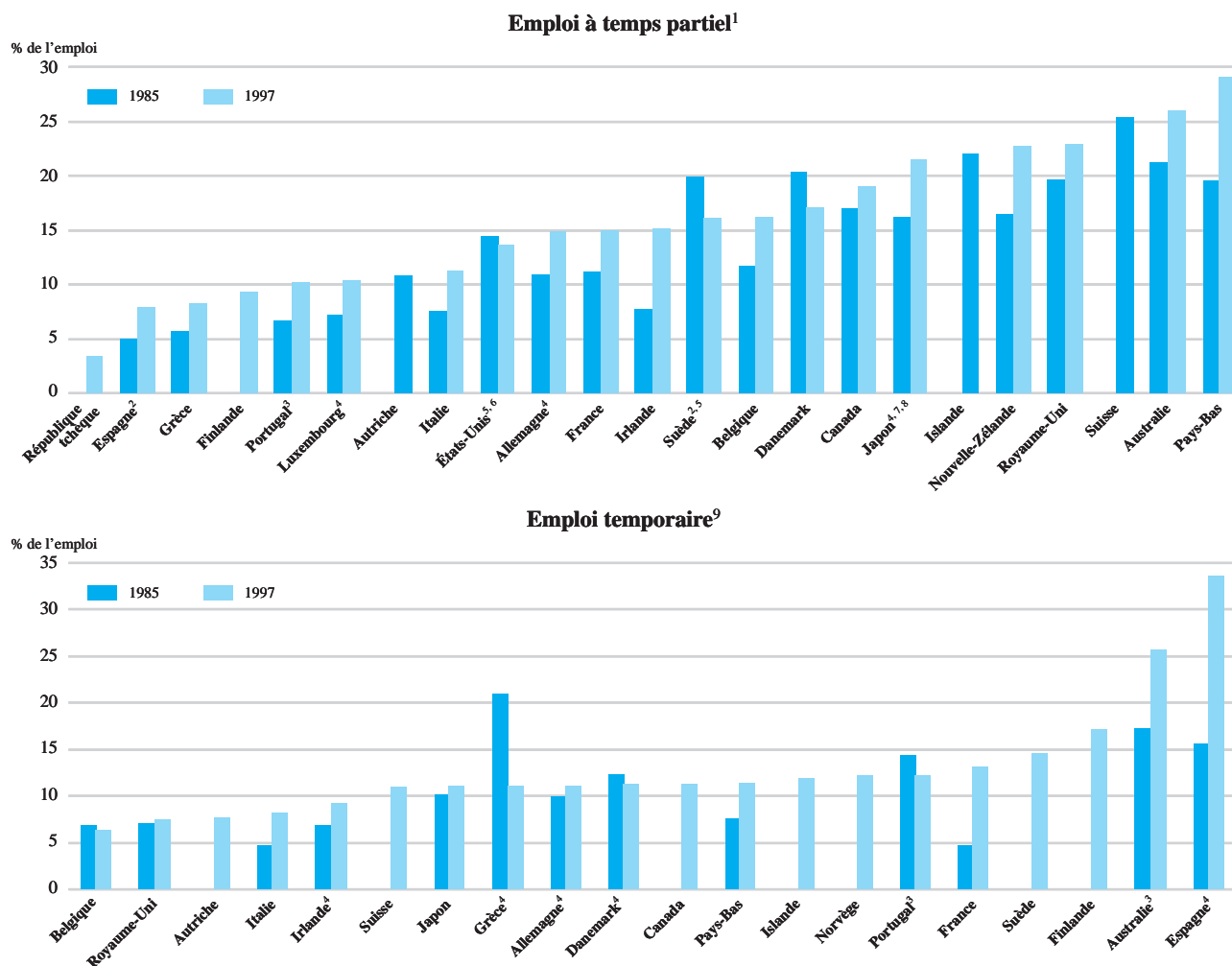
variations d'un pays à l'autre de la fréquence du travail à temps partiel restent considérables : les taux vont de 29 pour cent aux Pays-Bas à moins de 10 pour cent en République tchèque, en Finlande, en Grèce et en Espagne (graphique IV.3).

*L'emploi à temps partiel
a joué un rôle positif dans
la plupart des pays...*

Ces dernières années, la croissance de l'emploi à temps partiel a apporté une contribution nette positive à la croissance de l'emploi total dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Elle a partiellement compensé le recul de l'emploi à temps plein dans un certain nombre d'entre eux (surtout ceux où le chômage s'est aggravé,

Graphique IV.3. **Emploi à temps partiel et temporaire, 1985-97**

En pourcentage de l'emploi total



1. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998, tableau E.

2. 1987 et 1997.

3. 1986 et 1997.

4. 1985 et 1996.

5. Les données pour 1985 ne sont pas entièrement comparables à celles de 1997 du fait d'une rupture dans les séries. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1995, tableau E pour plus de détails.

6. Emploi salarié.

7. Le travail à temps partiel est défini selon les heures effectivement travaillées au lieu des heures habituelles.

8. Le travail à temps partiel est défini comme étant moins de 35 heures.

9. Les données concernent les salariés. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1996, tableau 1.5 pour les définitions sur l'emploi dans chaque pays.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998.

notamment l'Allemagne, la France et l'Italie). Et elle a aussi contribué de manière non négligeable à l'expansion de l'emploi dans les pays où le chômage est en baisse, comme l'Irlande, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande.

En fonction de la situation générale du marché du travail, l'augmentation de l'emploi à temps partiel a revêtu un caractère très différent selon les pays, reflétant dans certains un choix délibéré des travailleurs (temps partiel « volontaire ») et constituant dans d'autres un pis aller du fait de l'absence d'emplois à temps plein. Au cours de la reprise qui a suivi la récession du début des années 90, le travail à temps partiel involontaire a représenté une forte proportion de l'emploi total à temps partiel dans un certain nombre de pays où le chômage est élevé et persistant. Entre 1993 et 1997 par exemple, la croissance des postes à temps partiel involontaire a été au moins aussi forte que celle de l'emploi à temps partiel volontaire en Allemagne, en France, en Italie, en Grèce et en Espagne, tous pays caractérisés par un chômage élevé ou croissant. Dans la plupart des autres pays, l'augmentation du temps partiel a été presque exclusivement volontaire.

... mais il ne constitue parfois qu'un pis aller

Le développement du travail temporaire a souvent suscité certaines inquiétudes quant à la qualité des emplois créés dans les pays de l'OCDE⁶. Bien que moins de 15 pour cent des salariés exercent un emploi temporaire dans la plupart des pays de la zone, il existe un certain nombre d'exceptions : en particulier l'Australie, la Finlande, et surtout l'Espagne où un tiers environ des salariés sont employés à titre temporaire (graphique IV.3).

Le travail temporaire devient une composante importante de l'emploi dans certains pays...

Tout comme le travail à temps partiel, le travail temporaire a largement contribué à la croissance de l'emploi dans de nombreux pays Membres depuis le début des années 90. Il a compensé le déclin (ou la stagnation) de l'emploi permanent dans certains pays où sévit un chômage élevé ou croissant (notamment l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Suède), tandis que la croissance de l'emploi s'est partagée plus également entre l'emploi temporaire et l'emploi permanent dans les pays dont le marché du travail s'est amélioré (ou connaît une situation satisfaisante). Le déplacement vers l'emploi temporaire observé dans certains pays tient peut-être à ce que les employeurs cherchent à contourner les strictes réglementations applicables à l'emploi permanent, encouragés en cela, dans un certain nombre de pays, par un nouvel assouplissement des réglementations régissant les contrats de durée déterminée et les agences de travail temporaire (voir ci-après).

... et résulte en partie des efforts faits par les employeurs pour contourner les dispositions rigides visant à protéger l'emploi des travailleurs permanents

Taux d'activité

Le pourcentage de la population d'âge actif qui participe au marché du travail varie fortement selon les pays de l'OCDE, et ces différences s'expliquent dans une certaine mesure par la situation générale du marché du travail. Ainsi, certains des pays où le chômage est élevé ont des taux d'activité particulièrement faibles (par exemple l'Italie, la Grèce et l'Espagne), tandis que l'on observe souvent des taux d'activité plus élevés dans des pays qui, du moins jusqu'à une date récente, ont connu de longues périodes de chômage faible et stable (Japon, Norvège, Suède, Suisse et États-Unis). Néanmoins, les tendances des taux d'activité au cours de la présente

Les taux d'activité sont restés assez stables depuis le début de la décennie, affichant des écarts persistants d'un pays à l'autre

6. Le travail temporaire est normalement défini comme un travail sous contrat de durée déterminée, par opposition au contrat de travail permanent pour lequel il n'existe pas de date d'expiration. L'emploi sous contrat temporaire implique souvent des obligations légales différentes pour les employeurs ; en particulier, certains aspects de la législation relative à la protection de l'emploi ne s'appliquent pas aux contrats temporaires.

décennie ne reflètent que partiellement l'évolution du chômage. Si, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, la décreue du chômage est allée de pair avec une augmentation sensible des taux d'activité, et si, en Italie, en Finlande et en Suède, des taux d'activité faibles ou en baisse ont été associés à des taux de chômage élevés et croissants, d'autres pays ont conservé des taux d'activité généralement stables malgré de sensibles variations du chômage.

Disparité grandissante de la situation des différents groupes de population

Les taux d'emploi des différents groupes présents sur le marché du travail divergent, notamment dans les pays à fort chômage

Les chiffres agrégés de l'offre et de la demande de main-d'œuvre dissimulent des disparités importantes entre les différents groupes de la population d'âge actif, disparités qui sont souvent particulièrement accusées dans les pays où les ressources globales de main-d'œuvre sont fortement sous-utilisées. L'analyse des taux d'emploi apporte d'utiles enseignements à cet égard. Elle tend à montrer que les hommes d'âge très actif – ce que l'on appelle souvent le « noyau stable » de la population active – ont des perspectives d'emploi très comparables dans tous les pays de l'OCDE. En revanche, les perspectives d'emploi d'autres groupes, à savoir les femmes d'âge très actif, les jeunes et les travailleurs âgés, sont très différentes et expliquent l'essentiel de la disparité internationale des taux agrégés d'emploi (graphique IV.4). Ces différences sont en partie le reflet de facteurs sociaux et culturels. Néanmoins, notamment dans les pays à fort chômage, les jeunes, les femmes d'âge très actif et les personnes âgées – ainsi que les travailleurs peu qualifiés en général – sont particulièrement affectés par le chômage, ou peuvent même ne pas rechercher un emploi en raison des perspectives médiocres que leur offre le marché du travail. De plus, les personnes qui choisissent d'autres activités qu'un emploi rémunéré peuvent y être partiellement poussées par les incitations financières qui résultent des systèmes d'imposition et de transfert.

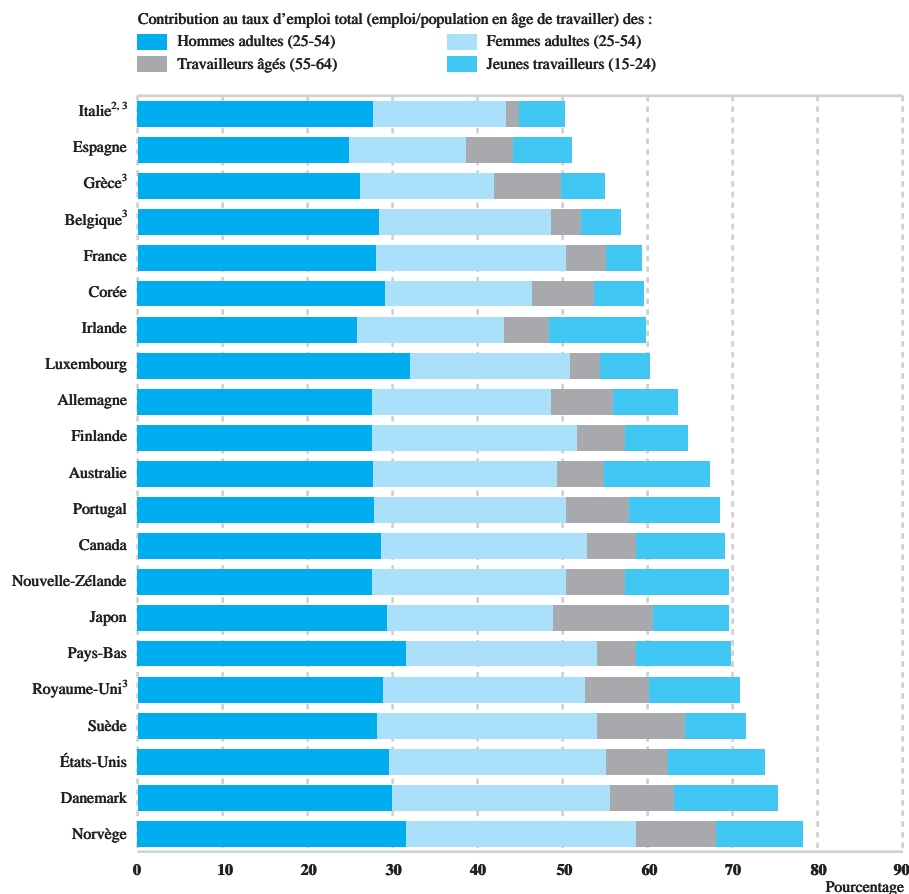
Les jeunes passent plus de temps dans le système éducatif mais sont dans le même temps découragés par le niveau élevé du chômage

La baisse des taux d'emploi des jeunes, et plus particulièrement des moins de 20 ans, s'explique en partie par l'augmentation des taux d'inscription dans l'enseignement secondaire et supérieur. Néanmoins, la situation varie fortement selon les pays, certains ayant des taux d'inscription relativement bas, cependant que les jeunes dont le niveau d'instruction est le plus faible peuvent être peu tentés ou n'ont guère la possibilité de poursuivre des études ou d'entrer dans la population active. Dans ces conditions, un taux de chômage élevé constitue pour les jeunes travailleurs, notamment ceux dont le niveau d'instruction est faible, une puissante contre-incitation à entrer sur le marché du travail. Les mesures visant à réduire le chômage global sont donc probablement le meilleur moyen d'accroître l'emploi des jeunes. Le découragement des jeunes est cependant une constante que l'on retrouve dans des pays dont le marché du travail présente des caractéristiques très différentes, ce qui donne à penser que certains types d'exclusion économique ne peuvent être corrigés par de vastes réformes du marché du travail et sont le reflet de problèmes sociaux plus profonds auxquels il faut remédier par des mesures mieux ciblées.

Une transition sans heurt de l'école à la vie active est essentielle...

Les pays qui ont réussi à faciliter le passage de l'école à la vie active ont surtout cherché à aider les jeunes à acquérir des qualifications professionnelles reconnues au sortir de l'enseignement obligatoire et à proposer des programmes de réinsertion à ceux qui avaient interrompu leur scolarité. De plus, l'acquisition d'une forme ou une autre d'expérience professionnelle parallèlement à la poursuite d'études semble

Graphique IV.4. Décomposition des taux d'emploi dans les pays de l'OCDE, 1998¹



1. La contribution de chaque groupe démographique au taux d'emploi total a été calculée en multipliant le taux d'emploi du groupe par sa contribution à la population d'âge actif.

2. Adultes : 25-59 ans ; travailleurs âgés : 60-64 ans.

3. 1997.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active et Perspectives de l'emploi*, 1999 (à paraître).

renforcer les bénéficiaires de l'enseignement, en permettant aux jeunes qui quittent l'école d'être mieux armés pour entrer sur le marché du travail. Ceci vaut pour les pays qui proposent depuis longtemps des programmes d'apprentissage dans le cadre d'un système dual (Allemagne, Autriche, Danemark et Suisse)⁷, ainsi que pour certains pays anglophones où il est courant que les jeunes associent de manière informelle des études et une activité du fait de l'existence d'un marché du travail à temps partiel très développé (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie, par exemple).

Les jeunes ont été aussi plus affectés que les autres groupes par les mesures adoptées pour accroître la flexibilité du temps de travail et des contrats d'embauche, notamment dans les pays où le chômage est élevé et persistant. L'augmentation du

... mais la qualité des emplois offerts aux jeunes est tout aussi importante

7. Il ressort cependant de données récentes qu'en période de changement technologique rapide, les programmes d'apprentissage classiques ont plus de mal à offrir aux stagiaires les qualifications dont ils ont besoin. Voir OCDE (1999).

travail à temps partiel des jeunes peut en partie s'expliquer, on l'a vu, par le désir de ce groupe de population d'associer une activité à la poursuite d'études. De même, le travail temporaire peut faciliter l'adéquation des offres et des demandes d'emploi en donnant une première expérience professionnelle aux jeunes tout en permettant aux employeurs de sélectionner les candidats qui répondent le mieux à leurs besoins. Cependant, lorsque l'emploi permanent est strictement réglementé, les entreprises peuvent aussi recourir à des contrats temporaires pour accroître la flexibilité de leurs effectifs au cours du cycle, ce qui peut avoir des effets négatifs sur les perspectives d'emploi des jeunes à plus long terme. Dans ces conditions, un emploi temporaire n'ouvre pas nécessairement la voie à de meilleurs emplois mais marque plutôt le début d'une vie de précarité permanente, avec des conséquences potentiellement négatives pour la formation du capital humain et l'expérience professionnelle des intéressés. En conséquence, si elles ne s'accompagnent pas d'un assouplissement de la protection dont bénéficient les travailleurs permanents, les mesures visant à accroître la flexibilité de l'emploi par un allègement des réglementations régissant les contrats temporaires risquent d'aggraver le cloisonnement des marchés du travail. Les pressions salariales risquent en outre de s'intensifier, le développement des contrats temporaires renforçant encore la sécurité de l'emploi des travailleurs permanents⁸.

Les perspectives d'emploi des jeunes sont en outre affectées par l'existence de plachers de salaire élevés

Les perspectives d'emploi des jeunes sont en outre potentiellement sensibles aux plachers de salaire. Dans la plupart des pays de l'OCDE, il existe une forme ou une autre de salaire minimum, fixé soit par les pouvoirs publics, soit par négociation collective. Le niveau du salaire minimum varie fortement d'un pays à l'autre, et l'on constate que lorsqu'il est trop élevé, il peut avoir des effets de désemploi, notamment parmi les jeunes travailleurs (OCDE, 1998f).

Les travailleurs âgés prennent plus tôt leur retraite, notamment dans les pays où le chômage est élevé et où existent de puissantes incitations financières à la retraite

A l'autre extrémité de la pyramide des âges, les travailleurs âgés se sont retirés plus tôt du marché du travail au cours des deux dernières décennies, notamment dans les pays où le chômage était élevé. Jusqu'à ces derniers temps, les politiques mises en œuvre dans de nombreux pays tendaient à renforcer les incitations financières à la retraite anticipée en abaissant l'âge d'ouverture des droits à la pension de vieillesse dans des conditions favorables⁹. De plus, les travailleurs âgés au chômage qui n'avaient pas encore droit à une pension vieillesse ont en fait eu recours à d'autres prestations non liées à l'emploi (indemnisation du chômage et pensions d'invalidité, par exemple) pour faire la jonction entre les revenus salariés et la retraite.

Les efforts faits pour redistribuer des emplois des travailleurs âgés aux travailleurs jeunes se sont révélés inefficaces et potentiellement coûteux

Les incitations à la retraite anticipée ont aidé à atténuer quelques-uns des effets du progrès industriel sur les générations âgées et peuvent avoir réduit des poches de fort chômage dans certaines localités. Dans un contexte plus large, certains pays ont justifié cette stratégie en y voyant un moyen de « créer des emplois » pour les jeunes travailleurs, grâce à une redistribution des emplois des plus âgés vers les plus jeunes. Néanmoins, la baisse des taux d'emploi à une extrémité de la pyramide des âges n'a

8. Saint Paul (1996) examine les effets exercés sur le niveau et la dynamique de l'emploi par la libéralisation des contrats temporaires, lorsque les contrats permanents continuent d'être régis par des réglementations rigides. Il incline à penser que les effets d'une telle réforme sur les niveaux de l'emploi sont ambigus, et que l'instabilité de l'emploi au cours du cycle risque de s'aggraver. Une telle réforme renforce aussi la sécurité de l'emploi des travailleurs permanents tandis que les salariés ayant des contrats temporaires supportent le poids de l'ajustement du marché du travail et ont beaucoup moins de sécurité en matière d'emploi.

9. Voir le chapitre VI, « Le départ à la retraite », des *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 63, juin 1998.

pas entraîné une augmentation ou une tendance ascendante des taux d'emploi à l'autre extrémité. De fait, en règle générale, les pays dans lesquels les taux d'emploi des travailleurs âgés sont élevés enregistrent aussi des taux d'emploi élevés pour les jeunes. De plus, cette stratégie de redistribution est de plus en plus en contradiction avec la nécessité d'améliorer la viabilité financière des systèmes publics de pension compte tenu du vieillissement démographique, la meilleure solution à cet égard étant d'encourager les individus à travailler plus longtemps (voir OCDE, 1998e).

A la différence des jeunes et des travailleurs âgés dont le taux d'activité est en baisse, les femmes d'âge très actif ont continué d'intégrer plus massivement les marchés du travail de la plupart des pays de l'OCDE. Néanmoins, l'ampleur et l'intensité de la participation des femmes à la vie active continuent de différer largement selon les pays, comme en témoignent les différences persistantes de leurs taux d'activité. Les femmes actives occupent souvent des emplois à temps partiel, fréquemment par choix, et le développement du marché des emplois de ce type contribue donc à encourager un plus grand nombre de femmes à entrer dans la population active. Les mesures récemment prises par certains pays pour accroître l'attrait du travail à temps partiel par une déréglementation et des ajustements des incitations financières découlant de la fiscalité et des transferts intéressent donc tout particulièrement les femmes.

Néanmoins, les conditions matérielles des ménages dont le chef est une jeune mère de famille n'ayant que des liens marginaux avec le marché du travail ne se sont pas nécessairement améliorées : leurs revenus disponibles relatifs et, dans certains cas, absolus ont baissé dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Ces ménages sont souvent fortement dépendants des systèmes de transfert qui n'évoluent pas toujours au même rythme que les revenus des personnes qui peuvent consacrer plus de temps à une activité marchande. Face à cette situation, un certain nombre de pays recherchent le moyen de valoriser le travail des parents célibataires en modifiant les systèmes d'imposition et de transfert et en encourageant la recherche active d'emploi (voir ci-après).

Les difficultés que rencontrent sur le marché du travail les individus peu qualifiés concernent tous les groupes d'âge, et les femmes aussi bien que les hommes. Leur taux de chômage est très élevé (notamment en Europe), et ils risquent plus que les autres de ne pouvoir trouver que des emplois à bas salaire (notamment en Amérique du Nord et au Royaume-Uni). Les différences observées au plan international de la part des travailleurs actifs peu qualifiés au chômage ou occupant des emplois à bas salaire sont le reflet d'un certain nombre de facteurs économiques et sociaux, notamment de la dispersion des gains et des caractéristiques des systèmes de transferts sociaux. Ainsi, l'existence de plafonds de salaire élevés peut empêcher les travailleurs peu qualifiés d'intégrer le marché du travail, et une longue période de chômage peut réduire encore plus leur capital humain et, par là même, leurs chances de réemploi. Dans le même temps cependant, les travailleurs qui ne trouvent que des emplois à bas salaire peuvent estimer que leurs perspectives économiques et sociales ne sont guère meilleures que celles des chômeurs chroniques.

Néanmoins, la fréquence des bas salaires varie plus fortement d'un pays à l'autre que le revenu disponible par habitant, là encore en raison des effets redistributifs des systèmes d'imposition et de transfert. De plus, la fréquence de la pauvreté est généralement plus forte dans les ménages sans emploi que dans les ménages dont un membre a une activité. Le fait est que les liens avec le marché du travail (le nombre de membres du ménage ayant un emploi) est le principal facteur qui détermine la

Les femmes d'âge très actif sont de plus en plus présentes sur le marché du travail...

... bien que les conditions matérielles d'existence de certaines d'entre elles ne se soient pas améliorées

Les perspectives d'emploi et le potentiel de gains des travailleurs peu qualifiés sont médiocres dans la plupart des pays...

... bien qu'un bas salaire ne conduise pas nécessairement à la pauvreté

situation relative de revenu des ménages : les ménages ne comptant aucun travailleur se situent souvent au bas de l'échelle des revenus et ont les taux de pauvreté les plus élevés¹⁰.

La mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* : les progrès accomplis et les leçons à tirer de l'expérience des pays

Bon nombre de pays ont mis en œuvre des réformes structurelles depuis le début des années 90

Quelle corrélation peut-on établir entre les évolutions du marché du travail analysées dans la précédente section et l'effort de réforme entrepris par plusieurs pays depuis le début des années 90 ? Le graphique IV.5 illustre les progrès de la mise en œuvre des réformes en présentant la suite donnée aux recommandations dans trois des quatre grands domaines d'action de la *Stratégie pour l'emploi* : *i*) le marché du travail ; *ii*) l'éducation et la formation ; et *iii*) le contexte dans lequel opèrent les entreprises et *iv*) la politique macroéconomique. Pour apprécier les progrès accomplis, dans les premiers trois domaines on a classé les recommandations en différents groupes, selon qu'elles avaient été totalement suivies, partiellement suivies, pas suivies du tout, ou que les mesures prises étaient allées à leur rencontre¹¹. Lorsque d'importantes réformes avaient été opérées avant que ne soient diffusées les recommandations de la *Stratégie pour l'emploi* (rendant de ce fait inutiles des mesures supplémentaires), elles ont été prises en compte dans le calcul des taux de suivi.

Malgré les difficultés inhérentes à ce genre d'exercice¹², le graphique 5 permet de constater que, dans l'ensemble, les pays de l'OCDE ont déployé d'importants efforts pour procéder à des réformes structurelles, bien que les mesures prises diffèrent par leur portée et leur rythme d'exécution (encadré IV.2)¹³.

Certains pays ont hésité à se lancer dans des réformes touchant le noyau stable de la population active, préférant cibler leur action sur les groupes qui se situent à la marge...

Dans le domaine du marché du travail, les progrès ont été inégaux. En particulier, un certain nombre de pays où le chômage est élevé et persistant ont hésité à entreprendre des réformes touchant le noyau stable de la population active. Ainsi, des changements relativement peu nombreux ont été apportés à la législation sur la protection de l'emploi des travailleurs pourvus de contrats réguliers, alors que la plupart des pays ont assoupli les dispositions applicables aux contrats temporaires (contrats de durée déterminée et agences de travail temporaire). Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour renforcer la décentralisation des négociations salariales, mais

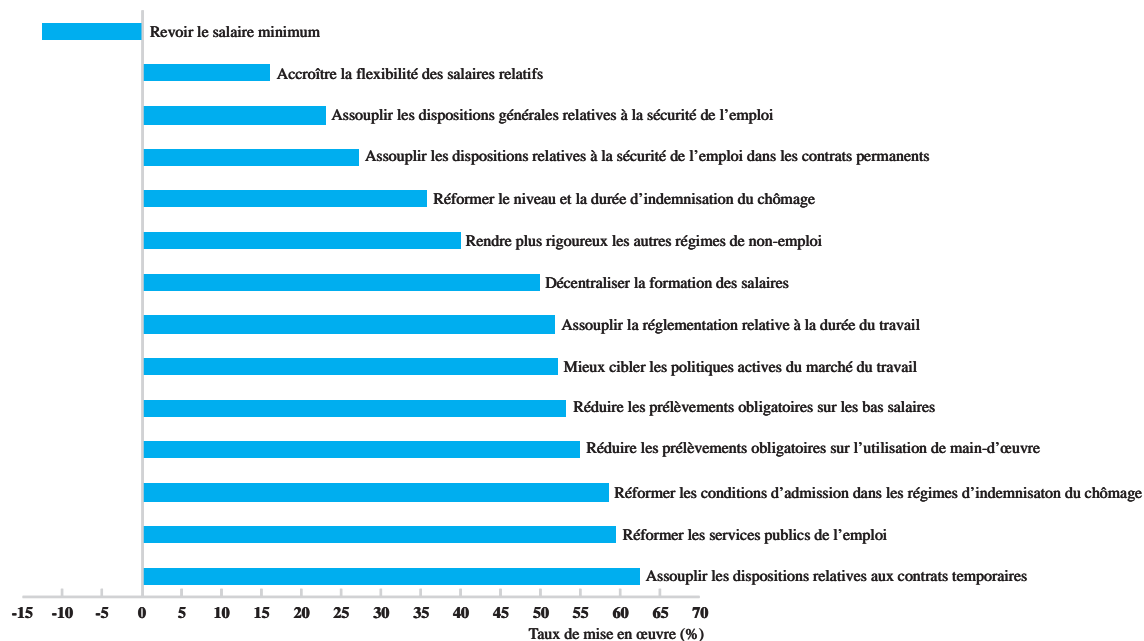
10. Ces points ont été étudiés plus en détail dans le dernier numéro des *Perspectives économiques* de l'OCDE (décembre 1998), chapitre VI, « Dynamique de la pauvreté dans quatre pays de l'OCDE ». Voir aussi Burniaux *et al.* (1998).

11. Pour apprécier les progrès faits par les différents pays dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*, on s'est fondé sur les recommandations figurant dans les *Études économiques de l'OCDE*. Voir OCDE (1999) pour plus de détails.

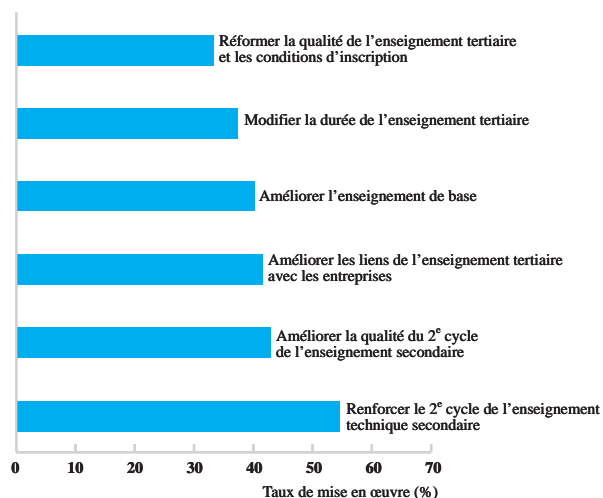
12. Il est en particulier difficile de déterminer dans certains cas jusqu'à quel point une recommandation a été suivie par un pays. De même, les recommandations n'ont pas toutes la même portée et la même importance. Pour tenir compte de ces différences, on a reclassé les recommandations initiales en un nombre plus restreint de recommandations thématiques. De plus, à l'intérieur de chacun de ces domaines d'action, on a donné davantage d'importance aux recommandations concernant l'orientation générale de la politique qu'à celles qui visent des aspects spécifiques. Voir OCDE (1999) pour plus de détails.

13. Le graphique a été établi sur la base du pourcentage pondéré des recommandations qui ont été suivies. Les coefficients de pondération ont été attribués selon la méthode exposée dans la précédente note.

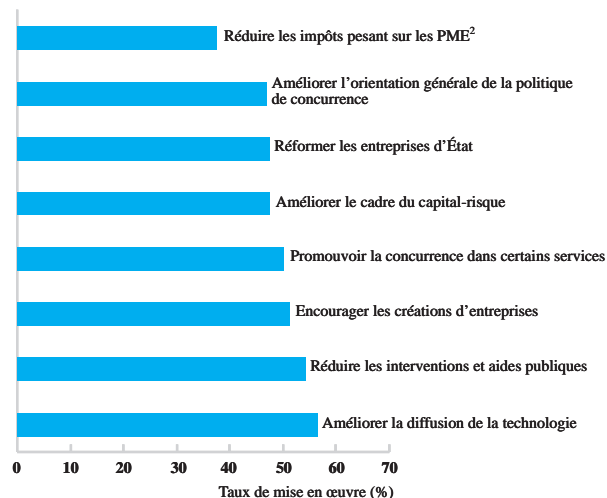
Graphique IV.5. Mise en œuvre des recommandations relatives à la Stratégie pour l'emploi

Politiques du marché du travail¹

Politiques en matière d'enseignement et de formation



Politiques concernant les entreprises



1. Les taux de mise en œuvre dans ces domaines comprennent des réformes significatives qui ont débuté avant les recommandations de la Stratégie pour l'emploi, ce qui implique qu'aucune action supplémentaire n'a été demandée.

2. Petites et moyennes entreprises.

Encadré IV.2. Principales réformes de politique structurelle dans les années 90

Cet encadré présente les modifications les plus importantes des politiques structurelles dans les pays Membres au cours des années 90 et d'après l'évaluation effectuée dans le rapport de 1997 (*Remise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : l'expérience des pays Membres*) et l'appréciation des développements des politiques plus récentes dans le rapport de 1999 aux ministres (*La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques*, 1999)

- Transferts et impôts. Les niveaux d'indemnisation du chômage ont été réduits en Autriche, au Canada, en Irlande, aux Pays-Bas, en Norvège et en Espagne, tandis que le niveau des allocations et des autres prestations sociales liées au chômage a été augmenté en Italie (à partir toutefois d'un niveau très bas), en Grèce et en Irlande. La durée maximale de versement des prestations a été réduite au Royaume-Uni, au Canada, en Islande et en Norvège, alors que la Suisse l'a augmentée. De nombreux pays ont durci les critères d'ouverture des droits à prestation ou de disponibilité pour un emploi, ainsi que les règles concernant les licenciements temporaires. Certains pays, dont l'Allemagne, l'Italie, la Belgique et le Danemark, ont mis en œuvre – ou prévoyaient d'introduire – des modifications des systèmes de préretraite, tandis que dans un certain nombre de pays des décisions ont été prises ou sont envisagées afin de relever l'âge légal d'ouverture des droits aux pensions de vieillesse (exemples : États-Unis, Japon, Italie, Royaume-Uni (femmes), Nouvelle-Zélande et Portugal (femmes)). Parallèlement, les conditions d'accès aux régimes d'invalidité ou de congés de maladie ont été durcies en Allemagne, en Italie, en Autriche, aux Pays-Bas, en Norvège et en Espagne. Des mesures ont été également prises pour réduire le coïncidence fiscale globale sur l'utilisation de la main-d'œuvre dans dix des vingt-cinq pays Membres pour lesquels des données sont disponibles, et plus particulièrement en Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande. De surcroît, les taux de l'impôt sur le revenu ou les cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs à bas salaires ont été réduits en Allemagne, en France, au Royaume-Uni, au Canada, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, au Mexique et en Nouvelle-Zélande, tandis que des mesures visant à réduire les « pièges du chômage » par le recours à des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi ont été introduites ou étendues dans les pays anglophones.
- Législation relative à la protection de l'emploi. La Finlande et l'Espagne sont les seuls pays qui ont notablement assoupli la protection de l'emploi pour les travailleurs permanents, à partir toutefois de dispositifs très rigides. En revanche, la législation a été durcie en France et au Luxembourg. La plupart des pays Membres ont assoupli les réglementations sur les contrats à durée déterminée et les agences de travail temporaire. En particulier, l'Italie, l'Espagne et la Suède ont autorisé le recours aux agences de travail temporaire, tandis que les restrictions visant les contrats à durée déterminée ont été assouplies en Italie, en Belgique et renforcées en France et en Espagne.
- Flexibilité du temps de travail. Les réglementations restreignant les heures de travail inhabituelles ont été assouplies en France, en Autriche, en Belgique, en Finlande, en Grèce et en Espagne, mais des mesures visant à décourager les heures supplémentaires ont été instaurées en France et en Finlande. Parallèlement, la durée hebdomadaire du travail a fait l'objet d'un plafond global à l'échelle de l'Union européenne. Le régime du travail à temps partiel a été assoupli en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche, en Grèce, en Espagne et en Suisse, et des incitations fiscales au travail à temps partiel ont été créées en France, en Italie et en Espagne. La France a toutefois adopté une loi ramenant la durée normale de travail hebdomadaire à 35 heures, et une mesure similaire est à l'étude en Italie.
- *Formation des salaires*. Une réforme majeure du système des relations du travail a été réalisée en Nouvelle-Zélande avec la loi sur les contrats d'emploi de 1991, qui a fait du marché du travail de ce pays l'un des moins réglementés de la zone de l'OCDE. L'Australie a également favorisé les négociations à l'échelon de l'entreprise, de même que le Royaume-Uni, qui a complété en 1993 les réformes de la législation des relations professionnelles mises en œuvre dans les années 80. Dans les pays d'Europe continentale, les réformes ont été généralement plus progressives : les négociations entre partenaires sociaux sont restées l'élément clé de la détermination des salaires, mais on s'est efforcé d'améliorer la coordination entre les différents niveaux de négociation (national, sectoriel, d'entreprise). Un certain nombre de pays européens ont également mis en place des accords sur la politique des revenus : c'est le cas notamment des Pays-Bas et de l'Irlande depuis les années 80. L'Italie, le Danemark, l'Espagne et, plus récemment, le Portugal se sont orientés vers une décentralisation de la détermination des salaires, les accords nationaux se bornant à fixer l'augmentation des salaires de base. D'importantes réductions relatives des salaires minimums obligatoires ont eu lieu aux Pays-Bas, tandis que les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont augmenté récemment leurs salaires minimums, à partir toutefois de niveaux relativement bas. Par ailleurs, le Royaume-Uni et l'Irlande envisagent d'instaurer un salaire minimum statutaire, mais dans le premier pays il est prévu un taux inférieur au minimum pour les jeunes travailleurs.
- *Politique active du marché du travail*. Le changement le plus notable de l'orientation des programmes actifs du marché du travail est le renforcement du ciblage sur l'aide à la recherche d'un emploi (surtout dans les pays anglophones, en Autriche, en Belgique, en Finlande et en Suisse). Plusieurs pays ont fait des efforts pour améliorer l'évaluation des programmes actifs (c'est le cas en particulier du Royaume-Uni et de la Belgique), tandis que le ciblage des programmes au profit des travailleurs défavorisés a été nettement renforcé au Canada, en Finlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suisse. Parmi les réformes notables des politiques, l'Australie a

Encadré IV.2. Principales réformes de politique structurelle dans les années 90 (suite)

- rendu le marché des services de l'emploi entièrement contestable, et les monopoles publics sur les services de placement ont été supprimés en Allemagne, en Italie, en Autriche, au Danemark, en Finlande et en Espagne.
- *Éducation et formation.* La durée de la scolarité obligatoire a été prolongée en Belgique, en République tchèque, au Mexique, en Nouvelle-Zélande et en Norvège, tandis que des évaluations nationales aux principaux stades ont été instaurées en France, en Angleterre, en Nouvelle-Zélande, en Suède et en Espagne. Les réformes visant à mettre en place des cadres clairs pour les programmes ont été accélérées dans les pays dotés de systèmes d'éducation décentralisés (par exemple les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Dans ces pays et dans d'autres, les écoles secondaires se sont vu accorder une plus grande autonomie de gestion. Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la qualité de l'enseignement professionnel et technique et de la formation dans la plupart des pays anglophones, en Finlande, aux Pays-Bas et en Espagne. Des systèmes fonctionnels associant le travail et les études ont été généralisés ou renforcés dans un certain nombre de pays, notamment les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne. La France, les Pays-Bas, la Norvège et l'Espagne ont créé des incitations financières pour encourager les employeurs à offrir des places d'apprentissage, incitations qui constituent aussi un élément important du programme *Modern Apprenticeships* au Royaume-Uni. Plusieurs pays ont également entrepris de réformer l'enseignement tertiaire en réévaluant le contenu des études qui a été dans certains cas modifié et diversifié (notamment avec la mise en place de programmes plus courts, soit autonomes, soit formant la première étape d'un programme plus long), surtout pour mieux préparer les étudiants à l'évolution des parcours professionnels (Japon, États-Unis dans plusieurs États fédérés, Danemark, Finlande, Portugal, Suède, Royaume-Uni, France, Allemagne) ; en rendant plus aisées les voies d'entrée et les diverses passerelles, avec des régimes souples d'admission et des systèmes d'unités de valeur transférables, de manière à permettre aux étudiants de mieux déterminer les options et formules d'études dont ils ont besoin (États-Unis, Japon, France, Belgique : communauté flamande) ; en modifiant les mécanismes de gouvernement des établissements, notamment pour favoriser le développement des contacts et les nouveaux partenariats avec les entreprises et les collectivités locales (Autriche, Finlande, France, Nouvelle-Zélande) ; enfin, en instaurant ou en renforçant les incitations ou processus nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'enseignement et les résultats scolaires, en partie au moyen de mécanismes de financement tels que les redevances d'utilisation, les prêts et les financements en fonction des résultats au profit des étudiants ou des prestataires (Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, États-Unis dans certains États, Danemark, Belgique, dans la communauté flamande, Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas, Portugal, Suède, Royaume-Uni).
 - *Concurrence sur les marchés de produits.* Les barrières tarifaires et non tarifaires dans la plupart des pays de l'OCDE ont été considérablement réduites dans le contexte des accords commerciaux internationaux et régionaux. De surcroît, des réductions unilatérales des barrières commerciales ont eu lieu en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Suisse. Divers aspects du droit de la concurrence ont été renforcés dans un grand nombre de pays. Des mesures visant à assouplir le régime général des autorisations ont été prises aux Pays-Bas, et les obstacles à la concurrence interrégionale sont actuellement atténués au Canada, en Australie et en Suisse. Quelques pays (Allemagne, Finlande et Suisse) ont pris des initiatives pour faire jouer davantage la concurrence dans les professions libérales (avocats, architectes, etc.) et les secteurs artisanaux, qui sont normalement soumis à une réglementation à l'entrée et à un contrôle de l'exploitation, imposés par la loi ou par des organismes professionnels. Certains progrès ont été également réalisés sur les recommandations visant la libéralisation des horaires d'ouverture des magasins (Allemagne, Italie, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce et Pays-Bas) et le Japon a assoupli les restrictions applicables aux grandes surfaces, alors que la France les a durcies. La concurrence dans le secteur financier doit s'intensifier au Japon, au Mexique et dans les pays de l'Union européenne, tandis qu'une certaine libéralisation des services spécialisés a eu lieu en Australie et en Irlande. Les premières initiatives pour une libéralisation accrue ont été prises dans les télécommunications (États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Finlande, Suède), l'électricité (Royaume-Uni, Australie, Finlande, Norvège, Suède) et les chemins de fer (Allemagne, Royaume-Uni, Danemark, Mexique, Suède), tandis qu'une libéralisation à l'échelle de l'Union européenne se déroule dans les secteurs des télécommunications, des transports aériens et de l'électricité.
 - *Innovation et technologie.* Un certain nombre de pays, notamment le Japon, la France, l'Autriche, la Corée et le Mexique, ont pris des initiatives importantes pour réformer la politique en matière d'innovation. La plupart de ces actions ont visé à stimuler la diffusion de la technologie et à faciliter la croissance des entreprises fondées sur les nouvelles technologies. Quelques pays (Japon, Finlande et Corée) se sont employés à accroître considérablement les dépenses publiques au titre de la R-D. D'autres, notamment le Royaume-Uni, l'Autriche, la République tchèque et la Nouvelle-Zélande, prévoient d'accroître les dépenses publiques dans ce domaine, mais leurs efforts sont moins ambitieux. Parmi les modifications des régimes d'aide à la R-D, il convient de citer la réforme du crédit d'impôt au titre de la recherche en France et au Mexique, ainsi que la mise en place récente d'un nouveau crédit d'impôt à la R-D au Portugal. La France a également créé de nouveaux réseaux thématiques de recherche, fondés sur des partenariats secteur public / secteur privé, qui visent à stimuler l'innovation et à accroître l'efficacité de l'aide publique. Plusieurs pays ont également lancé des initiatives pour améliorer l'accès des entreprises au financement et au capital-risque :

Encadré IV.2. Principales réformes de politique structurelle dans les années 90 (suite)

réformes générales des marchés financiers (Allemagne), réformes des marchés d'actions (Allemagne, Autriche) et mesures destinées à faciliter l'accès au capital-risque (Allemagne, France, Autriche, Belgique, Suède). Parmi les initiatives récentes en matière de diffusion des technologies, on peut citer les incitations au développement d'organismes de transfert de technologie (Autriche) et les mesures visant à renforcer l'exploitation des brevets et à en promouvoir la commercialisation (Japon, Autriche, Belgique).

- *Esprit d'entreprise.* Un certain nombre de pays ont mis en route ou prévoient de lancer des réformes destinées à alléger les formalités administratives pour la création

d'entreprises (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Australie, Autriche, Finlande, Mexique, Pays-Bas, Portugal et Espagne). L'Allemagne a en outre étendu les dispositions exemptant les très petites entreprises des obligations relatives à la protection de l'emploi. Des mesures visant à assouplir les contraintes de financement des petites et moyennes sociétés ont été prises dans de nombreux pays, notamment le Japon, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suède. En Allemagne, en France et en Autriche, des initiatives ont été prises pour renforcer les liens entre les PME et les centres de recherche.

la plupart ont été réticents à réformer le salaire minimum ou, plus généralement, à laisser s'élargir l'éventail des gains. De plus, seuls quelques pays ont sensiblement réduit le niveau et la durée maximale d'indemnisation du chômage et des autres prestations de non-emploi. En revanche, nombreux sont ceux qui ont sensiblement durci les conditions d'ouverture des droits à ces prestations.

... bien que l'on ait observé une tendance plus générale à venir en aide aux travailleurs à bas salaire

Un certain nombre de pays ont pris des mesures plus résolues pour réduire les coûts de main-d'œuvre ou renforcer les incitations au travail des travailleurs à bas salaires et inexpérimentés, conscients des graves problèmes qu'ils rencontrent sur le marché du travail. Les impôts sur les bas salaires ont été abaissés dans plusieurs pays (encadré IV.2), bien qu'ils demeurent élevés pour les autres catégories de travailleurs dans nombre de pays européens. Les dispositifs de prestations liées à l'exercice d'un emploi ont été développés dans certains pays anglophones, et des efforts ont été souvent faits pour mieux cibler les programmes actifs du marché du travail sur les travailleurs ayant connu de longues périodes de chômage et dont les chances de réemploi sont faibles.

Un effort particulier a été fait pour améliorer la qualité de l'enseignement secondaire par rapport aux autres niveaux d'enseignement...

Dans le domaine de l'éducation et de la formation, bon nombre de pays ont procédé à des réformes de l'enseignement secondaire, notamment en renforçant les liens entre l'enseignement professionnel et l'enseignement général. Les recommandations concernant la réforme de l'enseignement de base ont été relativement moins suivies, ce qui peut partiellement s'expliquer par les importants efforts déjà faits dans plusieurs pays avant la diffusion des recommandations de la *Stratégie pour l'emploi*. Les réformes opérées à ce niveau ont essentiellement visé à améliorer l'infrastructure éducative et les taux de scolarisation des groupes marginaux. Les recommandations concernant l'enseignement tertiaire ont été elles aussi moins suivies que celles relatives à l'enseignement secondaire. On constate cependant de sensibles différences d'un pays à l'autre à cet égard.

... en même temps que des efforts étaient faits pour faciliter la transition de l'école à la vie active

Un certain nombre de pays se sont efforcés d'améliorer le passage de l'éducation à la vie active en facilitant l'accès au travail à temps partiel. La place accordée à la formation en entreprise dans le cadre de l'enseignement professionnel secondaire a été par ailleurs élargie dans nombre de pays. De plus, un certain nombre de pays ont cherché à créer ou développer des programmes d'apprentissage pour les jeunes.

Certains progrès ont été faits dans la plupart des domaines touchant l'environnement des entreprises¹⁴. Plusieurs pays ont mis en œuvre les réformes recommandées pour améliorer la mise au point et la diffusion de nouvelles technologies, réduire les interventions et les subventions de l'État et encourager la création d'entreprises. De plus, les pays auxquels une recommandation dans ce sens avait été adressée se sont efforcés d'intensifier la concurrence dans certains secteurs de services. De nouvelles mesures sont cependant encore nécessaires dans ces différents domaines ; dans le cas du droit de la concurrence par exemple, des réformes de grande ampleur restent à opérer. Par ailleurs, les recommandations visant à alléger la charge fiscale des petites et moyennes entreprises (PME) ont eu un taux de suivi relativement faible, la raison probable en étant que les importants efforts d'assainissement budgétaire entrepris dans le passé récent ne laissent guère de marge de manœuvre pour des réductions d'impôts.

Des progrès ont été également faits concernant l'amélioration du cadre dans lequel opèrent les entreprises, mais il reste encore beaucoup à faire pour intensifier la concurrence et réduire la charge fiscale des PME

Réformes de politique structurelle et évolution du marché du travail

Compte tenu du caractère approximatif de l'indicateur des taux de suivi, le graphique IV.6 tend à montrer que les pays qui ont pris des mesures en réponse à un pourcentage élevé des recommandations de la *Stratégie pour l'emploi* concernant la politique du marché du travail ont souvent vu la situation de ce dernier s'améliorer¹⁵. En particulier, la plupart des pays ayant enregistré une forte baisse du chômage tendanciel et une amélioration de la situation globale du marché du travail (Royaume-Uni, Canada, Australie, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Nouvelle-Zélande) ont été parmi les plus déterminés à mettre en œuvre la *Stratégie pour l'emploi*. De plus, ils se sont souvent attaqués à la réforme de dispositifs essentiels pour le fonctionnement du marché du travail, notamment l'indemnisation du chômage, les impôts sur la main-d'œuvre et le processus de formation des salaires (voir encadré IV.2). En revanche, la majorité des pays confrontés à un chômage tendanciel élevé ou croissant se sont jusqu'à présent montrés peu disposés à appliquer globalement les recommandations relatives au marché du travail formulées dans la *Stratégie pour l'emploi*.

Les pays qui ont procédé à des réformes ont vu leur marché du travail s'améliorer

Le graphique IV.6 semble également indiquer qu'un taux de suivi relativement élevé peut être nécessaire avant que se manifeste une baisse notable du chômage. L'une des raisons de ce phénomène est que les politiques (et les institutions) du marché du travail ont des effets complémentaires sur ce dernier, et que les réformes menées dans plusieurs domaines se renforcent donc mutuellement¹⁶.

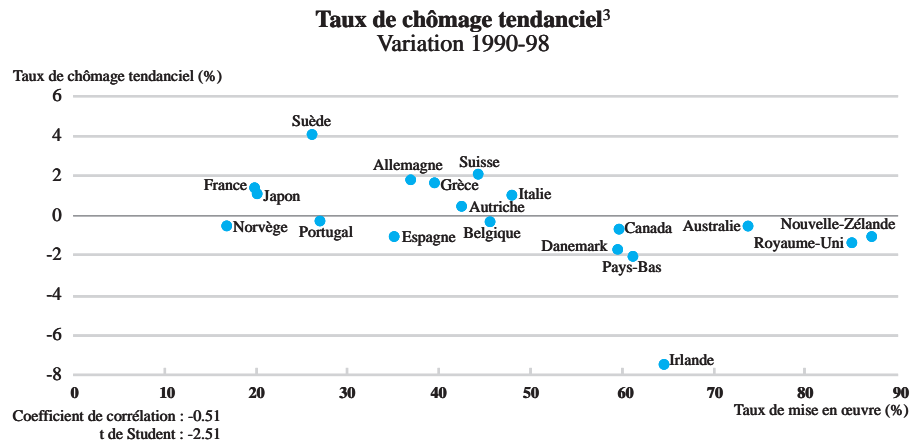
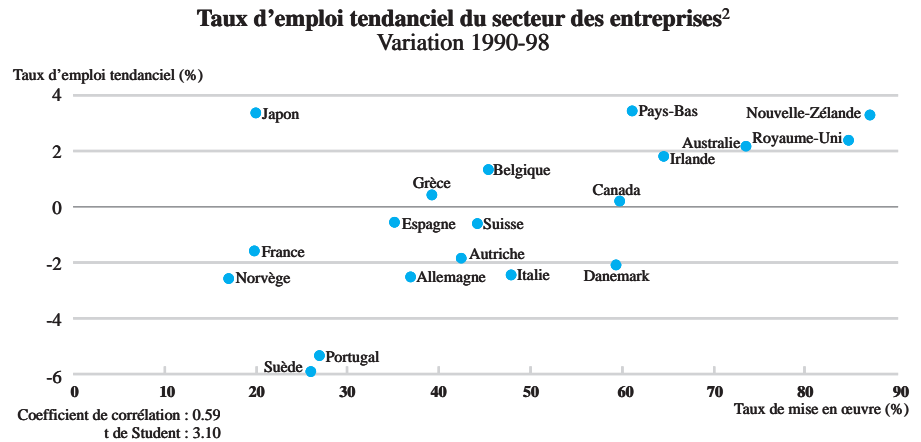
Une stratégie d'ensemble est souhaitable...

C'est sans doute aussi en raison de leur envergure que les réformes engagées par les pays qui ont mis en œuvre un pourcentage élevé de recommandations ont reçu un accueil favorable de la population. Les réformes menées sur un large front ont

14. L'OCDE a également réalisé deux examens thématiques sur ces questions (OCDE, 1996c, 1998a).

15. Le graphique est axé sur les réformes du marché du travail étant donné que les mesures prises dans les domaines de l'éducation et de l'environnement des entreprises sont trop récentes pour avoir eu une sensible incidence sur l'emploi. C'est notamment le cas des réformes du système éducatif, dont les effets sur le marché du travail ne se concrétiseront vraisemblablement qu'à moyen ou long terme.

16. Coe et Snower (1997) apportent une justification théorique aux complémentarités des politiques et des institutions du marché du travail. Elmeskov, Martin et Scarpetta (1998) fournissent un certain nombre d'explications économétriques préliminaires à ces complémentarités. Ils estiment notamment que les réglementations visant à protéger l'emploi et les impôts sur l'utilisation du travail peuvent avoir un effet de désemploi plus significatif dans les pays où les négociations sont menées au niveau de la branche sans guère de coordination et où les salaires ne s'ajustent pas totalement à l'alourdissement des coûts de main-d'œuvre.

Graphique IV.6. Suivi de la mise en œuvre des réformes du marché du travail et des performances, 1990-98¹

1. Les États-Unis ont été exclus de l'échantillon à cause du faible nombre de recommandations reçues dans des domaines spécifiques. La Finlande a été exclue du fait de l'accroissement brutal du chômage au début des années 90, ce qui rend très difficile l'évaluation du développement de sa composante tendancielle ainsi que de l'emploi tendanciel. Si ces deux pays avaient été ajoutés à l'échantillon, le coefficient de corrélation entre la mise en œuvre et l'évolution du chômage tendanciel serait resté statistiquement significatif, ce qui n'aurait pas été le cas de l'emploi tendanciel. Voir OCDE (1999a) pour plus de détails.
2. Les taux d'emploi tendanciel du secteur des entreprises ont été calculés sur la base d'une régression sur l'écart de production (voir graphique IV.2).
3. Les données de chômage tendanciel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU).

concerné la plupart des travailleurs – y compris ceux qui jouent un rôle déterminant dans le processus de négociation de salaire – et pas simplement les groupes à la marge, comme c'est souvent le cas des réformes parcellaires. De plus, la participation directe des partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre des réformes dans certains pays a probablement contribué à créer un environnement favorable. De même, les réformes du marché du travail dans les pays ayant des taux élevés de suivi ont été souvent accompagnées de mesures visant à intensifier la concurrence sur les marchés de produits. De ce fait, la modération des salaires – qui a été en général l'une des composantes du processus d'ajustement du marché du travail – s'est souvent traduite par une baisse des prix plus que par une augmentation des rentes des producteurs.

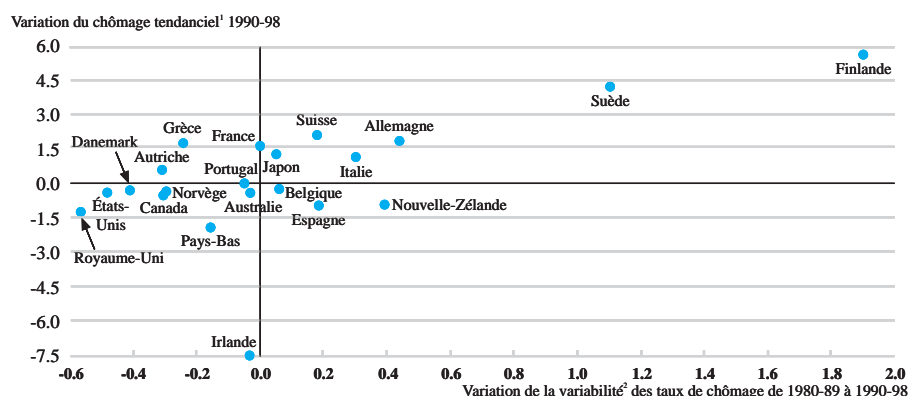
Il apparaît également qu'il faut un certain temps avant que les réformes structurelles ne se traduisent par une amélioration du marché du travail. Les travailleurs et les entreprises doivent s'adapter aux nouvelles conditions créées par les réformes, et l'ajustement peut se révéler coûteux à court terme. De fait, certains des pays ayant enregistré une baisse sensible du chômage tendanciel et une amélioration globale du marché du travail (Royaume-Uni, Danemark, Irlande et Pays-Bas) ont commencé à mettre en œuvre des réformes dès le début des années 80, et même en Australie et en Nouvelle-Zélande, les réformes essentielles remontent aux années 80. En revanche, dans d'autres pays qui n'ont entrepris d'importantes réformes qu'au début ou au milieu des années 90 (Canada et Espagne, par exemple), le chômage tendanciel n'a commencé à reculer que très récemment et d'autres caractéristiques du marché du travail ne se sont pas encore améliorées.

... mais il faut du temps pour que les effets des réformes deviennent visibles sur le marché du travail

La *Stratégie pour l'emploi* soulignait la contribution que peut apporter la politique macroéconomique à l'amélioration du marché du travail en assurant un cadre solide, fondé sur des finances publiques saines et la stabilité des prix. Ces conditions peuvent affecter le chômage et l'emploi par le biais d'une baisse des taux d'intérêt réels. Une telle baisse tendra à réduire les coûts de production et à encourager l'accumulation de capital et la productivité du travail ; à condition que les salaires réels ne s'alignent pas totalement sur la productivité, il en résultera alors une décreue du chômage¹⁷. Des conditions macroéconomiques plus stables permettent aux entreprises de planifier l'avenir en étant davantage assurées que les réformes ne seront pas brutalement inversées ou suspendues, et elles donnent aux gouvernements et aux autorités monétaires une marge de manœuvre plus grande pour faire face aux chocs imprévus. Le graphique IV.7 illustre certains des effets des fluctuations macroéconomiques sur le marché du travail. Il montre que les pays qui ont réussi à contenir ces fluctuations – représentées par les modifications de la variabilité des taux effectifs de chômage – ont généralement pu éviter de fortes hausses du chômage tendanciel estimé. En revanche, les pays ayant enregistré d'amples fluctuations macroéconomiques ont

Il importe que le cadre macroéconomique permette une croissance forte, équilibrée et durable

— Graphique IV.7. Variabilité conjoncturelle et chômage tendanciel, 1990-98 —



1. Les données de chômage tendanciel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU).
2. Mesurée par l'écart type de la variation annuelle des taux de chômage.

17. Voir OCDE (1997) où sont plus longuement examinés les liens entre la politique macroéconomique et la situation du marché du travail. Voir aussi Phelps (1994) et Blanchard (1997).

souvent vu leur chômage tendanciel s'aggraver, notamment lorsque leur marché du travail était rigide.

Les premières mesures de stabilisation macroéconomique datent du début ou du milieu des années 80 dans la plupart des pays où l'on observe des taux élevés de suivi et où la situation du marché du travail s'est améliorée. Le changement de cap de la politique macroéconomique a en fait été considéré comme faisant partie intégrante de la stratégie de réforme mise au point en Irlande et aux Pays-Bas de concert avec les partenaires sociaux. Il a de même été opéré avant ou pendant les réformes structurelles décidées au début des années 80 par les nouveaux gouvernements du Royaume-Uni et du Danemark. Pour sa part, la Nouvelle-Zélande a enregistré une certaine intensification des fluctuations macroéconomiques au cours des dix dernières années, ce qui peut expliquer en partie pourquoi la baisse du chômage ne s'est pas concrétisée aussi rapidement que l'ampleur des réformes structurelles l'aurait laissé prévoir. Beaucoup d'autres pays de l'OCDE se sont lancés dans des réformes de politique macroéconomique axées sur la stabilité à la fin des années 80 ou dans les années 90. Les conditions sont donc réunies pour poursuivre plus résolument des réformes structurelles. Toutefois, les tentatives de stabilisation macroéconomique en l'absence de réformes structurelles ont probablement eu des coûts en termes de chômage, notamment dans les pays où le marché du travail était rigide (voir aussi Ball, 1996).

Conclusions

La Stratégie pour l'emploi est un instrument efficace pour remédier à un chômage élevé et persistant...

Il ressort des données présentées dans ce chapitre que la *Stratégie pour l'emploi* présente un ensemble rationnel de lignes d'action pour remédier à un chômage élevé et persistant et améliorer la situation d'ensemble du marché du travail. Les pays qui sont allés le plus loin sur la voie de la mise en œuvre des recommandations de la *Stratégie pour l'emploi* ont vu leur chômage reculer sensiblement et leurs taux d'emploi et d'activité atteindre (ou se maintenir à) des niveaux élevés. Ce sont ces mêmes pays qui se sont engagés sur la voie de la réforme dès les années 80, ce qui a laissé le temps aux mesures prises de produire leurs effets bénéfiques sur le marché du travail. Les pays qui ont tardé davantage à mettre en œuvre la *Stratégie pour l'emploi* mais qui ont réalisé d'importants progrès dans ce sens commencent à en enregistrer les retombées positives.

... notamment si elle est globalement mise en œuvre...

L'expérience des pays qui sont allés le plus loin dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* souligne aussi la nécessité d'engager des réformes structurelles sur un vaste front. Cette démarche, conjuguée à un cadre de politique macroéconomique adéquat, leur a permis d'exploiter d'importantes synergies. Les stratégies de réforme de grande envergure ont également permis de faire comprendre que les coûts et les avantages qui en découlaient concernaient tous les travailleurs, y compris ceux qui constituent le noyau stable du marché du travail, ce qui n'est pas souvent le cas des stratégies de réforme au coup par coup.

... ce à quoi ne parviennent pas toujours les réformes parcellaires, même si elles sont axées sur les groupes défavorisés

Plusieurs autres pays ont procédé à des réformes spécifiquement destinées à venir en aide aux groupes se situant à la marge du marché du travail, notamment les jeunes et les travailleurs inexpérimentés ainsi que les travailleurs à bas salaire. Bien que valables en elles-mêmes, de telles mesures risquent de ne guère avoir de résultat si elles ne s'accompagnent pas de dispositions plus générales visant à réduire le chô-

mage global. Ainsi, les mesures destinées à faciliter le passage de l'école à la vie active peuvent se révéler inefficaces si la demande de main-d'œuvre est freinée par l'existence de planchers de salaire très élevés. De même, les mesures qui visent à encourager l'emploi temporaire mais qui ne s'accompagnent pas d'un assouplissement des réglementations applicables aux contrats réguliers peuvent ne pas aider durablement les jeunes travailleurs qui courent le risque d'être condamnés à des emplois précaires. Les réformes des prestations liées à l'exercice d'un emploi peuvent ne pas inciter les travailleurs peu qualifiés à prendre un emploi si elles ne s'accompagnent pas d'une réduction des prestations exagérément généreuses de non-emploi. Enfin, les réductions ciblées des impôts sur les travailleurs à bas salaire ne conduiront pas nécessairement à une élévation des taux d'emploi globaux s'il faut alourdir la charge fiscale sur les autres travailleurs pour compenser les moins-values de recettes.

Les pays qui ont réussi à favoriser l'emploi et à réduire durablement le chômage présentent des caractéristiques économiques, sociales et institutionnelles très diverses, dont leur stratégie de réforme a tenu compte. Néanmoins, dans tous les cas, les mesures qui ont réussi à élever les taux d'emploi et à faire reculer le chômage ont suivi les grandes orientations de la *Stratégie pour l'emploi*.

BIBLIOGRAPHIE

- BALL, L. (1996),
« Disinflation and the NAIRU », *NBER Working Paper*, n° 5520.
- BLANCHARD, O.J. (1997),
« The Medium Run », *Brookings Papers on Economic Activity*, (2), 1997.
- BURNIAUX, J.M., T. DANG, D. FORE, M. FORSTER et M. MIRA D'ERCOLE, (1998),
Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries, Département des affaires économiques de l'OCDE, *Document de travail* n° 189.
- COE, D. et D. SNOWER (1997),
« Policy Complementarities : The Case for Fundamental Labour Market Reform », *IMF Staff Papers* 44.
- ELMESKOV, J., J.P. MARTIN et S. SCARPETTA (1998),
Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, n° 2, automne.
- OCDE (1994),
L'étude de l'OCDE sur l'emploi – Faits-Analyse-Stratégies, Paris.
- OCDE (1996a),
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, Paris.
- OCDE (1996b),
Macroeconomic Policy and Structural Reform, Paris.
- OCDE (1996c),
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : technologie, productivité et création d'emplois, Paris.
- OCDE (1996d),
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : accélérer la mise en œuvre, Paris.
- OCDE (1997a),
Valoriser le travail : fiscalité, prestations sociales, emploi et chômage, Paris.
- OCDE (1997b),
Remise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : l'expérience des pays Membres, Paris.
- OCDE (1998a),
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : technologie, productivité et création d'emplois – Politiques exemplaires, Paris.
- OCDE (1998b),
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : stimuler l'esprit d'entreprise, Paris.
- OCDE (1998c),
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations par pays, *Document de travail*, n° 196, Paris.
- OCDE (1998d),
Stimuler l'esprit d'entreprise, Paris.
- OCDE (1998e),
Préserver la prospérité dans une société vieillissante, Paris.
- OCDE (1998f),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1999),
La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques, à paraître, Paris.
- PHELPS, E. S. (1994),
Structural Slumps : The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest and Assets, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- SAINT PAUL, G. (1996),
Dual Labor Market : A Macroeconomic Perspective, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.