

## Éditorial

# Traiter la dimension sociale de la crise avec des mesures d'aide au revenu adéquates et des politiques d'activation efficaces

---

*Dans de nombreux pays, le tissu social est  
fragilisé par la persistance d'un chômage élevé...*

---

Les préoccupations sont de plus en plus vives dans de nombreux pays face à la fragilisation du tissu social qu'induit la persistance de hauts niveaux de chômage. Plus de cinq années ont passé depuis le début de la crise économique et financière mondiale, mais une reprise inégale et sans vigueur n'a pas créé suffisamment d'emplois pour avoir un réel impact sur le chômage dans de nombreux pays de l'OCDE. En avril 2013, 8 % de la population active étaient au chômage dans la zone OCDE, ce qui représente plus de 48 millions de personnes, soit presque 16 millions de plus qu'en 2007. S'il y a eu des signes encourageants de reprise de la croissance de l'emploi aux États-Unis, cette tendance a été contrebalancée par le retour de la récession dans la zone euro associée à un taux de chômage qui a continué d'augmenter, atteignant le niveau record de 12.1 % en avril 2013. D'après les prévisions économiques les plus récentes de l'OCDE (mai 2013), le chômage dans la zone OCDE ne devrait pas redescendre sous son niveau actuel avant qu'une bonne partie de l'année 2014 ne se soit écoulée.

---

*... et par l'inégalité croissante des revenus  
marchands.*

---

Dans de nombreux pays, les difficultés sur le marché du travail ont été exacerbées par un partage inégal des effets négatifs de la crise. Les pertes d'emploi et l'impossibilité de retrouver du travail ont surtout concerné les travailleurs à bas salaires, dont les gains ont diminué davantage (en termes absolus comme en termes relatifs) que ceux des travailleurs mieux rémunérés, pour lesquels cette diminution n'a souvent été que temporaire. En conséquence, les inégalités de revenu marchand des ménages (autrement dit le revenu avant transferts et impôts) se sont davantage creusées sur la période allant de 2007 à 2010 qu'au cours des douze années précédentes, dans la plupart des pays pour lesquels des données sont disponibles.

---

*Les programmes sociaux ont jusqu'ici amorti l'impact de la crise pour les plus vulnérables, mais ils sont soumis à des tensions de plus en plus vives...*

---

La première réaction des pouvoirs publics face aux problèmes sur le marché du travail et aux besoins sociaux engendrés par la crise a consisté à mettre en place des programmes d'aide, ou à renforcer ceux qui existaient déjà, afin de protéger les catégories les plus vulnérables. Cela a aidé à préserver les revenus des ménages et, ainsi, à soutenir la demande globale et l'emploi. Toutefois, ces programmes sont aujourd'hui soumis à des tensions de plus en plus vives, dans de nombreux pays : les besoins de protection sociale se sont accrus, depuis le début de la crise mondiale, alors que les ressources budgétaires disponibles pour y faire face se sont souvent amenuisées.

---

*... d'où la nécessité, plus que jamais, de « faire plus avec moins » et d'avoir une approche coordonnée associant mesures de soutien des revenus et politiques d'activation.*

---

En un mot, les gouvernements sont confrontés au défi d'avoir à « faire plus avec moins ». La réponse appropriée passe nécessairement par une combinaison de mesures sociales et de politiques d'activation, pour apporter une garantie de revenu adéquate aux plus vulnérables tout en les encourageant à reprendre une activité ou à préparer leur réinsertion en améliorant leur employabilité.

---

*Les mesures de soutien des revenus sont essentielles pour atténuer les difficultés engendrées par la crise, et elles doivent cibler les catégories les plus vulnérables.*

---

Les mesures de soutien des revenus sont essentielles pour amortir les effets négatifs de la crise. Elles aident aussi à soutenir la demande de biens et de services, contribuant ainsi à la croissance et à l'amélioration des perspectives d'emploi. Mais, pour être efficaces, ces mesures doivent tenir compte, autant que possible, de la situation personnelle des chômeurs et autres catégories vulnérables.

---

*Une aide au revenu adéquate doit être apportée aux chômeurs de longue durée...*

---

Les allocations chômage ont joué un rôle crucial de stabilisateurs automatiques pendant la crise, en limitant les retombées négatives des pertes d'emploi et de gains sur les revenus des ménages. Il faudrait les laisser continuer à jouer ce rôle. Cependant, un nombre croissant d'individus connaissent de longues périodes de chômage, dans de nombreux pays, et risquent donc de perdre leurs droits aux indemnités de chômage et de relever des prestations d'aide sociale, moins généreuses. Dans ce contexte, il est important de veiller à apporter un soutien adéquat aux familles en difficulté, et il pourrait être nécessaire de

renforcer les systèmes de revenu minimum garanti, en particulier là où le chômage de longue durée reste très élevé et quand les personnes concernées n'ont guère accès à d'autres formes de soutien.

---

*... et doit aller de pair avec une stratégie d'activation visant à aider et à encourager les chômeurs à trouver un emploi.*

---

Parallèlement aux mesures qui s'imposent pour assurer un soutien adéquat au titre du revenu aux catégories les plus vulnérables, il est essentiel qu'un solide système d'activation axé sur l'emploi soit en place pour aider et encourager les chômeurs à trouver du travail. Cela suppose un ensemble de mesures qui facilitent la recherche d'emploi et l'appariement, tout en réduisant les obstacles à l'emploi.

Il n'y a pas de solution unique pour une activation efficace des chômeurs et autres catégories sans emploi. Tout dépend des dispositifs institutionnels, des systèmes de prestations et autres composantes du marché du travail propres à chaque pays. Néanmoins, comme il est indiqué dans le chapitre 3 de la présente édition des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, un certain nombre d'enseignements d'ordre général se dégagent des examens en profondeur des stratégies d'activation de différents pays réalisés par l'OCDE.

---

*Les dispositifs institutionnels jouent un rôle clé.*

---

Premièrement, les dispositifs institutionnels ont de l'importance de par la façon dont les prestations d'aide sociale et les services de l'emploi sont dispensés et de par la façon dont les prestations sont financées. Dans plusieurs pays, le service public de l'emploi et les organismes gestionnaires des prestations ont été fusionnés pour créer un « guichet unique ». Au Royaume-Uni, cette fusion a amélioré les résultats en termes d'emplois et les services fournis à la clientèle. L'expérience de la Finlande, de l'Irlande, de la Suisse et de l'Australie suggère que les partenariats entre organisations et agences (y compris relevant du secteur privé et à but non lucratif) peuvent améliorer la coordination dans la prestation des services, en particulier en faveur des catégories de clientèle défavorisées ou dans les zones de fort chômage.

Il importe aussi de veiller à la bonne cohérence des incitations proposées par les différentes institutions, aux niveaux national, régional et local, surtout lorsque la responsabilité de la fourniture des services de l'emploi est décentralisée alors que le financement des prestations d'aide sociale est centralisé. Par exemple, en Finlande, l'administration centrale et les collectivités locales se sont mises d'accord pour partager le coût des prestations versées au public visé, et mettre en place, parallèlement, des centres de services gérés conjointement pour les chômeurs de très longue durée.

---

*Un suivi efficace des services, publics et privés, de l'emploi est nécessaire.*

---

Deuxièmement, l'efficacité des services, publics et privés, de l'emploi peut être améliorée grâce à une gestion plus robuste des performances qui va au-delà de simples comparaisons des taux de placement bruts. Par exemple, l'Australie et la Suisse mesurent la performance

des bureaux locaux de l'emploi en tenant compte du profil de leurs clients et de la situation du marché du travail au plan local. Une telle approche, si elle est bien conduite, produit des mesures relativement exactes et objectives des performances des bureaux locaux et peut, dans un second temps, servir à améliorer l'efficacité des services de l'emploi.

---

*Orienter vers l'activité les bénéficiaires de prestations « inactives » est un défi et il faut du temps pour que ce type de mesures produise des effets.*

---

Troisièmement, il n'est pas facile d'« activer » des bénéficiaires de prestations qui, auparavant, n'étaient pas tenus d'être disponibles pour un emploi. C'est pourquoi cela peut prendre du temps avant que des mesures ciblées sur ces catégories se traduisent par des taux d'emploi supérieurs. Les parents isolés bénéficiaires de prestations d'aide sociale et les bénéficiaires de prestations d'invalidité (qui ont une capacité de travail) ont été visés par diverses mesures, dans plusieurs pays, destinées à introduire, d'une manière ou d'une autre, une obligation de disponibilité pour un emploi. Si, à court terme, cela peut induire une augmentation du chômage déclaré plutôt que de contribuer à le réduire, l'effet net, à long terme, est une élévation du taux d'emploi. Par conséquent, il importe de « garder le cap » quand on tente d'orienter vers un retour à l'emploi des catégories qui, auparavant, étaient dispensées des obligations de recherche d'emploi et de disponibilité pour un emploi. Cependant, il convient, dans la situation actuelle de haut niveau de chômage dans de nombreux pays, d'éviter de surcharger les services de l'emploi avec de nouvelles catégories de clients.

---

*Endiguer une forte augmentation du chômage nécessite des ressources adéquates et une approche flexible.*

---

Quatrièmement, il importe, dans une optique d'efficacité au regard du coût, que les ressources mobilisées pour les programmes actifs en faveur de l'emploi tiennent compte de l'évolution de la situation du marché du travail. Actuellement, alors que de nombreux pays sont confrontés à un chômage élevé et de plus en plus persistant, il importe que des ressources suffisantes soient disponibles pour absorber l'augmentation des flux de clientèle ; compenser le manque d'emplois à l'aide de mesures ciblées destinées à préserver et améliorer la capacité d'occuper rapidement un emploi ; et « activer » les chômeurs de longue durée. S'il peut être difficile d'intensifier les programmes actifs du marché du travail en période de récession de façon à la fois rapide et efficace, cela peut sans doute être facilité par un plus large recours à la sous-traitance auprès de prestataires de services du secteur privé.

---

*Les jeunes doivent être une catégorie hautement prioritaire pour l'action publique.*

---

Les jeunes doivent être activement soutenus pour éviter les effets « stigmatisants » à long terme qu'induisent un chômage prolongé et des épisodes de faibles revenus en début de carrière. Les gouvernements devraient réagir rapidement à l'augmentation du non-emploi et de la pauvreté chez les jeunes, mais les mesures de soutien en direction des jeunes devraient être ciblées sur les plus vulnérables et axées sur l'activation, comme préconisé

dans le Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes que les ministres des pays de l'OCDE ont adopté en mai 2013. Ce plan appelle à prendre diverses mesures pour favoriser la création d'emplois pour les jeunes ; traiter les problèmes sous-jacents qui affectent l'accès des jeunes à des formations utiles et de grande qualité ; et promouvoir l'utilisation efficace de leurs compétences sur le marché du travail.

---

*La combinaison optimale des mesures à prendre dépendra de la situation du marché du travail.*

---

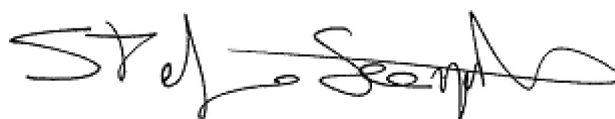
La combinaison optimale des mesures à prendre face au chômage et à l'exclusion sociale dépendra de la situation du marché du travail dans chaque pays et de son évolution. Compte tenu que le nombre de ménages sans emploi est important, dans de nombreux pays, l'objectif général des mesures de soutien « actives » sera notamment de faciliter l'effort continu de recherche d'emploi de la part des personnes d'âge actif au sein des familles et de veiller à ce que les familles bénéficient rapidement de l'amélioration de la situation sur le marché du travail à partir du moment où celle-ci s'améliorera. À mesure que la reprise gagnera en vigueur, il deviendra plus important de promouvoir l'offre de main-d'œuvre, et l'axe des politiques actives du marché du travail ne sera plus tant de soutenir la demande de main-d'œuvre que de soutenir, dans l'emploi, les familles d'actifs à bas revenus. Pour être efficaces, les aides en matière d'emploi ne devraient pas viser uniquement la personne même qui perd son emploi mais également le partenaire qui ne travaille pas.

---

*Avoir une approche équilibrée des politiques sociales et des politiques d'activation, face à la crise sociale, n'est pas chose facile mais c'est indispensable.*

---

Trouver l'équilibre approprié entre les indispensables mesures de soutien des revenus en faveur des ménages les plus durement touchés par la crise et affirmer clairement le choix de l'activation pour encourager et aider les chômeurs à trouver un emploi n'est pas facile. Néanmoins, une approche globale associant politiques sociales favorables à l'emploi et politiques d'activation est essentielle pour promouvoir une reprise plus forte et plus inclusive. C'est ainsi qu'on parviendra à renforcer le tissu social en contribuant à éviter que les stigmates sociaux générés par la crise ne s'enkystent et compromettent les progrès, à l'avenir, en termes de croissance économique et de bien-être.



Stefano Scarpetta, Directeur  
Direction de l'emploi, du travail  
et des affaires sociales de l'OCDE