

Éditorial

Réévaluer la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi s'est avérée utile mais, dix ans plus tard, une réévaluation s'impose

Il y a dix ans, les pays de l'OCDE ont adopté la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi pour guider les réformes destinées à lutter contre un chômage élevé et persistant. La Stratégie pour l'emploi a de nombreux traits en commun avec la Stratégie européenne pour l'emploi, lancée initialement en 1997. Depuis qu'elle a été formulée, la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi a joué un grand rôle dans le débat sur les politiques à mener dans les pays membres. Par ailleurs, une évaluation réalisée par le Secrétariat en 1999 tend à indiquer que les pays qui ont le plus largement appliqué la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi ont enregistré d'assez bons résultats sur le plan de l'amélioration des performances de leur marché du travail.

Pour autant, depuis 1999, de nombreux développements ont eu lieu dans les pays de l'OCDE du point de vue des politiques d'emploi ainsi que des résultats. Les ministres de l'Emploi et du Travail des pays de l'OCDE ont estimé, lors de leur réunion de septembre 2003 tenue à Paris, le moment venu de réévaluer la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi au regard de l'expérience récente et des défis à venir.

La tâche n'est toujours pas achevée pour ce qui est du chômage,...

En effet, le chômage élevé n'a pas disparu. Certes, le chômage dans la zone de l'OCDE se situe un peu en deçà de ses niveaux d'avant 1994 et les dernières projections de l'OCDE (voir chapitre 1) anticipent une certaine réduction des taux de chômage au cours des deux années à venir, sous l'effet de la poursuite d'une croissance forte dans certains pays (en particulier aux États-Unis) et d'une reprise dans la plupart des autres pays (en particulier au Japon et, dans une moindre mesure, dans l'Union européenne). Mais, même avec de telles évolutions, le taux de chômage resterait, dans de nombreux pays, plus élevé qu'il ne l'était dans les années 1970 et 1980.

... et en raison du vieillissement démographique, il est vital de créer des emplois plus nombreux et meilleurs

En même temps, les défis pour la croissance et le niveau de vie que constitue le vieillissement de la population occupent à présent une place plus importante dans l'agenda des réformes. Les ministres ont conclu que la meilleure réponse à ces défis est de créer des emplois plus nombreux et meilleurs, notamment en direction des personnes désavantagées sur le marché du travail et très affectées par le chômage et l'« inactivité ». On est loin de cet objectif. En moyenne, dans la zone de l'OCDE, 35 pour cent environ de la population d'âge actif n'a pas d'emploi – ces personnes sont en majorité considérées dans les statistiques comme étant « inactives », bien qu'elles soient en état et, souvent, désireuses de travailler. Ce chiffre masque toutefois d'importantes disparités d'un pays à l'autre, le taux de non-emploi allant de moins de 30 pour cent en Amérique du Nord, en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, dans les pays nordiques (à l'exception de la Finlande), au Royaume-Uni et en Suisse, à plus de 40 pour cent en Belgique, en Europe centrale et orientale, en Grèce, en Italie, au Mexique et en Turquie.

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi a été élaborée à un moment où faire reculer le chômage élevé et persistant était la principale préoccupation dans de nombreux pays. La réévaluation examinera comment les recommandations de la Stratégie pour l'emploi doivent être révisées ou complétées pour répondre à l'objectif de créer des emplois plus nombreux et meilleurs.

Cependant, les efforts pour améliorer l'emploi doivent être conciliés avec des objectifs sociaux. Les gouvernements doivent être attentifs à : la sécurité de l'emploi,...

Créer des emplois plus nombreux et meilleurs, même si c'est un objectif central, doit se conjuguer avec d'autres objectifs sociaux, en particulier assurer une protection sociale adéquate, permettre une meilleure articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale, et atteindre une certaine équité en cohérence avec les choix nationaux.

La réforme de la réglementation pour la protection de l'emploi est un aspect important. Le chapitre 2 montre qu'une réglementation moins stricte en la matière peut faciliter l'embauche pour les employeurs, ce qui améliorera les chances d'accès à l'emploi des catégories comme les jeunes et les femmes qui ont du mal à prendre pied sur le marché du travail. Mais, dans le même temps, il deviendrait plus facile pour les employeurs de débaucher, ce qui accroîtrait les craintes quant à la précarité de l'emploi parmi les travailleurs des classes d'âge de forte activité et parmi les travailleurs plus âgés. Il faut aussi être attentif à la nature des réformes proposées visant la réglementation pour la protection de l'emploi. Le chapitre 2 montre que, pour promouvoir l'emploi, certains pays ont, au cours de la dernière décennie, assoupli les dispositions régissant le travail temporaire et d'autres formes d'emploi non régulier, sans pratiquement toucher aux protections dont bénéficient les contrats permanents. Il en est résulté une augmentation de la fréquence de l'emploi non régulier, dans certains pays, sous des formes qui ne sont pas toujours librement choisies par les travailleurs concernés. On est donc amené à s'interroger sur les coûts et avantages des mesures de réforme qui visent exclusivement

l'emploi non régulier par rapport aux réformes visant les règles qui régissent l'emploi régulier, et à s'interroger sur la façon dont ces coûts et avantages varient en fonction d'autres mesures et mécanismes, sur le marché du travail et sur les marchés de produits.

Au total, on peut donc penser qu'un certain degré de protection contre les licenciements, conjugué à des systèmes d'indemnisation du chômage qui fonctionnent bien, à des services de retour à l'emploi efficaces et au jeu de la concurrence sur les marchés de produits, peut aider à concilier la nécessité d'un dynamisme accru du marché du travail et le besoin de sécurité de l'emploi et du revenu. Quant à savoir précisément comment ces diverses mesures doivent s'articuler et comment le dosage doit varier selon les pays, cela appelle un examen plus approfondi dans le cadre de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

*... les méthodes utilisées pour promouvoir
les incitations au travail,...*

De même, si certaines des recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, telles qu'elles sont actuellement formulées, jouent clairement en faveur de l'activité, elles peuvent, dans le même temps, poser un défi sur le plan de la protection sociale. Par exemple, réduire le montant ou la durée de versement des prestations sociales fera qu'il sera plus intéressant de travailler que de continuer de percevoir des prestations. Un net durcissement des conditions d'accès aux prestations peut aider à éviter que les personnes aptes à travailler ne se retirent du marché du travail. Mais il faut aussi éviter que, par suite de ces mesures, les personnes difficiles à placer ne perdent tout droit aux prestations et ne tombent dans la pauvreté.

De ce point de vue, l'adoption d'une logique d'obligations mutuelles en matière de prestations sociales peut sans doute aider à concilier les objectifs d'emploi et de protection sociale. Dans cette logique, les bénéficiaires de prestations sociales se voient offrir divers services, tels que services de conseil professionnel et d'aide à la recherche d'un emploi. De leur côté, pour continuer de percevoir des prestations, les intéressés doivent rechercher activement un emploi ou s'efforcer d'améliorer leur employabilité. On a recueilli de nombreux éléments, ces dernières années, concernant la conception, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques sociales axées sur l'emploi. Dans le cadre de la réévaluation, on cherchera, en particulier, à voir comment ces mesures d'activation peuvent effectivement favoriser le retour à l'emploi, et on examinera le rôle des services de l'emploi à cet égard, en particulier pour les bénéficiaires de prestations de maladie, d'invalidité et de parent isolé – dont le nombre a fortement progressé au cours de la dernière décennie dans beaucoup de pays.

En outre, l'obtention d'un emploi doit aboutir à des bénéfices tangibles pour la personne concernée et sa famille. C'est là que les mesures destinées à valoriser le travail (prestations sociales subordonnées à l'exercice d'un emploi qui viennent compléter les basses rémunérations ou réductions des charges sociales sur les bas salaires pour les employeurs) peuvent aussi faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires de prestations sociales. Approfondir la réflexion sur les réformes visant le système fiscal/de prestations qui sont efficaces et celles qui ne le sont pas, et les interactions avec le salaire minimum, sera un autre aspect central de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

*... les effets des formes flexibles d'emploi
sur l'articulation de la vie professionnelle
et de la vie familiale,...*

L'une des grandes préconisations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi était la nécessité d'accroître la flexibilité du temps de travail et, de fait, de nombreux pays de l'OCDE ont enregistré un recours croissant à des horaires de travail atypiques, avec une augmentation du travail à temps partiel et du travail en horaires décalés ou à horaires variables.

L'expérience valide, dans une large mesure, les espoirs placés dans ce type de mesures pour favoriser l'emploi. Par exemple, le développement des possibilités de travail à temps partiel peut aider les parents de jeunes enfants à concilier activité professionnelle et responsabilités parentales, et aider certains travailleurs âgés à prolonger leur activité professionnelle, tandis qu'une plus grande flexibilité des horaires de travail peut aider les entreprises à absorber les fluctuations de l'activité. Cependant, il ressort du chapitre 1 que certaines formes d'horaires font qu'il est plus difficile encore, et non pas plus facile, pour les travailleurs, de concilier activité professionnelle et vie familiale. Les personnes qui travaillent le soir, la nuit ou le week-end, ou dont les horaires de travail ne sont pas prévisibles, ou qui ont des temps de travail particulièrement longs, signalent qu'il leur est nettement plus difficile de concilier leurs contraintes de travail et leurs responsabilités vis-à-vis de leur famille. Les efforts déployés pour augmenter le taux d'emploi, en particulier dans certains groupes, devront aller de pair avec des initiatives destinées à faciliter l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale. C'est un aspect qui avait été négligé dans la Stratégie pour l'emploi et auquel on sera plus attentif dans la réévaluation.

*... ainsi que les inégalités croissantes de salaires
en fonction du niveau de qualification
– ce qui renforce l'importance de l'apprentissage
tout au long de la vie*

Bien des éléments viennent confirmer l'hypothèse selon laquelle le progrès technique, dans les pays de l'OCDE, au cours des deux dernières décennies, a introduit un biais en faveur du travail qualifié, au détriment du travail non qualifié. Cela met en évidence l'existence d'une possible relation inverse entre objectifs d'emploi et objectifs d'équité. Il faut peut-être que la rémunération des travailleurs peu qualifiés baisse (comparativement à celle des travailleurs hautement qualifiés) pour soutenir la demande de main-d'œuvre s'adressant à cette catégorie de travailleurs. Les données présentées au chapitre 3 confirment qu'au cours des deux dernières décennies, les inégalités de rémunération ont eu tendance à se creuser, et c'est souvent dans les pays où elles se sont le plus accentuées que l'évolution de l'emploi a été le plus favorable.

La formation tout au long de la vie peut être un moyen efficace d'améliorer les perspectives d'emploi à long terme, atténuant ainsi le dilemme entre objectifs d'emploi et objectifs d'équité. Le chapitre 4 présente des données empiriques qui montrent que, toutes choses égales par ailleurs, les travailleurs qui reçoivent une formation ont plus de chances de conserver leur emploi que leurs homologues qui ne reçoivent pas de formation. Et s'ils perdent leur emploi, ceux qui ont reçu une formation avant de perdre leur emploi ont d'assez bonnes chances de retrouver du travail. Il semble aussi que les politiques de formation axées sur un groupe démographique particulier n'entraînent pas d'effets de

déplacement importants au sein du groupe – en d'autres termes, l'effet net en termes d'emploi est positif pour l'ensemble du groupe. La formation peut donc être bénéfique pour les travailleurs à bas salaire qui sont particulièrement vulnérables face aux chocs et qui, souvent, passent de l'emploi au chômage ou à l'inactivité, ce qui complique la tâche des politiques du marché du travail. La formation est sans doute aussi de nature à améliorer la capacité et la volonté des travailleurs âgés de prolonger leur activité professionnelle.

Ces données, ainsi que celles qui étaient présentées dans les *Perspectives de l'emploi* de l'an passé, renforcent l'argument en faveur de la formation tout au long de la vie qui était l'un des grands axes de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Mais c'est aussi un domaine dans lequel on a besoin de propositions d'action plus concrètes. C'est ainsi qu'on approfondira la réflexion sur le rôle des différents mécanismes de cofinancement et des mesures destinées à renforcer l'incitation à investir dans les qualifications des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction et autres catégories sous-représentées, dans le cadre de la réévaluation.

*Il y a lieu, aussi, de réfléchir à la façon
dont on pourrait faciliter le passage du travail
non déclaré à l'emploi formel*

Dans plusieurs pays de l'OCDE, comme dans les pays d'Europe centrale et orientale, au Mexique, en Turquie et dans certaines régions de l'Europe du Sud, ainsi que dans une grande partie du monde extérieur à la zone de l'OCDE, une proportion notable de travailleurs occupent un emploi informel ou non déclaré, et/ou ne déclarent pas l'intégralité du revenu qu'ils tirent de ce travail, afin de ne pas payer d'impôts ni de cotisations sociales. Cela risque d'engendrer un piège de la faible productivité, et aussi une érosion de la base fiscale sur laquelle repose le financement des biens publics, ce qui compromettra la mise en place de systèmes éducatifs et de protection sociale pourtant essentiels pour la cohésion sociale et la croissance. Le travail non déclaré ne figurait pas parmi les préconisations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et ce sera l'un des enjeux de la réévaluation que d'élaborer des recommandations à cet égard.

Le chapitre 5, qui est un premier pas dans cette voie, présente une analyse fouillée de la façon dont on peut faciliter le passage à l'emploi formel. Il convient, en premier lieu, de revoir certaines réglementations. Il faudrait, en particulier, rendre plus cohérents le système fiscal et de sécurité sociale, et revoir les réglementations et dispositions administratives exagérément contraignantes qui pèsent sur l'emploi formel. Il y a lieu, aussi, de mieux appliquer les réglementations existantes, ce qui passe, notamment, par la mise en place d'inspections du travail et fiscales performantes. Les systèmes de protection sociale et de promotion de l'emploi devraient atteindre ceux qui en ont vraiment besoin, même lorsqu'ils travaillent dans l'économie informelle. Dans le même temps, ces dispositifs devraient être conçus de façon à encourager l'intégration dans l'économie formelle. De façon générale, la qualité du fonctionnement de l'administration semble un facteur déterminant dans cette perspective.

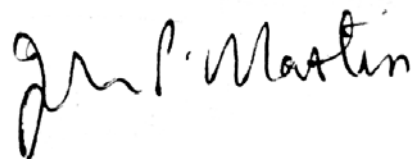
*Enfin, il convient d'apprécier les synergies
entre les diverses mesures ainsi que
des approches alternatives*

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi a parfois été présentée comme étant une liste de recommandations indépendantes. Or, l'expérience indique que les interactions entre les diverses mesures et les divers mécanismes peuvent influencer sur les résultats en termes d'emploi et sur la capacité des économies d'absorber les chocs négatifs. Ainsi, les mesures destinées à encourager la participation sur le marché du travail seront sans doute plus efficaces si l'on traite aussi les obstacles du côté de la demande, par exemple en instaurant un environnement macroéconomique favorable, en stimulant la concurrence sur les marchés de produits ou en assouplissant les réglementations trop rigides en matière d'emploi. Il est probable, par exemple, que les programmes actifs du marché du travail parviendront mieux à réinsérer les travailleurs victimes de suppressions d'emploi par suite de déplacements de la demande (du fait, par exemple, de la libéralisation des échanges) si la réglementation sur les marchés de produits est revue de façon à encourager une concurrence vigoureuse.

En examinant les interactions et les complémentarités entre les diverses mesures, on devrait chercher à comprendre pourquoi des pays comme le Danemark, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas enregistrent, les uns et les autres, des taux d'emploi élevés alors qu'ils ne mènent pas les mêmes politiques et que leurs institutions sont différentes. En vérité, l'un des enjeux de la réévaluation sera de comprendre si des voies de réforme différentes sont possibles.

*La réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour
l'emploi sera présentée aux ministres des pays
de l'OCDE dans deux ans*

L'OCDE a donc entrepris de réévaluer la Stratégie pour l'emploi pour faire suite au mandat que lui ont confié les ministres de l'Emploi et du Travail des pays de l'OCDE. Cette édition des *Perspectives de l'emploi*, ainsi que celle de l'année prochaine fourniront des éléments empiriques pour la réévaluation. À la lumière de ce travail, on modifiera ou étendra à de nouvelles questions les lignes directrices et les recommandations détaillées à l'intention des gouvernements. Les principales conclusions de la réévaluation seront examinées par les ministres des pays de l'OCDE dans deux ans. L'enjeu est d'élaborer un programme de réforme équilibré qui aide les pays à s'adapter aux mutations structurelles tout en répondant aux objectifs d'emploi et aux objectifs sociaux.



John P. Martin
Directeur de la Direction de l'emploi,
du travail et des affaires sociales
Juin 2004