

## Chapitre 1

# ÉVOLUTION RÉCENTE ET PERSPECTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

*Section spéciale – Politiques du marché du travail : le bilan des dépenses*

---

## Résumé

---

La section spéciale de ce chapitre présente les tendances des dépenses publiques affectées aux programmes du marché du travail en utilisant la base de données développée par l'OCDE et examine leur rapport au taux de chômage. En particulier, suite aux accords des Ministérielles du travail en 1992, elle aborde la question de savoir si les gouvernements de l'OCDE ont pris en compte l'appel à un renforcement des programmes actifs (les programmes « actifs » sont ceux qui visent à aider les chômeurs à retrouver plus rapidement un emploi, par opposition aux programmes « passifs » qui comprennent l'indemnisation du chômage et les préretraites). Cette section examine aussi les variations de la répartition des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail. Le deuxième objectif est de passer en revue les développements politiques récents et les instruments de mesure suscités par l'expérience des vingt dernières années.

Les résultats mettent en évidence des démarches timides en faveur des programmes « actifs » dans beaucoup de pays. Dans le même temps, l'expérience a montré l'importance d'une conception plus étudiée des programmes actifs du marché du travail et d'une évaluation beaucoup plus rigoureuse de leurs effets aussi bien sur le court terme que sur le long terme. Certaines mesures relativement peu coûteuses (l'aide et l'encouragement actif à la recherche d'emploi notamment) se sont révélées être parmi les plus efficaces, par rapport à leur coût, pour de nombreux chômeurs et l'accent a été mis sur un ciblage vigilant. Une autre priorité largement reconnue est d'intégrer les programmes actifs et passifs du marché du travail et d'améliorer encore les modalités de fourniture des prestations « passives » de chômage et de protection sociale, de façon à encourager une participation active au marché du travail. Ainsi, cette légère mutation vers les programmes « actifs » enregistrée dans les données ne rend pas forcément entièrement compte des changements qui se sont produits dans l'orientation des politiques du marché du travail.

---

## Introduction

Après une année particulièrement dynamique, l'expansion économique dans la zone de l'OCDE s'est ralentie depuis l'automne 2000. D'après les prévisions, le taux de croissance devrait être deux fois moins élevé en 2001 qu'en 2000, aux alentours de 2 %, tandis que la baisse tendancielle du chômage devrait s'interrompre. Cependant, les facteurs qui pèsent actuellement sur la croissance devraient voir leurs effets se dissiper au second semestre de 2001, et le taux de croissance pourrait atteindre

2.5 à 3 % sur les douze prochains mois. Quant à l'inflation, elle semble devoir rester faible.

La section I du présent chapitre fait le point de l'évolution récente de l'activité économique et de l'emploi dans la zone de l'OCDE, en accordant une attention particulière aux perspectives du marché du travail pour 2001 et 2002. Elle étudie également la présence éventuelle de pénuries de main-d'œuvre qualifiée, ainsi que les mutations structurelles ayant caractérisé les marchés du travail de la zone de l'OCDE, grâce à une analyse

des courbes de Beveridge. La section II est spécialement dédiée aux évolutions des dépenses consacrées aux programmes « actifs » et « passifs » du marché du travail depuis 1985 ; elle analyse les changements intervenus dans la structure des dépenses visant les politiques actives du marché du travail et décrit un certain nombre d'innovations récentes concernant les instruments d'action.

## I. Évolution récente et perspectives

### A. Perspectives économiques à l'horizon 2002

En 2000<sup>1</sup>, le PIB réel a progressé dans tous les pays de l'OCDE. Pour l'ensemble de la zone, son augmentation a atteint 4.1 %, chiffre sans précédent depuis douze ans. Une croissance particulièrement soutenue a été enregistrée en Corée, au Mexique, aux États-Unis et en Irlande (11 % dans ce dernier pays, chiffre le plus élevé de la zone de l'OCDE – voir tableau 1.1). Cela étant, le taux de croissance de l'activité économique dans la zone de l'OCDE devrait tomber à 2.0 % en 2001, avant de remonter à 2.8 % en 2002. Les évolutions sont assez différentes d'une grande région de l'OCDE à l'autre. Aux États-Unis, le taux de croissance devrait accuser un recul particulièrement marqué entre 2000 et 2001, avant de dépasser légèrement la moyenne de l'OCDE en 2002. Au Japon, les perspectives semblent devoir rester plus médiocres. Dans l'Union européenne, en revanche, la croissance ne devrait marquer qu'un ralentissement très limité.

La perspective d'un raffermissement de la croissance en 2002 est étayée par un certain nombre d'observations et d'hypothèses. Les réductions de taux d'intérêt qui ont été mises en œuvre, de même que certaines mesures tendant à réduire la pression fiscale, devraient se conjuguer à la baisse des prix du pétrole pour stimuler la demande globale au cours des mois à venir. En outre, la croissance soutenue de la productivité aux États-Unis depuis plusieurs années donne à penser que les gains enregistrés seront durables et s'étendront sans doute à d'autres pays. Enfin, on n'observe pour l'instant aucun signe de pressions inflationnistes dans la plus grande partie de la zone de l'OCDE, si bien qu'il devrait être possible de continuer à mener une politique monétaire de nature à soutenir l'activité pendant la période à venir, si besoin est. Néanmoins, la situation pourrait évoluer de façon moins favorable qu'on ne le prévoit actuellement, notamment au cas où les cours des actions continueraient de baisser, l'endettement de certains pays s'accroîtrait et la confiance des consommateurs se détériorerait.

### B. Emploi et chômage

En 2000, à la faveur d'une expansion économique généralement soutenue, la croissance de l'emploi dans la zone de l'OCDE a atteint 1.2 % (tableau 1.2). Elle a été particulièrement prononcée en Espagne et en Irlande, où elle s'est approchée de 5 %, tandis que l'emploi a reculé au Japon, en Pologne et en République tchèque. Dans tous les pays de l'OCDE à l'exception du Japon et de la Turquie, l'emploi devrait progresser en 2001 et 2002, mais son taux de croissance à l'échelle de la zone devrait néanmoins tomber à 0.6 % en 2001 avant de passer à 0.9 % en 2002. Comme dans le cas de l'expansion économique, le ralentissement sera sans doute plus prononcé aux États-Unis que dans l'Union européenne.

En 2000, le taux de chômage de la zone de l'OCDE a atteint son plus bas niveau depuis 1990, tombant à 6.3 % (tableau 1.3). Son recul depuis 1999 a été général, atteignant jusqu'à un point dans l'Union européenne. A l'échelle de la zone, on s'attend à ce qu'il reste relativement bas. Néanmoins, il devrait augmenter aux États-Unis jusqu'à la fin de la période considérée, ainsi qu'au Japon en 2001. Des diminutions des taux de chômage sont prévues pour la plupart des États membres de l'Union européenne.

### C. Rémunération et coûts de main-d'œuvre

Pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, la rémunération par salarié dans le secteur des entreprises a progressé de 3.6 % en 2000, marquant ainsi une très légère accélération par rapport aux 3.5 % enregistrés en 1999 (tableau 1.4). Son augmentation a été proche de 10 %, voire supérieure, en Corée, en Hongrie, en Irlande, au Mexique, en Pologne et en Turquie, mais la Hongrie et l'Irlande sont les seuls pays où elle s'est accélérée. Simultanément, la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre dans la zone de l'OCDE s'est légèrement ralentie, passant de 1.3 % en 1999 à 1.1 % en 2000. Ces évolutions favorables, malgré l'augmentation des prix de l'énergie, sont l'un des aspects surprenants du cycle économique récent. Même aux États-Unis, où le marché du travail est tendu, la hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre n'a été que de 1.0 % en 2000, contre 1.6 % en 1999. On s'attend à une nouvelle accélération modérée, à 3.8 %, de la croissance de la rémunération moyenne par salarié dans la zone de l'OCDE en 2001, avant un léger recul à 3.7 % en 2002. L'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre devrait être un peu plus significative en atteignant 2.3 % en 2001 avant de revenir à 1.6 % en 2002. Aux États-Unis, la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre devrait atteindre 3.5 % en 2001, puis retomber à 1.8 % en 2002.

Tableau 1.1. Croissance du volume du PIB dans les pays de l'OCDE<sup>a,b</sup>

	Variation annuelle, en pourcentage					
	Part dans le PIB total de l'OCDE 1995	Moyenne 1988-1998	1999	2000	Prévisions	
					2001	2002
<b>Amérique du Nord</b>						
Canada	3.2	2.1	4.5	4.7	2.3	3.2
Mexique	2.9	3.4	3.8	6.9	3.7	4.7
États-Unis	35.0	2.9	4.2	5.0	1.7	3.1
<b>Asie</b>						
Japon	13.9	2.2	0.8	1.7	1.0	1.1
Corée	2.9	5.6	10.9	8.8	4.2	5.5
<b>Europe</b>						
Danemark	0.6	1.9	2.1	2.9	2.0	2.0
Finlande	0.5	1.7	4.2	5.7	4.0	3.7
Norvège	0.5	3.3	0.9	2.2	2.0	2.0
Suède	0.8	1.3	4.1	3.6	2.8	3.0
Grèce	0.6	1.9	3.4	4.1	4.0	4.4
Italie	5.5	1.6	1.6	2.9	2.3	2.5
Portugal	0.6	2.9	3.0	3.2	2.6	2.8
Espagne	2.8	2.7	4.0	4.1	2.9	2.9
République tchèque	0.6	..	-0.8	3.1	3.0	3.5
Hongrie	0.4	..	4.5	5.1	5.1	4.7
Pologne	1.3	..	4.0	4.1	3.8	3.9
République slovaque	0.2	..	1.9	2.2	2.8	3.6
Autriche	0.8	2.5	2.8	3.2	2.3	2.5
Belgique	1.0	2.1	2.7	4.0	2.8	2.7
France	5.7	1.8	3.2	3.2	2.6	2.7
Allemagne <sup>c</sup>	8.3	2.4	1.6	3.0	2.2	2.4
Islande	0.0	1.8	4.1	3.6	1.5	2.4
Irlande	0.3	6.4	9.8	11.0	7.8	7.8
Luxembourg	0.1	5.4	7.5	8.5	5.6	5.5
Pays-Bas	1.6	3.0	3.9	3.9	3.0	2.8
Suisse	0.9	1.2	1.5	3.4	2.1	2.0
Turquie	1.6	4.3	-4.7	7.2	-4.2	5.2
Royaume-Uni	5.2	1.9	2.3	3.0	2.5	2.6
<b>Océanie</b>						
Australie	1.8	3.4	4.7	3.7	2.0	3.8
Nouvelle-Zélande	0.3	2.0	4.0	3.0	2.2	3.0
<b>OCDE Europe<sup>d</sup></b>	<b>39.9</b>	<b>2.2</b>	<b>2.2</b>	<b>3.5</b>	<b>2.4</b>	<b>2.8</b>
<b>UE</b>	<b>34.4</b>	<b>2.1</b>	<b>2.6</b>	<b>3.3</b>	<b>2.6</b>	<b>2.7</b>
<b>Total OCDE<sup>d</sup></b>	<b>100.0</b>	<b>2.6</b>	<b>3.2</b>	<b>4.1</b>	<b>2.0</b>	<b>2.8</b>

.. Données non disponibles.

a) Les méthodes de prévisions du Secrétariat de l'OCDE ainsi que les concepts et sources statistiques utilisés sont amplement décrits dans le document « Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE » qui peut être consulté sur le site Internet de l'OCDE [www.oecd.org/eco/out/source.htm](http://www.oecd.org/eco/out/source.htm)

b) Les agrégats sont calculés sur la base des pondérations du PIB de 1995 exprimées en parités de pouvoir d'achat de 1995.

c) Le taux de croissance moyen a été calculé en reliant les données de l'Allemagne dans son ensemble à celles de l'Allemagne occidentale avant 1992.

d) Les moyennes pour 1988-1998 excluent la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la République slovaque.

Source : OCDE (2001c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, juin.

#### D. Relation entre chômage et offres d'emploi : analyse de la courbe de Beveridge

Au cours de l'année passée, on a de plus en plus souvent parlé, dans de nombreux pays, de pénuries de travailleurs qualifiés qui interviendraient aussi bien dans les secteurs en rapport avec les technologies de l'information et de la communication que dans les secteurs plus traditionnels

comme la construction et l'agriculture<sup>2</sup>. On tente dans la présente sous-section, en utilisant à cet effet des courbes de Beveridge (voir encadré 1.1), d'expliquer pourquoi il pourrait se produire des pénuries de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée dans la période d'expansion actuelle et d'examiner parallèlement les changements structurels auxquels les marchés du travail des pays de l'OCDE

Tableau 1.2. Croissance de l'emploi et de la population active dans les pays de l'OCDE<sup>a</sup>

	Variation annuelle, en pourcentage											
	Emploi						Population active					
	Niveau en 1999 (milliers)	Moyenne 1988-1998	1999	2000	Prévisions		Niveau en 1999 (milliers)	Moyenne 1988-1998	1999	2000	Prévisions	
					2001	2002					2001	2002
<b>Amérique du Nord</b>												
Canada	14 533	1.0	2.8	2.6	1.2	1.3	15 722	1.0	2.0	1.8	1.6	1.4
Mexique <sup>b</sup>	18 457	3.0	1.3	3.4	2.0	2.5	18 950	3.0	0.7	3.1	2.2	2.6
États-Unis	133 501	1.3	1.5	1.3	0.4	0.4	139 380	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9
<b>Asie</b>												
Japon	64 620	0.8	-0.8	-0.2	-0.1	0.2	67 793	1.0	-0.2	-0.2	0.1	0.2
Corée	20 281	1.7	1.4	3.8	0.5	2.0	21 634	2.2	0.8	1.5	0.6	1.8
<b>Europe</b>												
Danemark	2 708	0.0	0.9	0.8	0.6	0.5	2 856	0.0	0.8	0.3	0.6	0.5
Finlande	2 287	-0.9	3.3	1.7	1.7	1.6	2 548	-0.1	2.0	1.2	0.9	1.0
Norvège	2 258	0.6	0.4	0.5	0.6	0.7	2 333	0.6	0.4	0.7	0.6	0.6
Suède	4 067	-0.9	2.2	2.2	1.6	1.0	4 308	-0.5	1.2	1.2	1.0	0.8
Grèce	3 893	0.7	-0.7	1.2	1.1	1.4	4 426	1.1	0.2	0.4	0.4	0.6
Italie	20 492	-0.3	1.2	1.9	1.6	1.7	23 162	-0.1	0.8	0.9	0.8	0.8
Portugal	4 791	1.0	1.9	1.7	1.0	1.0	5 012	0.9	1.2	1.2	1.1	1.1
Espagne	13 817	0.9	4.6	4.8	2.9	2.2	16 422	0.9	1.0	2.6	1.9	1.5
République tchèque	4 709	..	-2.3	-0.7	0.2	0.1	5 163	..	0.2	-0.7	-0.2	-0.3
Hongrie	3 750	..	3.6	0.9	1.3	1.2	4 035	..	2.6	0.3	1.1	1.0
Pologne	14 757	..	-3.9	-1.6	0.0	0.0	17 148	..	-0.1	1.0	0.6	0.8
Autriche	4 011	0.7	1.4	1.0	0.3	0.6	4 237	0.9	0.9	0.3	0.3	0.4
Belgique	3 906	0.4	1.3	1.7	1.1	0.9	4 283	0.4	0.5	-0.2	0.8	0.7
France	23 222	0.3	1.4	2.4	1.6	1.5	26 146	0.5	0.7	0.6	0.5	0.9
Allemagne <sup>c</sup>	37 942	0.4	1.1	1.5	0.9	0.8	41 370	0.6	0.3	1.0	0.4	0.2
Islande	137	0.4	2.7	2.0	0.1	0.6	139	0.6	1.8	1.4	1.0	1.0
Irlande	1 616	3.2	6.3	4.7	3.7	3.1	1 711	2.2	4.0	3.3	3.2	3.1
Luxembourg	178	1.0	2.5	2.9	1.8	1.6	183	1.2	2.3	2.6	1.7	1.6
Pays-Bas	6 805	2.1	3.0	2.5	1.7	1.3	7 027	1.7	1.9	1.7	1.5	1.4
Suisse	3 867	0.6	0.7	1.0	0.7	0.7	3 966	0.9	-0.4	0.3	0.7	0.7
Turquie	21 913	1.4	2.5	-3.8	-2.0	2.0	23 687	1.2	3.4	-4.9	-1.5	1.8
Royaume-Uni	27 649	0.4	1.3	1.0	0.6	0.4	29 428	0.2	1.4	0.5	0.5	0.5
<b>Océanie</b>												
Australie	8 811	1.5	2.3	2.9	1.0	1.8	9 491	1.6	1.4	2.2	1.8	1.7
Nouvelle-Zélande	1 751	1.4	1.5	1.6	1.0	1.0	1 878	1.6	0.7	0.8	0.6	1.0
<b>OCDE Europe<sup>d, e</sup></b>	<b>208 776</b>	<b>1.0</b>	<b>1.3</b>	<b>1.0</b>	<b>0.8</b>	<b>1.1</b>	<b>229 590</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.5</b>	<b>0.8</b>
<b>UE</b>	<b>157 385</b>	<b>1.0</b>	<b>1.7</b>	<b>2.0</b>	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	<b>173 119</b>	<b>1.1</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>
<b>Total OCDE<sup>d, e</sup></b>	<b>470 727</b>	<b>1.2</b>	<b>1.1</b>	<b>1.2</b>	<b>0.6</b>	<b>0.9</b>	<b>504 438</b>	<b>1.2</b>	<b>0.9</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.9</b>

.. Données non disponibles.

a) Voir la note a) du tableau 1.1.

b) Données basées sur l'enquête nationale sur l'emploi urbain (voir les « Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE », [www.oecd.org/eco/out/source.htm](http://www.oecd.org/eco/out/source.htm)).

c) Le taux de croissance moyen a été calculé en reliant les données de l'Allemagne dans son ensemble à celles de l'Allemagne occidentale avant 1992.

d) Les moyennes pour 1988-1998 excluent la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

e) Pays indiqués.

Source : OCDE (2001c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, juin.

auraient pu être soumis. On s'efforce, lorsque cela est possible<sup>3</sup> de comparer la période de reprise actuelle à la précédente. On a naturellement étudié de près, comme il est de coutume dans toute analyse des pénuries de main-d'œuvre qualifiée, la situation des pays où une hausse rapide des salaires est intervenue récemment. Il

faut préciser cependant que de manière générale, on n'observe guère d'accélération de la hausse des salaires. Le pays où la hausse des salaires a été la plus forte au cours de l'année passée est l'Irlande, où la croissance annuelle de la rémunération des salariés est passée de 4.0 % en 1999 à 8.3 % en 2000 (voir tableau 1.4).

Tableau 1.3. Le chômage dans les pays de l'OCDE<sup>a</sup>

	Pourcentage de la population active					Millions				
	Moyenne 1988-1998	1999	2000	Prévisions		Moyenne 1988-1998	1999	2000	Prévisions	
				2001	2002				2001	2002
<b>Amérique du Nord</b>										
Canada	9.4	7.6	6.8	7.2	7.2	1.4	1.2	1.1	1.2	1.2
Mexique <sup>b</sup>	3.7	2.6	2.3	2.5	2.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
États-Unis	5.8	4.2	4.0	4.6	5.0	7.5	5.9	5.7	6.5	7.1
<b>Asie</b>										
Japon	2.8	4.7	4.7	4.9	4.8	1.8	3.2	3.2	3.3	3.3
Corée	2.8	6.3	4.1	4.1	4.0	0.6	1.4	0.9	0.9	0.9
<b>Europe</b>										
Danemark	7.5	5.2	4.8	4.7	4.8	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Finlande	10.6	10.2	9.8	9.1	8.6	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Norvège	4.8	3.2	3.4	3.4	3.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Suède	5.4	5.6	4.7	4.1	3.9	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Grèce	9.0	12.0	11.3	10.8	10.0	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Italie	10.5	11.5	10.7	10.0	9.2	2.4	2.7	2.5	2.4	2.2
Portugal	5.7	4.4	4.0	4.1	4.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Espagne	19.6	15.9	14.1	13.2	12.6	3.1	2.6	2.4	2.3	2.2
République tchèque	..	8.8	8.8	8.4	8.1	..	0.5	0.5	0.4	0.4
Hongrie	..	7.1	6.5	6.3	6.1	..	0.3	0.3	0.3	0.3
Pologne	..	13.9	16.1	16.6	17.3	..	2.4	2.8	2.9	3.0
République slovaque	..	16.4	18.8	18.3	17.5	..	..	..	..	..
Autriche	5.0	5.3	4.6	4.6	4.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Belgique	8.6	8.8	7.0	6.8	6.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
France	10.9	11.2	9.7	8.6	8.1	2.8	2.9	2.5	2.3	2.2
Allemagne	7.5	8.3	7.8	7.3	6.8	2.9	3.4	3.2	3.1	2.9
Islande	3.1	1.9	1.3	2.2	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Irlande	13.2	5.6	4.3	3.9	3.9	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Luxembourg	2.3	2.9	2.6	2.5	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pays-Bas	6.3	3.2	2.4	2.2	2.3	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2
Suisse	3.0	2.7	2.0	1.9	1.9	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Turquie	7.7	7.5	6.4	6.9	6.7	1.6	1.8	1.5	1.5	1.5
Royaume-Uni	7.9	6.0	5.5	5.4	5.5	2.3	1.8	1.6	1.6	1.7
<b>Océanie</b>										
Australie	8.6	7.2	6.6	7.4	7.2	0.8	0.7	0.6	0.7	0.7
Nouvelle-Zélande	7.7	6.8	6.0	5.6	5.6	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>OCDE Europe<sup>c</sup></b>	<b>9.2</b>	<b>9.1</b>	<b>8.4</b>	<b>8.1</b>	<b>7.9</b>	<b>17.7</b>	<b>20.8</b>	<b>19.4</b>	<b>18.8</b>	<b>18.3</b>
<b>UE</b>	<b>9.6</b>	<b>9.1</b>	<b>8.2</b>	<b>7.7</b>	<b>7.3</b>	<b>15.9</b>	<b>15.7</b>	<b>14.3</b>	<b>13.5</b>	<b>13.0</b>
<b>Total OCDE<sup>c</sup></b>	<b>6.9</b>	<b>6.7</b>	<b>6.3</b>	<b>6.3</b>	<b>6.3</b>	<b>30.5</b>	<b>33.7</b>	<b>31.5</b>	<b>32.0</b>	<b>32.2</b>

.. Données non disponibles.

a) Voir la note a) du tableau 1.1.

b) Voir la note b) du tableau 1.2.

c) Les moyennes pour 1988-1998 excluent la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

Source : OCDE (2001c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, juin.

### La pénurie de main-d'œuvre qualifiée est-elle avérée ?

Il y a un certain nombre de pays où la conjonction actuelle du taux de chômage et du taux d'offres d'emploi, par rapport à celle qui existait à la fin de la période de reprise précédente, paraît indiquer qu'une certaine tension s'installe sur les marchés du travail et que des pénuries de main-d'œuvre non qualifiée et qualifiée se profilent (voir les courbes de Beveridge dans le graphique 1.1). Sont concernés

l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, et le Royaume-Uni où les taux de chômage sont à des niveaux proches ou plus bas que ceux à la fin de la reprise précédente mais où les taux d'offres d'emploi sont plus élevés. En outre, aux États-Unis, le taux de chômage est plus faible tandis que le taux d'offres d'emploi est similaire. Pour le Canada et la France, les deux variables sont à des niveaux comparables<sup>4</sup>. Le Danemark fait exception : la courbe de décrue des emplois vacants semble

Tableau 1.4. Coûts de main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE<sup>a,b</sup>, secteur privé

Pourcentages de variation par rapport à la période précédente

	Rémunération par salarié					Coûts unitaires de main-d'œuvre				
	Moyenne 1988-1998	1999	2000	Prévisions		Moyenne 1988-1998	1999	2000	Prévisions	
				2001	2002				2001	2002
<b>Amérique du Nord</b>										
Canada	3.5	2.6	3.6	3.2	3.4	2.3	0.7	1.4	2.1	1.4
Mexique	21.4	13.5	12.0	9.0	7.0	21.4	10.4	9.4	7.0	4.7
États-Unis	3.5	4.3	4.5	4.7	4.4	2.0	1.6	1.0	3.5	1.8
<b>Asie</b>										
Japon	1.7	-1.1	0.1	0.3	0.4	0.3	-2.4	-1.7	-0.7	-0.5
Corée	10.9	12.2	8.0	6.6	6.8	6.5	2.1	2.9	2.7	3.1
<b>Europe</b>										
Danemark	3.7	3.8	3.8	3.8	3.9	1.3	2.2	1.1	2.0	1.9
Finlande	4.5	3.1	4.7	4.5	4.4	0.9	0.9	0.0	1.9	2.1
Norvège	4.0	5.7	4.5	4.5	4.8	1.7	4.8	2.9	3.3	2.8
Suède	6.1	2.8	3.7	3.7	4.3	3.4	0.1	2.2	2.3	1.8
Grèce	13.0	4.2	5.1	5.0	5.2	11.5	-0.4	1.9	1.7	1.9
Italie	5.3	2.1	2.9	2.6	3.0	3.3	1.3	1.4	1.5	1.9
Portugal	9.7	4.2	5.8	5.5	5.3	7.6	2.9	4.1	4.0	3.3
Espagne	6.9	3.0	3.5	4.3	4.3	4.8	2.6	3.0	3.4	3.0
République tchèque	..	4.9	7.0	7.1	6.5	..	3.2	2.8	3.9	2.7
Hongrie	..	11.4	13.1	18.0	11.9	..	11.4	8.5	13.9	8.2
Pologne	..	15.2	8.4	8.1	7.1	..	5.4	1.8	3.7	2.7
Autriche	3.6	1.6	2.2	2.7	3.0	1.5	-0.1	-0.3	0.5	0.8
Belgique	3.7	2.0	2.7	3.3	3.2	2.0	0.5	0.3	1.4	1.2
France	2.6	2.3	1.4	2.7	2.9	0.8	0.3	0.7	1.6	1.6
Allemagne <sup>c</sup>	3.5	0.9	1.3	1.9	2.3	1.4	0.5	-0.1	0.5	0.6
Islande	7.9	4.5	5.7	7.0	7.0	6.1	3.1	3.8	5.3	5.0
Irlande	3.8	4.0	8.3	7.8	7.6	0.2	0.3	1.6	3.4	2.7
Luxembourg	4.5	3.6	4.9	3.6	3.2	..	..	..	..	..
Pays-Bas	2.7	2.9	4.1	4.4	4.2	1.3	1.9	2.5	2.8	2.4
Suisse	3.4	1.3	1.9	2.6	2.7	2.2	0.1	-0.6	1.1	1.3
Royaume-Uni	5.6	4.9	4.4	4.8	4.9	4.4	3.9	2.3	2.6	2.4
<b>Océanie</b>										
Australie	4.2	2.4	3.0	4.0	3.7	2.1	0.1	2.3	2.9	1.6
Nouvelle-Zélande	2.0	2.4	3.1	3.7	3.2	1.4	-0.2	1.1	2.4	1.1
<b>OCDE Europe<sup>d, e</sup></b>	<b>4.5</b>	<b>3.1</b>	<b>3.7</b>	<b>3.6</b>	<b>3.7</b>	<b>2.7</b>	<b>1.7</b>	<b>1.3</b>	<b>2.0</b>	<b>1.9</b>
<b>UE</b>	<b>4.6</b>	<b>2.5</b>	<b>2.8</b>	<b>3.2</b>	<b>3.5</b>	<b>2.7</b>	<b>1.4</b>	<b>1.2</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>
<b>Total OCDE moins les pays à forte inflation<sup>d, e, f</sup></b>	<b>3.6</b>	<b>2.6</b>	<b>3.1</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>1.9</b>	<b>0.9</b>	<b>0.7</b>	<b>2.1</b>	<b>1.4</b>
<b>Total OCDE<sup>d, e</sup></b>	<b>4.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.8</b>	<b>3.7</b>	<b>2.7</b>	<b>1.3</b>	<b>1.1</b>	<b>2.3</b>	<b>1.6</b>

.. Données non disponibles.

a) Voir la note a) du tableau 1.1.

b) Les agrégats sont calculés sur la base des pondérations du PIB de 1995 exprimées en parités de pouvoir d'achat de 1995.

c) Le taux de croissance moyen a été calculé en reliant les données de l'Allemagne dans son ensemble à celles de l'Allemagne occidentale avant 1992.

d) Les moyennes pour 1988-1998 excluent la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

e) Pays indiqués.

f) Les pays à forte inflation sont ceux pour lesquels l'inflation mesurée par l'indice implicite des prix du PIB a été, sur la base des données historiques, égale ou supérieure à 10 pour cent en moyenne entre 1988 et 1998. Ainsi, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, la Corée, le Mexique et la Pologne sont exclus du total.

Source : OCDE (2001c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, juin.

aller de pair avec la décre de chômage, contrairement à ce qui s'était produit lors de la précédente embellie. On remarque qu'à la fin de la période des années 80, la courbe de Beveridge s'infléchit souvent vers la gauche, mais il est

difficile de dire dans quelle mesure ce déplacement est dû à une amélioration du fonctionnement du marché du travail plutôt qu'à un ralentissement de la demande d'emplois qui induirait un recul du nombre d'offres.

## Encadré 1.1. Courbes de Beveridge

Les courbes de Beveridge jettent un éclairage utile sur les pénuries de main-d'œuvre qualifiée possibles ainsi que sur les changements structurels du marché du travail. Un nombre élevé, et en hausse, de postes non pourvus, surtout à des bas niveaux de chômage, peut être le signal d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de tension du marché du travail. S'il est associé à la persistance d'un niveau élevé de chômage, il peut indiquer une inadéquation entre les qualifications disponibles et les qualifications demandées sur le marché du travail. De plus, un infléchissement vers la droite (vers la gauche) de la courbe peut être le signe d'une meilleure (moins bonne) mise en correspondance des demandes et des offres d'emplois. Il ne faut pas oublier toutefois, lorsqu'on analyse une courbe de Beveridge, que les statistiques sur les emplois vacants dont on dispose à un moment donné ne sont pas un excellent indicateur de la demande de main-d'œuvre non satisfaite.

Dans la plupart des cas, les données sur les emplois vacants émanent du Service public de l'emploi (SPE). Or, les offres d'emplois ne sont pas systématiquement signalées au SPE. La notion de poste vacant et la proportion de postes vacants qui sont signalés au SPE varient énormément d'un pays à l'autre. Les changements institutionnels peuvent influencer sur la proportion de postes vacants signalés, ce qui complique l'interprétation de la tendance du moment comme de son évolution dans le temps. On en donnera pour exemple le changement institutionnel intervenu en Australie où le service national de l'emploi (Commonwealth Employment Service) a été supprimé en mai 1998 et remplacé par le système du Job Network (réseau pour l'emploi) qui fait appel à des prestataires contractuels de services pour l'emploi [OCDE (2001a)]. Il n'est pas exclu qu'un changement structurel de cette nature ait faussé les statistiques\*. Autre exemple de changement institutionnel : le recours aux technologies de l'information, notamment à l'Internet, comme moyen supplémentaire de recherche d'emploi et de placement dans un certain nombre de pays. Le Service pour l'emploi flamand a notamment mis en place un vaste réseau électronique dès 1992 qui a donné lieu à une hausse importante des offres d'emploi signalées [OCDE (2001b)].

Pour la France, où le Service public de l'emploi fait des statistiques sur les offres d'emploi recueillies, un changement de méthode paraît devoir interdire toute comparaison entre les années 90 et les années 80. Les seules informations cohérentes proviennent des déclarations des employeurs au sujet de leurs difficultés de recrutement. Pour l'Irlande, on ne dispose de statistiques sur les offres d'emploi qu'en ce qui concerne celles signalées à l'Agence pour la formation et l'emploi (Training and Employment Authority, FAS) depuis 1985. Enfin, pour ce qui est du Canada et des États-Unis, on considère que le meilleur indicateur des demandes de main-d'œuvre non satisfaites est l'Indice de l'offre d'emploi (*Help-Wanted Index*) établi par comptage des annonces dans les journaux.

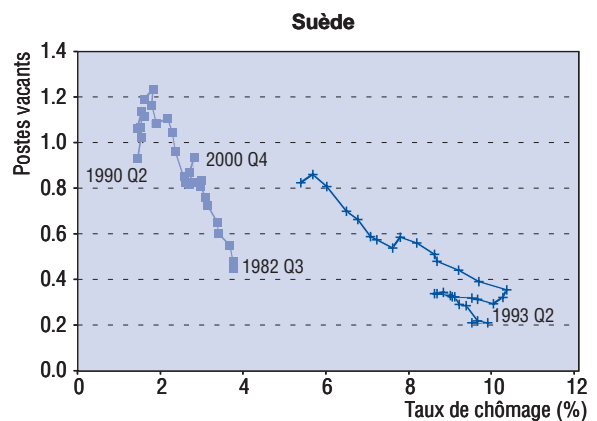
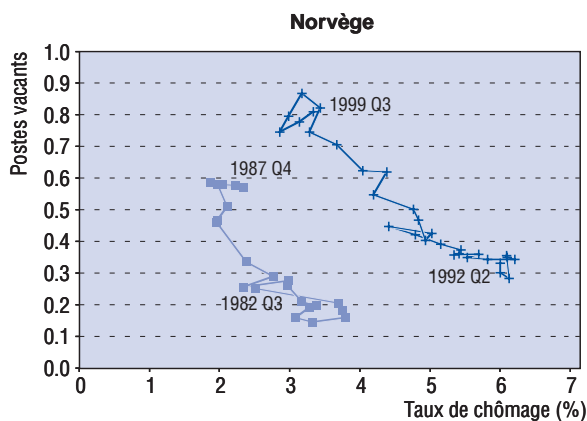
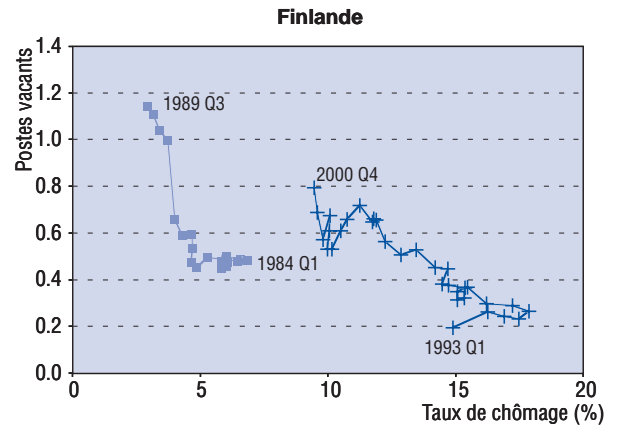
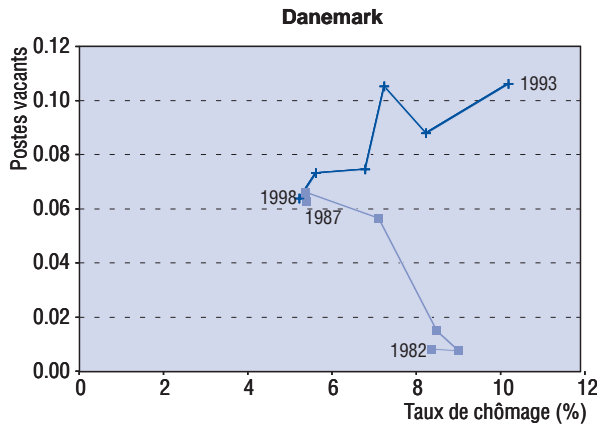
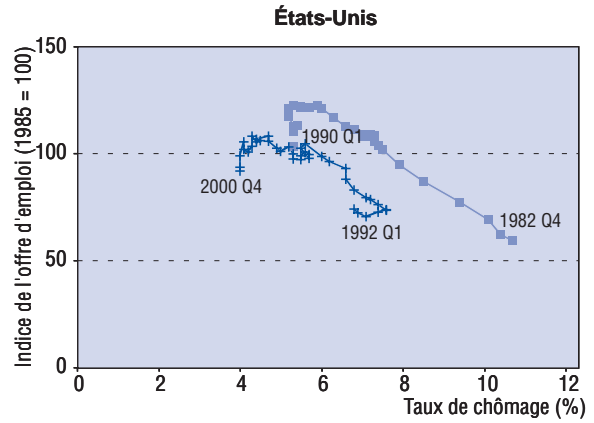
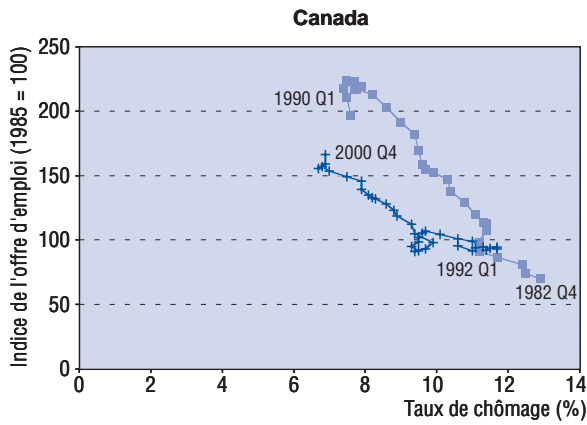
\* Les employeurs peuvent faire connaître les emplois offerts au « Service pour l'emploi » en Australie, par le truchement des prestataires du Job Network ou les afficher directement sur le site Internet Australian Job Search.

**Signes d'un changement structurel ?**

On note un déplacement vers la droite de la courbe de Beveridge pour la Finlande, la France, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la Suisse<sup>5</sup>. Si l'on peut considérer ce fait comme le signe d'une détérioration du fonctionnement du marché du travail, en ce qui concerne la Finlande et la Suède, l'explication doit être plutôt recherchée dans les graves crises économiques intervenues dans les années 90 qui permettent difficilement de comparer la phase d'expansion actuelle avec la précédente. Pour la France, le déplacement vers l'extérieur est très faible et l'on peut déduire des chiffres les plus récents que la demande de main-d'œuvre est plus importante qu'elle ne l'était à la fin de la phase de reprise précédente, le taux de chômage demeurant similaire. Il est encore trop tôt pour évaluer l'effet de la loi sur les 35 heures qui commence à s'appliquer depuis janvier 2000 et dont l'objet est d'accroître la demande de main-d'œuvre. De premières indications montrent que les secteurs où la

semaine de 35 heures a été assez vite appliquée n'enregistrent pas de pénurie de main-d'œuvre qualifiée particulièrement forte<sup>6</sup>. On ne sait cependant pas encore ce qu'il en sera dans les autres secteurs. En Nouvelle-Zélande, l'inflexion s'expliquerait en partie par d'importantes réformes dans les politiques depuis 1984. Dans le cas de la Norvège, l'inflexion de la courbe s'explique sans doute en partie par le fait que le Service public de l'emploi est parvenu à mieux adapter les offres d'emploi aux besoins du marché<sup>7</sup>. Cependant, elle est peut-être aussi attribuable à une certaine détérioration de l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. En Suisse, le déplacement vers la droite de la courbe a accompagné une hausse rapide du chômage de longue durée, ce qui confirme l'hypothèse selon laquelle un déplacement vers la droite serait le signe d'un changement structurel défavorable du marché du travail. [L'interprétation des déplacements vers la droite de la courbe intéressant la Norvège et l'Espagne est encore en cours.]

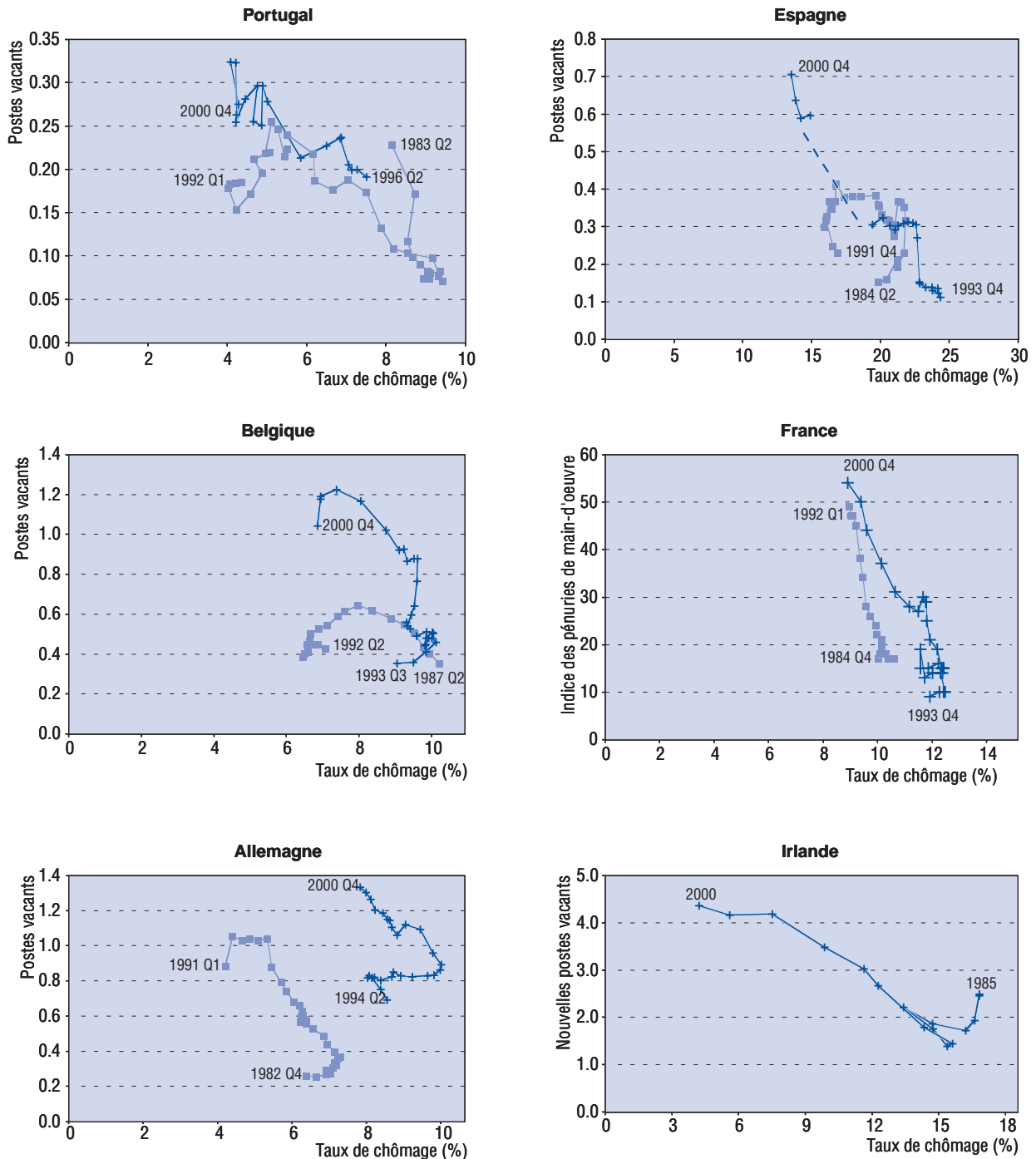
Graphique 1.1. Postes vacants<sup>a</sup> et chômage



De leur côté, le Canada, le Danemark, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni enregistrent un déplacement vers la gauche de la courbe de Beveridge qui pourrait témoigner d'une efficacité accrue de l'ajustement

du marché et d'une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois par rapport à la période d'expansion des années 80. Cela est peut-être dû en partie au fait que l'on s'attache davantage à inciter les chômeurs à accepter

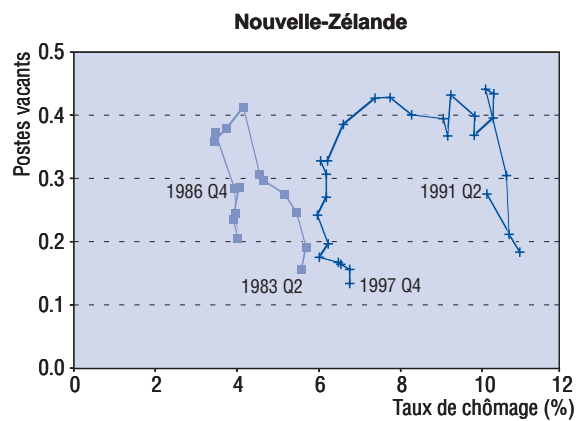
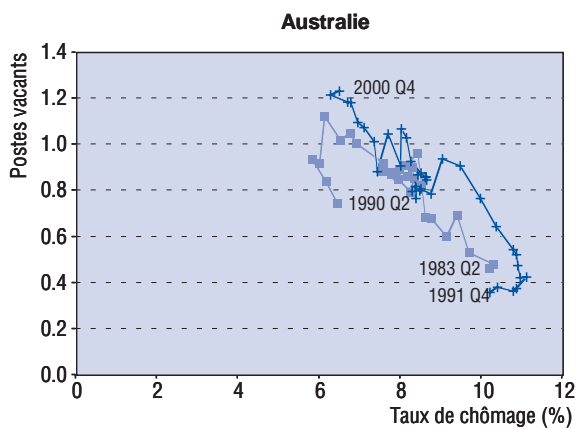
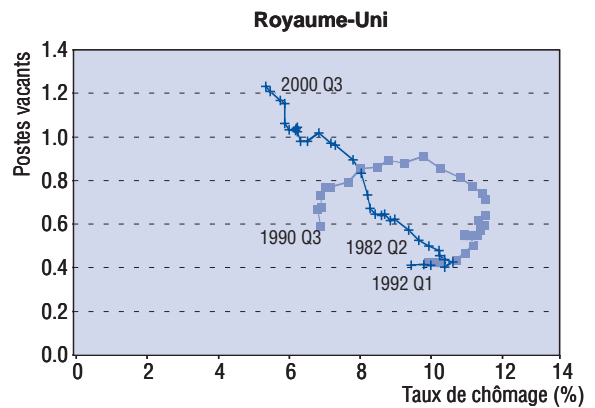
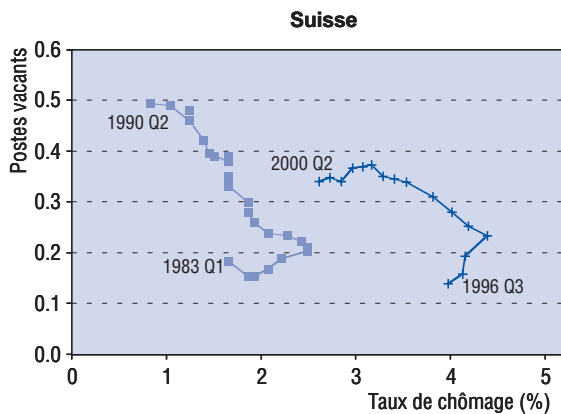
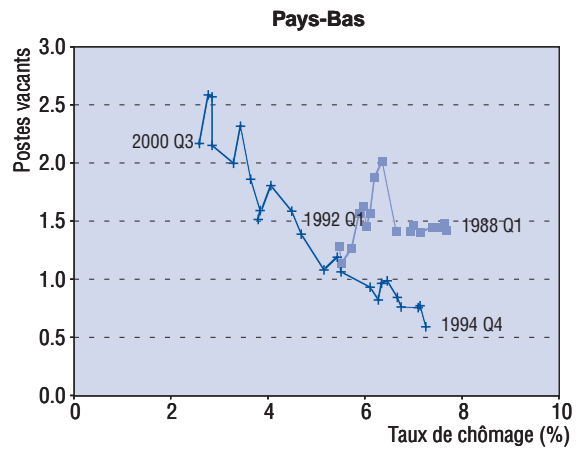
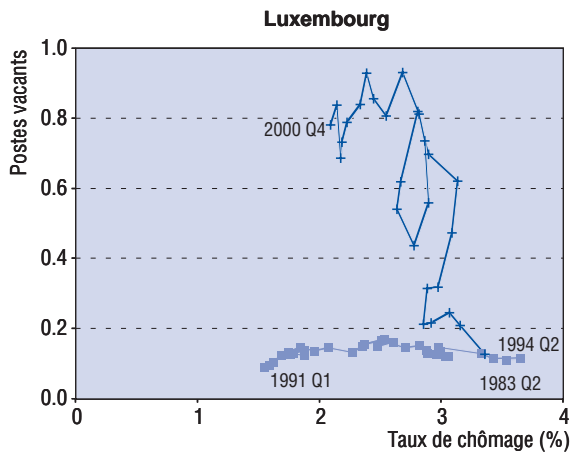


Graphique 1.1. Postes vacants<sup>a</sup> et chômage (suite)

les postes qui leur sont proposés [Layard (2001)]. Tel était l'objectif de la réforme canadienne de l'assurance-emploi intervenue en 1996, de celle de l'assurance-emploi danoise de 1994, de la loi pour l'emploi des demandeurs

d'emploi adoptée aux Pays-Bas en 1998 et du New Deal mis en place au Royaume-Uni en 1997. La réforme de l'aide sociale opérée aux États-Unis peut avoir eu un effet analogue sur certaines catégories de chômeurs. Comme

Graphique 1.1. Postes vacants<sup>a</sup> et chômage (suite)



a) Les données sur les postes vacants sont exprimées en pourcentage de la population active.

Sources : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* ; Institut national de la statistique et des études économiques ; Training and Employment Authority (FAS, Irlande) ; Richard Layard (données danoises sur les postes vacants) et Economic Cycle Research Institute.

dans la majorité des cas, ces mesures ne touchent que les chômeurs indemnisés et qu'elles sont pour certaines relativement récentes, elles ne peuvent expliquer la totalité du déplacement. On est cependant en droit de penser que la politique de ces pays tend depuis déjà un certain temps à s'orienter vers « l'activation » des chômeurs, ce qui pourrait avoir contribué à améliorer le fonctionnement du marché du travail au cours du dernier cycle économique.

En conclusion, une comparaison des différents profils de la courbe de Beveridge au cours des cycles économiques récents peut laisser craindre, dans une certaine mesure, d'éventuelles pénuries de main-d'œuvre et de travailleurs qualifiés. Cependant, ainsi qu'on l'a noté plus haut, ces pénuries ne semblent guère s'être traduites pour l'instant par une accélération des hausses de salaire. Il reste que ce problème potentiel ne doit en aucun cas être passé sous silence. Par ailleurs, si des mutations structurelles favorables semblent s'être produites sur les marchés du travail de nombreux pays, ce n'est pas le cas partout, et le processus de réforme doit en général être poursuivi. Les initiatives visant à rendre l'emploi rémunéré financièrement plus intéressant, à accroître la flexibilité des modes de travail et à améliorer la productivité des travailleurs peu qualifiés devraient contribuer à accroître les gains d'emploi enregistrés ces dernières années. La section qui suit analyse les dépenses consacrées à un certain nombre de politiques du marché du travail dans les pays et régions de l'OCDE depuis 1985 et examine les tendances les plus récentes de l'action menée par les pouvoirs publics.

## II. Politiques du marché du travail : le bilan des dépenses

### A. Introduction

Les forts taux de chômage enregistrés par la quasi-totalité des pays de l'OCDE dans les années 80 et une grande partie des années 90 se sont traduits par des augmentations considérables des dépenses publiques d'indemnisation du chômage. Parallèlement, des dépenses considérables ont été affectées à des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Beaucoup d'entre eux visaient à aider les chômeurs à retrouver plus rapidement un emploi ; d'autres avaient pour ambition de favoriser la croissance de l'emploi et de réduire le chômage à moyen terme en restructurant le marché du travail. En 1992, reconnaissant que « les programmes du marché du travail sont des instruments importants pour la poursuite des réformes structurelles », les ministres du Travail de l'OCDE ont souscrit à la stratégie à long terme pour « passer progressivement des politiques du marché du

travail passives à des politiques actives et à des politiques sociales du même ordre ». *L'Étude de l'OCDE sur l'emploi* de 1994 expliquait que les PAMT « visent à améliorer le fonctionnement du marché du travail en augmentant la mobilité et l'ajustement ; en facilitant le redéploiement des travailleurs [...] et, de manière générale, en permettant aux travailleurs de saisir les chances d'emploi qui se présentent », ajoutant qu'elles peuvent se révéler « particulièrement utiles pour améliorer les perspectives d'emploi des demandeurs peu qualifiés et des chômeurs de longue durée ». *L'Étude sur l'emploi* recommandait notamment de « mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail » et de « les rendre plus efficaces ».

L'objectif de cette section est d'informer sur les tendances des dépenses publiques affectées aux programmes du marché du travail en utilisant la base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail, dont les données remontent à 1985. Au départ, celles-ci étaient limitées aux dépenses relatives à certaines catégories de programmes, mais elles ont par la suite été élargies à un nombre limité d'informations relatives aux nombres de participants.

La base de données sur les programmes du marché du travail est un excellent outil pour suivre les évolutions internationales des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail, bien qu'il ne faille pas en oublier les limites. Elle repose sur trois principes (voir encadré 1.2). Le premier est la distinction entre les programmes « passifs » (qui comprennent non seulement l'indemnisation du chômage mais aussi les préretraites) et les programmes « actifs ». Le second est l'importance du ciblage – comme on le voit pour les catégories spéciales en faveur des jeunes et des handicapés. Le troisième est la séparation des dépenses par « fonctions » de l'État, à savoir administration et service public de l'emploi, formation professionnelle, et mesures d'aide à l'embauche.

Ces principes conservent toute leur validité. Cela dit, alors même que le chômage est revenu à ses niveaux du milieu des années 80, on commence à reconsidérer le rôle des PAMT. Il en résulte qu'il est nécessaire de remanier la base de données. Il y a à cela notamment deux raisons principales : d'une part, la distinction entre programmes actifs et passifs s'est un peu estompée du fait que le paiement des indemnités de chômage est de plus en plus soumis à des conditions de participation active au marché du travail, et, d'autre part, de nouveaux types de mesures sont apparus, comme celles qui visent à « valoriser le travail », qui n'étaient pas prévues dans la base de données initiale. La construction d'une base améliorée de données de l'OCDE est actuellement en préparation avec EUROSTAT, l'office statistique de

### Encadré 1.2. Principales caractéristiques de la base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail

Cette base regroupe les données relatives aux dépenses publiques depuis 1985 pour la majorité des pays, auxquelles s'ajoutent les données relatives au nombre de participants pour 10 pays depuis 1985 et pour 16 pays à partir de 1992. L'année la plus récente généralement disponible pour les pays de l'OCDE est 1998. Les informations sont basées sur des données fournies chaque année par les pays Membres pour chacun de leurs programmes du marché du travail. Ces programmes sont répartis par les pays Membres dans les catégories appropriées, en concertation avec le Secrétariat et selon les règles convenues par l'OCDE. Tous les pays Membres sont couverts, à l'exception de l'Islande, de la République slovaque et de la Turquie. Cela dit, tous les pays n'ont pas communiqué leurs données tous les ans ; aussi n'ont-ils pas pu être pris en compte dans l'analyse et a-t-on dû procéder à un certain nombre d'estimations, qui sont indiquées dans l'annexe 1.A.

Les dépenses publiques affectées aux programmes du marché du travail comprennent toutes les dépenses publiques afférentes, y compris les manques à gagner, qu'il s'agisse de consommation finale du secteur public ou de transferts aux individus et aux entreprises. Aucune distinction n'est faite entre les dépenses financées par le gouvernement central, les collectivités territoriales et des sources parapubliques comme l'assurance sociale financée par des cotisations obligatoires. L'accent est mis sur les programmes du marché du travail plutôt que sur les politiques de l'emploi ou les politiques macroéconomiques d'ordre général et la base de données ne couvre donc que les dépenses affectées à des groupes spécifiques du marché du travail. Par exemple, les réductions de charges fiscales et sociales ne sont prises en compte que lorsqu'elles concernent des groupes spécifiques du marché du travail. Les réductions de charges sociales sur les bas salaires sont considérées comme des politiques de l'emploi d'ordre général et ne sont pas incluses.

La participation aux PAMT est mesurée la plupart du temps par le nombre de personnes participant aux programmes, c'est-à-dire le nombre de personnes qui y entrent au cours de l'année en question. Cela correspond généralement au type de données le plus facilement disponible. Des données de stock sont néanmoins incluses pour certains types de programmes, tels que la création d'emploi directe et le travail des handicapés.

#### Définitions des catégories

- 1) **Administration et services publics de l'emploi.** Cette catégorie recouvre les services suivants : placement, conseils et orientation professionnelle ; stages pour la recherche d'emploi ; aide à la mobilité géographique ; paiement des indemnités de chômage ; et l'ensemble des coûts administratifs des organismes qui interviennent sur le marché du travail (tant à l'échelon central qu'à l'échelon local), notamment ceux qui gèrent les programmes du marché du travail.
- 2) **Formation professionnelle.** Les dépenses comprennent à la fois le coût de la formation et les indemnités de subsistance versées aux stagiaires et sont divisées en deux sous-catégories : la formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi, et la formation des adultes pourvus d'un emploi. Sont exclus les programmes spéciaux en faveur des jeunes et des handicapés (voir plus loin).
- 3) **Les mesures en faveur des jeunes** recouvrent uniquement les programmes spécialement destinés aux jeunes pour faciliter le passage de l'école à la vie active. Elles ne recouvrent donc pas leur participation à des programmes qui s'adressent aussi aux adultes. Elles se divisent en deux sous-catégories : les mesures destinées aux jeunes sans emploi et défavorisés, essentiellement destinées à ceux qui ne suivent pas un enseignement secondaire de deuxième cycle ou un enseignement professionnel ordinaire et qui n'arrivent pas à trouver un emploi ; et l'aide à l'apprentissage et aux autres types de formation générale des jeunes, qui recouvre divers types de formation et d'initiation pratique au travail en entreprise.
- 4) **Les mesures d'aide à l'embauche** sont des mesures ciblées qui visent à favoriser l'embauche de chômeurs et d'autres groupes prioritaires (autres que les jeunes et les handicapés). Elles se divisent en deux catégories : les subventions salariales versées aux entreprises du secteur privé pour encourager l'embauche de certains types de travailleurs ou le maintien en poste de personnes dont l'emploi est menacé (à l'exclusion des subventions générales en faveur de l'emploi) ; et l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises et la création directe d'emplois (dans le secteur public ou associatif) au profit des chômeurs.
- 5) **Les mesures en faveur des handicapés** recouvrent uniquement les programmes spéciaux destinés aux handicapés et ne rendent pas compte de l'effort total des pouvoirs publics en faveur de cette catégorie. Elles se décomposent en : réadaptation professionnelle et emplois protégés.
- 6) **L'indemnisation du chômage** comprend toutes formes d'indemnisation en espèces, à l'exception de la retraite anticipée. Outre les indemnités d'assurance chômage et d'aide aux chômeurs, cette catégorie recouvre l'indemnisation des travailleurs dont l'employeur fait faillite et les aides spéciales versées à divers groupes comme les ouvriers du bâtiment en chômage technique pour cause d'intempéries.
- 7) **Les retraites anticipées pour motif lié au marché du travail** sont limitées aux dispositifs spéciaux permettant le paiement de pensions de retraite aux personnes qui sont sans travail ou dont le poste est libéré au profit d'autres personnes. Les pensions d'invalidité sont exclues.

Ces grandes catégories sont définies plus en détail dans OCDE (1990). On retiendra ici que les programmes « actifs » sont ceux des catégories 1 à 5, et les programmes « passifs » ceux des catégories 6 et 7.

## Encadré 1.2. Principales caractéristiques de la base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail (suite)

### Limitations des données à des fins analytiques

Il importe, pour interpréter ces données, de tenir compte des limitations suivantes [voir aussi OCDE (1988) ; OCDE (1993) ; Martin (2000)] :

- Les chiffres des différents pays Membres peuvent ne pas être totalement cohérents en raison de différences d'institutions et d'interprétation des critères et des catégories.
- Les chiffres ne rendent pas forcément compte de la totalité des programmes du marché du travail aux niveaux régional ou infranational.
- Les chiffres des dépenses publiques à eux seuls ne peuvent pas rendre compte de l'ensemble de la politique du marché du travail d'un pays, qui comporte aussi de nombreuses mesures législatives et réglementaires. En outre, comme l'un des critères est que les programmes doivent être ciblés, les chiffres ne rendent compte ni des politiques macroéconomiques d'ensemble, ni des exonérations fiscales générales, ni des mesures de réduction du temps de travail, etc.
- La base de données ne couvrant que les dépenses publiques, elle exclut les dépenses du secteur privé, par exemple pour les programmes organisés au niveau des branches et financés par des cotisations spéciales sur les salaires, les dépenses privées d'apprentissage, de formation, etc.
- Les données relatives aux participants correspondent aux flux d'entrée annuels dans les divers programmes du marché du travail. Elles ne donnent pas d'information directe sur le temps moyen passé dans un programme ni sur le nombre de périodes répétées.

l'Union européenne pour mieux suivre le développement de ces mesures (voir encadré 1.3).

Cette section s'articule de la façon suivante :

- La sous-section B examine l'évolution des dépenses affectées aux programmes du marché du travail et leur rapport au taux de chômage, et aborde la question de savoir si les gouvernements de l'OCDE ont pris en compte l'appel à un renforcement des programmes actifs.
- La sous-section C examine les variations de la répartition des dépenses consacrées aux PAMT.
- La sous-section D passe en revue les développements politiques et les instruments de mesure suscités par l'expérience des vingt dernières années.

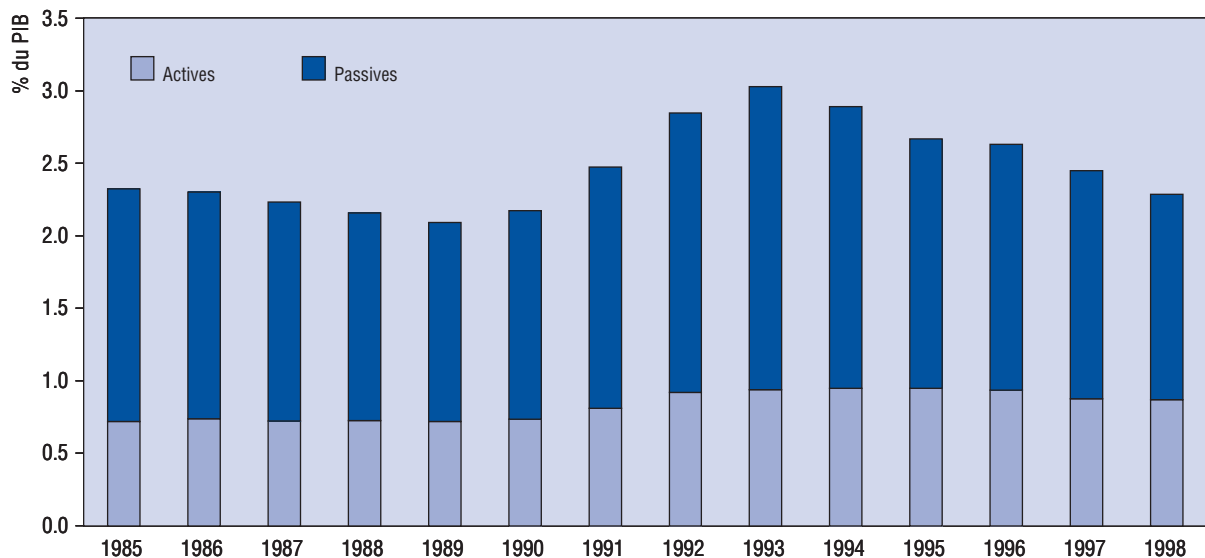
### B. Variations des dépenses du marché du travail entre 1985 et 1998

Le graphique 1.2 montre que, pour les pays de l'OCDE, le pourcentage moyen du PIB consacré aux programmes du marché du travail varie beaucoup selon la conjoncture. Il est par exemple passé de 2.1 % en 1989, avant la récession du début des années 90, à 3.0 % en 1993, où le taux moyen de chômage était à son maximum<sup>8</sup>. Sur l'ensemble de la période 1985-1998, la moyenne s'est établie à 2.5 % du PIB pour le total des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail, dont 0.8 % pour les mesures « actives ».

Le tableau 1.5 donne le détail des dépenses par pays. Pour 1998, les chiffres les plus élevés, aussi bien pour les dépenses totales de PMT que pour les dépenses actives, sont ceux des pays nordiques – respectivement 3.6 et 1.5 %. Les chiffres des quatre pays d'Europe du Sud tendent à être plus faibles, respectivement 1.6 et 0.7 % en moyenne, tandis que pour les pays d'Europe orientale, ils sont plus faibles encore, à 0.8 et 0.3 %. Le reste des pays d'Europe occupe une position intermédiaire. Globalement, les dépenses dans les pays européens de l'OCDE tendent à être plus élevées que pour les autres régions de l'OCDE. Les dépenses totales les plus faibles en 1998 sont celles du Mexique, de la République tchèque et des États-Unis ; les dépenses actives les plus faibles sont celles du Mexique, du Japon et de la République tchèque.

Le graphique 1.3 passe en revue la relation entre les dépenses de PMT et le taux de chômage. Dans sa première section, il présente la moyenne (non pondérée) des pays de l'OCDE. Celle-ci appelle plusieurs observations :

- Les deux types de dépenses, passives et actives, augmentent et diminuent avec le taux de chômage. Toutefois, la pente de la courbe passive est plus forte que celle de la courbe active – les dépenses passives sont plus réactives aux variations du taux de chômage que les dépenses actives, ce qui est logique, puisqu'il faut un certain temps pour mettre en place les politiques actives, tandis que le paiement des indemnités de chômage, qui sont le constituant principal des

Graphique 1.2. OCDE : Dépenses affectées aux mesures actives/passives, 1985-1998<sup>a</sup>

a) Tous les pays de l'OCDE ne sont pas inclus dans les chiffres indiqués, et certaines données manquantes ont fait l'objet d'estimations du Secrétariat. Pour plus de détails, voir annexe 1.A.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

programmes passifs, est immédiat. De plus, les indemnités sont généralement appliquées sans limitation de durée et tendent à augmenter automatiquement avec le chômage.

- La relation entre les dépenses passives et le taux de chômage s'est modifiée au cours du temps. Ainsi, pour un taux de chômage à peu près identique, les dépenses passives ont été plus fortes en 1991 qu'en 1987. Toutefois, à la fin des années 90, alors que le taux de chômage était aussi à peu près le même, la proportion des dépenses passives était redescendue juste en dessous du niveau de 1987. Cela peut s'expliquer par un resserrement, dans la période récente, des critères d'admission au bénéfice de l'indemnisation, un changement dans la composition des chômeurs par une réduction des dépenses affectées aux préretraites et par quelques transferts de dépenses vers les programmes actifs (voir plus loin).
- Pour les programmes actifs, le rapport entre les dépenses et le chômage semble aussi s'être modifié au cours du dernier cycle conjoncturel. En moyenne, pour les pays de l'OCDE, les dépenses actives ont eu tendance à augmenter avec le taux de chômage jusqu'en 1993, mais elles n'ont que peu baissé lorsque le chômage a diminué dans les années suivantes, ce qui s'explique par les efforts de

réforme structurelle poursuivis après la montée du chômage à des niveaux record [OCDE (1996a)].

Les autres sections du graphique 1.3 montrent quelle a été l'évolution pour divers groupes de pays de l'OCDE : les pays nordiques, l'Europe du Sud<sup>9</sup>, l'Europe centrale et occidentale, l'Amérique du Nord et l'Océanie. Les schémas pour ces différentes régions montrent des variations considérables. Dans les pays nordiques, il y a une forte corrélation entre la proportion de dépenses actives et l'augmentation des taux de chômage, probablement parce que des programmes actifs sont offerts à un nombre relativement élevé de chômeurs. Dans les pays d'Europe du Sud et d'Europe centrale et orientale, les dépenses actives ont sensiblement augmentées. Pour l'Amérique du Nord, on constate que les dépenses affectées à des programmes passifs sont beaucoup plus faibles en 1998 qu'en 1989. Cela tient au fait qu'en 1996 le Canada a réformé ses régimes d'assurance-chômage tandis que les États-Unis ont introduit un mécanisme d'établissement de profil des chômeurs (et la réforme de leur régime de protection sociale a eu des effets indirects) [voir OCDE (2001b)]. Pour l'Océanie, la courbe des dépenses actives s'infléchit fortement à partir de 1995, témoignant d'une réduction considérable des dépenses publiques affectées aux programmes actifs aussi bien en Australie [voir OCDE (2001a)] qu'en Nouvelle-Zélande.

Tableau 1.5. Dépenses affectées aux programmes du marché du travail, 1985, 1989, 1993 et 1998

	Dépenses totales (en % du PIB)				Dépenses actives (en % du PIB)				Dépenses actives (en % du total)			
	1985	1989	1993	1998	1985	1989	1993	1998	1985	1989	1993	1998
Canada	2.49	2.07	2.60	1.49	0.64	0.51	0.66	0.50	25.9	24.5	25.3	33.8
Mexique	..	0.01	0.01	0.08	..	0.01	0.01	0.07	..	59.8	56.4	98.2
États-Unis	0.79	0.62	0.79	0.42	0.25	0.23	0.21	0.17	32.1	36.8	26.1	41.4
<b>Amérique du Nord<sup>a, b</sup></b>	<b>1.64</b>	<b>1.34</b>	<b>1.70</b>	<b>0.96</b>	<b>0.45</b>	<b>0.37</b>	<b>0.43</b>	<b>0.34</b>	<b>29.0</b>	<b>30.6</b>	<b>25.7</b>	<b>37.6</b>
Japon	0.50	0.40	0.39	0.61	0.17	0.16	0.09	0.09	33.5	41.1	22.8	15.0
Corée	..	..	0.06	0.64	..	..	0.06	0.46	..	..	100.0	71.7
<b>Asie<sup>b</sup></b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0.22</b>	<b>0.62</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0.07</b>	<b>0.27</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>61.4</b>	<b>43.3</b>
Danemark	5.38	5.49	7.08	5.03	1.14	1.13	1.74	1.66	21.2	20.6	24.6	33.1
Finlande	2.22	2.11	6.57	3.96	0.90	0.97	1.69	1.40	40.7	46.0	25.8	35.2
Norvège	1.09	1.83	2.64	1.39	0.61	0.81	1.15	0.90	55.7	44.0	43.7	64.7
Suède	2.97	2.17	5.73	3.92	2.10	1.54	2.97	1.97	70.8	70.9	51.8	50.4
<b>Pays nordiques<sup>a, b</sup></b>	<b>2.92</b>	<b>2.90</b>	<b>5.51</b>	<b>3.58</b>	<b>1.19</b>	<b>1.11</b>	<b>1.89</b>	<b>1.48</b>	<b>47.1</b>	<b>45.4</b>	<b>36.5</b>	<b>45.8</b>
Grèce	0.53	0.80	0.72	0.84	0.17	0.38	0.31	0.35	32.7	47.5	43.0	41.5
Italie	..	..	2.51	1.83	..	..	1.36	1.12	..	..	54.2	61.1
Portugal	0.69	0.72	1.74	1.60	0.33	0.48	0.84	0.78	47.3	66.9	48.2	48.6
Espagne	3.14	3.18	3.83	2.25	0.33	0.85	0.50	0.70	10.5	26.9	13.1	30.4
<b>Europe du Sud<sup>a, b</sup></b>	<b>1.45</b>	<b>1.57</b>	<b>2.10</b>	<b>1.56</b>	<b>0.28</b>	<b>0.57</b>	<b>0.55</b>	<b>0.60</b>	<b>30.2</b>	<b>47.1</b>	<b>34.7</b>	<b>40.2</b>
République tchèque	..	..	0.30	0.36	..	..	0.16	0.13	..	..	54.3	35.7
Hongrie	..	..	2.76	1.01	..	..	0.65	0.39	..	..	23.6	38.6
Pologne	..	..	2.45	1.00	..	..	0.58	0.44	..	..	23.6	44.4
<b>Pays ci-dessus<sup>a, b</sup></b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>1.84</b>	<b>0.79</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0.47</b>	<b>0.32</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>33.9</b>	<b>39.6</b>
Autriche	1.20	1.20	1.74	1.71	0.27	0.27	0.32	0.44	22.6	22.6	18.5	25.9
Belgique	4.68	3.91	4.24	3.87	1.31	1.26	1.24	1.42	28.0	32.2	29.2	36.7
France	3.03	2.60	3.32	3.11	0.66	0.73	1.25	1.30	21.9	28.2	37.6	42.5
Allemagne	2.22	2.26	4.10	3.54	0.80	1.03	1.58	1.26	36.1	45.6	38.6	35.6
Irlande	5.04	4.17	4.64	3.44	1.52	1.41	1.54	1.54	30.2	33.9	33.3	44.7
Luxembourg	1.48	0.96	0.88	0.96	0.52	0.30	0.19	0.29	35.3	31.1	21.4	30.3
Pays-Bas	4.65	4.04	4.61	4.72	1.16	1.25	1.59	1.74	25.0	31.0	34.5	37.0
Suisse	0.46	0.34	1.99	1.77	0.19	0.21	0.38	0.77	42.0	62.0	19.1	43.5
Royaume-Uni	2.86	1.53	2.15	0.98	0.75	0.67	0.57	0.34	26.2	43.9	26.4	36.4
<b>Europe centrale et occidentale<sup>a, b</sup></b>	<b>2.85</b>	<b>2.33</b>	<b>3.07</b>	<b>2.68</b>	<b>0.80</b>	<b>0.79</b>	<b>0.96</b>	<b>1.01</b>	<b>29.7</b>	<b>36.7</b>	<b>28.7</b>	<b>36.9</b>
<b>Europe de l'OCDE<sup>a, b</sup></b>	<b>2.60</b>	<b>2.33</b>	<b>3.50</b>	<b>2.69</b>	<b>0.80</b>	<b>0.83</b>	<b>1.12</b>	<b>1.05</b>	<b>34.1</b>	<b>40.8</b>	<b>31.8</b>	<b>39.8</b>
Australie	1.72	1.04	2.51	1.48	0.42	0.24	0.71	0.42	24.7	23.3	28.4	28.4
Nouvelle-Zélande	1.54	2.66	2.40	2.21	0.90	0.93	0.79	0.63	58.6	35.0	32.8	28.3
<b>Océanie<sup>b</sup></b>	<b>1.63</b>	<b>1.85</b>	<b>2.46</b>	<b>1.84</b>	<b>0.66</b>	<b>0.59</b>	<b>0.75</b>	<b>0.52</b>	<b>41.6</b>	<b>29.1</b>	<b>30.6</b>	<b>28.4</b>
<b>Union européenne<sup>a, b</sup></b>	<b>2.91</b>	<b>2.53</b>	<b>3.63</b>	<b>2.80</b>	<b>0.86</b>	<b>0.86</b>	<b>1.13</b>	<b>1.07</b>	<b>31.7</b>	<b>38.6</b>	<b>31.3</b>	<b>37.7</b>
<b>OCDE<sup>a, b</sup></b>	<b>2.32</b>	<b>2.09</b>	<b>3.03</b>	<b>2.29</b>	<b>0.72</b>	<b>0.72</b>	<b>0.94</b>	<b>0.87</b>	<b>34.2</b>	<b>38.4</b>	<b>30.3</b>	<b>37.3</b>

.. Données non disponibles.

a) Les moyennes sont calculées en tenant compte des pays pour lesquels les données sont disponibles pour toutes les années montrées, et certaines données manquantes ont fait l'objet d'estimations du Secrétariat. Pour plus de détails, voir annexe I.A.

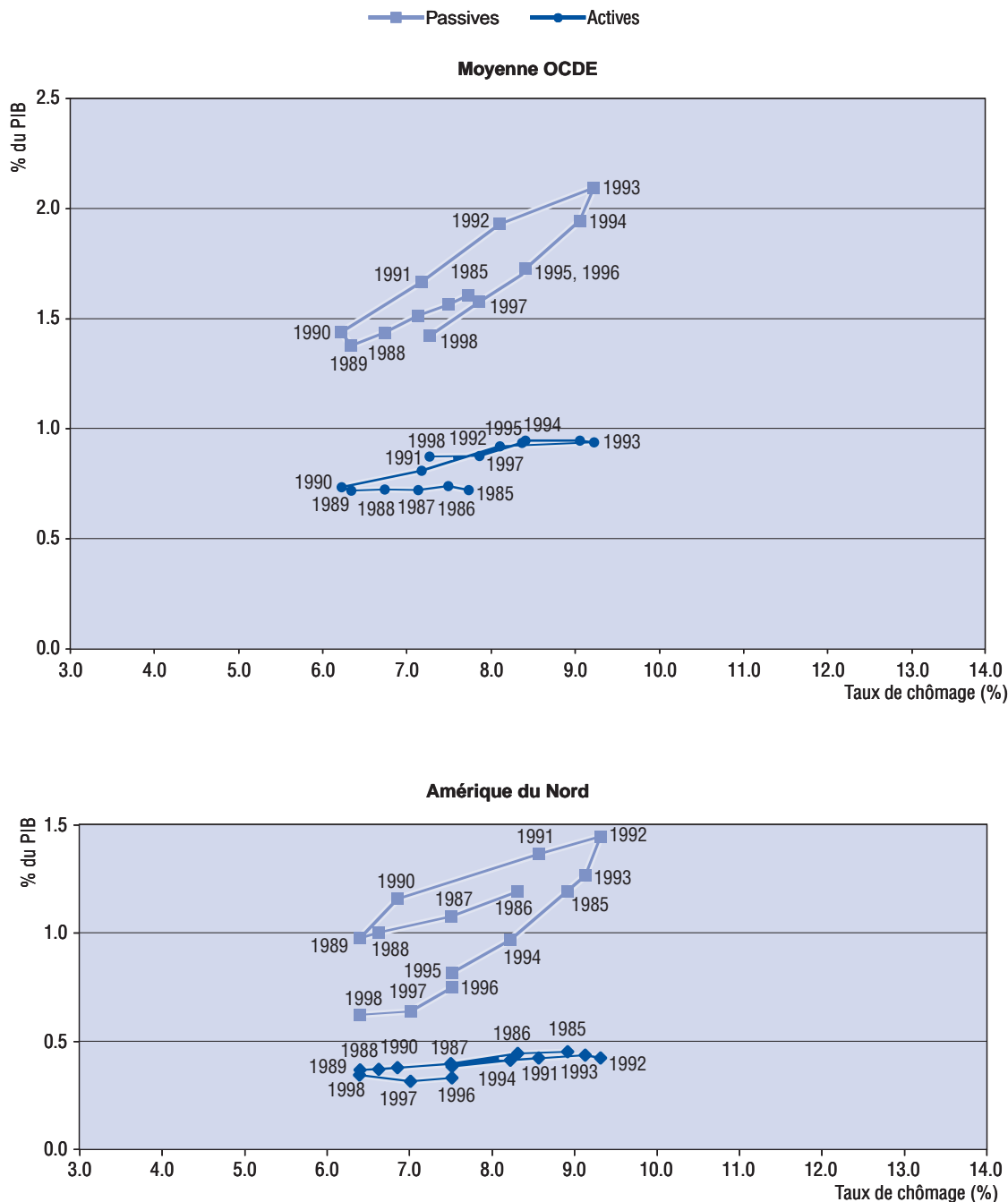
b) Moyennes non pondérées.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

À la question posée au début de cette section, « Les gouvernements de l'OCDE ont-ils pris en compte l'appel à un renforcement des programmes actifs du marché du travail ? », on peut donc répondre par un « oui » nuancé. Entre 1986 et 1998, deux années où les

taux de chômage ont été approximativement les mêmes dans l'ensemble de l'OCDE, la proportion des dépenses de PMT affectées à des programmes actifs a augmenté dans les deux tiers des pays de l'OCDE et la moyenne pour l'ensemble a elle aussi très légèrement augmenté,

Graphique 1.3. Dépenses actives/passives et taux de chômage, 1985-1998<sup>a</sup>

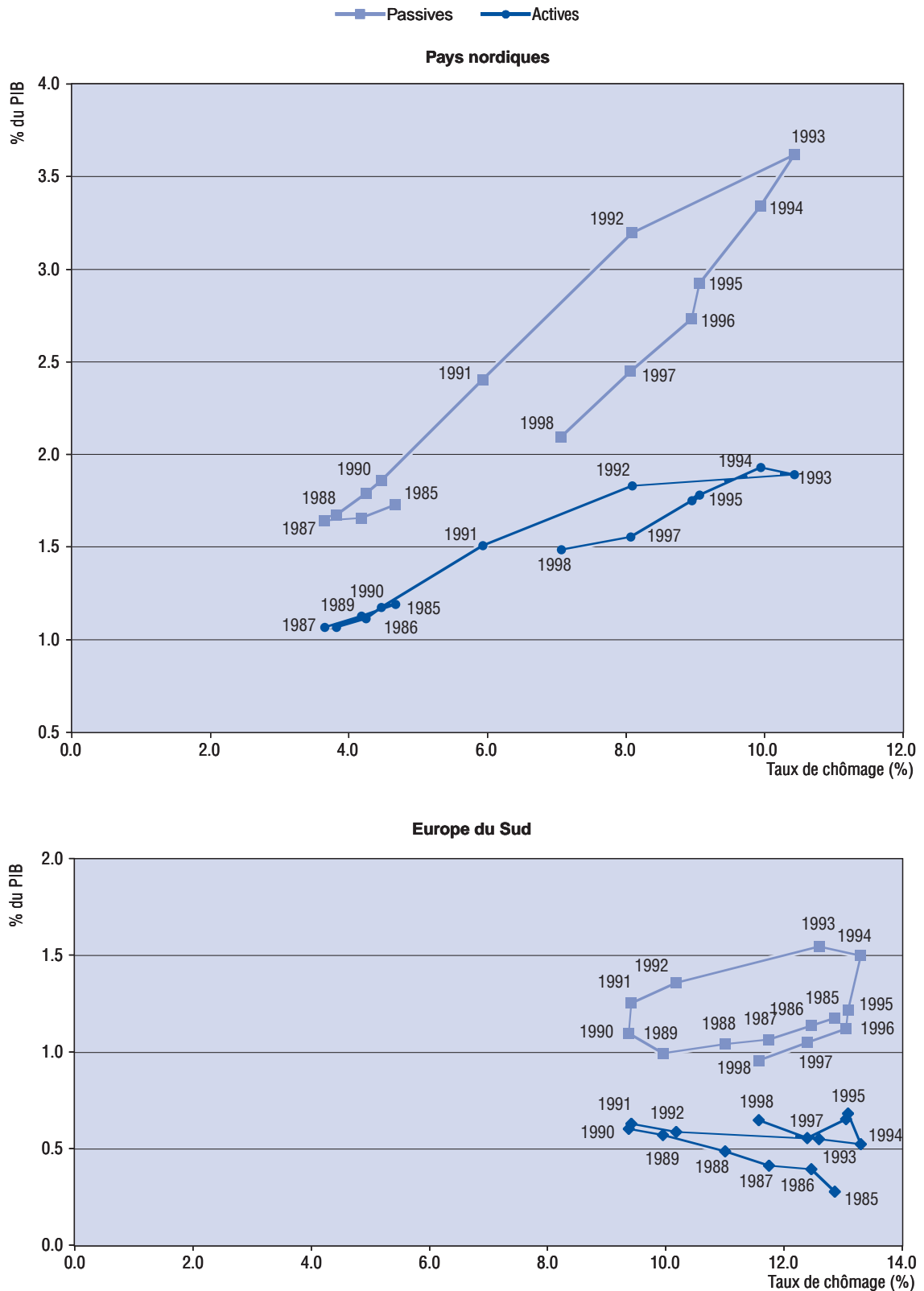


passant de 35.0 à 37.3 %, compte tenu de baisses en Finlande, au Japon, au Luxembourg, en Nouvelle-Zélande, en Suède et en Suisse. Cela dit, la Finlande, le Japon, la Suède et la Suisse figurent parmi les rares pays où le chômage a été nettement plus élevé en 1998 qu'en 1986, ce qui a gonflé la part des dépenses passives.

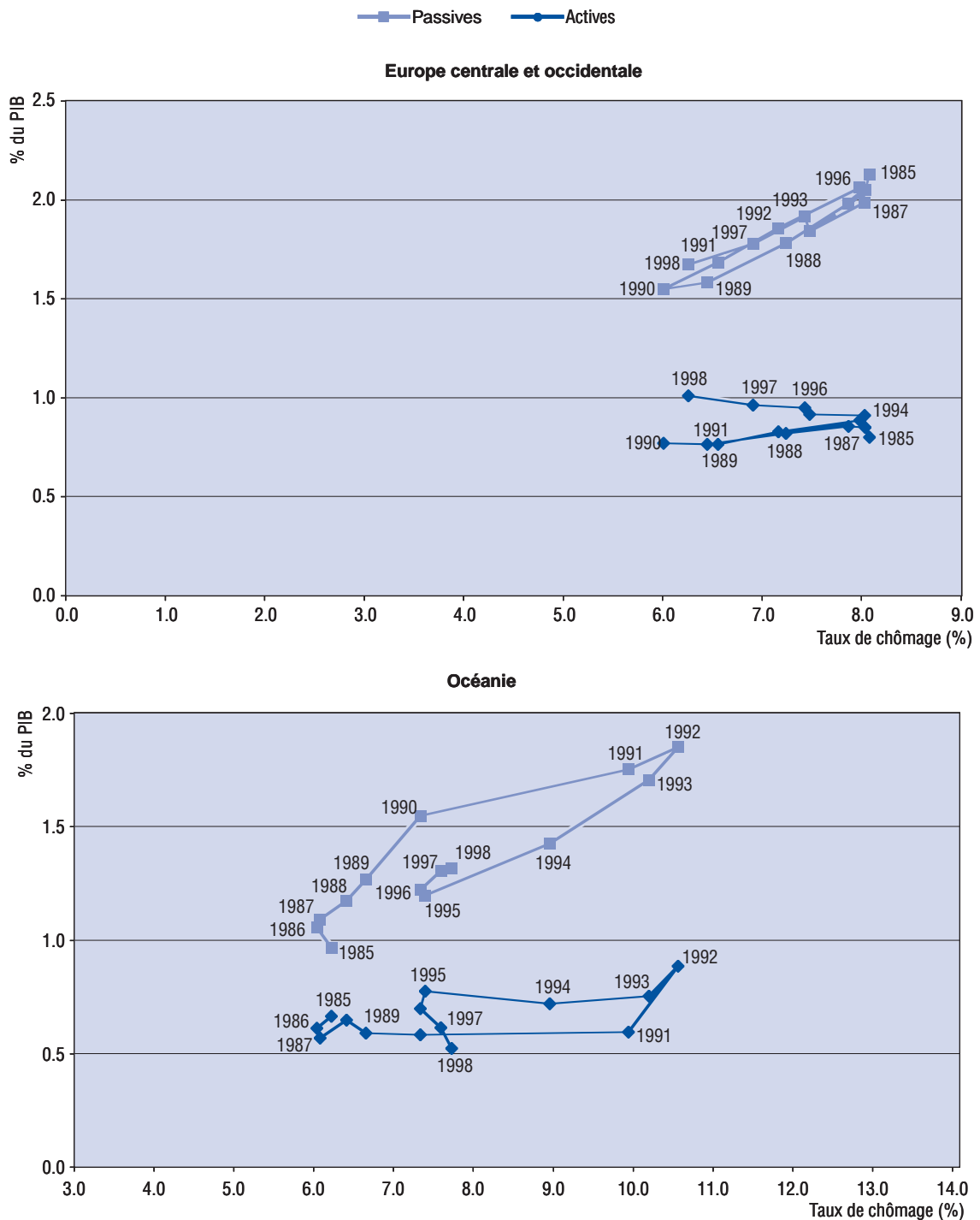
Il faut noter par ailleurs qu'en Australie, en Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis, si la proportion des dépenses actives dans le total des dépenses de PMT a augmenté, ce n'est pas parce que les dépenses actives se sont accrues mais parce que les dépenses passives ont diminué en proportion du PIB.



Graphique 1.3. Dépenses actives/passives et taux de chômage, 1985-1998<sup>a</sup> (suite)



Graphique 1.3. Dépenses actives/passives et taux de chômage, 1985-1998<sup>a</sup> (suite)



a) La même échelle a été utilisée pour tous les graphiques pour faciliter les comparaisons. Tous les pays de l'OCDE ne sont pas inclus dans les chiffres et régions indiqués, et certaines données manquantes ont fait l'objet d'estimations du Secrétariat. Pour plus de détails, voir annexe 1.A.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

Comme on l'a vu, l'une des raisons de la baisse des dépenses passives en pourcentage du PIB est que la part des préretraites dans le total de ces dépenses a eu tendance à se réduire depuis le milieu des années 80. Les données relatives à ces régimes n'existent depuis 1985 que pour 10 pays : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et la Suède. A partir de 1992, on dispose aussi des données de la Hongrie, de l'Irlande, de la Pologne et du Portugal. En pourcentage du PIB, les dépenses ont diminué de façon assez régulière depuis 1985, de 0.5 % en 1985 à 0.4 % en 1992 (moyenne pour les 10 pays) et de 0.4 % en 1992 à 0.3 % en 1998 (moyenne pour les 14 pays), ce qui est logique compte tenu des préoccupations suscitées par le coût à long terme de ce type de mesures, des réformes récemment introduites dans certains pays (par exemple Danemark, Finlande, Allemagne et Pays-Bas) et de l'orientation nouvelle qui se dessine en faveur de ce qu'on a appelé le « vieillissement actif » [OCDE (1994, 1995, 2000a)].

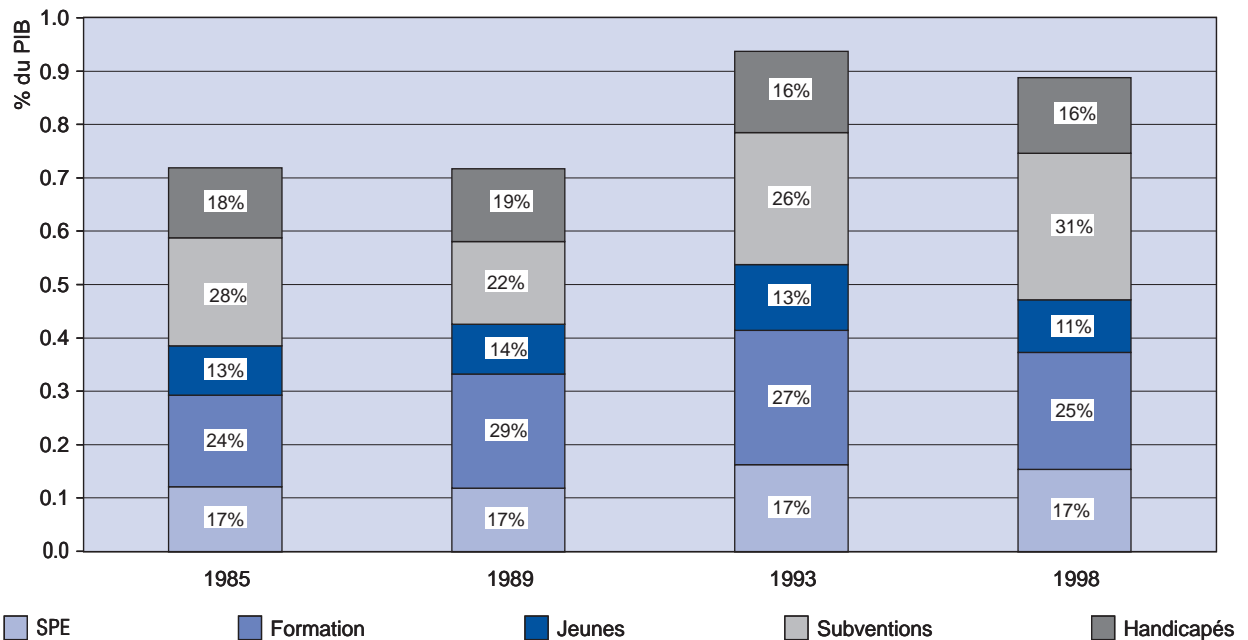
### C. Évolution des dépenses affectées aux mesures actives

Le graphique 1.4 montre que la répartition de ces dépenses a en moyenne remarquablement peu varié pour

l'ensemble des pays de l'OCDE entre 1985 et 1998. Les principales modifications sont une légère baisse de la proportion des dépenses actives en faveur des jeunes et des handicapés (sur une période où les effectifs de jeunes diminuaient et où les critères d'ouverture des droits aux pensions d'invalidité se renforçaient), et une légère augmentation du pourcentage des dépenses correspondant aux subventions à l'embauche.

Le graphique 1.5 fait en revanche apparaître pour 1998 des différences considérables entre les groupes régionaux. Par rapport aux autres, la région nordique consacre un pourcentage élevé de ses dépenses actives à la formation. Un examen détaillé de la base de données montre que, comme ailleurs, on privilégie surtout la formation des chômeurs et des personnes menacées de licenciement par rapport à celle des adultes pourvus d'un emploi (à l'exception du Danemark). Les dépenses consacrées aux mesures en faveur des jeunes ont beaucoup augmenté, atteignant 39 % du total des dépenses actives en moyenne pour les pays de l'Europe du Sud (en 1998), contre 6 % en 1985. Les dépenses de subvention à l'embauche représentent aujourd'hui une proportion particulièrement forte des dépenses actives au Japon et en Corée, ainsi qu'en Europe centrale et occidentale, où elles ont augmenté ces dernières années. En moyenne, un peu

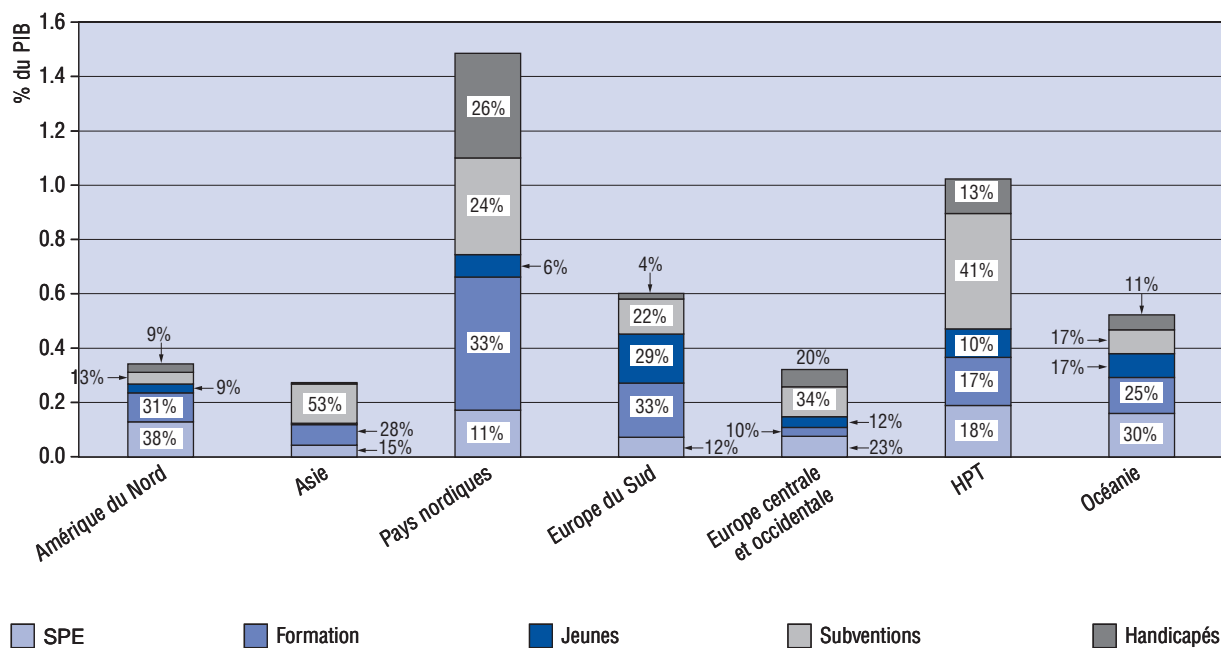
Graphique 1.4. Composition des dépenses actives pour l'ensemble de l'OCDE, 1985-1998



Note : Moyennes non pondérées.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

Graphique 1.5. Composition des dépenses actives dans les régions de l'OCDE, 1998



Note : Moyennes non pondérées. HPT représente la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

plus de la moitié de ce type de dépenses est consacré à la création directe d'emplois, qui reste dans beaucoup de pays une composante importante de la politique du marché du travail. Certains ont mis au point des programmes plus individualisés, tandis que d'autres ont mis en place des formations qualifiantes [Brodsky (2000)]. Pour l'Amérique du Nord, les dépenses qui correspondent aux programmes en faveur des jeunes et des handicapés et aux subventions à l'embauche représentent toutes de faibles proportions d'un pourcentage déjà relativement bas du PIB affecté aux programmes actifs.

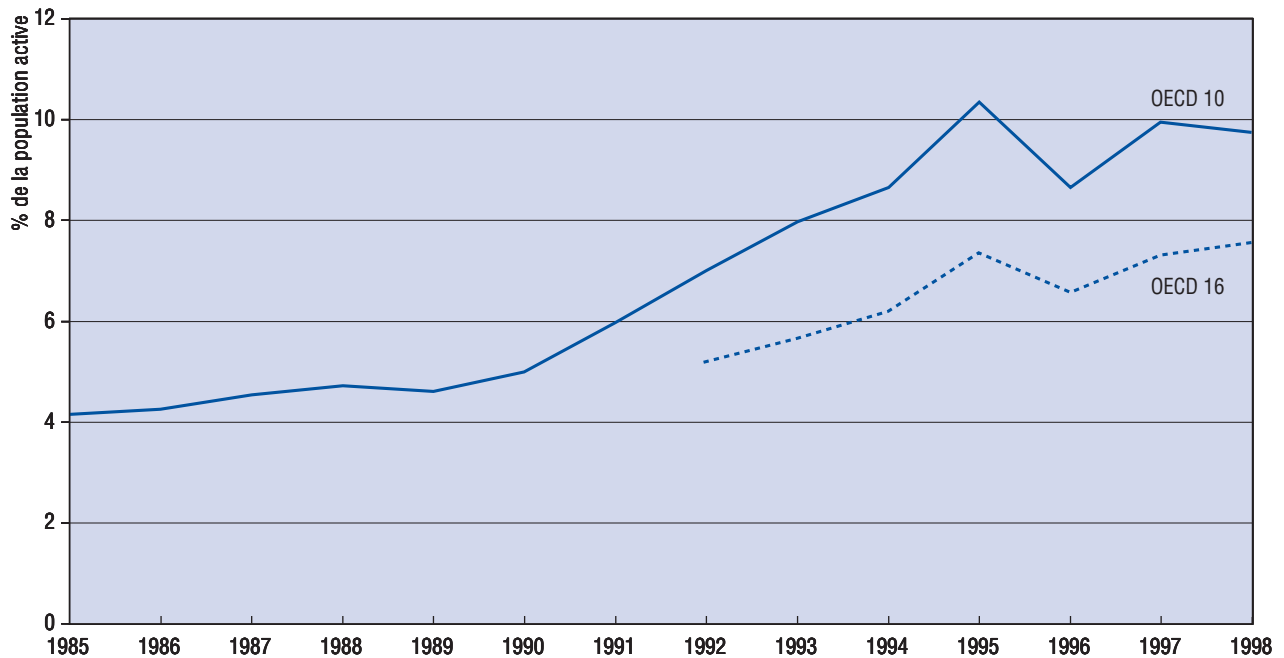
Le graphique 1.6 présente un autre aspect de la variation de structure des dépenses : l'évolution des flux d'entrée annuels de participants dans les divers programmes. Alors que les dépenses actives n'ont augmenté que faiblement en proportion du PIB, les entrées de participants ont, elles, augmenté beaucoup plus vite. Le nombre de participants aux PAMT a en effet plus que doublé en 1998 par rapport à 1985, et encore augmenté de 50 % environ par rapport à 1992. Cela indique probablement un recours accru à des mesures actives « plus légères », et une réduction des programmes coûteux tels que les formations d'une certaine durée [voir OCDE (1996b)].

#### D. Nouvelles évolutions des politiques et des instruments de mesure

L'importance des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail a suscité diverses préoccupations. Si l'on a décidé de faire plus de place aux programmes actifs, c'est en partie parce qu'on avait le sentiment que la dépendance excessive sur les mesures passives pourrait conduire à l'exclusion progressive d'un nombre important de chômeurs du marché du travail. Cela étant, l'efficacité des PAMT eux-mêmes a aussi soulevé de plus en plus d'interrogations. Même si les évaluations sérieuses sont encore trop peu nombreuses<sup>10</sup>, elles donnent à penser que des programmes trop largement ciblés atteignent rarement les objectifs définis pour les participants. Par ailleurs, la plupart des mesures destinées à aider les jeunes défavorisés, qu'il s'agisse de formations ou de subventions à la création d'emploi, sont loin d'avoir répondu aux attentes [OCDE (1996b) ; OCDE (1999a) ; Martin (2000)].

Aussi les PAMT nouveaux sont-ils souvent beaucoup plus soigneusement ciblés. S'agissant des jeunes, beaucoup de pays cherchent maintenant davantage à faciliter le passage de l'école à la vie active qu'à appliquer des mesures très générales aux jeunes qui sortent du système scolaire [OCDE (1999a) et OCDE (2000b)]. Une autre

Graphique 1.6. OCDE : entrées de participants dans les programmes actifs du marché du travail, 1985-1998



Note : Moyennes non pondérées.

OCDE 10 : Australie, Canada, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Suisse.

OCDE 16 : Australie, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Mexique, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

tendance qui se dessine est celle d'une meilleure coordination des programmes du marché du travail, aussi bien entre eux qu'avec les politiques économiques. C'est ainsi par exemple que les récentes réformes du régime d'assurance-emploi au Canada, du régime de protection sociale aux États-Unis, en Corée (vers le régime *Productive Welfare*) et des régimes d'indemnisation du chômage au Danemark, les procédures « d'activation » des chômeurs indemnisés en Suisse, le *New Deal* au Royaume-Uni et le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARES) en France, renforcent la coordination entre mesures passives et actives. Enfin, plusieurs pays ont mis en place des programmes innovants ; c'est le cas des mesures de valorisation du travail prises en Belgique, en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Ces mesures, qui relèvent à la fois de la politique sociale et de celles de l'emploi, visent à aider les familles à faible revenu tout en stimulant l'emploi [OCDE (1999c) ; OCDE (2000c, éditorial)].

Même si, on l'a vu, le service public de l'emploi (SPE) continue de représenter une proportion assez faible du total des dépenses actives dans la plupart des pays, on considère de plus en plus que son rôle est essentiel dans

l'exécution et le suivi des programmes du marché du travail. Une aide plus intensive à la recherche d'emploi s'est révélée être une forme de programme actif particulièrement rentable : elle n'est pas onéreuse et les évaluations émanant de plusieurs pays montrent qu'elle produit des effets positifs [Martin (2000)]. De nombreux pays cherchent en outre à encourager la recherche d'emploi en imposant des conditions plus strictes au versement des allocations et en étudiant de plus près le comportement des bénéficiaires au niveau de leur recherche d'emploi. Le SPE est donc considéré comme ayant un rôle important à jouer dans la coordination des mesures actives et passives. Divers pays (comme la France, la Corée, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis) ont mis en place de « guichets uniques » et autres initiatives du même genre pour diriger plus rapidement le demandeur d'emploi vers le service le plus approprié [OCDE (1999b) ; OCDE (2001b)]<sup>11</sup>.

Cette évolution dans le sens d'une certaine « activation » des mesures « passives » tend aussi à affaiblir la distinction entre mesures actives et passives qui jusque-là caractérisait la base de données de l'OCDE. La

### Encadré 1.3. Nouveaux instruments de mesure des programmes du marché du travail

La stratégie pour l'emploi de l'Union européenne incorpore un suivi étroit des efforts nationaux de politique du marché du travail. Pour répondre à ce mandat, EUROSTAT a commencé la construction d'une nouvelle base de données sur les politiques du marché du travail. Celle-ci est fondée sur la base de données PMT de l'OCDE, mais est enrichie par des informations plus détaillées sur les caractéristiques des PMT et sur les flux et stocks de participants. Grâce à sa structure multidimensionnelle, elle permet d'examiner les données sur les dépenses et par type d'action et par type de dépense. Les données sur les participants sont classées par type d'action et par caractéristiques individuelles. La base de données contient aussi des informations qualitatives sur les programmes qui permettent des classifications croisées des mesures selon un certain nombre de dimensions, telles que la source de financement, le groupe cible, la région d'application, etc.

La méthodologie de la nouvelle base de données EUROSTAT a été mise au point en étroite collaboration avec l'OCDE, qui, à son tour, se prépare à adapter son cadre de collecte de données à celui d'EUROSTAT. Ceci permettra d'éviter une duplication inutile du travail de collecte de données auprès des États membres de l'Union européenne et d'établir une base de données plus informative et cohérente pour tous les pays de l'OCDE. Toutefois, la base de données OCDE restera l'unique source de données historiques sur les programmes du marché du travail pour les pays Membres de l'OCDE, et une attention particulière sera donc consacrée au maintien de la continuité des séries historiques.

Une classification importante dans la nouvelle base de données est celle par « type d'action », qui remplace la catégorisation actuelle des programmes. Elle comprend une catégorie de base pour les services à caractère général du service public de l'emploi et neuf grandes catégories de programmes du marché du travail, à savoir : 1) activités soutenues de conseil professionnel et aide à la recherche d'un emploi ; 2) formation ; 3) rotation d'un emploi à l'autre et partage de poste ; 4) incitations à l'emploi ; 5) intégration des handicapés ; 6) création directe d'emplois ; 7) incitations à la création d'entreprises ; 8) garantie de revenu en faveur des sans-emploi ; et 9) départ anticipé à la retraite. Une autre classification importante, par « type de dépenses » porte à la fois sur les modes de distribution des fonds publics aux groupes cibles (par exemple, versements périodiques en espèces, biens et services, réduction des charges sociales) et sur ses bénéficiaires directs (notamment, les participants aux programmes, les employeurs et les prestataires de services).

base améliorée en tiendra compte, en même temps qu'elle permettra le suivi des dépenses correspondant aux nouveaux types de mesures (voir encadré 1.3).

## Conclusions

En 1992, les gouvernements des pays de l'OCDE ont annoncé leur intention de réduire les dépenses consacrées aux programmes « passifs » d'indemnisation du chômage et de préretraite, au profit des programmes « actifs » destinés à aider le retour des chômeurs à l'emploi. Nous avons vu ici que cette intention s'était concrétisée dans une faible mesure seulement. Entre 1986 et 1998, le chômage dans la zone OCDE a commencé par monter à des niveaux records depuis la guerre, pour revenir ensuite à son niveau de 1985. Dans la même période, la proportion moyenne du PIB consacrée à des politiques actives dans les pays Membres de l'OCDE a légèrement augmenté tandis que, pour les politiques passives, elle

diminuait : la part moyenne des dépenses du marché du travail affectées aux programmes actifs est ainsi passée de 35 % en 1986 à 37,3 % en 1998 ; mais cette augmentation ne s'est pas produite dans tous les pays.

Dans le même temps, l'expérience a montré l'importance d'une conception plus étudiée des programmes actifs du marché du travail et d'une évaluation beaucoup plus rigoureuse de leurs effets aussi bien sur le court terme que sur le long terme. Certaines mesures relativement peu coûteuses (l'aide et l'encouragement actif à la recherche d'emploi notamment) se sont révélées être parmi les plus efficaces, par rapport à leur coût, pour de nombreux chômeurs. Une autre priorité largement reconnue est d'intégrer les programmes actifs et passifs du marché du travail et d'améliorer encore les modalités de fourniture des prestations « passives » de chômage et de protection sociale, de façon à encourager une participation active au marché du travail. Par conséquent, la distinction entre les programmes actifs et les programmes passifs devraient s'estomper dans le futur.

## NOTES

1. Comme dans le reste du chapitre, il faut entendre par croissance économique « en 2000 » des estimations de la croissance entre le milieu de 1999 et le milieu de 2000.
2. Voir par exemple *The Economist* (2001) ; Cordon (2001) ; Dobbins (2000) ; Pisani-Ferry (2000) ; et Dunne (2000).
3. Les périodes de croissance correspondent aux phases ascendantes du cycle économique telles qu'estimées par l'OCDE et l'Economic Cycle Research Institute quand ces données sont disponibles. En leur absence, on s'est fondé sur les variations du chômage, à savoir pour la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande (pour laquelle on a fait abstraction d'un cycle économique intermédiaire des années 80 de façon à créer une série plus longue).
4. Pour l'Espagne, les données concernant la période allant du deuxième trimestre 1998 au quatrième trimestre 1999 n'ont pas été prises en compte en raison d'une rupture de la série concernant les offres d'emploi. En Irlande, où le taux actuel d'emplois vacants et de chômage n'est pas comparable à ce qu'il était dans la période d'expansion précédente, l'augmentation du nombre d'emplois non pourvus, associée à des signes d'accentuation des revendications salariales, peut être le signe d'un resserrement du marché du travail et de pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Pour l'Allemagne, la courbe indiquée entre 1982 et 1991 concerne uniquement l'Allemagne occidentale et ne peut donc pas être directement comparée à l'évolution observée au cours de la dernière phase d'expansion.
5. Un déplacement de la courbe s'observe aussi pour la Belgique et le Luxembourg. Pour la Belgique, cela tient sans doute en grande partie au fait que le SPE a réussi à faire augmenter la proportion d'offres d'emplois qui lui sont signalées grâce aux modifications technologiques dont il a été question dans l'encadré 1.1.
6. Communication du ministère français de l'Emploi et de la Solidarité.
7. Communication du ministère du Travail et de l'Administration de la Norvège.
8. On a préféré dans cette section considérer la moyenne des dépenses des pays de l'OCDE plutôt que la dépense moyenne de l'économie de l'OCDE prise comme unité. Aussi, les moyennes citées, qu'il s'agisse des dépenses ou des taux de chômage ne sont-elles pas pondérées ; elles diffèrent donc des moyennes pondérées que l'on peut trouver ailleurs. Les chiffres du chômage sont tirés, chaque fois que c'est possible, de la base de données de l'OCDE sur les taux de chômage standardisés, qui se prêtent mieux que les taux nationaux aux comparaisons, aussi bien dans le temps qu'entre les pays. On trouvera dans les *Statistiques trimestrielles de la population active* de l'OCDE l'explication de la manière dont ils sont construits.
9. Le graphique exclut l'Italie, pour laquelle les données n'existent qu'à partir de 1992. Toutefois, l'inclusion de l'Italie après cette date ne change pas grand-chose à l'évolution globale.
10. Cependant, on constate dans plusieurs pays un déploiement d'efforts croissant pour évaluer les programmes et leurs résultats [WZB (1997) ; OCDE (1999c, 2000d)].
11. En Australie, une grande partie de la fonction de placement réalisée auparavant par les SPE a été sous-traitée à diverses organisations privées et communautaires [OCDE (2001a)].

## Annexe 1.A

## Groupes de pays et estimations

Les tableaux 1.A.1 et 1.A.2 indiquent les groupes de pays retenus pour classer les chiffres de dépenses et de participation, respectivement, et précisent dans quels cas il y a eu estimation.

Tableau 1.A.1. Groupements régionaux utilisés dans l'analyse de la présente section

Groupements	Pays	Périodes couvertes	Valeurs prévues/estimées des PAMT
<b>OCDE</b>	Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Grèce, Irlande, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis	1985-1998	Danemark 1985 ; Irlande 1992-1993, 1997-1998 ; Japon 1986-1986 ; Luxembourg 1998 ; Portugal 1985, 1997-1998 ; États-Unis 1985
<b>Union européenne</b>	Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni	1985-1998	Danemark 1985 ; Irlande 1992-1993, 1997-1998 ; Luxembourg 1998 ; Portugal 1985, 1997-1998
<b>Amérique du Nord</b>	Canada et États-Unis	1985-1998	États-Unis 1985
<b>Asie</b>	Japon et Corée	1990-1998	Japon 1985-1986
<b>Pays nordiques</b>	Danemark, Finlande, Suède et Norvège	1985-1998	Danemark 1985
<b>Europe de l'Est</b>	République tchèque, Hongrie et Pologne	1993-1998	Pologne 1997-1998
<b>Europe du Sud</b>	Grèce, Espagne et Portugal	1985-1998	Portugal 1985, 1997-1998
<b>Europe centrale et occidentale</b>	Autriche, Belgique, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse et Royaume-Uni	1985-1998	Irlande 1992-93, 1997-1998 ; Luxembourg 1998
<b>Océanie</b>	Australie et Nouvelle-Zélande	1985-1998	–

– Sans objet.

Source : Les moyennes non pondérées présentées dans les tableaux et graphiques couvrent seulement les pays pour lesquels les données sont disponibles pour toutes les années. Pays non inclus dans les totaux de l'OCDE et les groupements régionaux (motif) : Corée, Hongrie, Italie, Mexique, Pologne et la République tchèque (les données commencent plus tard) ; Allemagne (rupture dans la série) ; République slovaque (adhésion en 2000) ; Islande et Turquie (pas de données).

Tableau 1.A.2. Groupements de pays : flux d'entrée de participants

Groupements	Pays	Périodes couvertes	Valeurs prévues/estimées des PAMT
<b>OCDE 10</b>	Australie, Canada, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Suisse	1985-1998	Australie 1998 ; Canada 1985, 1997-1998 ; Danemark 1985, 1988 ; Finlande 1985 ; Portugal 1997-1998 ; Suède 1985-1986 ; Suisse 1996-1997
<b>OCDE 16</b>	Australie, Canada, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Corée, Mexique, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni	1992-1998	Australie 1998 ; Canada 1985, 1997-1998 ; Danemark 1985, 1988 ; Finlande 1985 ; Grèce 1997-1998 ; Portugal 1997-1998 ; Suède 1985-1986 ; Suisse 1996-1997



## BIBLIOGRAPHIE

- BRODSKY, M.M. (2000),  
« Public-Service Employment Programs in Selected OECD Countries », *Monthly Labor Review*, octobre, pp. 31-41.
- CALMFORS, L. (1994),  
« Politiques actives du marché du travail et chômage – Cadre d’analyse des aspects cruciaux de la conception des mesures », *Revue économique*, n° 22, pp. 7-52, OCDE, Paris.
- CALMFORS, L. et SKEDINGER, P. (1995),  
« Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, n° 1, pp. 91-109.
- CORDON, S. (2001),  
« Shortage of Skilled Workers Will Get Worse: Labour Experts », *The Globe and Mail*, 23 février.
- DOBBINS, A. (2000),  
« Labour and Skill Shortages Intensify », *Observatoire européen des relations industrielles*, 20 juin, [www.eiro.eurofound.ie/2000/06/features/ie0006152f.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2000/06/features/ie0006152f.html)
- DUNNE, M. (2000),  
« The Skills Shortage – The Battle Goes On », *Advanced Manufacturing Technology*, vol.13, n° 3, pp. 34-35.
- ECONOMIST, THE (2001),  
« Bridging Europe’s Skills Gap », *The Economist*, 31 mars, pp. 67-68.
- FAY, R. (1996),  
« Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries », *Politique du marché du travail et politique sociale, documents hors série n° 18*, Direction de l’éducation, de l’emploi et des affaires sociales, OCDE, Paris.
- JONGEN, E.L.W., van GAMEREN, E. et GRAAFLAND, J.J. (2000),  
« The Impact of Active Labour Market Policy », *Research Memorandum n° 166*, CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), La Haye, juin.
- LAYARD, R. (2001),  
« Mobilising the Unemployed », *document de travail*, London School of Economics, janvier.
- MARTIN, J.P. (2000),  
« Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : Observations découlant de l’expérience des pays de l’OCDE », *Revue économique n° 30*, pp. 85-122, OCDE, Paris.
- NICKELL, S. et LAYARD, R. (2000),  
« Labor Market Institutions and Economic Performance », dans Ashenfelter, O. et Card, D. (dir. pub.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, Elsevier Science.
- OCDE (1988),  
*Perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1990),  
*Le marché du travail : Quelles politiques pour les années 1990 ?*, Paris.
- OCDE (1992),  
*Perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1993),  
*Perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1994),  
*L’étude de l’OCDE sur l’emploi : partie II*, Paris.
- OCDE (1995),  
*L’étude de l’OCDE sur l’emploi : La mise en œuvre de la stratégie*, Paris.
- OCDE (1996a),  
*La stratégie de l’OCDE pour l’emploi : Accélérer la mise en œuvre*, Paris.
- OCDE (1996b),  
*La stratégie de l’OCDE pour l’emploi : Renforcer l’efficacité des politiques actives du marché du travail*, Paris.

- OCDE (1999a),  
*Preparing Youth for the 21st century: The Transition from Education to the Labour Market* (disponible uniquement en anglais), Paris.
- OCDE (1999b),  
*Le service public de l'emploi aux États-Unis*, Paris.
- OCDE (1999c),  
*La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques*, Paris.
- OCDE (2000a),  
*Des réformes pour une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (2000b),  
*De la formation initiale à la vie active : Faciliter les transitions*, Paris.
- OCDE (2000c),  
*Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2000d),  
*Approfondir les réformes en Corée*, Paris.
- OCDE (2001a),  
*Politiques du marché du travail en Australie*, Paris.
- OCDE (2001b),  
*Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001c),  
*Perspectives économiques*, n° 69, juin, Paris.
- PISANI-FERRY, J. (2000),  
« Plein emploi », *Analyses économiques*, n° 7, décembre, Conseil d'analyse économique.
- WZB (Social Science Research Center Berlin) (1997),  
« Progress in Evaluation Research: Documentation of Two Transfer-Workshops on the International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation », document de travail FSI97-203.