Perspectives de l'emploi de l'OCDE



OCDE

ÉDITIONSOCDE

2005

Perspectives de l'emploi de l'OCDE

2005

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Les Perspectives de l'emploi de l'OCDE

www.oecd.org/els/perpectivesemploi

Présentent une évaluation annuelle de l'évolution et des perspectives des marchés du travail des pays membres. Chaque numéro donne une analyse globale des tendances les plus récentes du marché du travail et des prévisions à court terme, et examine les principales évolutions à moyen terme. Il fournit également des statistiques à titre de référence.

Les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* sont l'œuvre commune des membres de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales et ont bénéficié des contributions des délégués nationaux des pays. Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Ce numéro est basé sur des projets de chapitre établis par Paul Swaim et Pascal Marianna (introduction et chapitre 1), Anne Saint-Martin et Ann Vourc'h (chapitre 2), Glenda Quintini (chapitre 3) et David Grubb (chapitres 4 et 5). Raymond Torres a coordonné et édité ce volume. L'évaluation des perspectives du marché du travail des divers pays ne correspond pas nécessairement à celle qu'en donnent les autorités nationales concernées.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

OECD Employment Outlook 2005

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE *rights@oecd.org* ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (*contact@cfcopies.com*).

Table des matières

Éditorial – Mondialisation : relever le défi 11

Introduction : Perspectives de l'emploi à court terme 17

Chapitre 1. **Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ?** 25

Introduction 26
Principaux résultats 27
1. Effets à long terme des échanges sur le marché du travail. 29
A. Effets positifs des échanges au niveau global 29
B. Certains travailleurs sont lésés, d'autres sont avantagés 30
C. Les pays à hauts salaires peuvent-ils rester compétitifs dans une économie « globale » ? 31
2. Coûts d'ajustement sur le marché du travail. 38
A. Quelle réponse publique face aux coûts d'ajustement ? 38
B. L'incidence des suppressions d'emplois dues aux échanges 39
C. Caractéristiques et problèmes d'ajustement des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges 47
3. Politiques destinées à réduire les coûts d'ajustement liés aux échanges 54
A. Une politique nationale du marché du travail a-t-elle encore sa place dans l'économie mondiale ? 54
B. Les modes d'intervention possibles : cinq choix stratégiques 57
C. Quel rôle pour les mesures proactives ? 58
D. Faut-il compenser les pertes subies par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges (et si oui, comment) ? 60
E. Le rôle des programmes ciblés 63
Conclusions 68
Bibliographie 77

Chapitre 2. **Les disparités régionales d'emploi sont-elles persistantes ? Le rôle de la mobilité géographique** 83

Introduction 84
Principaux résultats 84
1. Disparités de performances des marchés du travail : peut-on parler d'une dimension régionale des problèmes d'emploi ? 87
A. Emploi et chômage au niveau régional 87
B. Disparités régionales de performance des marchés du travail : facteurs sous-jacents 94
C. Disparités régionales d'emploi et mobilité géographique des travailleurs. . 100

2. Politiques publiques et disparités régionales 107
A. Supprimer les obstacles à la mobilité découlant des politiques du logement . . 108
B. Faire en sorte que les prestations d'assurance chômage et les PAMT ne s'opposent pas à la mobilité et favorisent le changement 118
C. Promouvoir la création d'emplois au niveau local 122
Conclusions 124
Annexe 2.A1. Sources et définitions des données relatives aux marchés du travail régionaux 129
Bibliographie 136

Chapitre 3. **Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi** 141
Introduction 142
Principaux résultats 143
1. Les incitations financières au travail et leur impact sur les transitions en matière d'emploi 145
A. Tableau général des incitations financières au travail dans les différents pays, par type de famille 145
B. Incitations financières au travail et changements de situation à l'égard du marché du travail 153
2. Renforcement des incitations financières au travail par des prestations d'activité 158
3. Principes clés des prestations d'activité 166
A. Comment faire en sorte que le régime de prestations d'activité soit efficace et efficient 166
B. Complémentarités des politiques 176
C. Considérations de coût 180
Conclusions 181
Annexe 3.A1. Informations complémentaires 185
Bibliographie 189

Chapitre 4. **Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact** 193
Introduction 194
Principaux résultats 194
1. Considérations générales sur différents types de programmes et leur impact 195
A. Nature de l'impact 195
B. Capacités de gestion, niveaux de prestations et besoin d'activation 198
C. Politiques d'activation, offre effective de main-d'œuvre et création d'emplois : un cercle vertueux ? 199
2. Deux exemples de l'impact des politiques sur les résultats du marché du travail . 199
A. Nouvelle-Zélande : programmes d'activation adoptés en 2003 199
B. France : effets de motivation 200
3. L'ampleur de l'impact 202
A. Aide à la recherche d'emploi et suivi individualisé 202
B. Formation professionnelle et emplois aidés 206

C. Les stratégies qui conjuguent recherche d'emploi et participation à des programmes ouvrent des perspectives prometteuses . . . 209
D. Impact sur les flux d'entrée au chômage . . . 210
E. Évaluation générale des stratégies d'activation . . . 212
4. Impact à long terme sur l'emploi et les gains . . . 216
Conclusions . . . 219
Bibliographie . . . 229

Chapitre 5. **Les services publics de l'emploi : gérer la performance** . . . 235
Introduction . . . 236
Principaux résultats . . . 236
1. Exemples historiques de l'utilisation de l'évaluation d'impact pour la gouvernance du SPE . . . 238
2. Principes généraux de gestion des performances . . . 241
A. Si le SPE est décentralisé, le financement doit être subordonné aux principes de la gestion des performances . . . 241
B. L'impact des programmes dans le domaine de l'emploi devrait être évalué par le SPE . . . 241
C. Le SPE devrait suivre les résultats en termes d'emploi et pas seulement l'évolution du nombre des bénéficiaires de prestations . . . 242
D. Définir la valeur des résultats obtenus chez le client : B + tW . . . 244
E. Des aspects davantage institutionnels . . . 245
F. Pour une évaluation continue . . . 246
3. Quasi-marché et modalités traditionnelles d'organisation des services de l'emploi . . . 247
A. Mise en place d'un quasi-marché . . . 247
B. Modalités d'organisation traditionnelles du SPE et gestion par objectifs . . . 251
Conclusions . . . 255
Bibliographie . . . 262

Annexe statistique . . . 265

Liste des encadrés

Chapitre 1

1.1. L'externalisation à l'étranger est-elle différente ? . . . 36
1.2. Estimation de l'incidence et des coûts des suppressions d'emplois imputables aux échanges . . . 40
1.3. Le décompte des pertes d'emplois liées aux échanges aux États-Unis : enseignements à tirer de cinq sources de données . . . 43
1.4. Trois exemples de système d'assurance salaire . . . 62
1.5. Le *Trade Adjustment Assistance* (TAA) : un programme en constante évolution . . . 66
1.6. Deux exemples de programmes sectoriels en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges . . . 67

Chapitre 2

2.1. Mesurer les disparités régionales en matière d'emploi, de migrations et de salaires . . . 88

2.2. Les salaires et la mobilité des travailleurs réagissent-ils aux déséquilibres des marchés régionaux de l'emploi ? 104
2.3. Migrations, salaires et productivité. 109
2.4. Dans quelle mesure les décisions migratoires sont-elles liées aux caractéristiques socio-économiques des ménages ? 111
2.5. Décentralisation de la politique de l'emploi au Canada 125

Chapitre 3

3.1. Taxinomie des trappes à prestations 146
3.2. Les systèmes de prélèvements/transferts peuvent contribuer à expliquer la polarisation du travail. 151
3.3. L'impact des incitations financières sur les décisions d'offre de travail : effets de revenu et de substitution 154
3.4. Impôt négatif et incitations au travail 167
3.5. L'effet de l'*Earned Income Tax Credit* sur l'activité aux États-Unis 169
3.6. La limitation dans le temps des prestations est-elle efficace ? L'expérience du *Temporary Assistance for Needy Families* aux États-Unis et du Projet d'autosuffisance au Canada 171
3.7. Idées de réforme : crédit d'impôt basé sur le salaire 173
3.8. Avantages et inconvénients du paiement des crédits d'impôt *via* la feuille de paie : l'expérience du WFTC 175
3.9. Réforme des prestations sociales en Nouvelle-Zélande : le programme « Working for Families » 177
3.10. Mesures en faveur de la garde des enfants dans le cadre d'une politique globale de valorisation du travail 179

Chapitre 4

4.1. Stratégies d'activation et « workfare » 197
4.2. Comment l'impact des PAMT varie-t-il entre les différentes catégories de demandeurs d'emploi 203
4.3. Résultats d'une analyse de régression groupée des mesures « qui marchent ». 205
4.4. L'omission des effets de motivation conduit à une estimation biaisée de l'impact des programmes 209

Chapitre 5

5.1. Variabilité des résultats dans des systèmes de quasi-marché, en Australie et au Royaume-Uni 243
5.2. Trois méthodes pour l'évaluation des programmes du marché du travail. 252

Liste des tableaux

Introduction

0.1. Croissance du volume du PIB dans les pays de l'OCDE 19
0.2. Croissance de l'emploi et de la population active dans les pays de l'OCDE. 20
0.3. Le chômage dans les pays de l'OCDE 22
0.4. Coûts de main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE 23

Chapitre 1

1.1. Les travailleurs du secteur manufacturier perdent leur emploi plus souvent que les travailleurs du secteur des services, mais la relation directe entre les échanges et les taux de pertes d'emplois n'est pas totalement claire 46
1.2. Les victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges sont-elles différentes des autres : comparaison pour les États-Unis, 1979-1999 49
1.3. Les victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges sont-elles différentes des autres : comparaison pour 14 pays européens, 1994-2001 50
1.4. De nombreux travailleurs victimes de suppressions d'emplois trouvent un nouvel emploi dans la même branche, ce qui limite leurs pertes de salaire 53
1.5. Taxonomie partielle des mesures destinées à réduire les coûts d'ajustement du marché du travail résultant des échanges 57

Chapitre 2

2.1. Évolution des disparités régionales de performance des marchés du travail au cours de la décennie écoulée 92
2.2. Performances des marchés régionaux du travail et influence des régions géographiquement voisines, 1993-2003 94
2.3. Les disparités dans les taux d'emploi régionaux sont-elles le fait de l'offre ou de la demande ? 95
2.4. Flux nets de migrations internes par rapport aux performances régionales du marché du travail, 1998-2003 103
2.5. Sélection d'études empiriques sur le régime d'occupation du logement, la mobilité professionnelle et le chômage 113
2.6. Politiques d'incitations à l'accession à la propriété dans certains pays de l'OCDE 114
2.7. Conditions dans lesquelles un chômeur est tenu d'accepter un emploi nécessitant des déplacements domicile-travail 120

Annexe

2.A1.1. Caractéristiques des unités territoriales retenues dans l'analyse 130
2.A1.2. Sources des données et définitions 133

Chapitre 3

3.1. Quel est l'impact des TMIE sur la situation au regard de l'emploi ? 156
3.2. Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi, 2002 159

Annexe statistique

A. Taux de chômage standardisés dans 27 pays de l'OCDE 267
B. Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage 268
C. Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge 271
D. Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2003 281
E. Fréquence et composition de l'emploi à temps partiel 283
F. Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi 285
G. Fréquence du chômage de longue durée 288
H. Dépenses publiques et nouveaux participants aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE 292

Liste des graphiques

Chapitre 1

1.1. La tendance générale de la zone OCDE vers une plus grande intégration économique internationale coexiste avec des différences marquées selon les pays du poids des échanges et des IDE par rapport au PIB 32
1.2. La concurrence internationale peut contribuer à restreindre l'emploi et les salaires dans certaines branches 34
1.3. Les performances au niveau de l'emploi et du chômage ne sont pas systématiquement associées à l'ouverture aux échanges 35
1.4. La majorité des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans le secteur manufacturier trouvent un nouvel emploi dans ce même secteur. 52
1.5. La mondialisation n'a pas généré de baisse de la dépense publique 55
1.6. Les perceptions de la sécurité de l'emploi varient davantage en fonction des politiques du marché du travail qu'en fonction de l'ouverture commerciale . 56

Chapitre 2

2.1. Disparités régionales du point de vue de la performance des marchés du travail, 2003 89
2.2. Les disparités régionales varient considérablement entre les pays 90
2.3. Disparités régionales à l'intérieur des pays et entre pays par grandes zones géographiques, 1993-2003 91
2.4. Dans les régions, les problèmes d'emploi sont persistants 93
2.5. Dans quelle mesure les disparités régionales en matière d'emploi sont-elles liées au niveau d'instruction de la population régionale en âge de travailler ? 97
2.6. Concentration géographique et disparités régionales dans les taux d'emploi 99
2.7. Taux de migrations internes, 2003 101
2.8. Évolution des taux de migrations internes 102
2.9. Taux de migrations journalières dans certains pays de l'OCDE, 2003 106
2.10. Les jeunes et les plus éduqués constituent les groupes les plus mobiles 107
2.11. Proportion de logements occupés par leurs propriétaires, 1980 et 2002/03 110
2.12. Coûts de transaction sur le marché du logement dans certains pays de l'OCDE 116

Chapitre 3

3.1. Quelle part d'une hausse de salaire de 10 % est confisquée ? 147
3.2. Le travail est-il financièrement intéressant par rapport aux allocations chômage et aux autres prestations de non-emploi ? 148
3.3. Des perspectives de salaire réduit après le chômage peuvent rendre l'emploi moins attractif. 149
3.4. L'emploi est-il financièrement intéressant pour les inactifs ?. 150
3.5. Les inactifs ont-ils des incitations à passer au travail à temps partiel ? 150
3.6. TMIE et situation des personnes faiblement qualifiées au regard du marché du travail, 2002 155
3.7. Effet des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sur les trappes à chômage, 2002 164
3.8. Effet des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sur les trappes à bas salaire, 2002 165

Annexe

3.A1.1. Indicateur de trappe à bas salaire, 2002 185
3.A1.2. TMIE correspondant au passage du temps partiel au temps complet, 2002 186
3.A1.3. Indicateur de trappe à chômage, 2002 187
3.A1.4. Indicateur de trappe à inactivité, 2002 188

Chapitre 4

4.1. Variation annuelle, en pourcentage, du nombre de chômeurs indemnisés, Nouvelle-Zélande, 1997-2004 201
4.2. Taux mensuels de reprise d'emploi selon la durée du chômage, pour quatre tranches de salaire de référence chez les chômeurs ayant droit à 14 mois d'indemnisation, France, 1986-1992. 201
4.3. Effets composites de la participation à des PAMT sur les taux d'emploi relatifs, selon le nombre de jours écoulés depuis l'admission, Suisse, 1998 et 1999 206
4.4. Variations des taux de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés en fonction des différentes modalités d'orientation vers les programmes du marché du travail au Danemark, 1996 à 1998 208
4.5. Effets absolus et relatifs sur le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, par année, à partir de l'affectation aléatoire à des programmes d'emploi, États-Unis, milieu des années 90 211
4.6. Bénéficiaires adultes de l'aide sociale et chômeurs indemnisés, États-Unis, 1960-2004 213

ISBN 92-64-01047-5
Perspectives de l'emploi de l'OCDE
© OCDE 2005

Éditorial

Mondialisation : relever le défi

Les multiples visages de la mondialisation – augmentation des importations, flux d'investissement direct à l'étranger (parfois directement liés aux délocalisations de la production) et afflux d'immigrés – ont contribué, récemment, à l'insécurité croissante de l'emploi dans de nombreux pays de l'OCDE. Au dire de certains commentateurs, la mondialisation entraîne d'importantes pertes d'emplois, pas seulement dans l'industrie mais aussi, de plus en plus, dans certains secteurs des services qui, jusque-là, n'étaient pas exposés aux échanges, et elle exerce une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail de nombreux travailleurs de la zone de l'OCDE. Compte tenu, par ailleurs, de l'évolution rapide des technologies (par exemple, dans le secteur des TIC et de l'Internet), la menace des pertes d'emplois ne concerne plus seulement, au premier chef, les ouvriers : les travailleurs non manuels, eux aussi, pourraient être touchés en grand nombre. Ces craintes ont été nourries par l'intégration rapide dans le système commercial mondial de deux immenses pays à main-d'œuvre abondante, la Chine et l'Inde, ainsi que par l'élargissement récent de l'UE.

Comme on pouvait s'y attendre, ces craintes sont d'autant plus vives que la croissance de l'emploi est relativement atone dans une majorité de pays de l'OCDE, en particulier en Europe continentale. Et les projections de l'OCDE anticipent une amélioration limitée de la situation sur le plan de l'emploi, en 2005-2006, pour l'ensemble de la zone de l'OCDE. Sur la base des tendances actuelles, il y aurait 36 millions de chômeurs dans la zone de l'OCDE en 2006, soit 1 million de moins seulement qu'en 2004.

La mondialisation permet d'espérer une élévation des niveaux de vie…

Les craintes qui viennent d'être évoquées contrastent vivement avec ce qu'on a pu observer dans le passé, à savoir que les phases de libéralisation des échanges et de l'investissement ont été une source très importante d'augmentation de l'emploi et d'élévation des niveaux de vie. L'accentuation de l'ouverture des marchés crée de nouveaux débouchés pour les entreprises de tous les pays qui y participent, élargit les possibilités de choix des consommateurs et permet une augmentation des revenus réels. L'expérience du passé montre aussi que les politiques protectionnistes sont une impasse : les pays qui se sont le plus ouverts aux échanges sont aussi, généralement, ceux qui ont connu la croissance économique la plus forte.

… mais elle implique aussi des coûts d'ajustement

Cependant, pour tirer parti des échanges, il faut réorienter les facteurs de production des activités dans lesquelles un pays est comparativement moins efficient que ses partenaires commerciaux vers celles dans lesquelles il est comparativement plus efficient. Par conséquent, les pertes d'emplois dans certains secteurs, au même titre que les possibilités

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

d'emploi nouvelles dans d'autres secteurs, accompagnent inévitablement le processus de mondialisation. Le défi est de faire en sorte que l'ajustement qu'implique l'adaptation de la main-d'œuvre disponible aux emplois nouveaux s'opère sans heurts, dans toute la mesure du possible.

L'ampleur de l'ajustement à opérer doit être remis en perspective. Il y a lieu de penser qu'une partie seulement des pertes d'emplois enregistrées dans les pays de l'OCDE est directement imputable à la libéralisation des échanges et de l'investissement. Pour illustrer le propos, on peut rappeler que les données concernant 15 pays de l'OCDE, pour la période 1900-2000, montrent que les activités manufacturières fortement soumises à la concurrence des importations ne représentaient en moyenne que 4 % de l'emploi total. Cependant, l'ajustement n'est ni automatique, ni indolore. On observe au chapitre 1 que, lorsqu'ils perdent leur emploi, les travailleurs des secteurs fortement soumis à la concurrence des importations mettent plus de temps que les autres travailleurs à retrouver du travail, et subissent aussi des baisses de salaire plus importantes. Cela tient au fait que, par rapport aux autres catégories de travailleurs privés d'emploi, ceux qui sont victimes de suppressions d'emplois liées à l'évolution des échanges sont généralement plus âgés, ont un moins bon niveau de formation et, souvent, ont des qualifications qui correspondent à des métiers et à des activités en déclin.

Les dispositifs axés sur les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées à l'évolution des échanges peuvent se justifier dans certaines circonstances…

Bien que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées à l'évolution des échanges aient, en moyenne, plus de difficultés que d'autres catégories de travailleurs à s'adapter, cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille prendre des mesures spécifiques à leur égard. Cependant, il peut se justifier de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement et des services de réinsertion ciblés lorsque les chocs liés aux échanges affectent particulièrement durement certaines régions, provoquant des licenciements massifs sur des marchés locaux du travail qui n'offrent guère de possibilités de reclassement sur place. De fait, comme le montre le chapitre 2, les déséquilibres régionaux sur le plan de l'emploi ont souvent un caractère persistant, même dans les pays où les travailleurs font preuve d'une relative mobilité entre régions. De même, les dispositifs ciblés peuvent avoir leur utilité lorsque ce sont des secteurs entiers qui sont affectés par la libéralisation des échanges et de l'investissement – et le problème est particulièrement aigu lorsque ces secteurs en déclin se trouvent dans des régions déjà déprimées. Mais il faut admettre que les mesures ciblées ont donné des résultats contrastés, faisant parfois, de fait, obstacle à l'ajustement. Par conséquent, les mesures ciblées sont à utiliser avec parcimonie, elles doivent avant tout chercher à faciliter des ajustements ordonnés et elles doivent être de durée limitée.

En outre, l'argument est parfois avancé que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées à l'évolution des échanges sont fondés à demander une aide particulière aux pouvoirs publics parce que leur situation résulte d'une politique délibérée de libéralisation des flux d'échanges et d'investissement qui augmentera les revenus et le niveau de bien-être du reste de la société. Une variante de cet argument, beaucoup utilisée aux États-Unis, consiste à dire que, sans aide spécifique pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées au commerce international, il risque d'être impossible de poursuivre les initiatives de

libéralisation des échanges. Si l'on fait prévaloir ce type d'argument politico-économique, il faut être attentif à minimiser les inefficiences et les inéquités qu'il peut y avoir à faire bénéficier les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées à l'évolution des échanges d'une aide particulière par rapport à celle dont bénéficieraient d'autres travailleurs confrontés à des difficultés analogues sur le marché du travail.

… mais l'objectif majeur est d'apporter une garantie de revenu aux travailleurs privés d'emploi, de façon générale, tout en renforçant les incitations à retrouver un travail

Sauf dans ces circonstances spécifiques, les défis que posent les suppressions d'emplois liées à l'évolution des échanges ne sont pas très différents de ceux que posent les suppressions d'emplois en général. C'est pourquoi l'objectif prépondérant, pour les pouvoirs publics, doit être d'apporter une garantie de revenu aux travailleurs privés d'emploi de façon générale, tout en facilitant leur reclassement sur de nouveaux emplois.

Les allocations chômage sont la façon la plus manifeste d'aider les « perdants », victimes de la concurrence des importations et des délocalisations. Ces prestations peuvent promouvoir les objectifs d'équité en induisant une répartition plus égale des avantages et des coûts de l'intégration économique au plan international. Elles peuvent aussi servir des objectifs d'efficience en permettant aux demandeurs d'emploi de prendre le temps de retrouver un emploi qui valorise leurs qualifications. Cependant, il peut aussi en résulter des inefficiences, les allocations chômage tendant à émousser la détermination des travailleurs victimes de suppressions d'emplois à rechercher activement un nouvel emploi. Les désincitations à l'égard de l'activité risquent d'être particulièrement fortes lorsque l'on a affaire à des travailleurs dont l'expérience professionnelle et les qualifications ne sont pas bien en adéquation avec les emplois disponibles. En règle générale, ces travailleurs devront accepter une baisse notable de leur rémunération pour retrouver du travail. En pareil cas, des prestations de chômage qui apparaissent tout à fait modestes par rapport aux gains antérieurs peuvent apparaître beaucoup plus généreuses par rapport aux gains *futurs*, et créer de véritables pièges à chômage.

L'objectif global des pouvoirs publics devant être de veiller à ce que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois aient la possibilité et la volonté de s'adapter, les mesures qui inciteraient ces travailleurs à se retirer du marché du travail – préretraites, pensions d'invalidité ou allocations chômage sans véritable obligation de recherche d'emploi – sont à éviter. En vérité, il faut tout faire pour que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois gardent un contact étroit avec le marché du travail. Mais il faut aussi reconnaître que les responsables gouvernementaux ont souvent un choix difficile à faire entre accorder des prestations suffisantes et préserver l'incitation à retrouver un travail.

Veiller à ce que le travail soit financièrement attrayant par rapport à une situation d'allocataire est une façon d'y parvenir…

À cet effet, on peut notamment octroyer un avantage financier aux demandeurs d'emploi qui trouvent du travail. Les prestations liées à l'exercice d'une activité sont en règle générale ciblées sur les bas salaires et il faut veiller à les concevoir de façon à réduire le

risque d'effet d'aubaine. Mais l'expérience montre que cela peut être un moyen efficace d'encourager l'activité (chapitre 3). Les systèmes de garantie de salaire, qui compensent en partie l'écart de salaire entre l'ancien emploi et un nouvel emploi, sont une innovation intéressante actuellement testée dans quelques pays (Allemagne, États-Unis et France), dans le but d'encourager les travailleurs privés d'emploi à retrouver plus rapidement du travail. Cependant, ces systèmes sont difficiles à concevoir et n'ont pas encore fait l'objet d'évaluations rigoureuses.

… les stratégies d'activation, si elles sont bien conçues, peuvent contribuer à faciliter l'accès à un nouvel emploi…

Les stratégies d'activation sont essentielles pour faire en sorte que des niveaux de prestations suffisants soient compatibles avec de fortes incitations au travail (chapitre 4). Ces stratégies, qui recouvrent l'aide à la recherche d'emploi, le conseil, la formation et d'autres services de retour à l'emploi, sont particulièrement bien adaptées aux situations de suppressions d'emplois liées au commerce international. En fait, l'adaptation réussie à l'évolution de la configuration des échanges implique que la main-d'œuvre se réoriente sans heurts des activités en déclin vers les activités en expansion. Par exemple, le retour à l'emploi de travailleurs victimes de suppressions d'emplois dont les qualifications sont obsolètes peut être facilité si des actions de reconversion adéquates permettent de qualifier ces travailleurs pour de nouveaux emplois à un coût raisonnable. Cependant, les programmes actifs du marché du travail doivent être conçus avec beaucoup de soin. Par exemple, il peut être intéressant pour de nombreux travailleurs privés d'emploi, surtout les plus âgés, de retrouver du travail dans le même secteur plutôt que de s'orienter vers un nouveau métier qui exigerait un effort notable de reconversion. Or, c'est possible car les taux élevés de rotation de la main-d'œuvre font qu'il y a beaucoup d'embauches, même dans les secteurs d'activité en déclin. Par ailleurs, les chutes de revenu sont notablement moindres lorsque les travailleurs retrouvent du travail dans le même secteur d'activité. En résumé, les mesures de formation et autres mesures d'aide intensive devraient être réservées à un groupe relativement restreint d'individus pour qui l'aide à la recherche d'emploi ne suffit pas.

Apporter aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois les services individualisés adaptés à leur situation est un aspect du défi général consistant à mettre en œuvre des services de l'emploi efficaces, à évaluer leur impact et à élargir une offre de services efficace par rapport à son coût. Une bonne gestion des performances des services de l'emploi est essentielle dans cette perspective (chapitre 5).

… l'aide à la recherche d'emploi, après notification anticipée de suppressions d'emplois, peut aussi être utile…

Les pertes d'emplois liées aux chocs commerciaux sont parfois suffisamment prévisibles pour qu'on puisse mettre en œuvre des aides à l'adaptation avant même que n'interviennent les licenciements. La période de préavis, souvent prévue par la législation, peut être mise à profit pour engager des mesures proactives. Elle est aussi intéressante en elle-même en ceci qu'elle permet aux travailleurs de rechercher tout de suite un nouvel emploi. Les

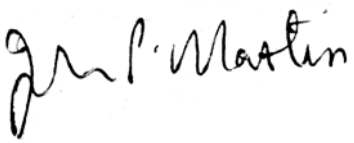
travailleurs à qui l'on annonce à l'avance la future suppression de leur emploi tendent à passer moins de temps au chômage que les travailleurs licenciés sans préavis, et il semble aussi y avoir un effet positif d'une notification anticipée de licenciement sur le salaire après reclassement. Dépêcher des agents des services publics de l'emploi dans les entreprises où des licenciements ont été annoncés, ou même ouvrir une antenne des services de l'emploi dans les locaux de l'entreprise qui licencie, peuvent être des mesures particulièrement utiles.

et, de façon plus générale, il faut que le marché du travail fonctionne bien

Il sera beaucoup plus facile d'aider les travailleurs privés d'emploi à retrouver du travail si le marché du travail, au total, est performant. Dans cette optique, il est plus important que jamais de veiller au dynamisme du marché du travail et de veiller à ce que les personnes d'âge actif aient la possibilité de travailler et y soient incitées. La réévaluation en cours de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi devrait offrir un cadre général à cet effet.

En résumé, les politiques publiques doivent reconnaître les coûts de l'ajustement liés à la mondialisation et y faire face

Au total, il est exagéré de prétendre que la mondialisation est la cause principale des problèmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE. Cependant, il est vrai que le processus qui permet de tirer avantage de l'ouverture des marchés induit des coûts d'ajustement. Ces coûts doivent être reconnus et pris en compte principalement par des mesures de politique générale qui compensent la perte d'emploi tout en améliorant les chances de retour à l'emploi. Le fait de ne pas reconnaître l'effort d'ajustement que la mondialisation exige de la part des travailleurs et de ne pas mettre en œuvre les réformes indispensables risque d'éroder le soutien de l'opinion publique aux politiques d'ouverture des échanges.



John P. Martin,
directeur de la Direction de l'emploi,
du travail et des affaires sociales de l'OCDE
Juin 2005

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

ISBN 92-64-01047-5
Perspectives de l'emploi de l'OCDE
© OCDE 2005

Introduction

Perspectives de l'emploi à court terme

La hausse des prix du pétrole et les fluctuations des taux de change ont assombri les perspectives de croissance dans l'ensemble des pays de l'OCDE, et plus particulièrement dans la zone euro. De ce fait, la situation de l'emploi ne devrait connaître qu'une lente amélioration en 2005-2006 – avec des différences toutefois marquées d'un pays à l'autre dans les prévisions. De même, les salaires devraient continuer à progresser modérément au cours de la période considérée, la hausse des salaires réels restant généralement en deçà des gains de productivité dans la zone OCDE.

Les paragraphes suivants présentent un résumé de l'évaluation générale de la situation économique et des performances de l'emploi tiré de l'édition de mai 2005 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

A. Perspectives économiques à l'horizon 2006

En 2004, la croissance économique a de nouveau été tirée par les États-Unis et par quelques grands pays émergents non membres particulièrement dynamiques, notamment la Chine. Dans l'ensemble de la zone OCDE, le PIB réel a augmenté de 3.4 % l'an dernier, contre 2.1 % en 2003, mais la croissance s'est ralentie en cours d'année, sur fond de hausse et d'instabilité des prix du pétrole, ainsi que de fluctuations des taux de change (tableau 0.1).

Parmi les grands pays de l'OCDE, c'est aux États-Unis que la croissance a été la plus vive en 2004, même si elle est restée quelque peu en deçà des prévisions, essentiellement grâce à une forte demande intérieure alimentée à la fois par la consommation des ménages et l'investissement des entreprises. À la faveur d'une expansion vigoureuse aux États-Unis et dans les pays d'Asie non membres, l'activité s'est accélérée par rapport à l'année précédente au Canada, en Corée, au Japon, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Australie. Dans la zone euro, les performances ont été inégales, avec de piètres résultats en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, et une croissance modérée ou forte dans la plupart des autres pays. La croissance de la zone euro, entraînée essentiellement par la demande extérieure, n'a pas été suffisante pour compenser entièrement le tassement conjoncturel en partie dû aux effets conjugués d'un euro fort et de la flambée des prix du pétrole. La croissance a été d'une vigueur exceptionnelle en Turquie et elle s'est montrée robuste dans les quatre nouveaux membres de l'Union européenne – Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.

D'après les prévisions à court terme, la croissance économique devrait quelque peu s'accélérer vers le milieu de 2005 dans la zone OCDE, et l'on s'attend aussi à un certain rééquilibrage de l'activité entre toutes les régions, avec un ralentissement progressif aux États-Unis et au Royaume-Uni pendant la période considérée, et une certaine accélération dans les 19 pays de l'UE – où la croissance passerait de 1.6 % en 2005 à 2.3 % en 2006 – ainsi qu'au Japon – où elle passerait de 1.5% en 2005 à 1.7 % en 2006. Cependant, les disparités persisteront entre les 19 pays de l'UE. Si les nouveaux pays membres, ainsi que l'Espagne, l'Irlande et la Suède, semblent devoir enregistrer des taux de croissance assez élevés en 2005-2006, ce ne sera pas le cas d'autres pays de l'UE. Ainsi, en 2005, la croissance serait

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

Tableau 0.1. **Croissance du volume du PIB dans les pays de l'OCDE**[a, b]

Variation annuelle, en pourcentage

	Part dans le PIB total de l'OCDE 2000	Moyenne 1992-2002	2003	2004	Prévisions	
					2005	2006
Amérique du Nord						
Canada	3.2	3.6	2.0	2.8	2.8	3.1
Mexique	3.3	2.7	1.4	4.4	4.0	4.2
États-Unis	36.2	3.2	3.0	4.4	3.6	3.3
Asie						
Japon	12.2	1.0	1.5	2.6	1.5	1.7
Corée	2.8	5.6	3.1	4.6	4.3	5.0
Europe						
Autriche	0.8	2.2	0.8	2.0	1.9	2.3
Belgique	1.0	2.0	1.3	2.7	1.3	2.4
République tchèque	0.6	2.0	3.7	4.0	4.1	4.3
Danemark	0.6	2.3	0.7	2.4	2.4	2.4
Finlande	0.5	3.3	2.5	3.4	2.2	2.9
France	5.7	2.0	0.5	2.3	1.4	2.0
Allemagne	7.6	1.3	–0.1	1.0	1.2	1.8
Grèce	0.7	2.8	4.7	4.2	2.8	3.2
Hongrie	0.5	3.1	3.0	4.0	3.6	3.9
Islande	0.0	3.1	4.2	5.2	6.2	5.3
Irlande	0.4	7.9	3.6	4.9	5.3	5.0
Italie	5.3	1.6	0.4	1.0	–0.6	1.1
Luxembourg	0.1	4.8	2.9	4.5	3.3	3.9
Pays-Bas	1.6	2.7	–0.9	1.4	0.5	1.7
Norvège	0.6	3.4	0.4	2.9	3.1	2.5
Pologne	1.5	4.4	3.8	5.3	4.2	4.5
Portugal	0.7	2.4	–1.1	1.0	0.7	2.1
République slovaque	0.2	4.6	4.5	5.5	4.8	5.7
Espagne	3.0	2.8	2.5	2.7	3.0	3.2
Suède	0.9	2.6	1.6	3.0	2.8	3.3
Suisse	0.8	1.3	–0.3	1.7	1.3	2.0
Turquie	1.7	2.9	5.8	8.9	6.3	6.1
Royaume-Uni	5.5	3.0	2.2	3.1	2.4	2.4
Océanie						
Australie	1.8	3.9	3.6	2.9	2.5	3.4
Nouvelle-Zélande	0.3	3.7	3.3	4.4	2.9	2.4
OCDE Europe	**40.2**	**2.3**	**1.3**	**2.5**	**1.8**	**2.4**
UE-15	**34.4**	**2.2**	**0.9**	**2.0**	**1.4**	**2.1**
UE-19	**37.1**	**2.3**	**1.1**	**2.2**	**1.6**	**2.3**
Total OCDE	**100.0**	**2.7**	**2.1**	**3.4**	**2.6**	**2.8**

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 : Perspectives économiques de l'OCDE » qui peut être consulté sur le site Internet de l'OCDE (*www.oecd.org/dataoecd/29/23/25501352.pdf*).

b) Les agrégats sont calculés sur la base des pondérations du PIB de 2000 exprimées en parités de pouvoir d'achat de 2000.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77, mai 2005.

égale ou inférieure à 1 % aux Pays-Bas et au Portugal, tandis que l'Italie entrerait en récession. Pour la même année, les prévisions de l'OCDE laissent en outre entrevoir un certain ralentissement de l'activité en Grèce, en Nouvelle-Zélande et en Turquie, mais à partir de niveaux élevés, ainsi que la poursuite d'une forte croissance en Corée.

B. Emploi et chômage

La croissance de l'emploi a confirmé son manque de dynamisme en 2004, y compris dans un certain nombre de pays qui connaissaient une expansion vigoureuse (tableau 0.2).

Tableau 0.2. **Croissance de l'emploi et de la population active dans les pays de l'OCDE**[a]

Variation annuelle, en pourcentage

	Emploi						Population active					
	Niveau en 2003 (milliers)	Moyenne 1992-2002	2003	2004	Prévisions		Niveau en 2003 (milliers)	Moyenne		Prévisions		
					2005	2006		1992-2002	2003	2004	2005	2006
Amérique du Nord												
Canada	15 664	1.9	2.3	1.8	1.2	1.5	16 954	1.5	2.3	1.4	0.9	1.4
Mexique	39 712	2.6	1.1	3.9	2.0	2.6	40 745	2.6	1.3	4.5	2.9	2.5
États-Unis	137 734	1.4	0.9	1.1	1.6	1.7	146 509	1.2	1.1	0.6	1.2	1.4
Asie												
Japon	63 162	–0.2	–0.2	0.2	0.4	0.3	66 664	0.2	–0.3	–0.4	0.1	0.0
Corée	22 139	1.5	–0.1	1.9	1.3	1.4	22 916	1.6	0.2	2.0	1.2	1.3
Europe												
Autriche	4 145	0.5	0.1	1.0	0.9	1.1	4 389	0.6	0.3	1.0	0.9	1.0
Belgique	4 189	0.7	0.1	0.7	0.3	1.0	4 550	0.7	0.7	0.5	0.7	0.9
République tchèque	4 698	–0.3	–0.7	–0.3	0.2	0.3	5 097	0.0	–0.1	0.3	0.1	0.2
Danemark	2 704	0.4	–1.1	0.1	0.3	0.4	2 864	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0
Finlande	2 356	0.7	–0.3	0.0	0.6	0.5	2 590	0.4	–0.4	–0.2	0.2	0.3
France	24 623	1.0	–0.2	–0.1	0.3	0.7	27 287	0.9	0.6	0.2	0.3	0.2
Allemagne	38 314	0.2	–1.0	0.3	0.6	0.8	42 152	0.4	0.0	0.5	1.0	0.2
Grèce	3 977	0.6	1.3	2.8	1.2	1.4	4 437	0.9	0.7	3.6	0.9	1.0
Hongrie	3 878	–0.5	1.3	–0.6	0.5	0.4	4 122	–0.9	1.3	–0.3	0.6	0.1
Islande	157	1.4	0.1	–0.5	1.6	2.8	162	1.3	0.2	–0.8	1.3	2.3
Irlande	1 811	4.1	1.9	3.0	1.4	1.3	1 899	2.9	2.1	2.8	1.3	1.2
Italie	21 823	0.3	1.0	1.5	0.0	0.4	23 919	0.3	0.6	0.8	0.3	0.4
Luxembourg	193	1.5	1.0	1.2	1.3	1.5	201	1.7	1.9	1.7	1.5	1.4
Pays-Bas	8 285	1.9	–0.4	–0.7	–0.6	1.2	8 639	1.6	0.8	0.2	0.7	1.0
Norvège	2 269	1.3	–0.8	0.3	0.7	1.2	2 375	1.1	–0.1	0.3	0.4	0.8
Pologne	13 617	–0.9	–1.2	1.3	1.5	1.9	16 945	–0.2	–1.6	0.5	0.6	0.7
Portugal	5 084	0.8	–0.5	0.1	0.4	1.1	5 426	0.9	0.9	0.5	0.9	0.7
République slovaque	2 165	. .	1.8	0.3	0.9	0.9	2 624	. .	0.4	1.0	0.7	0.4
Espagne	16 695	2.4	2.7	2.5	2.7	2.5	18 822	2.2	2.6	2.0	2.0	2.1
Suède	4 232	0.1	–0.2	–0.4	0.4	1.0	4 449	–0.1	0.7	0.2	–0.1	0.6
Suisse	4 175	0.4	–0.1	0.2	0.3	1.1	4 351	0.4	0.9	0.4	0.2	0.5
Turquie	21 647	0.9	–0.9	0.3	1.5	1.7	24 141	1.1	–0.7	0.1	1.8	1.8
Royaume-Uni	28 178	0.9	0.9	0.9	0.4	0.2	29 664	0.4	0.8	0.6	0.6	0.5
Océanie												
Australie	9 517	1.9	2.3	1.9	2.4	1.8	10 125	1.5	1.8	1.4	2.1	1.8
Nouvelle-Zélande	1 951	2.3	2.3	3.4	2.1	0.5	2 046	1.7	1.7	2.6	2.2	1.0
OCDE Europe[b]	219 212	**0.7**	**0.1**	**0.7**	**0.7**	**1.0**	241 103	**0.7**	**0.4**	**0.6**	**0.8**	**0.7**
UE-15	166 607	**0.8**	**0.3**	**0.8**	**0.6**	**0.9**	181 286	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.8**	**0.6**
UE-19[b]	190 964	**0.6**	**0.2**	**0.8**	**0.7**	**0.9**	210 073	**0.6**	**0.5**	**0.7**	**0.7**	**0.6**
Total OCDE[b]	509 091	**1.0**	**0.0**	**1.1**	**1.1**	**1.3**	547 062	**1.0**	**0.2**	**0.9**	**1.0**	**1.0**

. . Données non disponibles.

a) Voir la note *a*) du tableau 0.1.

b) Les moyennes pour 1992-2002 excluent la République slovaque.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77, mai 2005.

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

En fait, en 2004, dans la moitié des pays, ou bien l'emploi a reculé (France, Hongrie, Islande, Pays-Bas, République tchèque et Suède), ou bien il est resté presque stationnaire (dans huit pays). Aux États-Unis, en revanche, les créations d'emplois se sont accélérées en 2004 et durant la première moitié de 2005, quoique avec un net retard sur la reprise économique. En outre, l'expansion de l'activité s'est traduite par une progression marquée de l'emploi en Espagne, en Irlande, en Grèce, au Mexique et en Nouvelle-Zélande. La croissance économique en Allemagne n'a pas été suffisante pour améliorer les perspectives de l'emploi en 2004.

Dans la zone OCDE, la croissance de l'emploi sera lente à se redresser : elle devrait marquer le pas à 1.1 % en 2005 avant d'amorcer une légère remontée à 1.3 % l'année suivante. Aux États-Unis, la croissance de l'emploi s'accélérera pour atteindre 1.7 % en 2006, creusant ainsi l'écart avec l'Europe, où il faut s'attendre à un ralentissement. Seuls les Pays-Bas continueraient d'enregistrer un recul de l'emploi en 2005. La croissance de l'emploi ne dépassera 2 % qu'en Australie, en Espagne, au Mexique et en Nouvelle-Zélande.

En 2004, le chômage a légèrement décru dans la zone OCDE, s'établissant à 6.7 % de la population active, soit plus de 37 millions de personnes (tableau 0.3). Ce lent recul devrait se poursuivre en 2005 et 2006, avec au total une réduction de tout juste un million de personnes, et un taux de chômage de 6.4 % de la population active en 2006. En fait, le chômage a nettement diminué en Australie, au Canada, en Espagne, aux États-Unis, en Italie, au Japon, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, mais il a augmenté dans 14 autres pays, notamment en Allemagne et en France, où il atteint actuellement des niveaux élevés qui ne s'infléchiront légèrement qu'en 2006, d'après les prévisions. Aux États-Unis, le taux de chômage devrait tomber de 5.5 % en 2004 à 4.8 % en 2006, à la faveur d'une accélération de la croissance de l'emploi au cours de la période. Il fléchirait également au Japon, de 4.7 % en 2004 à 4.1 % en 2006, revenant ainsi à ses niveaux de la dernière décennie ; dans ce pays, la baisse du taux de chômage s'explique en partie par la faible croissance de la population active. Le chômage devrait en revanche se maintenir à des niveaux élevés jusqu'en 2006 en Europe, touchant près de 15 millions de personnes dans l'UE à 15 et environ 19 millions dans l'UE à 19. Après être restés stables en 2004, à leurs niveaux de l'année précédente, les taux de chômage ne devraient en effet afficher qu'un modeste recul, se repliant à 8 % dans l'UE à 15 et à 8.8 % dans l'UE à 19 en 2006. En 2006, le chômage augmentera probablement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, tandis qu'il restera élevé en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en France, en Grèce, en Italie, en Pologne, en République slovaque, en République tchèque et en Turquie. Il devrait se maintenir à de faibles niveaux jusqu'en 2006 en Australie, au Canada et en Corée, et progresser quelque peu au Mexique et en Nouvelle-Zélande.

C. Rémunérations et coûts de main-d'œuvre

Les salaires (rémunération nominale par salarié dans le secteur des entreprises) ont continué de croître modérément dans la zone OCDE, passant de 2.9 % en 2003 à 3.1 % en 2004, taux moyen observé sur la période 1992-2002 (tableau 0.4), et les prévisions laissent entrevoir le même rythme de progression pour 2005 et 2006. Dans les pays européens qui connaissent une forte croissance des salaires, en particulier l'Irlande et le Royaume-Uni, ce mouvement devrait se poursuivre au cours des deux prochaines années. Aux États-Unis, la croissance des salaires nominaux s'est établie à 4.4 % en 2004, dépassant ainsi la moyenne des pays de l'OCDE, et les salaires devraient continuer à augmenter à la même allure jusqu'en 2006. Des évolutions analogues sont attendues en Australie, au Canada, en Corée et en Nouvelle-Zélande. Au Japon, en revanche, les salaires ont connu

Tableau 0.3. **Le chômage dans les pays de l'OCDE**[a]

	Pourcentage de la population active					Millions				
	Moyenne 1992-2002	2003	2004	Prévisions		Moyenne 1992-2002	2003	2004	Prévisions	
				2005	2006				2005	2006
Amérique du Nord										
Canada	9.0	7.6	7.2	6.9	6.8	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2
Mexique	3.2	2.5	3.0	3.9	3.8	1.1	1.0	1.3	1.7	1.7
États-Unis	5.4	6.0	5.5	5.1	4.8	7.4	8.8	8.1	7.7	7.3
Asie										
Japon	3.8	5.3	4.7	4.4	4.1	2.5	3.5	3.1	2.9	2.7
Corée	3.5	3.4	3.5	3.4	3.3	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Europe										
Autriche	5.2	5.5	5.6	5.6	5.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Belgique	8.4	7.9	7.8	8.2	8.0	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
République tchèque	6.0	7.8	8.3	8.3	8.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Danemark	6.1	5.6	5.7	5.4	5.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
Finlande	12.5	9.0	8.9	8.5	8.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
France	10.8	9.8	10.0	10.0	9.6	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6
Allemagne	7.9	9.1	9.3	9.6	9.1	3.2	3.8	3.9	4.1	3.9
Grèce	10.4	10.4	11.0	10.8	10.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Hongrie	8.7	5.9	6.2	6.3	6.0	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2
Islande	3.6	3.4	3.1	2.8	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Irlande	9.4	4.6	4.4	4.4	4.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Italie	10.8	8.8	8.1	8.4	8.4	2.5	2.1	2.0	2.0	2.0
Luxembourg	2.8	3.8	4.3	4.4	4.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pays-Bas	4.9	4.1	5.0	6.3	6.1	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Norvège	4.4	4.5	4.5	4.2	3.8	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Pologne	14.4	19.6	19.0	18.2	17.3	2.5	3.3	3.2	3.1	3.0
Portugal	5.5	6.3	6.7	7.2	6.9	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
République slovaque	. .	17.5	18.1	17.9	17.5	. .	0.5	0.5	0.5	0.5
Espagne	14.6	11.3	10.8	10.2	9.8	2.3	2.1	2.1	2.0	2.0
Suède	6.4	4.9	5.5	5.0	4.7	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Suisse	3.3	4.0	4.2	4.0	3.5	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Turquie	7.7	10.3	10.2	10.4	10.5	1.8	2.5	2.5	2.6	2.6
Royaume-Uni	7.4	5.0	4.7	4.9	5.2	2.1	1.5	1.4	1.5	1.6
Océanie										
Australie	8.1	6.0	5.6	5.2	5.2	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6
Nouvelle-Zélande	7.0	4.6	3.9	4.0	4.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
OCDE Europe[b]	**9.1**	**9.1**	**9.0**	**9.1**	**8.8**	**20.7**	**21.9**	**21.9**	**22.3**	**21.8**
UE-15	**9.1**	**8.1**	**8.1**	**8.2**	**8.0**	**15.5**	**14.7**	**14.7**	**15.1**	**14.8**
UE-19[b]	**9.4**	**9.1**	**9.0**	**9.1**	**8.8**	**18.7**	**19.1**	**19.1**	**19.4**	**18.9**
Total OCDE[b]	**6.8**	**6.9**	**6.7**	**6.7**	**6.4**	**34.8**	**38.0**	**37.2**	**37.2**	**36.2**

. . Données non disponibles.
a) Voir la note *a*) du tableau 0.1.
b) Les moyennes pour 1992-2002 excluent la République slovaque.
Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77, mai 2005.

leur deuxième année consécutive de baisse en 2004, en chiffres absolus, et leur remontée sur les deux prochaines années s'annonce limitée.

Dans la zone OCDE, les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur des entreprises ont enregistré une croissance modeste de 0.5 % en 2004, soit une baisse de 0.4 point de pourcentage par rapport à 2003. Elle devrait de nouveau s'accélérer au cours

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

Tableau 0.4. **Coûts de main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE**[a, b]

Variation annuelle, en pourcentage

	Rémunération par salarié					Coûts unitaires de main-d'œuvre				
	Moyenne 1992-2002	2003	2004	Prévisions		Moyenne 1992-2002	2003	2004	Prévisions	
				2005	2006				2005	2006
Amérique du Nord										
Canada	2.9	1.2	2.4	3.6	3.4	1.0	1.5	1.3	1.8	1.4
Mexique	12.4	5.0	4.7	4.8	4.3	12.4	4.8	4.6	2.8	2.7
États-Unis	3.5	3.6	4.4	4.3	4.5	1.6	0.3	0.8	2.3	2.7
Asie										
Japon	0.0	–0.2	–0.4	0.2	0.4	–1.0	–2.2	–3.2	–0.9	–0.9
Corée	7.1	7.3	3.5	5.0	5.8	2.7	3.8	0.5	1.9	2.0
Europe										
Autriche	2.1	1.8	2.2	2.3	2.2	0.1	1.1	0.9	1.2	0.9
Belgique	2.8	2.5	2.7	2.3	2.0	1.4	1.1	0.4	1.2	0.6
République tchèque	. .	7.5	5.2	5.9	6.2	. .	3.0	0.5	1.9	2.1
Danemark	3.2	3.7	3.8	3.8	3.9	0.7	1.4	1.0	1.1	1.5
Finlande	3.2	2.2	3.9	3.8	2.7	0.3	–0.8	0.3	1.2	–0.2
France	1.7	2.5	3.0	2.3	2.9	0.7	1.6	0.2	1.0	1.4
Allemagne	1.9	1.7	0.1	0.1	0.6	0.8	0.8	–0.6	–0.5	–0.5
Grèce	8.4	3.7	3.6	5.6	5.7	5.9	0.1	2.3	3.9	3.7
Hongrie	. .	5.8	9.4	4.8	7.2	. .	4.0	5.2	1.1	3.0
Islande	6.1	–0.4	6.7	6.5	6.2	4.1	–5.0	0.1	1.3	3.6
Irlande	4.1	2.4	4.0	4.9	4.9	0.1	0.5	2.2	0.8	0.9
Italie	3.1	3.2	3.1	3.2	2.5	1.6	3.4	3.0	3.6	1.5
Luxembourg	3.2	2.3	4.6	3.4	3.5	2.0	0.3	0.3	0.9	1.0
Pays-Bas	3.0	3.2	1.8	2.0	0.3	2.1	3.8	–1.2	0.2	–0.2
Norvège	4.3	4.1	3.4	3.8	3.9	2.0	2.3	–0.9	–0.1	1.6
Pologne	. .	–1.0	2.6	2.5	2.6	. .	–6.3	–1.7	–0.2	0.0
Portugal	5.7	3.5	2.3	2.5	2.7	3.8	4.6	1.3	2.1	1.6
République slovaque	. .	4.1	9.5	6.9	5.9	. .	2.1	3.9	3.7	1.0
Espagne	4.2	4.9	4.1	4.4	4.5	3.0	3.9	3.3	3.5	3.5
Suède	4.8	2.4	2.9	3.0	3.6	1.9	0.1	–1.6	–0.1	1.0
Suisse	2.1	0.8	1.1	1.3	1.5	1.2	1.0	–0.5	0.3	0.4
Turquie	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
Royaume-Uni	4.1	4.7	4.4	5.2	4.7	2.0	3.0	1.8	2.8	2.1
Océanie										
Australie	3.4	3.1	5.6	4.8	4.5	1.2	1.9	4.5	5.0	2.9
Nouvelle-Zélande	2.2	2.7	3.3	3.9	4.2	0.9	1.6	1.5	3.1	2.1
OCDE Europe[c]	**2.7**	**2.8**	**2.7**	**2.7**	**2.7**	**1.1**	**1.7**	**0.9**	**1.4**	**1.1**
UE-15	**3.4**	**3.5**	**3.0**	**3.1**	**3.1**	**1.4**	**2.4**	**1.1**	**1.8**	**1.4**
UE-19[c]	**2.9**	**3.0**	**2.9**	**2.9**	**2.9**	**1.2**	**1.9**	**1.0**	**1.6**	**1.2**
Total OCDE moins les pays à forte inflation[c, d]	**2.9**	**2.9**	**3.1**	**3.2**	**3.3**	**1.1**	**0.8**	**0.4**	**1.6**	**1.6**
Total OCDE[c]	**3.1**	**2.9**	**3.1**	**3.2**	**3.3**	**1.5**	**0.9**	**0.5**	**1.6**	**1.6**

. . Données non disponibles.

a) Voir la note *a*) du tableau 0.1.

b) Les agrégats sont calculés sur la base des pondérations du PIB de 2000 exprimées en parités de pouvoir d'achat de 2000.

c) Pays indiqués.

d) 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 % en moyenne entre 1992 et 2002. Ainsi, la Hongrie, la Mexique, la Pologne, et la Turquie sont exclues du total.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77, mai 2005.

des deux années qui viennent pour atteindre 1.6 % en 2006. En 2004, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont subi une nette décélération dans les pays européens membres de l'OCDE, où ils vont probablement retrouver leur rythme de croissance moyen de 1992-2002, avec une progression qui serait de 1.2 % dans l'UE à 19 en 2006. En 2004, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont diminué dans un certain nombre d'économies européennes, là où la productivité du travail a fortement progressé alors que la croissance des salaires nominaux était faible ou négative, mais ils devraient repartir à la hausse en 2006 dans tous les pays d'Europe, excepté l'Allemagne, la Finlande et les Pays-Bas. Aux États-Unis, où la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre a été modérée en 2004, les prévisions indiquent un retournement cette année, suivi d'une remontée à 2.7 % en 2006, alors que le marché du travail devrait se tendre et que la croissance de la productivité du travail retomberait à ses moyennes à plus long terme, comme cela se produira aussi progressivement dans de nombreux autres pays de l'OCDE au cours des deux prochaines années.

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

ISBN 92-64-01047-5
Perspectives de l'emploi de l'OCDE
© OCDE 2005

Chapitre 1

Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ?

Certains craignent que le commerce international ne représente une menace grandissante pour les travailleurs des pays de l'OCDE. Combien de travailleurs perdent leur emploi en raison de la croissance des importations ou des « délocalisations » ? Les travailleurs victimes des pertes d'emplois liées aux échanges sont-ils en mesure de trouver un travail avec une rémunération équivalente à l'emploi perdu, ou bien ces licenciements mènent-ils vers des épisodes prolongés de chômage ou un sous-emploi chronique ? Comment les gouvernements peuvent-ils aider à réinsérer les travailleurs victimes des pertes d'emplois imputables aux échanges ? Par exemple, ces travailleurs doivent-ils suivre des formations adaptées pour rejoindre les secteurs d'activité dynamiques ? Si les seuls emplois disponibles entraînent une forte baisse du salaire, conviendrait-il d'introduire un système d'assurance salaire pour compenser partiellement les pertes de revenu ?

Introduction[1]

La crainte largement répandue de voir la « mondialisation » entraîner de plus en plus de pertes d'emploi et un nivellement des salaires par le bas suscite dans le public des sentiments ambivalents à l'égard du caractère de plus en plus ouvert des économies de l'OCDE. Cette crainte n'est pas nouvelle, puisque l'intégration économique internationale progresse à un rythme rapide depuis déjà quelques décennies : le volume des échanges mondiaux a été multiplié par 16 pendant la deuxième moitié du XX^{e} siècle, et les investissements directs internationaux ont été multipliés par 25 entre 1950 et la fin des années 90 (OCDE, 1998). Cependant, certaines évolutions récentes semblent avoir attisé les inquiétudes des travailleurs, qui redoutent que l'intensification de la concurrence internationale vienne menacer leurs emplois et remettre en cause les progrès réalisés au fil des ans sur le plan des salaires et des conditions d'emploi, en particulier dans les pays de l'OCDE où les salaires sont les plus élevés (Fontagné et Lorenzi, 2005; Husson, 2005; Kohler et Chaves, 2003; Scott, 2005). L'externalisation à l'étranger de plus en plus courante pour certaines activités – notamment la « délocalisation » d'un certain nombre d'emplois dans le domaine des technologies de l'information et des services aux entreprises – a amené certains observateurs à penser qu'une forte proportion de travailleurs à hauts salaires se trouveront bientôt en concurrence directe avec des travailleurs de pays où les salaires sont beaucoup plus bas. Les craintes de « délocalisation » et de « nivellement par le bas » sont en outre renforcées par l'intégration croissante de l'Inde et de la Chine dans le système commercial mondial. Enfin, les propositions de libéralisation encore plus poussée des échanges et des investissements dans le cadre des négociations en cours à l'OMC et du Programme de Doha pour le développement semblent aussi laisser présager une intensification de la concurrence internationale pour les travailleurs des pays de l'OCDE.

Face à ces préoccupations, il semble opportun d'examiner l'impact de l'intensification de l'intégration économique sur les marchés du travail des pays de l'OCDE, et de faire le point des meilleures réponses à y apporter. Cependant, il importe d'inscrire cet examen dans un contexte plus large, à savoir celui de l'identification des conditions générales à réunir pour assurer un ajustement satisfaisant face au changement structurel de l'économie, dont les moteurs ne sont pas seulement le développement des échanges et des investissements internationaux, mais aussi l'évolution technologique et les exigences croissantes de qualité environnementale. La réponse à ce défi va bien au-delà des programmes pour l'emploi et de la réglementation du marché du travail. Néanmoins, les politiques du marché du travail jouent un rôle déterminant, dans la mesure où des marchés du travail qui fonctionnent bien et permettent ainsi aux travailleurs de passer sans heurts d'un secteur en déclin à des activités en expansion sont l'un des éléments essentiels du processus d'ajustement. Si elles sont fondées, les craintes des travailleurs face à la concurrence internationale sont peut-être donc révélatrices de lacunes importantes dans la capacité d'adaptation des économies nationales des pays de l'OCDE, tout en étant symptomatiques d'une source importante d'insécurité en matière d'emploi[2].

Ce chapitre analyse les coûts d'ajustement supportés par les travailleurs des pays de l'OCDE qui subissent les effets négatifs des échanges et des investissements internationaux. L'objet est de présenter une évaluation des coûts d'ajustement des marchés du travail sous l'effet de l'évolution des échanges et de voir quels moyens d'action peuvent être utilisés pour réduire ces coûts ou pour dédommager les travailleurs les plus touchés. L'analyse des stratégies envisageables recouvre à la fois des mesures visant expressément à venir en aide aux travailleurs qui perdent leur emploi du fait de la concurrence commerciale et des mesures plus générales qui pourraient jouer un rôle important dans le renforcement des perspectives de réinsertion des travailleurs victimes des ajustements structurels provoqués par les échanges. Ces mesures sont analysées à la lumière des informations disponibles concernant l'ampleur et la nature des coûts d'ajustement supportés par les travailleurs et l'efficacité de divers types de programmes mis en œuvre dans les pays de l'OCDE[3].

Le présent chapitre s'articule de la façon suivante : la section 1 examine brièvement les effets à long terme des échanges internationaux sur l'emploi et les salaires dans les pays de l'OCDE. La section 2 analyse l'importance des coûts d'ajustement imputables à la libéralisation des échanges en termes de suppressions d'emplois, ainsi que la répartition de ces coûts entre les différentes catégories de travailleurs. De nouvelles estimations de l'incidence et des conséquences des suppressions d'emplois liées aux échanges dans 14 pays de l'Union européenne sont notamment comparées aux conclusions des remarquables études de Kletzer (2001, 2002) sur les pertes d'emplois liées aux échanges aux États-Unis. La section 3 porte ensuite sur une analyse des politiques préconisées. Enfin, une dernière section replace les principales conclusions de ce chapitre dans le contexte du réexamen en cours de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*.

Principaux résultats

- Sur longue période, l'effet le plus important des échanges et des investissements internationaux sur le marché du travail est une augmentation des salaires réels moyens, qui s'accompagne d'un redéploiement des emplois entre les branches et les professions. Ni la théorie économique, ni l'expérience passée ne permettent de penser que la situation de l'emploi s'est globalement dégradée sous l'effet de l'intégration économique internationale. Cela étant, il est probable que l'expansion des échanges avec des pays à bas salaires a contribué dans une certaine mesure à accentuer les inégalités salariales dans de nombreux pays de l'OCDE.
- L'intensification de la concurrence internationale crée des problèmes d'ajustement sur le marché du travail parce qu'elle s'accompagne d'une augmentation des suppressions d'emplois et que certains des travailleurs qui en sont victimes connaissent de longues périodes de chômage et/ou subissent d'importantes pertes de salaire lorsqu'ils retrouvent un emploi. Cependant, les échanges ne sont que l'un des nombreux facteurs qui contribuent à la rotation des emplois et au changement structurel, et il est difficile d'estimer avec précision la part des suppressions d'emplois qui est imputable à des facteurs internationaux.
- Les coûts d'ajustement paraissent plus lourds pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges que pour les autres travailleurs qui perdent leur emploi. Aux États-Unis, comme en Europe, les travailleurs qui perdent leur emploi dans les branches soumises à la concurrence internationale la

plus intense ont plus de mal à retrouver des emplois et subissent en cas de réemploi des pertes de salaire plus importantes que dans les autres branches, qui représentent aux États-Unis une proportion particulièrement élevée des pertes de salaire consécutives à des pertes d'emploi. En Europe au contraire, ce sont le chômage de longue durée et la cessation d'activité qui sont les principales sources de pertes de salaire consécutives aux pertes d'emploi. Cela dit, aux États-Unis comme en Europe, les coûts d'ajustement supportés par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges sont extrêmement variables, si bien que les besoins d'aide à l'ajustement sont très hétérogènes.

- Les coûts moyens plus élevés supportés par les travailleurs ayant perdu leur emploi dans les branches soumises à une forte concurrence internationale *ne* semblent *pas* directement imputables au fait que la perte d'emploi est plus souvent due à cette concurrence internationale. Par comparaison avec les autres travailleurs qui perdent leur emploi, ceux du secteur manufacturier, en Europe comme aux États-Unis, sont généralement plus âgés, ont un niveau d'instruction moins élevé et plus d'ancienneté dans l'emploi qu'ils ont perdu, autant de caractéristiques qui s'accompagnent de difficultés de réinsertion supérieures à la moyenne et de pertes de salaire plus importantes en cas de retour à l'emploi. En outre, ces travailleurs ont en général des qualifications professionnelles qui correspondent à des professions et à des branches d'activité en déclin.
- L'impératif prioritaire est de mettre en œuvre des politiques générales du marché du travail qui permettent d'abaisser les coûts d'ajustement de façon *indirecte* en renforçant les créations d'emplois, en relevant les compétences de la main-d'œuvre et en orientant les travailleurs vers les emplois dans lesquels ils sont le plus productifs. De telles politiques favoriseraient un redéploiement plus efficient de la main-d'œuvre tout en diminuant les pertes de salaire pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges. En réduisant l'insécurité économique et les inéquités éventuelles découlant des pertes d'emplois dues aux échanges, des politiques « gagnant-gagnant » de ce type pourraient également atténuer les oppositions politiques à l'intégration économique internationale et d'une manière plus générale au changement structurel.
- Une aide *directe* se justifie également pour de nombreux travailleurs ayant perdu leur emploi du fait de la libéralisation des échanges, sous la forme notamment : *i)* de revenus de remplacement leur assurant une sécurité de revenu suffisante tout en préservant les incitations à se réinsérer (voir aussi le chapitre 3) ; *ii)* d'un accès rapide à diverses mesures actives (voir aussi les chapitres 4 et 5) ; et *iii)* lorsque c'est possible, de préavis et d'autres mesures proactives permettant d'amorcer le processus d'ajustement *avant* même que la perte d'emploi ait lieu. Pour réussir, ces politiques devront tenir compte des obstacles spécifiques auxquels se heurtent les travailleurs licenciés du fait de la libéralisation des échanges lorsqu'ils veulent se réinsérer dans un emploi productif.
- L'aide à l'ajustement en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges soulève des problèmes difficiles de conception, dans la mesure où il faut notamment déterminer : *i)* le bon équilibre entre les mesures proactives et réactives ; *ii)* si et quand il est souhaitable que les programmes du marché du travail fassent une distinction entre les travailleurs victimes de licenciements dus à la libéralisation des échanges et les autres travailleurs qui perdent leur emploi ; *iii)* dans quelle mesure les travailleurs qui subissent des pertes de salaire sous l'effet de la

concurrence internationale doivent être indemnisés et *iv)* comment il convient de les indemniser sans que cela soit désincitatif pour la recherche active d'un nouvel emploi.

- Au niveau macroéconomique, une bonne adaptation à l'évolution des flux d'échanges implique un flux de main-d'œuvre des secteurs en déclin vers les secteurs en croissance. Cependant, il ne s'ensuit pas que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans les secteurs en déclin doivent être encouragés à orienter leurs recherches vers les secteurs en expansion. En effet, la majorité des travailleurs qui perdent leur emploi dans le secteur manufacturier se réemploient dans le même secteur, en dépit de la baisse tendancielle de l'emploi manufacturier dans la plupart des pays de l'OCDE. D'autre part, les pertes de salaire sont nettement plus importantes pour les travailleurs qui changent de secteur. Les taux élevés de rotation qui caractérisent les marchés du travail de l'OCDE montrent qu'il y a beaucoup de recrutements dans les secteurs en déclin et qu'il vaut donc la peine pour certains travailleurs de ces secteurs qui ont perdu leur emploi, en particulier les plus âgés, de chercher un nouvel emploi dans le même secteur, où leur expérience et leurs compétences pourront être mises à profit.
- S'il est préférable dans la plupart des cas de venir en aide aux travailleurs victimes de délocalisations en ayant recours à des revenus de remplacement et à des politiques actives du marché du travail à caractère *général,* l'expérience d'un certain nombre de pays de l'OCDE incite à penser que dans deux catégories de situations, des programmes *ciblés* – c'est-à-dire des programmes visant exclusivement les travailleurs qui perdent leur emploi du fait du développement des échanges (ou un sous-ensemble de ces groupes) – peuvent compléter utilement des programmes plus généraux.
  - Premièrement, les mesures ciblées peuvent parfois se révéler plus efficientes. Par exemple, un programme spécifique permettra sans doute de coordonner les services offerts aux travailleurs touchés par des licenciements collectifs, notamment dans les branches et régions en déclin où l'on peut s'attendre à un long processus de suppression d'emplois et où les travailleurs se heurtent à des difficultés spécifiques dans la recherche d'un nouvel emploi convenable. Cependant, les mesures ciblées ne sont pas toujours efficaces et, dans la pratique, elles sont parfois devenues des obstacles à l'ajustement. Par conséquent, il faut y recourir avec discernement, veiller à ce qu'elles facilitent effectivement un bon ajustement et ne les utiliser que pendant une période limitée.
  - Des arguments d'équité ou d'économie politique sont parfois invoqués pour justifier des programmes ciblés (par exemple que les travailleurs victimes de la concurrence internationale sont particulièrement justifiés à prétendre à une aide publique du fait que leur situation résulte d'une volonté politique délibérée de libéraliser les échanges et les investissements). Si ces arguments prévalent, il y a lieu de veiller à réduire au minimum les inefficiences et les inéquités que peut entraîner le ciblage sur les travailleurs victimes de la concurrence internationale, par rapport aux autres travailleurs qui connaissent des difficultés comparables sur le marché du travail.

1. Effets à long terme des échanges sur le marché du travail

A. Effets positifs des échanges au niveau global[4]

Les recherches théoriques consacrées à l'économie des échanges internationaux mettent clairement en évidence leurs effets globalement positifs. Des gains de bien-être sont réalisés lorsque les pays se spécialisent dans la production des biens et services pour

lesquels ils jouissent d'un avantage comparatif, lequel peut être dû à des différences technologiques (modèles ricardiens) ou à des différences d'intensité des facteurs (modèles Hecksher-Ohlin). Étant donné que la libéralisation des échanges facilite la spécialisation internationale de la production, elle aboutit normalement à une augmentation des revenus réels et du bien-être au niveau global[5]. Les échanges peuvent aussi entraîner des gains d'efficience supplémentaires par divers canaux, comme l'intensification générale de la concurrence sur les marchés des produits (Markusen, 1981), l'exploitation des économies d'échelle et une offre plus diversifiée (Krugman, 1979), ainsi que des gains « dynamiques » comme ceux qui résultent des retombées technologiques ou de l'augmentation de l'intensité de R-D (Bartelsman *et al.*, 2004a ; Rivera-Batiz et Romer, 1991). L'externalisation à l'étranger est une forme d'échange commercial et les arguments généraux concernant les gains d'efficience que permettent les échanges s'y appliquent également (Bhagwati *et al.*, 2004). Par exemple, la « fragmentation » de la production par le biais de l'externalisation internationale des opérations intermédiaires réduit le coût de la production nationale lorsque les producteurs importent des biens et services provenant de producteurs étrangers (relativement) plus efficients pour les incorporer dans leur production finale.

Bien qu'il soit difficile de mesurer avec précision les avantages procurés par les échanges commerciaux, l'analyse empirique tend à confirmer la théorie selon laquelle les échanges accroissent globalement la productivité et le bien-être. D'après une étude portant sur les échanges commerciaux entre 63 pays, une augmentation des échanges équivalant à un point de PIB se traduirait par un accroissement du revenu par habitant de 0.5 à 2% (Frankel et Romer, 1999). Dans une étude portant sur des données de panel relatives à 21 pays de l'OCDE, Bassanini et Scarpetta (2001) constatent qu'une augmentation de l'ouverture commerciale de 10 points de pourcentage – soit à peu près l'augmentation observée dans les pays examinés entre 1988 et 1998 – a abouti à un accroissement de 4 % de la production par personne d'âge actif. Un certain nombre d'études révèlent que les économies relativement ouvertes connaissent généralement une expansion plus rapide que les autres, et bénéficient d'un niveau de revenu plus élevé, quelle que soit la période considérée (Dollar, 1992 ; Sachs et Warner, 1995 ; Harrison, 1996 ; Edwards, 1998 ; Frankel et Romer, 1999). En effet, la contribution des échanges internationaux à la croissance économique peut être importante. Dans les années 90, les pays les plus ouverts aux échanges et aux investissements internationaux ont enregistré des taux de croissance annuels moyens deux fois plus élevés que ceux des pays moins ouverts[6].

B. Certains travailleurs sont lésés, d'autres sont avantagés

La théorie des échanges démontre que la libéralisation des échanges peut réduire le bien-être de certaines personnes, alors même qu'elle améliore la productivité et le revenu au plan global. En particulier, les salaires réels de certains groupes de travailleurs peuvent diminuer après un abaissement des barrières commerciales, notamment parmi les travailleurs dont les qualifications sont spécifiques à des branches soumises à la concurrence des importations (modèle Ricardo-Viner) ou parmi les travailleurs peu qualifiés, dans les pays où les travailleurs très qualifiés sont relativement nombreux (propriété Stolper-Samuelson du modèle Hecksher-Ohlin). Étant donné que le libre-échange conduit à l'optimum de Pareto dans des hypothèses normales, les travailleurs qui bénéficient de la libéralisation des échanges devraient pouvoir indemniser ceux qui sont lésés, tout en conservant un avantage net. Cependant, dans la pratique, il n'existe pratiquement jamais de système global d'indemnisation, et les politiques destinées à promouvoir l'intégration

internationale ont plus ou moins inévitablement pour effet de favoriser certains travailleurs et d'en léser d'autres. Il est donc possible que les échanges commerciaux aient des effets redistributifs qui vont à l'encontre des principes d'équité ou engendrent une opposition politique à la libéralisation des échanges, même s'ils se traduisent par une augmentation du revenu global.

De nombreuses recherches visent à déterminer si l'évolution des échanges commerciaux – notamment le développement du commerce avec les économies émergentes à bas salaires – a contribué de façon notable à l'accroissement tendanciel des inégalités qui caractérise depuis quelque temps le marché du travail dans la plupart des pays de l'OCDE (Feenstra et Hanson, 2003; OCDE, 1997; Torres, 1997)[7]. Une telle relation est théoriquement possible. L'une des principales causes immédiates du creusement des inégalités a été la dégradation de la situation des travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, l'expansion des échanges entre les pays de l'OCDE et les économies émergentes, dans les cas où ces dernières disposent d'un avantage comparatif dans la production de biens utilisant de façon intensive des travailleurs peu qualifiés, pourrait réduire les salaires et/ou le taux d'emploi des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction dans la zone OCDE. Cependant, la plupart des chercheurs concluent que les échanges n'ont contribué que de façon relativement modérée à la dégradation de la situation des travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail et considèrent que le changement technologique, qui privilégie certaines qualifications, a joué un rôle plus important[8]. Néanmoins, il est très difficile de faire la part des effets de ces différents facteurs (parmi d'autres).

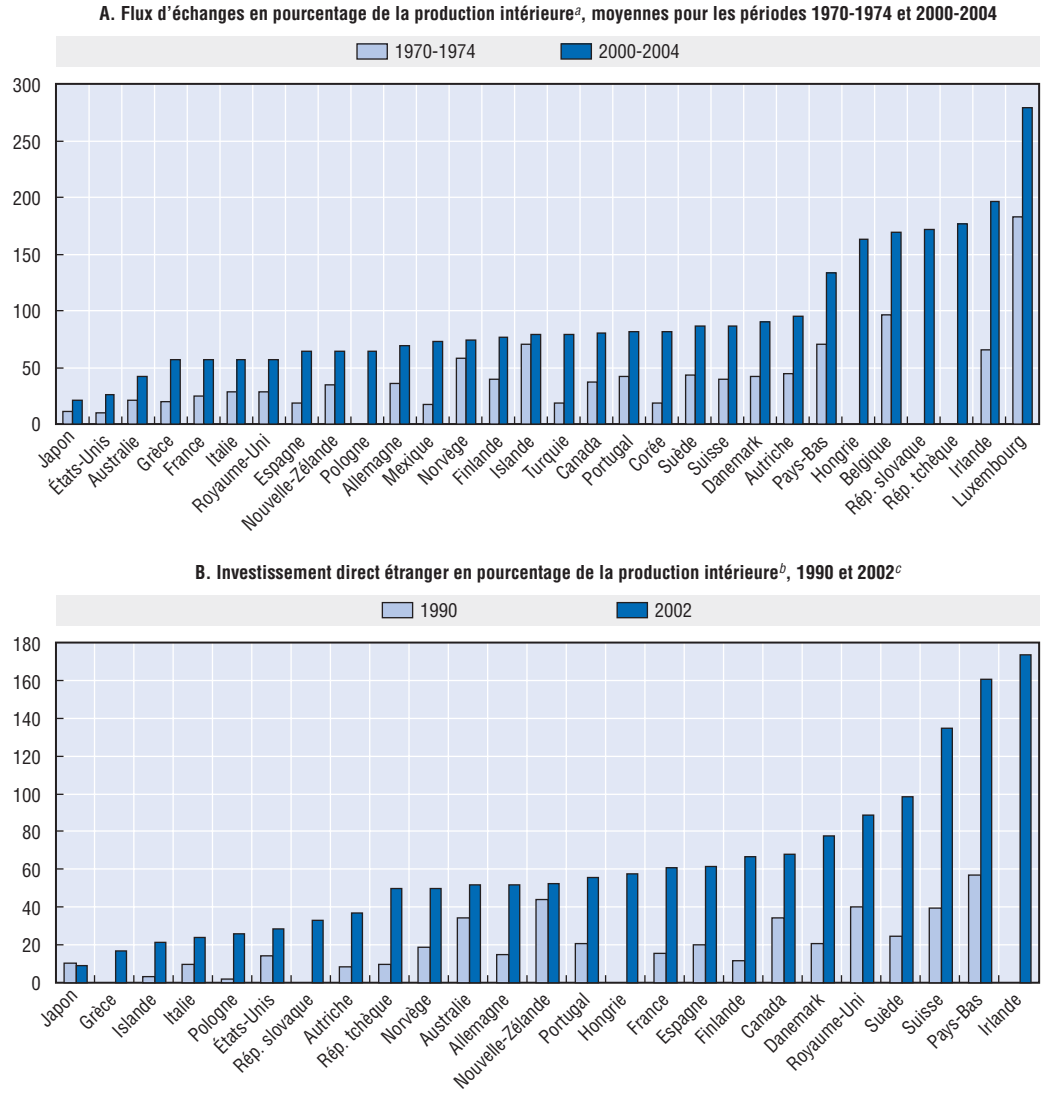
La théorie classique des échanges repose sur l'hypothèse du plein-emploi de la main-d'œuvre et du capital. L'introduction du chômage dans les modèles d'échanges classiques peut avoir une influence importante sur l'évaluation des effets de la libéralisation des échanges, mais cette influence varie selon la manière dont le chômage (ou d'autres distorsions des marchés de facteurs) est pris en compte dans le modèle, et elle est difficile à décrire de façon synthétique. Concrètement, les études empiriques donnent à penser que l'ouverture commerciale n'est généralement pas un déterminant important du chômage global dans les pays développés (voir la sous-section C ci-après)[9]. Cependant, d'après Rodrik (1998), une intégration économique internationale plus poussée serait source d'insécurité économique accrue. Selon une étude portant sur 104 pays, ceux d'entre eux qui sont le plus ouverts aux échanges extérieurs se sont caractérisés par une plus grande instabilité des revenus et de la consommation au cours des trois dernières décennies. Cela dit, le lien entre degré d'ouverture commerciale et insécurité semble particulièrement net lorsque la libéralisation des échanges aboutit à une spécialisation poussée de la production, phénomène qui est sans doute plus courant dans les petits pays en développement que dans les pays de l'OCDE. Néanmoins, l'intégration de plus en plus poussée des pays de l'OCDE dans l'économie internationale a peut-être été une source de « turbulences » croissantes sur les marchés du travail.

C. Les pays à hauts salaires peuvent-ils rester compétitifs dans une économie « globale » ?

Un simple examen des évolutions récentes des flux d'échanges internationaux et de l'emploi montre que les craintes d'un désavantage compétitif des travailleurs à haut salaire dans une économie mondiale de plus en plus ouverte sont apparemment plausibles, mais aussi que les conséquences du commerce international sont peut-être en fait beaucoup moins graves – comme le donnent à penser les études théoriques et le consensus qui se dégage des recherches empiriques évoquées plus haut. On constate tout

d'abord que les économies de l'OCDE sont nettement plus ouvertes aux échanges commerciaux depuis 1970, et que le poids des flux d'échanges par rapport au PIB (« ouverture commerciale ») a plus que doublé dans de nombreux pays (graphique 1.1, partie A). Les chiffres relatifs au volume des investissements directs étrangers (IDE) par rapport au PIB indiquent eux aussi un fort accroissement tendanciel de l'intégration économique internationale, même si on ne peut établir des mesures internationalement

Graphique 1.1. **La tendance générale de la zone OCDE vers une plus grande intégration économique internationale coexiste avec des différences marquées selon les pays du poids des échanges et des IDE par rapport au PIB**



a) Somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB.
b) Somme des encours d'entrées et de sorties des investissements directs étrangers (IDE) en pourcentage du PIB.
c) Les chiffres pour la République tchèque et la Nouvelle-Zélande se réfèrent aux années 1993 et 2002, pour le Danemark aux années 1991 et 2002, pour la Norvège aux années 1990 et 2001, pour la Pologne aux années 1992 et 2002, pour le Portugal aux années 1995 et 2002 et pour l'Espagne aux années 1992 et 2001.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, bases de données des comptes nationaux et des statistiques de l'investissement direct étranger.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/472130642470*

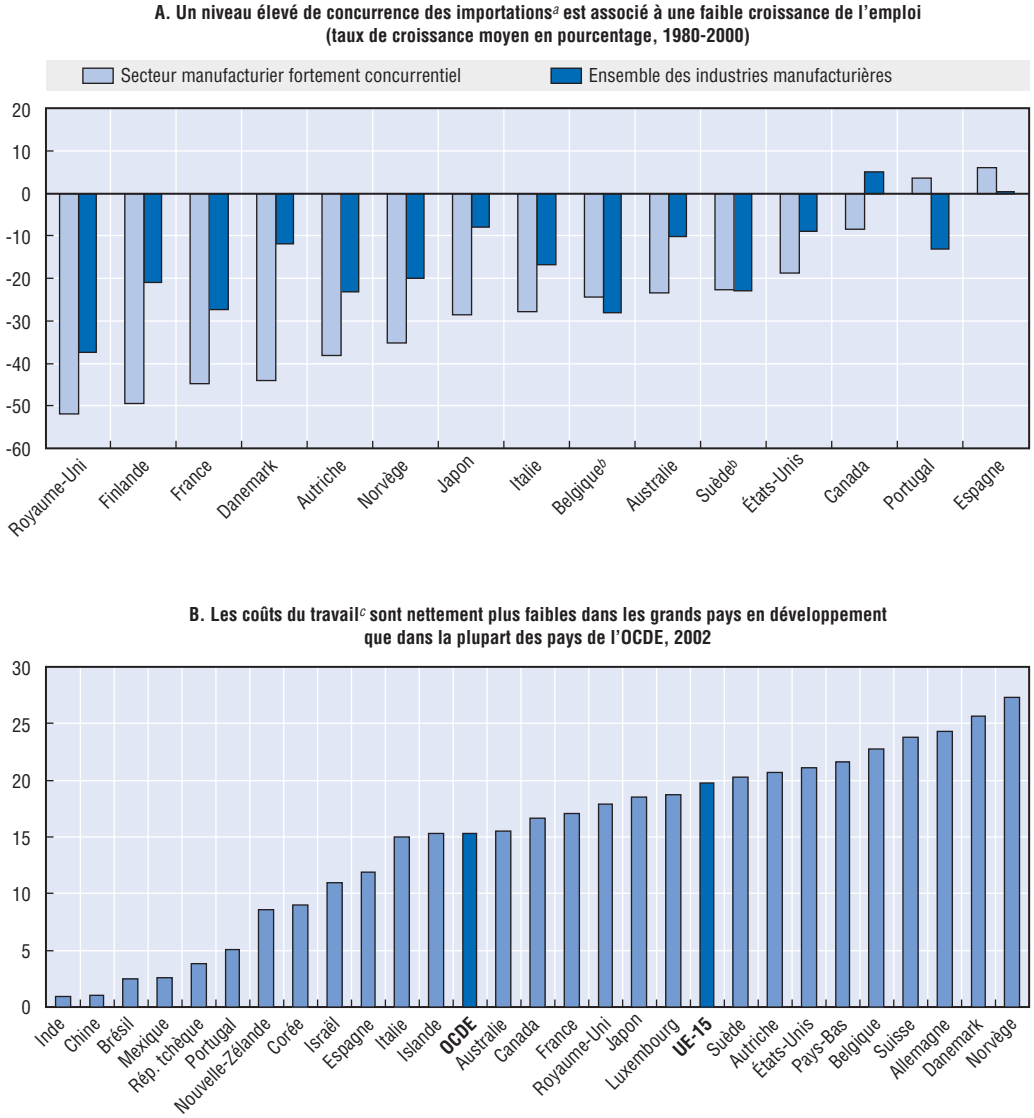
PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

comparables de « l'ouverture aux IDE » que pour une période courte et un petit nombre de pays (graphique 1.1, partie B). Bien que l'augmentation tendancielle de l'ouverture aux échanges et aux investissements directs étrangers ait été universelle, on observe encore d'importantes différences d'un pays à l'autre en ce qui concerne le niveau et le taux de croissance de ces deux indicateurs synthétiques de l'ouverture. Certaines différences dans le poids économique relatif des échanges et de l'IDE selon les pays reflètent des facteurs géographiques (les flux d'échanges sont généralement plus importants par rapport au PIB dans les petits pays ou dans les pays qui sont proches de leurs principaux partenaires commerciaux), mais elles tiennent aussi dans une large mesure à des différences d'orientation des politiques commerciales, qui se traduisent par des barrières réglementaires aux échanges et aux investissements étrangers (Golub, 2003 ; Nicoletti *et al*., 2003).

Si l'ouverture commerciale représente une menace systématique pour les travailleurs de l'OCDE, on s'attend à constater une corrélation systématique entre une ouverture plus large ou plus rapide aux échanges et une baisse des performances du marché du travail. Si l'on compare les taux de croissance de l'emploi entre 1970 et 2000 dans les industries manufacturières à un niveau moyen de désagrégation avec les données sur les flux d'échanges, on constate que dans 11 des 15 pays examinés, l'emploi a baissé plus rapidement dans les branches où la concurrence des importations s'est le plus intensifiée (graphique 1.2, partie A), le recul moyen de l'emploi dans les quinze pays concernés atteignant 27 %, contre 16 % pour l'ensemble des industries manufacturières[10]. Cette corrélation donne à penser que l'augmentation de la concurrence des importations a peut-être contribué de façon significative au recul de l'emploi dans certains secteurs manufacturiers de la zone OCDE[11]. Cela dit, l'impact résultant sur le marché du travail dans son ensemble est atténué du fait qu'en 2000, dans les 15 pays considérés, les secteurs à forte concurrence internationale représentaient moins de 4 % de l'emploi total alors que l'ensemble de l'industrie manufacturière en représentait 22 % (moyennes non pondérées).

Une comparaison internationale des coûts salariaux moyens en 2002 confirme l'existence d'écarts de salaires très importants parmi les ouvriers des industries manufacturières : ils sont beaucoup plus bas en Inde, en Chine et au Brésil – pays en développement très peuplés et de plus en plus présents sur les marchés mondiaux – que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.2, partie B). On observe également d'importants écarts de salaires à l'intérieur de la zone OCDE (par exemple entre les pays d'Europe centrale et orientale et les pays d'Europe occidentale, et entre le Mexique et les États-Unis)[12]. On a pu dire que des différentiels de salaires aussi importants incitent fortement les dirigeants d'entreprise à délocaliser les emplois de production – d'autant plus que les nouvelles technologies facilitent la fragmentation de la production et l'externalisation, et que l'intégration internationale croissante des marchés des capitaux rend les investisseurs plus sensibles aux différentiels de coûts internationaux – et que le climat des relations professionnelles est dégradé par les menaces récurrentes de délocalisation formulées par les employeurs si les syndicats n'acceptent pas de faire des concessions sur les salaires et les conditions de travail (Bronfenbrenner, 2000; Kohler et Chaves, 2003). Cependant, ces comparaisons de salaires ne tiennent pas compte des différences internationales de productivité de la main-d'œuvre, et il faut les ajuster en conséquence pour mesurer jusqu'à quel point le maintien de la viabilité compétitive de la production manufacturière dans les pays à hauts salaires est menacée par des coûts unitaires de main-d'œuvre excessifs.

Graphique 1.2. **La concurrence internationale peut contribuer à restreindre l'emploi et les salaires dans certaines branches**



a) Les branches où la concurrence internationale est forte sont les industries manufacturières où le ratio de pénétration internationale net a le plus augmenté dans la période 1980-2000 (pour plus de précisions, voir OCDE, 2005b, Annexe 1.A1.1).

b) Les données couvrent la période 1980 à 1999.

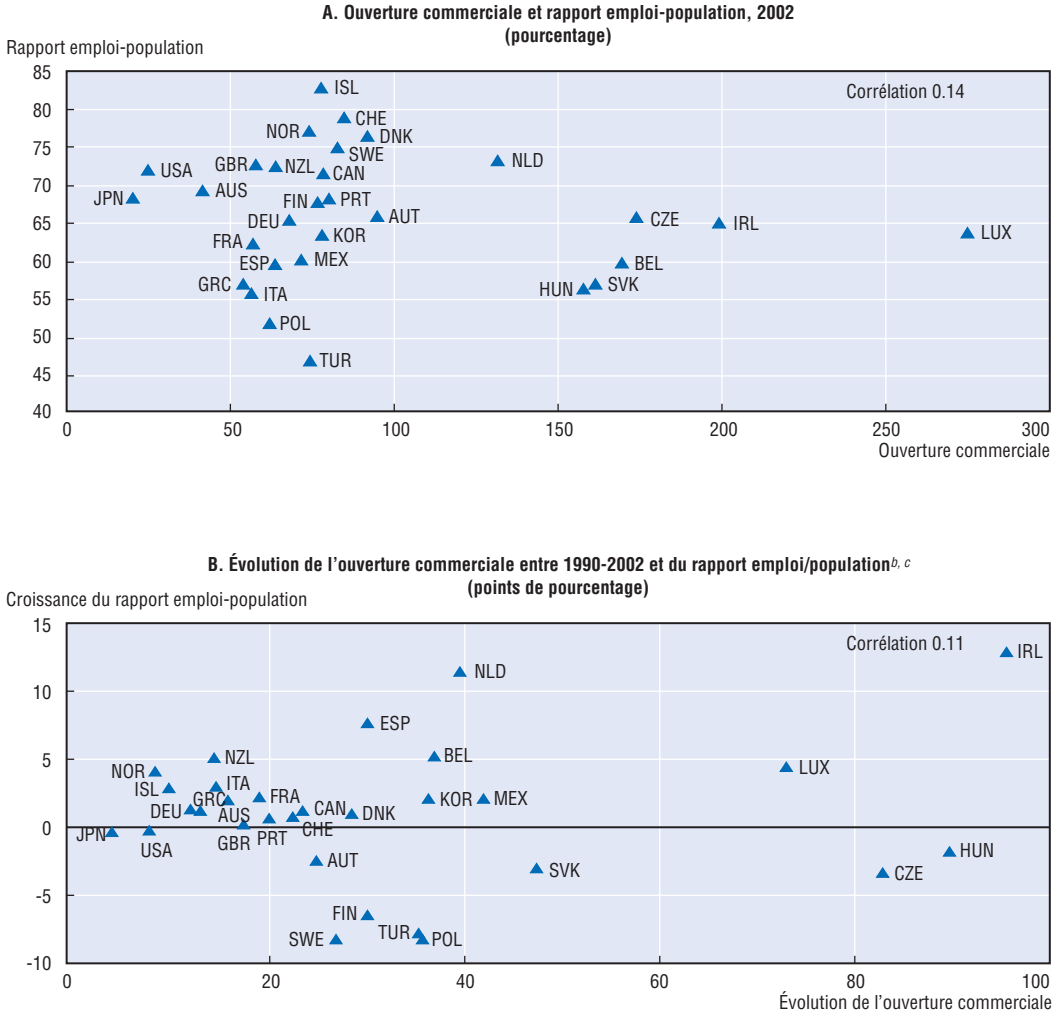
c) Indemnité horaire moyenne en dollars EU pour les ouvriers du secteur manufacturier en 2002. Les pays sont classés par ordre croissant d'indemnité horaire aux taux de change du marché.

Source : Base de données STAN de l'OCDE et US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Foreign Labor Statistics, novembre 2004 (*ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/ForeignLabor/ichccsuppt02.txt*), sauf pour les données concernant les salaires en Inde, qui sont des estimations basées sur les données 2001 et 2003 de l'Oxford Economic Forecasting (*www.oef.com*).

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/084588843842*

Compte tenu de ces statistiques, il semblerait naturel de conclure que les travailleurs des pays à hauts salaires ne peuvent pas soutenir la concurrence des travailleurs des pays à bas salaires. Cependant, l'évolution globale de l'emploi ne semble pas avoir été plus défavorable dans les pays de l'OCDE qui sont les plus ouverts aux échanges ou dont le degré

Graphique 1.3. **Les performances au niveau de l'emploi et du chômage ne sont pas systématiquement associées à l'ouverture aux échanges**[a]



Note : Les coefficients de corrélation de ce graphique ne sont pas statistiquement significatifs.

a) Ouverture commerciale définie comme la somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB.

b) Les données relatives à l'augmentation de l'ouverture pour la République slovaque et la République tchèque couvrent la période 1993-2002. Pour la Hongrie, cette période couvrait 1991-2002.

c) La période utilisée pour calculer l'augmentation du rapport emploi-population part des années suivantes : Autriche 1994, Hongrie 1992, Islande 1991, Mexique 1991, Pologne 1992, République slovaque 1994, République tchèque 1993, et Suisse 1991.

Source : Bases de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* et des statistiques du marché du travail.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/175364164563*

d'ouverture commerciale s'est accru le plus rapidement (graphique 1.3). Les taux d'emploi varient considérablement à l'intérieur de la zone OCDE, mais leurs écarts ne sont pas systématiquement liés aux importantes différences de degré d'ouverture commerciale observées suivant les pays (en termes de niveaux et de différences premières). De même, on n'observe pas d'association bivariée systématique entre les différences de degré d'ouverture commerciale suivant les pays et les taux de chômage ou les salaires réels (analyse non présentée ici). Ces conclusions confirment tout à fait l'hypothèse fondamentale qui découle de la théorie des échanges évoquée plus haut, de même que l'observation empirique selon laquelle les niveaux de salaires moyens plus élevés des pays de l'OCDE vont de pair avec une

Encadré 1.1. **L'externalisation à l'étranger est-elle différente ?**

L'intensification récente de l'externalisation à l'étranger de services intermédiaires aux entreprises retient beaucoup l'attention dans les pays de l'OCDE, en particulier du fait que l'on considère généralement qu'elle implique que de nombreux emplois de services très qualifiés – généralement occupés par des personnes ayant fait des études postsecondaires qui se considéraient jusqu'ici comme à l'abri de la concurrence des travailleurs des pays à bas salaires – risquent aujourd'hui de disparaître au profit d'activités délocalisées. Il n'y a pas de statistiques officielles sur les délocalisations des activités de services, mais divers types de données ont été utilisées par les analystes pour en estimer l'ampleur et la composition[1]. D'après des données du FMI concernant les échanges de services, l'externalisation à l'étranger des services aux entreprises reste très limitée et de nombreux pays de l'OCDE (y compris, notamment, les États-Unis) ont dégagé des excédents commerciaux dans le domaine des services aux entreprises le plus souvent délocalisés, créant en fait en interne davantage d'emplois de services qu'ils n'en délocalisent (Amiti et Wei, 2005a, b). Utilisant d'autres données relatives aux États-Unis, McCarthy (2002) a estimé qu'un peu plus de 100 000 emplois de services ont été délocalisés en 2000, tandis que Goldman Sachs considère qu'environ un demi-million de licenciements intervenus entre 2001 et 2003 peuvent être imputés à des délocalisations (d'après les médias).

Il est encore plus difficile de prévoir l'évolution future des délocalisations de services que d'en mesurer l'ampleur actuelle. D'après une analyse de l'OCDE utilisant des données sur l'emploi par branche d'activité, de 15 à 20 % de l'emploi total correspondent, au Canada, dans l'UE-15 et aux États-Unis, à des activités de services qui pourraient éventuellement être délocalisées (van Welsum et Vickery, 2005), tandis que le BIT (2001), utilisant des critères un peu plus rigoureux, a estimé que de 1 à 5 % des emplois de services pourraient être « captés » par des pays à bas salaires. Cependant, il ne serait pas raisonnable de penser que tous ces emplois, ou même la plupart d'entre eux, seront effectivement externalisés, comme l'illustre la persistance d'emplois manufacturiers dans les pays de l'OCDE après des décennies de concurrence commerciale intense dans le domaine industriel. Parmi les divers auteurs qui ont tenté de prévoir l'évolution de l'externalisation des services au cours des années à venir, McCarthy (2004) estime que 3.4 millions d'emplois de services au total, aux États-Unis, seraient délocalisés d'ici à 2015, tandis que Parker (2004) estime que pour 16 pays européens, 1.2 million d'emplois dans les services et les technologies de l'information seront délocalisés au cours de la même période[2]. Ces prévisions confirment que la délocalisation des services est une évolution économique importante qui va probablement s'intensifier, mais les pertes d'emplois estimées ne sont guère importantes au regard de la rotation des emplois. Par exemple, l'estimation fréquemment citée de McCarthy en ce qui concerne les États-Unis implique un rythme de perte d'environ 55 000 emplois par trimestre en moyenne, soit un chiffre largement inférieur aux 7.7 millions d'emplois détruits en moyenne chaque trimestre entre 1992 et 2003 (Spletzer *et al.*, 2004).

Les recherches concernant les effets sur le marché du travail des délocalisations d'emplois de services en sont encore à leurs débuts, mais on dispose de beaucoup plus d'informations sur les effets des délocalisations d'emplois industriels (Amiti et Wei, 2005a)[3]. Les recherches concernant l'impact des délocalisations sur la productivité, l'emploi et les salaires dans le secteur manufacturier – qui impliquent principalement des importations de biens intermédiaires, et non de services – aboutissent à des résultats analogues à ceux des études qui portent sur les effets des échanges internationaux de produits finals : les délocalisations améliorent la productivité[4] et accroissent la demande de

Encadré 1.1. **L'externalisation à l'étranger est-elle différente ?** *(suite)*

qualifications et, par conséquent, réduisent les salaires relatifs et/ou l'emploi des travailleurs peu qualifiés. Feenstra et Hanson (2003) attribuent aux délocalisations une augmentation de 15 % du salaire relatif des travailleurs américains occupant des emplois non manuels (travailleurs « qualifiés »), tandis que Hijzen (2003), procédant à une analyse identique sur le secteur manufacturier du Royaume-Uni, observe que les délocalisations expliqueraient 12 % de l'augmentation des disparités de salaires dans ce pays au cours des années 90. Utilisant des données tirées de tableaux d'échanges interindustriels, Hijzen *et al*. (2004) estiment que les délocalisations ont également eu un impact positif important sur la demande de qualifications au Royaume-Uni entre 1982 et 1996. Geishecker et Görg (2004), employant une méthode similaire qui combine des données tirées de tableaux d'échanges interindustriels avec des données de panel concernant les ménages allemands, constatent que les travailleurs peu qualifiés ont vu leurs salaires réels baisser de 1.8 % au cours des années 90 sous l'effet des délocalisations, tandis que les salaires des travailleurs qualifiés ont progressé de 3.3 %.

En définitive, les données disponibles donnent à penser que la délocalisation de biens intermédiaires a des effets comparables, sur le plan qualitatif, à ceux des échanges de biens et services finals, mais qu'elle a sans doute eu un impact particulièrement prononcé sur la demande de qualifications et que les ajustements structurels qu'elle implique ont lieu à l'intérieur des branches plutôt qu'entre branches. D'après Bhagwati *et al.* (2004), les délocalisations de services devraient avoir des effets qualitatifs du même ordre.

1. Pour les besoins du présent chapitre, on entend par délocalisation l'approvisionnement de services (ou de biens de production) auprès d'un fournisseur étranger, qui peut être une filiale ou une entreprise indépendante. Le terme couramment utilisé d'« externalisation » couvre de façon impropre des achats sur le territoire national et exclut l'achat de biens intermédiaires à des filiales étrangères (Bhagwati *et al*., 2004 ; OCDE, 2004b).
2. Deloitte Research (2004) a réalisé des prévisions comparables pour les États-Unis et l'Europe occidentale (informations parues dans les médias). Selon les prévisions du cabinet Katalyse en France, 202 000 emplois de services sont menacés dans la période 2006-2010. 80 % de ces pertes s'expliquent par la localisation dans d'autres pays d'activités nouvelles plutôt que par des délocalisations *stricto sensu* (informations parues dans les médias).
3. D'après une étude portant sur 10 pays de l'OCDE, la délocalisation d'activités de production a progressé de 30 % entre 1970 et 1990 (Hummels *et al.*, 1999), les composants délocalisés dans la chaîne verticale de production représentant à peu près 21 % des exportations de ces pays.
4. Par exemple, Görg, Hanley et Strobl (2004), examinant des données microéconomiques relatives à l'Irlande, constatent que pour les entreprises exportatrices ayant délocalisé des biens et services intermédiaires, une augmentation de 1 point de l'intensité des délocalisations entraîne une augmentation de 1.2 % de la productivité au niveau de l'entreprise. Des résultats positifs comparables sont obtenus en ce qui concerne l'Allemagne (Görzig et Stephan, 2002 ; Görg et Hanley, 2003, 2004).

plus grande productivité[13]. L'intégration rapide d'un certain nombre d'économies à bas salaires dans le système des échanges mondiaux, en modifiant la division internationale du travail, entraîne dans la plupart des pays de l'OCDE des pertes d'emplois dans certaines industries, mais les possibilités d'emplois dans d'autres secteurs se sont en général suffisamment améliorées pour éviter une dégradation de l'emploi global[14].

Pour résumer, un examen rapide des évolutions récentes fait peser de sérieux doutes sur l'hypothèse selon laquelle les échanges commerciaux avec les pays à bas salaires auraient empêché les pays de l'OCDE de réaliser des niveaux d'emploi élevés et une augmentation des niveaux de vie. Il est toutefois difficile de dire s'il continuera d'en être ainsi à l'avenir. En effet, l'aggravation des craintes face aux conséquences économiques de la mondialisation tient en partie au sentiment que la concurrence des pays à bas salaires a commencé à prendre de

nouvelles formes qualitatives qui vont se révéler plus dangereuses pour les travailleurs des pays développés que cela n'a été le cas jusqu'ici. L'encadré 1.1 examine dans quelle mesure la délocalisation des services aux entreprises risque de provoquer une telle rupture par rapport au passé. Là aussi, les données dont on dispose sont globalement rassurantes.

2. Coûts d'ajustement sur le marché du travail

A. Quelle réponse publique face aux coûts d'ajustement ?

Pour que les pays puissent tirer avantage de la libéralisation des échanges et des investissements, il faut que la main-d'œuvre et les autres facteurs de production se déplacent des secteurs de l'économie dans lesquels ils sont relativement moins efficients que chez les partenaires commerciaux pour s'orienter vers des activités dans lesquelles l'économie dispose d'un avantage comparatif. Cependant, la mobilité de la main-d'œuvre entre les emplois et les secteurs peut être entravée par de nombreux facteurs, comme l'hétérogénéité des qualifications, l'asymétrie de l'information, les inadéquations géographiques et le manque de compétences de recherche d'emploi. De ce fait, l'ajustement structurel face à la libéralisation des échanges peut se traduire par des coûts importants, en particulier pour les travailleurs qui perdent leur emploi dans des secteurs soumis à la concurrence des importations[15], qui peuvent connaître de longues périodes de chômage ou être forcés d'accepter un nouvel emploi moins bien rémunéré que leur emploi antérieur[16].

Plusieurs raisons incitent à penser que les coûts d'ajustement du marché du travail liés aux suppressions d'emploi imputables aux échanges méritent peut-être une intervention des pouvoirs publics[17], pour des raisons à la fois d'efficience, d'équité et d'économie politique :

- *Efficience* – Les longues périodes de chômage suivant les pertes d'emplois et les baisses de revenus parfois importantes et persistantes en cas de réemploi (Kuhn, 2002; Jacobson, *et al.*, 1993a,b) conduisent à penser que le marché du travail n'opère pas un appariement adéquat des travailleurs en question avec des employeurs qui pourraient utiliser de manière productive et efficiente leurs qualifications. Cette défaillance du marché peut tenir à des imperfections sur le plan de l'information (les travailleurs ne connaissant pas la nature des nouveaux emplois demandés, par exemple) et engendrer un sous-emploi de la capacité productive si les travailleurs réinsérés occupent des emplois qui ne correspondent pas à leur productivité potentielle[18]. Les mesures destinées à améliorer l'efficacité de la recherche d'emploi des travailleurs victimes de délocalisations, ou à faciliter leur réinsertion, peuvent aussi contribuer à une meilleure affectation des ressources. Enfin, la prise en charge par les pouvoirs publics d'une part importante des dépenses engendrées par les licenciements (indemnisation du chômage et aide à la recherche d'un emploi, par exemple) peut inciter les employeurs à procéder à des licenciements excessifs si d'autres mesures ne les obligent pas à internaliser ces coûts sociaux (Blanchard et Tirole, 2003).
- *Équité* – Il peut paraître injuste que la grande majorité de la population bénéficie des avantages procurés par le commerce international et que simultanément une minorité de travailleurs doive en subir de lourdes conséquences. On pourrait donc envisager d'accorder une certaine compensation aux victimes des délocalisations, par exemple sous la forme de revenus de transfert ou d'une aide à une réinsertion rapide dans un nouvel emploi assorti d'une rémunération comparable à celle de l'emploi perdu – ce qui permettrait de concilier les objectifs d'équité et d'efficience.

- *Économie politique* – En ne venant pas en aide aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables à la concurrence internationale, on risque de saper le soutien du public à un système commercial ouvert. Par exemple, 60 années d'enquêtes d'opinion réalisées aux États-Unis révèlent que la crainte des pertes d'emplois explique pourquoi l'opinion publique n'est guère favorable à une poursuite de la libéralisation des échanges, mais qu'elle y est nettement plus favorable si cette libéralisation s'accompagne d'une aide accrue à la reconversion des travailleurs victimes de délocalisations (Scheve et Slaughter, 2001).

Pour déterminer si ces diverses raisons justifient une intervention des pouvoirs publics – et, dans l'affirmative, quels types d'intervention – il est indispensable de bien apprécier l'ampleur, la nature et la distribution des coûts d'ajustement liés aux suppressions d'emplois imputables à la concurrence internationale. Or, il est très difficile de mesurer l'incidence et les coûts de ces suppressions d'emplois. Néanmoins, ces questions font aujourd'hui l'objet de recherches actives. Les deux sous-sections qui suivent font le point de ces recherches et présentent quelques nouveaux résultats empiriques. Mais, avant d'examiner ces informations, il est utile de préciser certaines questions conceptuelles (encadré 1.2). À ce propos, il faut souligner l'importance de recueillir des données *directes* sur l'incidence des suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges et sur les coûts qui en résultent. En effet, les données indirectes utilisées dans de nombreuses études antérieures sous-estiment probablement beaucoup ces coûts d'ajustement et leur concentration sur une minorité de travailleurs qui rencontrent de graves difficultés à retrouver un emploi.

B. L'incidence des suppressions d'emplois dues aux échanges

Les victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges semblent être une minorité (mais difficile à mesurer) des travailleurs qui perdent leur emploi

Mesurer les suppressions d'emplois qui résultent de la libéralisation des échanges soulève de nombreuses difficultés. Surtout, les raisons qui conduisent à des fermetures d'entreprises et/ou à des licenciements plus limités sont souvent complexes. Les échanges peuvent avoir affaibli les marchés des produits (locaux), mais une productivité médiocre, une mauvaise gestion et d'autres facteurs pèsent souvent davantage sur la performance de l'entreprise. Ces diverses causes peuvent aussi s'interpénétrer, si bien qu'il est encore plus difficile de faire la part des changements structurels liés aux échanges et de ceux qui sont provoqués par l'évolution des technologies ou des préférences des consommateurs. Néanmoins, plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour identifier les travailleurs dont la suppression d'emploi est sans doute largement imputable aux échanges internationaux. Cela permet de mieux cerner qualitativement l'incidence et les coûts de cette catégorie de suppressions d'emplois.

L'encadré 1.3 présente pour les États-Unis, sur la base de cinq sources statistiques, des estimations des suppressions d'emplois dues aux échanges et des flux bruts du marché du travail. La comparaison de ces estimations donne plusieurs indications utiles pour l'analyse des coûts d'ajustement et des réponses à y apporter. D'abord, l'incidence des suppressions d'emplois dues aux échanges ne peut être mesurée avec précision à l'aide des statistiques existantes; d'autre part, il risque d'être difficile au niveau des programmes du marché du travail de distinguer parmi les victimes de pertes d'emplois celles dont les licenciements sont essentiellement dus à la concurrence internationale. Néanmoins, on peut ébaucher une comparaison de certains ordres de grandeur : *i)* les pertes d'emploi

Encadré 1.2. **Estimation de l'incidence et des coûts des suppressions d'emplois imputables aux échanges**

Il est notoirement difficile d'estimer l'incidence des suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges et les coûts d'ajustement qu'elles engendrent, comme le montre un examen des estimations des coûts d'ajustement présenté dans l'étude de Magee, Bergsten et Krause (Magee *et al.*, 1972), l'une des premières à avoir été consacrée aux effets de la libéralisation des échanges sur le bien-être aux États-Unis. En l'absence d'informations directes sur l'incidence des suppressions d'emplois imputables aux échanges ou sur les coûts moyens supportés par les travailleurs licenciés de ce fait, Magee *et al.* ont utilisé des indicateurs supplétifs. Se fondant sur l'hypothèse que l'incidence des suppressions d'emplois était égale à leur estimation du recul net de l'emploi dans les branches soumises à la concurrence des importations à la suite de la libéralisation des échanges, ils ont estimé les coûts de chaque suppression d'emploi en multipliant la durée moyenne du chômage pour tous les travailleurs sans emploi (d'après les statistiques de la population active) par le taux de salaire moyen dans chaque branche d'activité censée procéder à des licenciements[1]. Cette approche peut soulever un certain nombre de problèmes :

- *Incidence* – Les réductions d'effectifs dans les branches soumises à la concurrence des importations ne sont pas un indicateur fiable des suppressions d'emplois imputables à la libéralisation des échanges, car ces variations *nettes* de l'emploi sont le résultat de flux *bruts* beaucoup plus importants[2]. Les réductions nettes d'emplois causées par le développement des importations (ou le recul des exportations) au niveau sectoriel sous-estiment presque certainement beaucoup l'accroissement correspondant des destructions brutes d'emplois. En d'autres termes, l'évolution des échanges suscite généralement un important redéploiement des travailleurs entre les entreprises au sein d'une branche d'activité, du fait de la grande hétérogénéité de l'impact des échanges sur la position concurrentielle de différentes entreprises au sein de branches manufacturières étroitement délimitées (Klein *et al.,* 2003). Cependant, toutes les destructions d'emploi dues aux échanges internationaux ne se traduiront pas par des licenciements, car certaines de ces réductions se feront sur la base de départs volontaires. En principe, cet effet pourrait être important, puisque les taux de rotation des travailleurs sont encore plus élevés que les taux de rotation des emplois, mais rien ne le garantit, la coïncidence entre les travailleurs victimes de suppressions d'emplois et ceux qui partent volontairement peut être assez faible[3]. Enfin, le fait d'utiliser les variations nettes de l'emploi pour estimer les destructions d'emplois imputables aux échanges suppose qu'une augmentation des échanges n'entraîne qu'une augmentation *temporaire* des licenciements, alors qu'il est possible qu'une ouverture accrue aux flux d'échanges et d'investissements internationaux entraîne une augmentation *permanente* du taux de redéploiement de la main-d'œuvre (et, par conséquent, de destructions d'emplois), puisque la position concurrentielle des entreprises devient plus sensible aux chocs internationaux (Rodrik, 1998).
- *Coûts* – Il est difficile de considérer que les pertes économiques supportées par les travailleurs qui perdent leur emploi du fait de la libéralisation des échanges sont égales au produit de la durée moyenne des périodes de chômage pour la *totalité* des chômeurs par un taux de salaire moyen. Une telle approche risquerait d'aboutir à une forte sous-estimation des coûts en termes de pertes d'emplois, car les travailleurs concernés connaissent généralement des périodes de chômage plus longues que les autres chômeurs et les pertes de revenu persistent souvent après le retour à l'emploi (la rémunération du nouvel emploi est souvent beaucoup plus faible que celle de l'emploi antérieur). Les nombreuses recherches consacrées aux suppressions d'emplois au sein du marché du travail des États-Unis confirment ces deux points (voir Kletzer, 1998, pour une analyse de ces recherches et Farber, 2003, pour des résultats plus récents). La situation semble similaire, sur le plan qualitatif, dans les autres pays de l'OCDE, bien que les données d'observation soient plus limitées et que les comparaisons internationales soient difficiles et incomplètes. Le tableau ci-après

Encadré 1.2. **Estimation de l'incidence et des coûts des suppressions d'emplois imputables aux échanges** *(suite)*

reproduit des estimations synthétiques des coûts d'ajustement consécutifs aux suppressions d'emplois dans neuf pays de l'OCDE, sur la base d'informations figurant dans Kuhn (2002). Même un an après avoir perdu leur emploi, une proportion importante de travailleurs se trouvent toujours sans emploi, mais la proportion semble beaucoup plus grande dans certains pays (Belgique et France) que dans d'autres (par exemple États-Unis, Japon, Royaume-Uni). Pour les travailleurs qui retrouvent un emploi, la nouvelle rémunération est en général légèrement inférieure en moyenne à la rémunération antérieure, mais la perte de salaire moyenne augmente sensiblement avec l'ancienneté dans l'emploi antérieur dans la plupart des pays. Bien que le tableau ne le mette pas en évidence, les travailleurs âgés semblent dans tous les cas subir des pertes de salaire plus importantes, et des études utilisant des données relatives aux États-Unis mettent aussi en évidence des pertes de salaire plus prononcées pour les travailleurs qui retrouvent un emploi dans une branche différente (Carrington, 1993; Neal, 1995; Kletzer, 2001). Autre observation importante du point de vue de l'action des pouvoirs publics, la durée du chômage et les pertes de revenu varient très fortement suivant les travailleurs, même si l'on neutralise l'influence des caractéristiques individuelles sur les coûts moyens (ancienneté dans l'emploi, âge, niveau d'instruction), une minorité importante de ceux-ci connaissant de longues périodes de chômage ou des pertes de revenu très prononcées, tandis que d'autres semblent très bien s'en sortir.

Estimations de l'incidence et des coûts des suppressions d'emplois dans certains pays de l'OCDE

		Incidence (annuelle)[a]	Probabilité d'être sans emploi au bout de		Variation des salaires dues aux suppressions d'emploi (pourcentage moyen)	
			6 mois	12 mois	Ensemble des travailleurs	Travailleurs ayant plus de 10 ans d'ancienneté dans l'emploi
A. Ensemble des licenciements						
Canada	1995	4.9	0.47 (hommes) 0.68 (femmes)	0.30 (hommes) 0.41 (femmes)	–1 (hommes) –2 (femmes)	–11 (hommes) –7 (femmes)
Japon	1995	3.5	0.23 (hommes) 0.25 (femmes)	0.14 (hommes) 0.11 (femmes)	–4 (hommes) 0 (femmes)	. .
Pays-Bas	1993-95	4.1	0.46[e]	0.28[e]	. .	. .
Royaume-Uni	1990-96	4.7	0.2	0.12[f]	–4	–6[h]
États-Unis	1993-95	4.9	0.33[g]	0.24[g]	0	–19
B. Licenciements collectifs uniquement[b]						
Belgique	1983	2.1	0.72 (hommes)[d]	..	–6[d]	–6[i]
Danemark	1988	1.6	0.37 (hommes)[d]	..	–1[d]	..
France[d]	1984-90	0.5 (hommes)	0.62 (hommes)[e]	0.45 (hommes)[e]	..	10
Allemagne[d]	1984-90	1.1 (hommes)	0.52 (hommes)[e]	0.40 (hommes)[e]	..	2

. . Données non disponibles.
a) Travailleurs licenciés une année donnée en pourcentage de l'emploi total.
b) Travailleurs perdant leur emploi du fait de la fermeture de leur entreprise (Belgique et France) ou de leur usine (Allemagne et Danemark).
c) Travailleurs âgés de 25 à 50 ans ayant une ancienneté minimum de quatre ans.
d) Travailleurs ayant une ancienneté minimum de trois ans.
e) Subordonné à un épisode positif de non-emploi.
f) Au bout de 10 mois.
g) Travailleurs ayant au moins un an d'ancienneté.
h) Travailleurs ayant au moins cinq ans d'ancienneté.
i) Travailleurs ayant au moins six ans d'ancienneté.

Source : Kuhn, P.J. (2002), *Losing Work Moving On*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Encadré 1.2. **Estimation de l'incidence et des coûts des suppressions d'emplois imputables aux échanges** *(suite)*

Les considérations qui précèdent incitent à penser que, pour estimer de façon fiable les coûts d'ajustement supportés par les travailleurs licenciés du fait de la libéralisation des échanges, il faut se fonder sur les meilleures estimations de l'incidence des suppressions d'emplois liées aux échanges et sur l'expérience effective des travailleurs concernés, y compris en ce qui concerne les pertes de salaire qui persistent après le retour à l'emploi.

1. Un certain nombre d'études ultérieures ont adopté la même approche pour estimer les coûts d'ajustement supportés par les travailleurs qui perdent leur emploi du fait de la concurrence, en l'affinant quelque peu. Par exemple, Baldwin *et al.* (1980) ont appliqué cette méthode dans une étude sur les avantages nets de la libéralisation des échanges aux États-Unis, mais en faisant varier selon les branches d'activité la durée escomptée du chômage parmi des travailleurs ayant perdu leur emploi du fait des échanges, de manière à tenir compte des différences de composition démographique des effectifs de travailleurs.
2. L'une des premières études consacrées à cette question, à savoir celle de Davis, Haltiwanger et Schuh (1996), a montré que l'emploi manufacturier aux États-Unis s'est contracté à un rythme annuel de 1.1 % entre 1973 et 1998, mais que cette contraction nette relativement peu importante a été due à la conjugaison d'un taux brut de créations d'emplois de 9.1 % et d'un taux brut de destructions d'emplois de 10.3 %. En d'autres termes, les flux bruts sont environ 10 fois supérieurs aux flux nets, ce qui témoigne d'une importante redistribution de l'emploi entre les entreprises à l'intérieur des branches examinées. Ce résultat qualitatif a été confirmé par de nombreuses études ultérieures, portant notamment sur les services et sur d'autres pays (Davis et Haltiwanger, 1999).
3. Davis et Haltiwanger (1999) passent en revue un certain nombre d'études empiriques qui indiquent que les taux de rotation des travailleurs sont plus élevés que ceux des emplois. Ils concluent néanmoins qu'une part non négligeable des destructions d'emplois aux États-Unis donne lieu à des licenciements et non à des départs volontaires. Cette proportion peut être particulièrement élevée pour les emplois menacés par les importations, qui tendent à être occupés par des ouvriers plus âgés et ayant une grande ancienneté, un niveau d'instruction relativement faible et des taux de rotation également faibles.

qu'on peut sans trop de risque d'erreur attribuer à la concurrence internationale représentent une faible proportion du total des suppressions d'emploi ; cependant, *ii)* il se peut que la concurrence internationale joue un rôle important dans une proportion beaucoup plus élevée des licenciements collectifs; qui plus est, *iii)* les suppressions d'emplois concernent chaque année une fraction significative des travailleurs – pour les États-Unis, 5 % est une estimation raisonnable; ou *iv)* cela représente un peu plus d'un tiers du total des destructions d'emplois ; ce qui donne à penser que *v)* le taux élevé de mobilité volontaire de la main-d'œuvre permet de réaliser près des deux tiers des réductions d'emploi par des départs volontaires. Ces ordres de grandeur sont affectés d'une grande incertitude et sont probablement différents pour d'autres pays de l'OCDE. Néanmoins, il paraît probable que les autres marchés du travail nationaux sont eux aussi caractérisés par la coexistence d'une mobilité volontaire substantielle et de taux significatifs de suppressions d'emplois liées aux échanges.

Le tableau 1.1 compare les taux annuels de suppressions d'emplois aux États-Unis cités par Kletzer (2001), et des estimations parallèles pour l'Europe et le Canada[19]. Le taux annuel moyen de suppressions d'emplois dans les 14 pays du Panel européen des ménages est de 2.8 %, légèrement supérieur au taux de 2.2 % estimé par Kletzer pour les États-Unis, cependant que l'estimation pour le Canada est nettement plus élevée, 6.7 %[20]. Les différences de taux de suppressions d'emplois selon les branches d'activité sont extrêmement intéressantes pour l'analyse du présent chapitre, car elles donnent une indication de l'importance du facteur concurrence internationale pour les destructions permanentes d'emplois. Dans les trois zones géographiques, les taux de suppressions d'emplois sont plus élevés dans l'industrie manufacturière que dans les services, et cette différence est particulièrement marquée aux États-Unis (4.6 % contre 1.7 %)[21]. Au Canada, le taux de

Encadré 1.3. **Le décompte des pertes d'emplois liées aux échanges aux États-Unis : enseignements à tirer de cinq sources de données**

Le graphique qui suit compare les mesures de l'incidence des pertes d'emplois liées aux échanges établies à partir de cinq sources de données différentes pour les États-Unis. Si l'on va de la définition la plus restrictive à l'indicateur le plus large des suppressions d'emplois dues aux échanges et de la rotation de la main-d'œuvre :

- Le programme *Trade Adjustment Assistance* (TAA – Aide à l'ajustement lié aux échanges) assure, pour les travailleurs dont il est prouvé que l'emploi a été supprimé du fait de la libéralisation des échanges, des revenus de remplacement et une aide à l'ajustement qui viennent s'ajouter aux allocations d'assurance chômage et aux services de réinsertion accessibles à l'ensemble des chômeurs (voir à la section 3.E une description plus détaillée du programme TAA). Sur la période 2000-2002, 39 000 travailleurs en moyenne ont accédé à ce programme chaque année, ce qui représente 0.03 % de l'emploi total hors agriculture. Cependant, il s'agit là d'une estimation basse des suppressions d'emplois dues aux échanges, étant donné que les critères d'admissibilité au TAA sont relativement étroits (par exemple, les travailleurs dont les emplois sont supprimés dans le secteur des services ne sont pas pris en compte) et que la procédure administrative d'accès au programme aboutit presque certainement à un faible taux de couverture parmi les bénéficiaires potentiels (Kletzer et Rosen, 2005).
- Le programme *Mass Layoffs Statistics* (MLS – Statistiques des licenciements collectifs) s'appuie sur les données administratives recueillies dans le cadre du système d'assurance chômage pour établir des statistiques des licenciements collectifs. Ces données sont particulièrement utiles pour analyser les suppressions d'emplois dues aux échanges car les dirigeants d'entreprises sont invités, après chaque licenciement collectif, à indiquer la raison économique qui a motivé les pertes d'emplois. Parmi les raisons qu'ils peuvent donner figurent les importations et la délocalisation d'activités. Sur la période 1997-2003, les chiffres du MLS indiquent qu'en moyenne 1.4 million de travailleurs ont perdu leur emploi dans le cadre de licenciements collectifs chaque année, ce qui correspond à un taux d'incidence annuel de 1.1 %. Cependant, les dirigeants d'entreprises ne citent les importations comme motif de suppression d'emplois que pour 1.5 % de l'ensemble des travailleurs touchés par les licenciements collectifs, et la délocalisation d'activités que pour 0.8 %. Au total, pour l'ensemble de ces deux raisons, 2.3 % des licenciements collectifs seraient donc dus chaque année aux échanges, ce qui ne représente que 0.02 % de l'emploi total. Ce chiffre est très voisin du taux d'incidence calculé à partir des données du programme TAA et sous-estime lui aussi très largement la réalité, et cela pour deux raisons : *i)* les statistiques MLS excluent de nombreux licenciements qui ne satisfont pas aux critères de seuil minimum concernant les effectifs des entreprises et le nombre d'emplois supprimés sur une période de cinq semaines[1]; et, *ii)* les deux motifs liés aux échanges que peuvent citer les dirigeants d'entreprises comme cause principale des licenciements font partie d'une longue liste qui en comportent d'autres, beaucoup plus fréquemment cités, et qui sont sans doute aussi liés à la concurrence internationale, tels que « difficultés financières » et « restructuration de l'entreprise »[2].
- La *Displaced Worker Survey* (DWS – Enquête sur les travailleurs victimes de suppressions d'emplois) est une enquête auprès des ménages qui recueille des données sur des échantillons représentatifs de travailleurs victimes de suppressions d'emplois depuis 1979; les chercheurs s'y réfèrent beaucoup, car elle contient des informations assez complètes sur les caractéristiques des travailleurs concernés et sur l'évolution de leur situation après la perte d'emploi, contrairement aux données administratives recueillies dans le cadre du programme MLS. D'après la DWS, 6.5 millions de travailleurs en moyenne ont été victimes de suppressions d'emplois chaque année entre 1997 et 2001, ce qui représente un taux d'incidence annuel de 5.1 %, près de cinq fois supérieur à l'estimation fondée sur les données MLS. Aucune des variables utilisées dans l'enquête DWS ne fournit d'information directe permettant de dire si ce sont les échanges internationaux qui ont provoqué les pertes d'emplois, et les chercheurs ont dû utiliser des indicateurs supplétifs pour déduire quelles sont les observations qui correspondent à des pertes d'emplois imputables aux échanges internationaux. En particulier, un certain nombre de chercheurs ont utilisé comme indicateur supplétif du

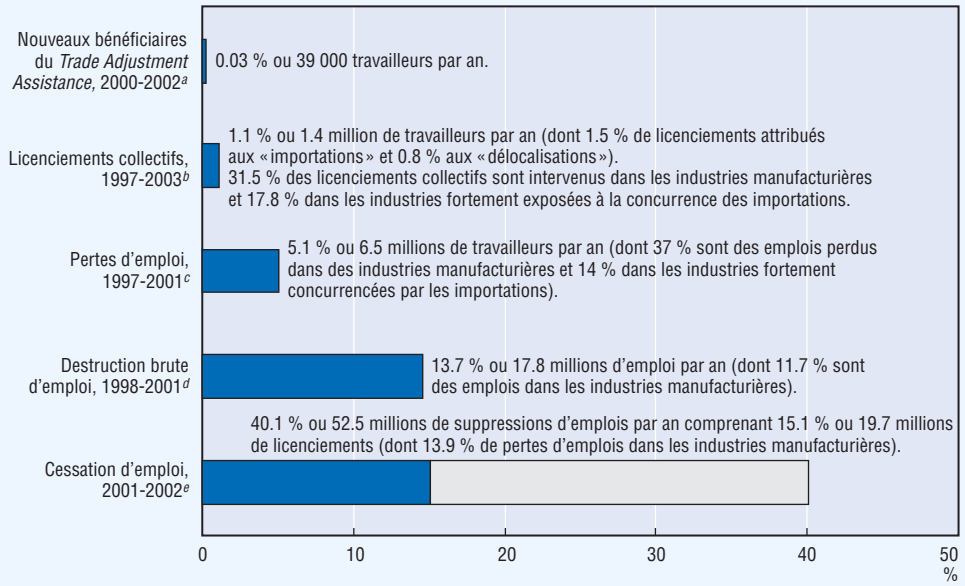
Encadré 1.3. **Le décompte des pertes d'emplois liées aux échanges aux États-Unis : enseignements à tirer de cinq sources de données** *(suite)*

rôle de la concurrence internationale la branche d'activité dans laquelle a lieu la perte d'emploi[3]. Kletzer (2001), analysant ces questions de façon plus détaillée, conclut que 14 % des suppressions d'emplois identifiées dans l'enquête DWS (soit 0.7 % de l'ensemble des travailleurs chaque année) sont intervenues dans des branches manufacturières soumises à une forte concurrence des importations[4].

- Les taux d'incidence des suppressions d'emplois imputables aux échanges (et totales) fournis par les données TAA, MLS et DWS peuvent être comparés au taux de rotation totale des emplois et des travailleurs pour déterminer l'ampleur des suppressions d'emplois dues aux échanges par rapport aux flux totaux observés sur le marché du travail. D'après les statistiques *Business Employment Dynamics* (BED – Dynamique de l'emploi des entreprises), 17.8 millions d'emplois en moyenne ont été détruits chaque année entre 1998 et 2001, ce qui correspond à un taux brut d'incidence annuel de 13.7 %[5]. Ce taux brut de pertes d'emplois est donc près du triple du taux calculé à partir des données DWS, ce dont on peut déduire que près des deux tiers des employeurs ont recours à l'attrition naturelle plutôt qu'aux

Le décompte des pertes d'emplois liées aux échanges : identifier des visages au milieu d'une foule (en mouvement) ?

Cinq mesures de taux de pertes d'emploi liées aux échanges aux États-Unis, en pourcentage de l'emploi annuel non agricole



a) Valeur moyenne pour 2000-2002 basée sur les données relatives à la participation au *Trade Adjustment Assistance Programme* d'après Kletzer et Rosen (2005).

b) Valeurs moyennes pour 1997-2003 calculées à partir des données figurant sur la page d'accueil des *Mass Layoffs Statistics* de l'US Bureau of Labor Statistics (*www.bls.gov/mls/home.htm*).

c) Moyenne des valeurs pour les périodes 1997-1999 et 1999-2001 dans Farber (2003), converties en taux annuel après correction des pertes d'emplois multiples et du biais de rappel dans Abbring *et al.* (2002). Les parts dans l'industrie manufacturière et dans les secteurs de cette industrie soumis à forte concurrence internationale sont tirées de Kletzer (2001).

d) Taux moyens annuels bruts de pertes d'emplois pour 1998-2001 tirées du tableau 2 de Pinkston et Spletzer (2004).

e) Taux moyens annuels de pertes d'emplois calculés comme la somme des 12 taux mensuels d'après la page d'accueil *Job Openings and Labor Turnover Survey* (JOLTS) de l'US Bureau of Labour Statistics (*www.bls.gov/jlt/home.htm*). La partie sombre correspond aux suppressions d'emplois à l'initiative des employeurs, majoritairement des licenciements économiques.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des sources mentionnées dans les notes *a* à *e*, et estimations de l'emploi tirées de la page d'accueil *Current Employment Statistics* de l'US Bureau of Labor Statistics (*www.bls.gov/ces/home.htm*).

Encadré 1.3. **Le décompte des pertes d'emplois liées aux échanges aux États-Unis : enseignements à tirer de cinq sources de données** *(suite)*

Licenciements pour réduire leurs effectifs[6]. Les taux de rotation de la main-d'œuvre calculés dans le cadre des *Job Openings and Labor Turnover Statistics* (JOLTS – Statistiques des offres d'emplois et de la rotation des emplois) sont encore plus élevés, avec 52.5 millions de départs chaque année, ce qui représente un taux d'incidence annuel de 40.1 %. Observation qui a peut-être encore plus d'intérêt pour les comparaisons avec les taux de suppressions d'emplois dues aux échanges, le taux d'incidence annuel des départs non volontaires observés dans le cadre de l'enquête JOLTS atteint 15.1 %[7].

1. Les *Mass Layoff Statistics* couvrent les entreprises d'au moins 50 salariés dont au moins 50 travailleurs ont demandé à bénéficier de l'assurance chômage sur une période de cinq semaines consécutives. En 2003, les entreprises employant 50 salariés ou plus représentaient environ 57 % de l'emploi total couvert par le programme MLS, ce qui veut dire que le seuil d'effectifs exclut plus d'un tiers de la population active (Brown, 2004). Sont également exclus les licenciements de moins de 50 salariés ou ceux qui s'étendent sur une période plus longue, mais le biais qui en résulte n'est pas déterminé.
2. En 2004, les questions posées dans le cadre de l'enquête MLS ont été modifiées de manière à permettre une meilleure identification des licenciements collectifs résultant de la délocalisation d'activités (Brown, 2004). Au cours des trois premiers trimestres de 2004, 8 % des licenciements collectifs (correspondant à 41 000 pertes d'emplois) ont été associés au transfert d'activités sur d'autres sites. Sur ces licenciements, 26 % ont été dus à des délocalisations, dont près des trois quarts correspondaient à des transferts d'activités vers des filiales situées à l'étranger, et non vers des entreprises indépendantes. Une grande majorité des licenciements liés aux délocalisations ont concerné des emplois manufacturiers transférés au Mexique et en Chine.
3. On aurait évidemment tort de penser que toutes les suppressions d'emplois qui interviennent dans des branches soumises à une forte concurrence internationale sont imputables à la libéralisation des échanges, et aucune à celles qui ont lieu dans les autres branches. Néanmoins, pour autant que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges soient suffisamment surreprésentés dans les branches d'activité soumises à une forte concurrence internationale, cette méthode devrait donner une indication des différences existant entre les travailleurs dont l'emploi est supprimé du fait des échanges et les autres travailleurs qui perdent leur emploi, en termes par exemple de répartition par âge ou de perte de salaire moyenne. Étant donné que cette méthode introduit à la fois un biais vers le haut et vers le bas dans le nombre de travailleurs victimes de la concurrence internationale, il est difficile de savoir si elle surestime ou si elle sous-estime le taux d'incidence réel.
4. Les licenciements dans le secteur manufacturier ont représenté 37 % du total des licenciements (soit 1.9 % de l'effectif total chaque année).
5. Les données BED sont en général notifiées trimestriellement (voir Spletzer *et al.*, 2004), et parfois « annualisées » par addition des quatre trimestres. Cela donne des estimations de la rotation des emplois sensiblement plus élevées que les taux annuels du graphique 1.4, qui ont été calculés par Pinkston et Spletzer (2004) sur la base des variations sur 12 mois de l'emploi par établissement.
6. Le taux annuel de suppressions d'emploi de 5.1 % d'après l'estimation DWS représente 37 % des 13.7 % de taux bruts de pertes d'emplois estimés à partir des données BED. Comme le secteur manufacturier représente une part importante des suppressions d'emplois, mais seulement une faible proportion de pertes brutes d'emplois, il s'ensuit que la proportion d'emplois supprimés se traduisant par des licenciements est plus élevée dans le secteur manufacturier que dans le reste de l'économie.
7. Deux raisons principales expliquent pourquoi le taux de départs non volontaires enregistré dans le cadre de l'enquête JOLTS est près de trois fois plus élevé que le taux de suppressions d'emplois calculé au moyen de l'enquête DWS : *i)* le taux de licenciements annuels estimé au moyen des données de l'enquête JOLTS est la somme de 12 taux *mensuels*, ce qui signifie que le même travailleur peut quitter plusieurs emplois au cours d'une même année et que nombre des licenciements enregistrés sont probablement temporaires (mais tous d'au moins sept jours); et *ii)* les données de l'enquête JOLTS regroupent les licenciements pour faute et les licenciements économiques (c'est-à-dire les suppressions d'emplois).

suppressions d'emplois dans les branches à forte concurrence internationale est plus élevé (8.3 %), que dans le reste du secteur manufacturier (5.9 %), les pertes d'avantage comparatif entraînant des taux élevés de pertes d'emplois[22]. En revanche, dans l'Union européenne ou aux États-Unis, il n'existe pas de relation constante entre l'intensité de la concurrence internationale et les taux de suppressions d'emplois dans le secteur manufacturier. Cela peut vouloir dire que les différences intersectorielles d'exposition à la concurrence internationale ont été particulièrement marquées dans l'industrie canadienne[23], mais cela indique probablement aussi une affectation plus précise des pertes d'emplois par branche dans la base de données canadienne qui sert à ces calculs (où l'identification de la branche d'emploi est faite par les employeurs et non par les travailleurs).

Tableau 1.1. **Les travailleurs du secteur manufacturier perdent leur emploi plus souvent que les travailleurs du secteur des services, mais la relation directe entre les échanges et les taux de pertes d'emplois n'est pas totalement claire**

Taux moyen annuel de suppressions d'emplois (en pourcentage de l'emploi total)

Industries	Canada[a] 1983-1999	14 pays européens[b] 1994-2001	États-Unis[c] 1979-1994
Industries manufacturières	6.5	3.7	4.6
Selon que le degré d'exposition à la concurrence internationale est :			
Fort	8.3	3.7	5.9
Moyen	5.9	4.5	6.2
Faible	5.9	3.5	4.3
Services et utilités[d]	4.5	3.2	1.7
Emploi total[e]	6.7	2.8	2.2

a) Taux moyens de licenciements permanents par an, les licenciements permanents étant définis comme ceux après lesquels le travailleur ne revient pas chez le même employeur la même année ou l'année suivante. Estimations basées sur la version 1 % du fichier longitudinal des travailleurs (FLT), calculées par Statistique Canada.

b) Estimations du Secrétariat basées sur les données du Panel européen des ménages pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

c) Estimations basées sur les données de la *Displaced Workers Survey* (DWS), calculées par Kletzer (2001).

d) Services pour l'Europe.

e) Les estimations pour les États-Unis excluent l'emploi dans le secteur primaire et le bâtiment.

Source : Statistique Canada, FLT pour le Canada ; Panel européen des ménages, vagues 1 à 8 (avril 2003) pour l'Europe ; et Kletzer, L.G. (2001), *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*, Institute for International Economics, Washington, DC, pour les États-Unis.

Les estimations économétriques des pertes d'emplois dues à la concurrence internationale conduisent à des conclusions analogues

L'association bivariée entre une forte concurrence des importations dans une branche d'activité et une forte incidence des suppressions d'emplois n'est qu'indicative d'un lien de cause à effet entre la concurrence internationale et les pertes d'emplois, car les licenciements peuvent être influencés par de nombreux facteurs autres que la perte d'avantages comparatifs. Les analyses multivariées conviennent mieux pour isoler l'impact de l'évolution des échanges internationaux sur l'incidence des suppressions d'emplois, encore que les rapports de cause à effet restent difficiles à préciser du fait de la possibilité d'un biais d'endogénéité[24]. Une autre difficulté (évoquée plus haut) est qu'il n'est généralement pas possible de différencier les pertes d'emplois selon qu'elles sont ou non dues aux échanges internationaux. C'est pourquoi la plupart des chercheurs analysent l'impact des échanges sur l'emploi sur la base de mesures des pertes d'emploi au niveau des branches. Toujours pour des raisons de disponibilité des données, une grande partie des études économétriques concernant l'impact des échanges sur les pertes d'emplois se sont concentrées sur les variations *nettes* de l'emploi et non sur des indicateurs, théoriquement préférables, tels que l'incidence des suppressions d'emplois ou les destructions *brutes* d'emplois[25].

L'OCDE (2005b) fait le point de douze études économétriques récentes qui ont utilisé des techniques de régression multivariées pour étudier l'association entre les taux de *croissance nette de l'emploi* dans certaines branches d'activité et l'intensité de la concurrence des échanges, une fois neutralisée l'influence des autres facteurs susceptibles d'influer sur

les niveaux d'emploi dans la branche considérée (voir la partie A du tableau 1.A2.1 de l'annexe). Ces études conduisent aux conclusions suivantes :

- La plupart des études mettent en évidence des facteurs qualitatifs qui confirment l'hypothèse du lien entre l'intensification de la concurrence des importations (ou la baisse de compétitivité des exportations) et le recul de l'emploi au niveau des industries manufacturières à divers degrés de désagrégation. Jusqu'ici, aucun effet comparable n'a été mis en évidence en ce qui concerne un éventuel impact négatif de la délocalisation des services aux entreprises sur l'emploi sectoriel, probablement du fait de la plus faible ampleur des flux d'échanges en cause et de la performance généralement meilleure de ce secteur en termes d'emplois[26].
- Les élasticités estimées tendent à être faibles et très variables selon les études, ce qui veut dire que les méthodes et les sources de données influent notablement sur les résultats des estimations. Cette variabilité indique peut-être que les stratégies utilisées pour identifier les effets sur l'emploi de l'évolution de la concurrence internationale ne sont pas très satisfaisantes, particulièrement dans le cas d'un biais d'endogénéité potentiellement fort. Certaines études font varier ces élasticités d'une branche à l'autre et constatent souvent que l'impact négatif de la concurrence internationale semble beaucoup plus prononcé dans certaines branches que dans d'autres (par exemple, Kletzer, 2002), peut-être en fonction de l'importance de la différenciation des produits (Helpman et Krugman, 1985).

Au cours de la période récente, un nombre croissant d'études économétriques de l'impact de la concurrence des échanges sur l'emploi ont pris les données relatives aux *taux de suppressions d'emplois* comme variables dépendantes et donnent donc des informations plus directement pertinentes pour évaluer les coûts d'ajustement dus aux échanges. L'OCDE (2005b) résume aussi les études récentes qui analysent la relation entre la concurrence internationale et les suppressions d'emplois (ou les pertes d'emplois brutes) en utilisant une analyse de régression pour éliminer les effets d'autres facteurs qui influent sur le taux de pertes d'emplois (voir la partie B du tableau 1.A2.1). Les conclusions suivantes s'en dégagent :

- La plupart de ces études mettent en évidence certains éléments qui tendent à valider l'hypothèse selon laquelle une concurrence accrue des importations (ou une baisse de la compétitivité des exportations) est associée à une augmentation temporaire du taux de pertes d'emplois. En revanche, il ne semble pas qu'un plus haut degré d'ouverture soit associé à des perturbations permanentes plus importantes du marché du travail, sous forme d'augmentation persistante de l'incidence des suppressions d'emplois (encore que cette possibilité n'ait pas été approfondie par les chercheurs).
- Les effets estimés tendent à être relativement limités et ne sont pas robustes à des modifications de la spécification du modèle ou des sources de données. Cependant, il s'agit là d'un domaine de recherche très nouveau et l'on peut espérer que des résultats plus robustes seront bientôt disponibles.

C. Caractéristiques et problèmes d'ajustement des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges

Les conséquences des suppressions d'emplois imputables aux échanges, du point de vue de l'action publique, dépendront de la nature et de l'ampleur des problèmes d'ajustement rencontrés par les travailleurs concernés, notamment de la durée du chômage et des pertes

de salaire en cas de retour à l'emploi. D'après des recherches antérieures portant sur de nombreux pays, les coûts d'ajustement supportés par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois peuvent être très limités (voir inexistants), mais peuvent aussi être très importants, et certaines caractéristiques individuelles (âge avancé ou niveau d'instruction peu élevé) sont associées à de plus grandes difficultés après la perte d'emploi (Kletzer, 1998; Kuhn, 2002). Cette section présente des estimations des caractéristiques des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges et de leurs problèmes d'ajustement, dans le but de déterminer si les différences par rapport aux caractéristiques des autres travailleurs victimes de pertes d'emplois ont des conséquences au niveau des programmes publics destinés à réduire les coûts d'ajustement résultant de la concurrence[27].

Y a-t-il des différences entre les travailleurs dont l'emploi est supprimé du fait des échanges et les autres travailleurs victimes de suppressions d'emplois ?

En utilisant la branche d'activité comme indice supplétif des suppressions d'emplois dues aux échanges, Lori Kletzer (2001) compare les travailleurs dont l'emploi est supprimé du fait des échanges et les autres travailleurs qui perdent leur emploi[28]. Elle constate qu'aux États-Unis, les travailleurs ayant perdu leur emploi dans les industries manufacturières soumises à une forte concurrence des importations présentent des caractéristiques tout à fait comparables à celles des travailleurs ayant perdu leur emploi dans les autres branches manufacturières, si ce n'est que les femmes et les minorités ethniques représentent des proportions sensiblement plus grandes du total des victimes de suppressions d'emplois dans les branches soumises à une forte concurrence internationale (tableau 1.2, partie A)[29]. En termes d'âge, de niveau d'instruction, d'ancienneté dans l'emploi et de salaire antérieur, les travailleurs qui perdent leur emploi dans les industries manufacturières soumises à une forte concurrence des importations sont très comparables à ceux qui perdent leur emploi dans les branches soumises à une concurrence moyenne et modérément différentes de ceux qui perdent leur emploi dans les branches soumises à une faible concurrence (où les travailleurs sont plus jeunes, ont moins d'ancienneté dans l'emploi et des salaires plus bas). Cependant, le contraste est beaucoup plus marqué entre les travailleurs qui perdent leur emploi dans le secteur manufacturier et ceux qui le perdent dans le secteur des services. Ces derniers sont nettement plus jeunes, d'un niveau d'instruction plus élevé, sont plus souvent des femmes et occupent plus généralement des emplois de bureau, leur salaire antérieur et leur ancienneté dans l'emploi est aussi plus bas.

Une analyse plus détaillée portant sur les États-Unis révèle que les caractéristiques des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans les différentes branches d'activité soumises à une forte concurrence internationale sont très variables (Kletzer, 2001). Par exemple, le secteur des textiles, de l'habillement et de la chaussure se caractérise par une ancienneté dans l'emploi plus faible que dans de nombreuses autres branches vulnérables, mais néanmoins plus grande que dans la plupart des activités de service; il a aussi tendance à se caractériser par une plus forte proportion de femmes et par des salaires inférieurs aux moyennes des industries manufacturières (Kletzer, 2001; Rosen, 2002). En revanche, les travailleurs de la sidérurgie sont plus souvent des hommes et mieux payés que ceux des autres industries manufacturières. L'ancienneté dans l'emploi est aussi plus grande et les entreprises sont généralement de plus grande taille et concentrées dans des régions riches en minerai de fer ou en charbon, ce qui veut dire qu'un déclin de l'emploi dans les entreprises sidérurgiques peut avoir des effets négatifs importants sur la demande locale de main-d'œuvre[30]. L'emploi dans les chantiers navals présente des caractéristiques

Tableau 1.2. **Les victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges sont-elles différentes des autres : comparaison pour les États-Unis, 1979-1999**

	Secteur manufacturier fortement concurrentiel	Secteur manufacturier moyennement concurrentiel	Secteur manufacturier faiblement concurrentiel	Ensemble du secteur manufacturier	Services et utilités
A. Caractéristiques des travailleurs					
Âge au moment de la perte d'emploi (années)					
55-64 (%)	10.4	10.3	8.7	10.1	8.2
Âge moyen	39.1	38.4	37.8	38.6	37.3
Éducation					
Niveau inférieur au secondaire supérieur (%)	21.3	21.9	18.2	21.0	11.9
Nombre moyen d'années de scolarisation	12.3	12.3	12.5	12.3	13.2
Proportion des femmes (%)	44.9	30.4	35.1	36.9	50.4
Proportion des minorités (%)	19.0	16.5	16.7	17.6	17.0
Profession dans l'emploi précédent					
Cols blancs (%)	31.3	28.6	34.5	30.7	64.5
Cols beus (%)	66.8	68.7	62.1	66.8	21.3
Ancienneté dans l'emploi précédent (années)					
Supérieure à 10 ans (%)	22.1	21.6	19.4	21.5	12.7
Ancienneté moyenne	6.8	6.5	5.9	6.5	4.6
Gains/Salaires dans l'emploi précédent					
Moyenne	$402.97	$400.41	$375.11	$396.88	$368.65
B. Coûts d'ajustement					
Proportion de réinsertion (%)	63.4	65.4	66.8	64.8	69.1
Pour les travailleurs réinsérés					
Variation moyenne du log des gains	–0.132	–0.126	–0.086	–0.121	–0.038
Proportion de réinsérés sans perte de salaire ou des salaires plus élevés (%)	36.0	34.0	38.0	35.0	41.0
Proportion de réinsérés avec des pertes de salaires supérieurs à 30 pour cent (%)	25.0	25.0	26.0	25.0	21.0

Source : Kletzer, L.G. (2001), *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*, Institute for International Economics, Washington, DC, tableau D2, p. 102.

analogues. En somme, la concurrence internationale touche moins des types particuliers de travailleurs que des emplois dans des secteurs particuliers; il faut donc que la politique d'aide à l'ajustement tiennent compte des besoins divers d'un groupe très hétérogène de travailleurs qui perdent leur emploi.

À de nombreux égards, la situation est qualitativement comparable en Europe (tableau 1.3, partie A). Comme aux États-Unis, les travailleurs européens qui perdent leur emploi dans le secteur manufacturier sont généralement plus âgés et ont une ancienneté sensiblement plus grande et des salaires plus élevés que ceux qui perdent leur emploi dans le secteur des services. De plus, ils occupent beaucoup plus souvent des emplois manuels. À l'intérieur de l'industrie manufacturière, les caractéristiques des travailleurs qui perdent leur emploi dans les secteurs à forte concurrence internationale diffèrent aussi de celles des autres travailleurs qui perdent leur emploi, le premier groupe étant plus âgé et ayant une plus grande ancienneté et un salaire légèrement plus élevé[31].

Tableau 1.3. **Les victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges sont-elles différentes des autres : comparaison pour 14 pays européens[a], 1994-2001**

	Secteur manufacturier fortement concurrentiel	Secteur manufacturier moyennement concurrentiel	Secteur manufacturier faiblement concurrentiel	Ensemble du secteur manufacturier	Services	Ensemble de l'économie
A. Caractéristiques des travailleurs						
Âge au moment de la perte d'emploi (années)						
15-24 (%)	10.4	13.1	11.6	11.8	12.2	11.4
25-54 (%)	75.1	75.8	78.1	76.4	78.0	76.9
55-64 (%)	14.5	11.2	10.3	11.9	9.8	11.7
Âge moyen	40.9	38.8	39.4	39.7	37.9	39.2
Proportion des femmes (%)	31.7	44.9	26.2	34.8	43.2	38.2
Profession dans l'emploi précédent						
Cols blancs (%)	31.9	20.0	27.1	25.9	73.3	48.5
Cols bleus (%)	68.1	80.0	72.9	74.1	26.7	51.5
Ancienneté dans l'emploi précédent (années)						
Supérieure à 10 ans (%)	32.1	30.4	27.7	30.0	18.6	21.5
Ancienneté moyenne	7.0	6.6	6.2	6.3	4.7	5.0
Gains/Salaires dans l'emploi précédent						
Moyenne (euros)	9.51	9.15	9.08	9.43	9.15	9.08
B. Coûts d'ajustement						
Proportion de réinsertion (%)	51.8	58.7	59.6	57.0	57.2	57.3
Pour les travailleurs réinsérés						
Variation moyenne du log des gains	0.001	–0.038	0.028	–0.001	0.073	0.040
Proportion de réinsérés sans perte de salaire ou des salaires plus élevés (%)	44.0	45.7	47.3	45.8	49.6	47.1
Proportion de réinsérés avec des pertes de salaires supérieurs à 30 pour cent (%)	5.4	7.0	6.8	6.5	8.4	7.5

a) Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.

Source : Panel européen des ménages, vagues 1 à 8, avril 2003.

Les coûts d'ajustement sont-ils plus élevés pour les travailleurs qui perdent leur emploi du fait des échanges que pour les autres victimes de suppressions d'emplois ?

Aux États-Unis, les travailleurs ayant perdu leur emploi dans des industries manufacturières soumises à une forte concurrence des importations ont légèrement moins de chances d'avoir retrouvé un emploi au moment de l'enquête (63 %) que les travailleurs ayant perdu leur emploi dans d'autres branches manufacturières (67 % dans les secteurs manufacturiers soumis à une faible concurrence des importations) et le différentiel de réemploi est plus important par rapport aux travailleurs du secteur des services (69 % de réemplois) (tableau 1.2, partie B)[32]. Les taux de retour à l'emploi semblent beaucoup plus faibles en Europe qu'aux États-Unis, avec une moyenne de 57 % pour l'ensemble des industries manufacturières et à peine 52 % pour les branches de ce secteur soumises à une forte concurrence internationale (tableau 1.3, partie B)[33]. Cela incite à penser que les travailleurs concernés ont généralement plus de difficultés à retrouver un emploi et/ou sont plus enclins à se retirer de la population active en Europe qu'aux États-Unis. Cette différence corrobore les études antérieures selon lesquelles les différences institutionnelles entre l'Europe et les États-Unis (par exemple plus grande rigueur de la législation sur la protection de l'emploi, plus grande générosité des prestations de remplacement et échelle des salaires plus concentrée en Europe) tendent à se traduire par

des épisodes de chômage plus longs et des taux d'inactivité plus élevés chez les personnes d'âge actif en Europe (OCDE, 2003, 2004a)[34].

Aux États-Unis, les travailleurs ayant perdu leur emploi dans des branches soumises à une forte concurrence des importations subissent en moyenne, lorsqu'ils retrouvent un emploi, une perte de salaire de 13 %, et un quart d'entre eux enregistrent une perte de 30 % ou plus (tableau 1.2, partie B). Dans les autres branches manufacturières, ces pertes de salaire sont légèrement plus faibles, et dans le secteur des services, elles sont nettement plus réduites : la moyenne est d'à peine 4 %, bien qu'un travailleur victime de suppression d'emploi sur cinq fasse état d'une perte de salaire d'au moins 30 %. En Europe, au contraire, le salaire de retour à l'emploi après une perte d'emploi dans le secteur manufacturier est en moyenne inchangé, et pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans le secteur des services, le salaire de retour à l'emploi est en fait en moyenne supérieur de 7 % (tableau 1.3, partie B). La proportion de travailleurs européens qui font état de pertes de salaire d'au moins 30 % est beaucoup plus faible qu'aux États-Unis (8 % contre 22 % pour l'ensemble des travailleurs victimes de suppressions d'emplois), ce qui montre que les variations de salaires entre l'ancien et le nouvel emploi sont moins importantes en Europe. Pour résumer, il apparaît que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges risquent davantage d'enregistrer une perte de salaire lors du retour à l'emploi que les autres travailleurs victimes de licenciement, aussi bien en Europe qu'aux États-Unis, mais l'importance moyenne de ces pertes et leur variabilité sont beaucoup plus élevées aux États-Unis[35].

Les recherches antérieures sur les coûts d'ajustement consécutifs aux suppressions d'emplois incitent à penser que nombre des caractéristiques individuelles qui différencient les personnes perdant leur emploi dans les industries manufacturières de celles du secteur des services – et dans une moindre mesure, les personnes qui perdent leur emploi dans les branches à forte concurrence internationale de celles qui perdent leur emploi dans le reste de l'industrie manufacturière – (par exemple, âge plus avancé, plus grande ancienneté, moindre niveau d'instruction) ont des chances d'être associées à des pertes de salaires plus élevées (Farber, 2003; Kuhn, 2002)[36]. Cela soulève la question de savoir si les plus fortes pertes de salaire subies par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges (représentées par la branche d'activité) représentent une conséquence indépendante des échanges qui ont provoqué ces licenciements ou, au contraire, simplement le fait que les travailleurs en cause tendent à présenter des caractéristiques individuelles qui font obstacle à un bon ajustement ? Sur la base de données de la DWS (*Displaced Worker Survey*) pour les États-Unis, Kletzer (2001, 2002) estime des modèles multivariés de coûts d'ajustement consécutifs à des suppressions d'emplois et ne constate pas d'effet *indépendant* pour les pertes d'emplois résultant de la concurrence internationale, une fois neutralisées dans les équations de régression les caractéristiques individuelles telles que l'âge, le niveau d'instruction et l'ancienneté dans l'emploi supprimé. Comme elle ne peut pas dans ses régressions neutraliser la tendance des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges à avoir des qualifications correspondant surtout aux emplois des branches et professions en déclin, et à vivre dans des zones où le marché local du travail se caractérise par un chômage élevé et une stagnation des recrutements, cela montre bien que les caractéristiques d'un travailleur et la mesure dans laquelle elles correspondent à la demande locale de main-d'œuvre sont beaucoup plus importantes pour déterminer les coûts d'ajustement que la raison du licenciement elle-même[37].

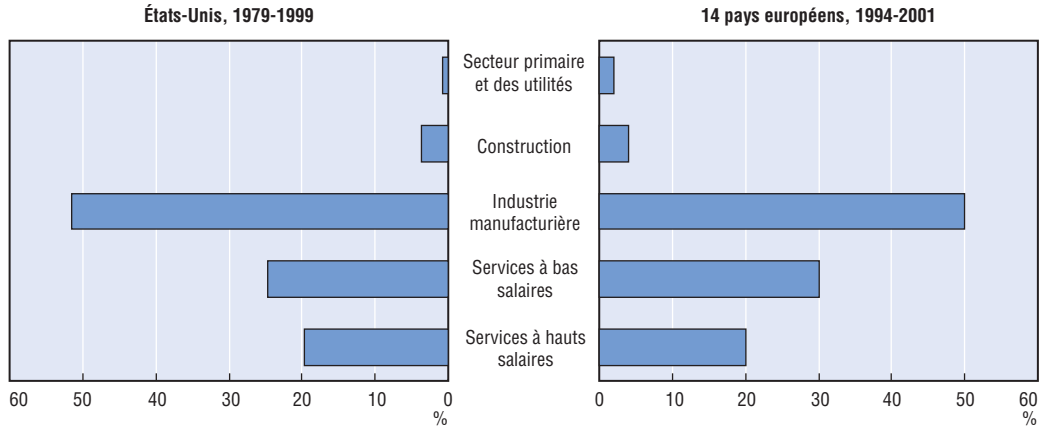
Les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges trouvent-ils de nouveaux emplois dans les secteurs dynamiques de l'économie ?

Étant donné que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges tendent à appartenir à des branches d'activité en déclin, il est normal de se demander jusqu'à quel point ils parviennent à se reconvertir dans des emplois dans les secteurs en expansion. La situation se révèle assez complexe, car beaucoup d'entre eux se réemploient dans la même branche ou une branche très proche. Ainsi, aux États-Unis comme en Europe, la moitié ou davantage des travailleurs qui perdent leur emploi dans l'industrie manufacturière se réemploient dans le même secteur, malgré la baisse tendancielle de l'emploi manufacturier dans la plupart de ces pays (graphique 1.4). La plupart des autres sont passés dans le secteur des services, pour l'essentiel dans des secteurs comme le commerce de détail où les qualifications demandées tendent à être relativement faibles et générales. Le réemploi dans la même branche reste aussi assez courant lorsqu'on le mesure sur la base des classifications par branche les plus détaillées des deux bases de données (235 branches pour les États-Unis et 18 pour l'Europe) (tableau 1.4). Il est important de noter que le salaire dans le nouvel emploi se compare plus favorablement à celui de l'ancien emploi pour les travailleurs qui restent dans la même branche, surtout aux États-Unis[38].

Ces profils du réemploi mettent en lumière une importante distinction entre les niveaux macro et micro pour ce qui est de l'ajustement du marché du travail aux échanges. Au niveau macro, l'enjeu est de faciliter le flux de ressources de main-d'œuvre des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion, de façon à tirer le parti maximum des nouvelles sources d'avantages comparatifs. Au niveau micro, toutefois, la situation est plus complexe, car il est souvent plus valable pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans les secteurs en déclin de rechercher un nouvel emploi dans le même secteur. L'importance des flux bruts qui caractérisent les marchés du travail montrent que même dans les secteurs en déclin, il y a beaucoup de recrutements (voir plus haut les sous-sections 2.A-B). Rester dans le même secteur est probablement particulièrement indiqué

Graphique 1.4. **La majorité des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans le secteur manufacturier trouvent un nouvel emploi dans ce même secteur**

Réemploi par grands secteurs industriels (pourcentage)



Source : Kletzer, L.G. (2001), *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*, Institute for International Economics, Washington, DC, pour les États-Unis ; et Panel européen des ménages, vagues 1 à 8 (avril 2003) pour l'Europe.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/127517456764*

Tableau 1.4. **De nombreux travailleurs victimes de suppressions d'emplois trouvent un nouvel emploi dans la même branche, ce qui limite leurs pertes de salaire**

Pertes d'emploi selon les secteurs d'activité	Taux de réinsertion dans le même secteur d'activité (%)	Évolution des gains moyens (%) des travailleurs réinsérés dans :	
		Même secteur	Autre secteur
A. États-Unis (1979-1999)[a]			
Secteur manufacturier fortement concurrentiel	19.4	–1.9	–20.0
Ensemble du secteur manufacturier	18.7	–3.1	–19.1
Secteur non manufacturier	25.9	–3.7	–7.1
B. 14 pays européens (1994-2001)[b]			
Secteur manufacturier	43.6	2.2	–2.7
Secteur non manufacturier	49.7	6.5	5.9

a) Changement de branche définie en termes de branche à trois chiffres (235 branches).
b) Changement de branche définie en termes de groupement d'industries à un chiffre (18 branches).

Source : Kletzer, L.G. (2001), *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*, Institute for International Economics, Washington, DC pour les États-Unis; et Panel européen des ménages, vagues 1 à 8 (avril 2003) pour l'Europe.

pour les travailleurs âgés qui ont une forte ancienneté et dont les compétences et l'expérience sont probablement très spécifiques du secteur ou de la profession où ils ont travaillé jusque là[39]. Cela ne compromet pas nécessairement les besoins de redéploiement au niveau macro, puisque les secteurs en expansion peuvent probablement satisfaire leurs besoins de recrutement en attirant de nouveaux arrivants sur le marché du travail et des travailleurs qui changent d'emploi volontairement.

Le problème des suppressions d'emplois dues aux échanges du point de vue de la politique publique

L'analyse empirique qui précède donne quelques indications utiles pour l'analyse des politiques d'aide à l'ajustement. Une première indication est que les coûts d'ajustement seraient beaucoup moins élevés si l'on pouvait mettre en place des mesures telles que les suppressions d'emplois liées aux échanges débouchent le moins possible sur un chômage de longue durée, une cessation d'activité prématurée ou un sous-emploi persistant (c'est-à-dire un réemploi pour un salaire beaucoup plus bas). Pour cela, il faut des politiques qui s'attaquent aux principaux obstacles au réemploi dans des postes qui utilisent au mieux les compétences productives des travailleurs victimes des suppressions d'emplois. Une deuxième indication qui se dégage de l'analyse qui précède est que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges sont un groupe hétérogène dont les difficultés d'ajustement peuvent être de minimes à très grandes; les plus âgés, les plus anciens et les moins instruits – en particulier ceux qui ne peuvent pas trouver un nouvel emploi dans la même branche – étant ceux qui ont le plus de difficultés[40]. Le problème de l'abaissement des coûts d'ajustement est donc étroitement lié à la formation tout au long de la vie, qui vise à maintenir l'employabilité des travailleurs à mesure qu'ils prennent de l'âge et que le niveau de qualifications nécessaire augmente (OCDE, 2004a, chapitre 4). Une troisième indication est que la nature des obstacles à l'ajustement rencontrés par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges peut varier en fonction de l'environnement institutionnel national. En Europe, en particulier, la principale source de coûts élevés d'ajustement est la faiblesse des taux de réemploi, tandis qu'aux États-Unis, les pertes de salaire au réemploi sont la principale source de pertes de revenus[41].

3. Politiques destinées à réduire les coûts d'ajustement liés aux échanges[42]

Comme on l'a montré dans les sections 1 et 2, les échanges internationaux sont un facteur important de changement structurel et d'élévation à long terme des niveaux de vie. Les ajustements structurels se font beaucoup sous la forme de transferts volontaires, soit directement d'un emploi à un autre, soit par le biais du remplacement de cohortes de travailleurs âgés par des cohortes plus jeunes. Cependant, les fermetures d'entreprises et les suppressions d'emplois sont un aspect inévitable et particulièrement problématique du processus d'ajustement, qui peut être pénible pour les personnes et les collectivités concernées, tandis que leur coût pour la société tout entière, en termes de pertes de capital humain et de production, peut être considérable. L'enjeu est donc de faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre, de manière à tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités, tout en limitant les coûts d'ajustement pour les personnes, les collectivités et la société tout entière. La présente section analyse comment ces objectifs peuvent être le mieux atteints compte tenu de l'analyse empirique précédente concernant les effets des échanges sur les suppressions d'emplois, en mettant l'accent sur les grandes orientations des politiques plutôt que sur le contenu détaillé de mesures spécifiques[43].

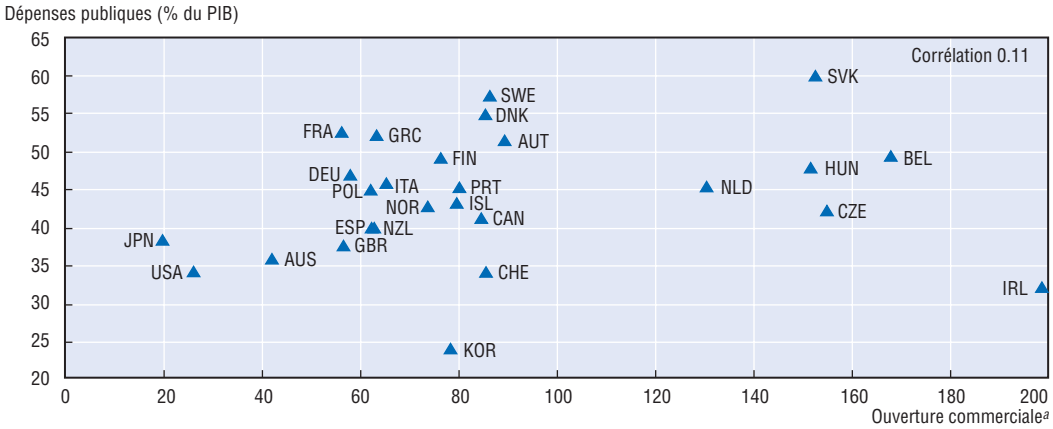
A. Une politique nationale du marché du travail a-t-elle encore sa place dans l'économie mondiale ?

Dans l'optique de l'action publique, on peut tout d'abord s'interroger sur la faisabilité et l'efficacité d'une politique nationale du marché du travail dans des économies de plus en plus ouvertes. Certains par exemple font valoir que les entreprises multinationales, de plus en plus « nomades », ont un tel pouvoir de négociation pour exiger des « conditions économiques favorables » que les pouvoirs publics ont de plus en plus de mal à lever des recettes fiscales suffisantes pour faire face à leurs objectifs sociaux et aux besoins de la consommation collective (voir notamment le rapport final de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, BIT, 2004). En fait, l'intégration économique internationale est compatible avec un vaste secteur public, puisque les dépenses publiques dépassent 50 % du PIB dans un certain nombre de pays de l'OCDE qui sont très ouverts aux échanges internationaux (graphique 1.5). Les dépenses publiques semblent même avoir tendance à être plus élevées dans les pays de l'OCDE où les échanges représentent une part très importante du PIB[44]. L'association entre l'augmentation du degré d'ouverture aux échanges et l'accroissement des dépenses publiques est encore plus manifeste si l'on tient compte des programmes du marché du travail plus particulièrement destinés à fournir une aide à l'ajustement aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges (dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail – PAMT, et à l'indemnisation du chômage, données non reprises). En effet, certains chercheurs soutiennent qu'une dépense accrue pour ce type de programmes est complémentaire de l'ouverture aux échanges, car une plus grande intégration internationale tend à accroître les demandes d'aide à l'ajustement et d'assurance sociale face à l'instabilité des revenus (Agell, 1999 ; Auer *et al.*, 2005 ; Rodrik, 1998).

Des comparaisons internationales simples conduisent aussi à penser que la mondialisation n'empêche pas la politique nationale du marché du travail de protéger les travailleurs contre l'insécurité de l'emploi engendrée par l'intensification de la concurrence internationale. Les quatre diagrammes de dispersion présentés dans le graphique 1.6 montrent que la sécurité de l'emploi, telle qu'elle est perçue par les travailleurs, n'a pas de rapport direct avec le degré d'ouverture aux échanges de leur pays de résidence, mais

Graphique 1.5. **La mondialisation n'a pas généré de baisse de la dépense publique**

Ouverture aux échanges et dépenses publiques, 2000



Note : La corrélation de 0.11 n'est pas statistiquement significative.

a) Ouverture aux échanges définis comme la somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB.

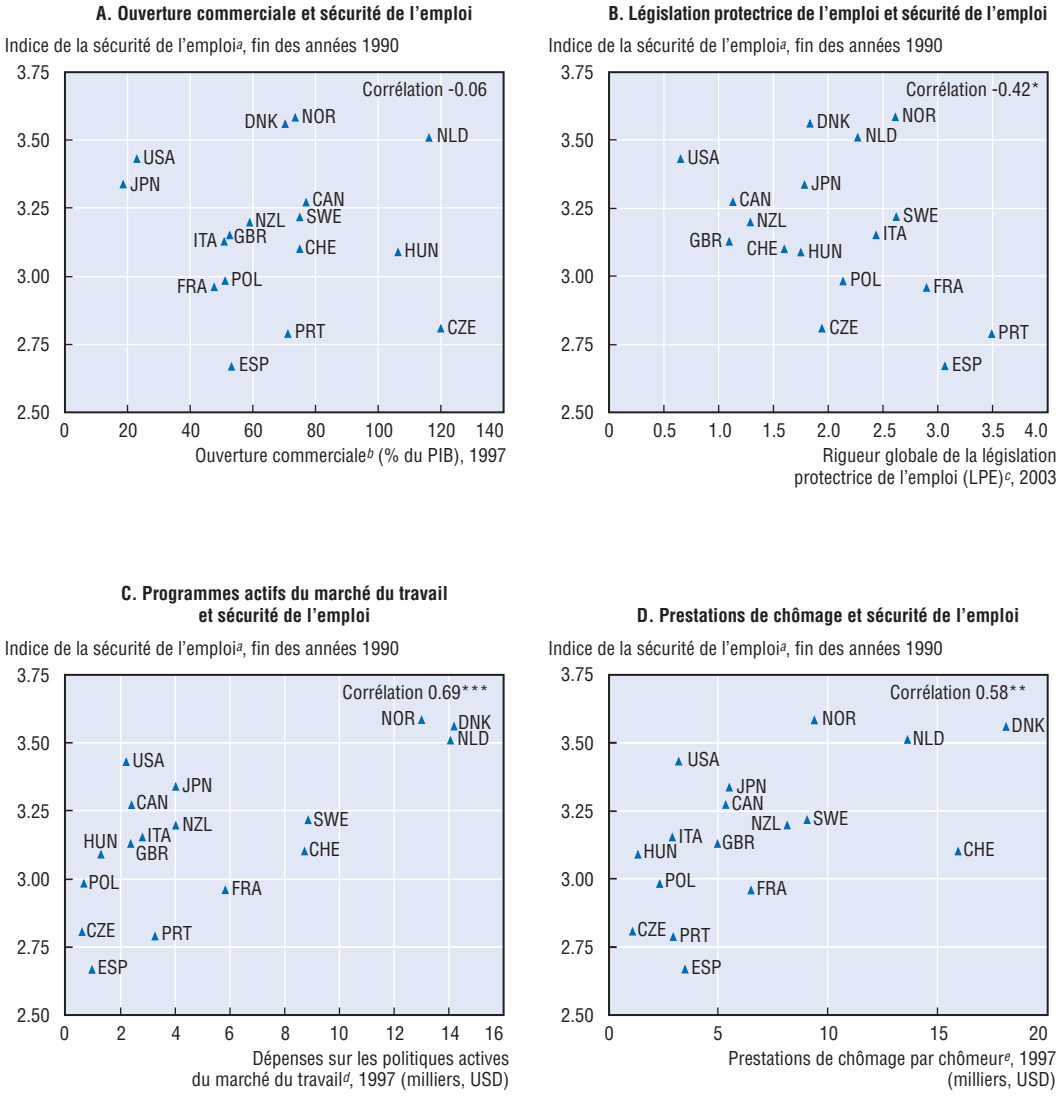
Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/425883525777*

qu'elle varie en fonction de l'orientation de la politique nationale en matière d'emploi. En particulier, la sécurité subjective de l'emploi est généralement plus grande dans les pays où les dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail (PAMT) et aux prestations d'assurance chômage sont plus généreuses. En revanche, les travailleurs se sentent un peu moins en sécurité dans les pays où la législation relative à la protection de l'emploi (LPE) est plus rigoureuse, sans doute parce qu'ils ont conscience que l'incidence du chômage de longue durée y est plus élevée (OCDE, 2004a, chapitre 2). En bref, l'intégration internationale croissante a manifestement modifié le contexte de l'élaboration des politiques de l'emploi, mais elle ne semble pas avoir réduit la capacité des autorités nationales à mettre en œuvre ces politiques, ni la capacité de ces politiques à influer sur le degré de sécurité de l'emploi.

Si l'on veut assurer la viabilité et l'efficacité de la politique nationale du marché du travail, il vaut la peine d'analyser quelles sont les mesures qui répondraient le mieux aux problèmes d'ajustement à la concurrence internationale mis en évidence par l'analyse présentée dans la section 2. Les PAMT et les systèmes d'indemnisation du chômage constituent de toute évidence des éléments clés de la politique nécessaire, puisqu'ils peuvent aider les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges à trouver de nouveaux emplois de qualité plus rapidement, tout en atténuant l'impact des pertes de salaire sur les revenus familiaux. On peut donc considérer que les coûts d'ajustement du marché du travail liés à la mondialisation sont une raison supplémentaire de réformer ces programmes de façon à en assurer l'adéquation et à en renforcer l'efficacité. L'hétérogénéité des besoins d'aide des travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges renforcent aussi l'idée plus générale que les services publics de l'emploi doivent offrir aux chômeurs en temps voulu une gamme personnalisée de services d'activation (voir chapitres 4 et 5 pour une analyse détaillée de la façon dont cela peut se faire). Les longues périodes de chômage qui suivent parfois les suppressions d'emplois soulignent à la fois l'importance des indemnités de chômage pour cette catégorie

Graphique 1.6. **Les perceptions de la sécurité de l'emploi varient davantage en fonction des politiques du marché du travail qu'en fonction de l'ouverture commerciale**



***, **, * statistiquement significatifs aux seuils de 1 %, 5 % et 10 %, respectivement.

a) Réponse moyenne, par pays, à la question suivante de l'ISSP « Avez-vous peur de perdre votre emploi ? » – échelle de 1 (j'ai très peur) à 4 (je n'ai pas peur du tout).

b) Somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB.

c) Échelle de 0 à 6 des politiques les moins restrictives aux plus restrictives.

d) Dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail par chômeur converties en dollars EU à PPA.

e) Dépenses consacrées aux indemnités de chômage par chômeur converties en dollars EU à PPA.

Source : OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 2; et base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* (pour l'ouverture aux échanges).

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/721741078757*

de personnes et la nécessité de faire en sorte que le système de prélèvements/transferts leur offre aussi des incitations économiques à retravailler (voir au chapitre 3 une analyse détaillée de ces questions). Outre qu'il renforce les arguments généraux en faveur d'une meilleure efficacité des PAMT et du système d'indemnisation du chômage, l'enjeu d'une

réduction des coûts d'ajustement imputables aux échanges soulève des problèmes plus spécifiques, dont un certain nombre sont évoqués ci-dessous.

B. Les modes d'intervention possibles : cinq choix stratégiques

Le tableau 1.5 illustre deux choix stratégiques à faire lorsqu'on élabore un ensemble de mesures destinées à réduire les coûts d'ajustement liés aux effets de la concurrence internationale, à savoir trouver un juste équilibre entre *i)* les mesures directes et indirectes et *ii)* les mesures générales et ciblées. Il semble largement admis que les mesures directes et indirectes ont les unes comme les autres un rôle important à jouer. Les types clés d'aide directe aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges ont déjà été identifiés : ce sont les PAMT et les indemnités de chômage. Cependant, des mesures indirectes sont indispensables aussi pour créer un environnement économique qui permette aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans les secteurs en déclin de trouver de nouveaux emplois qui mettent à profit leurs compétences[45]. Si l'on admet généralement que les mesures directes et indirectes sont toutes deux importantes pour réduire les coûts d'ajustement imputables aux échanges, les avis semblent beaucoup plus partagés sur la question de savoir si les programmes ciblés (visant exclusivement les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges ou une partie d'entre eux) ont un rôle légitime à jouer. La sous-section E ci-après analyse l'expérience des pays de l'OCDE en matière de programmes ciblés.

Une stratégie nationale de réduction des coûts d'ajustements liés aux échanges implique aussi plusieurs autres choix stratégiques :

- *L'importance relative à accorder aux mesures proactives et réactives* – dans la pratique, les mesures réactives jouent toujours un grand rôle (garantie de revenu, aide à la recherche

Tableau 1.5. **Taxonomie partielle des mesures destinées à réduire les coûts d'ajustement du marché du travail résultant des échanges**

Types de mesures	Directes	Indirectes
Générales	Assurance chômage et autres revenus de remplacement accessibles à tous les travailleurs victimes de suppressions d'emplois et/ou tous les chômeurs au titre des règles communes.	Politiques macroéconomiques génératrices de forte croissance et d'emploi élevé.
		Conditions-cadres d'un redéploiement efficient de la main-d'œuvre face aux changements structurels (LPE et institutions de détermination des salaires compatibles avec l'ajustement).
	Programmes actifs du marché du travail accessibles à tous les travailleurs victimes de suppressions d'emplois et/ou tous les chômeurs relevant des règles communes.	Programmes d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie permettant de relever les qualifications des travailleurs.
		Mesures de politique commerciale générales visant à restreindre les importations (« protectionnisme »).
Ciblées	Aide spéciale à l'ajustement ou prestation supplémentaire de revenu de remplacement pour tous les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges.	Programmes de redéveloppement ou de rationalisation de l'industrie (avantages fiscaux, partenariats public/privé pour la création de nouvelles sources d'avantages comparatifs).
	Aide spéciale à l'ajustement pour des sous-groupes spécifiques de travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges (personnel d'entreprises ou de secteurs spécifiques confrontés à une intense concurrence des importations).	Développement économique local.
		Politique commerciale spécifique d'une branche (par exemple sauvegardes commerciales ou mesures antidumping dans le cadre de l'OMC).

Pour mémoire : D'autres choix stratégiques impliquent de trouver : *i)* le bon équilibre entre les mesures proactives (préavis et encouragement au redéploiement des travailleurs à l'intérieur de l'entreprise) et les mesures réactives (aide à la recherche d'emploi et indemnités de chômage après la perte de l'emploi) ; *ii)* le bon équilibre entre l'indemnisation des pertes subies par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois et le maintien d'incitations à trouver rapidement un nouvel emploi qui utilise leurs compétences ; et *iii)* la bonne répartition entre les secteurs public et privé des responsabilités de financement, d'administration et de mise en œuvre des mesures d'aide à l'ajustement.

d'un emploi pour les chômeurs). La principale question semble donc être de savoir si les mesures proactives ont elles aussi un rôle important à jouer et, dans l'affirmative, quelle forme elles doivent prendre. Cette question est examinée à la section C ci-après.

- *Comment et dans quelle mesure compenser les pertes subies par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges* – la question d'indemniser les « perdants » de la libéralisation des échanges retient beaucoup l'attention des théoriciens des échanges dans leur analyse du bien-être social, mais tend à ne pas être examinée dans le contexte des programmes du marché du travail destinés à aider les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges (ou autres victimes de suppressions d'emplois). La sous-section D ci-après examine dans quelle mesure l'indemnisation des pertes de salaire subies par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges pourrait être retenue comme objectif et sous quelle forme cette compensation pourrait être assurée de façon à ne pas diminuer les incitations à rechercher un emploi.
- *Responsabilités publiques et privées* – le dernier choix stratégique consiste à déterminer la mesure dans laquelle le secteur privé, en particulier les employeurs, doit être tenu d'assumer la responsabilité du financement, de l'administration et de l'exécution de l'aide à l'ajustement pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges (ou dont les emplois sont menacés pour les mêmes raisons). Cette question est abordée à plusieurs reprises dans les paragraphes qui suivent dans le contexte de certaines mesures spécifiques, mais on ne cherchera pas ici à dégager des principes généraux à cet égard.

C. Quel rôle pour les mesures proactives ?

Les pertes d'emplois provoquées par les chocs commerciaux sont parfois suffisamment prévisibles pour permettre d'entreprendre l'aide à l'ajustement avant même que les licenciements n'interviennent. Une intervention précoce peut permettre une coopération entre l'entreprise, les services publics de l'emploi et, lorsqu'il y en a, les représentants syndicaux pour élaborer des mesures permettant de réduire au minimum les conséquences négatives pour les travailleurs dont les emplois vont être supprimés, ou éventuellement même pour éviter certaines pertes d'emplois. Plusieurs types de mesures proactives sont brièvement examinés ci-après, de même que leur contribution potentielle à la réduction des coûts d'ajustement.

Les notifications préalables peuvent aider au réemploi des travailleurs dont l'emploi est supprimé, surtout si elles sont assorties en temps voulu d'une aide à la recherche d'emploi

La notification préalable des licenciements prévus par l'employeur est utile en soi pour donner aux travailleurs une avance dans la recherche d'un nouvel emploi, et elle est une condition nécessaire à la mise en œuvre de mesures proactives supplémentaires. D'après des recherches menées aux États-Unis, les travailleurs dont le licenciement est notifié à l'avance passent moins de temps au chômage que ceux qui sont licenciés sans préavis (Nord et Ting, 1991, 1992; Addison et Portugal, 1992; Swaim et Podgursky, 1990)[46]. Il semblerait aussi que la notification préalable ait un effet positif sur les salaires des travailleurs qui retrouvent un emploi (Rhum, 1994). Bien que les recherches sur cette question portant sur d'autres pays que les États-Unis soient très limitées, un effet positif

significatif sur la probabilité de retrouver un emploi pendant la période de préavis a été observé en Suède dans le cas des travailleurs manuels (Storrie, 1992)[47].

L'impact positif de la notification préalable en tant que moyen de réduire les coûts d'ajustement sera d'autant plus grand que les travailleurs concernés se verront aussi offrir une aide à la recherche d'emploi ou un stage de formation pendant la période de préavis, encore qu'on manque d'évaluations rigoureuses à cet égard. La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes d'intervention rapide déclenchés par l'annonce d'un licenciement collectif et destinés à atténuer les effets potentiels d'un tel licenciement (en orientant par exemple les travailleurs vers des offres d'emplois avant même le licenciement)[48]. L'action sur le terrain se manifeste en particulier par le déploiement des agents des bureaux de l'emploi dans les entreprises où des licenciements ont été annoncés. Les pays nordiques offrent quelques-uns des services proactifs les plus complets qui soient aux travailleurs menacés par un licenciement collectif annoncé. En Finlande, une antenne du service public de l'emploi est souvent créée sur le site de l'entreprise qui licencie. Grâce à ces bureaux décentralisés, les travailleurs peuvent accéder à tous les services offerts par le service public de l'emploi, y compris aux activités de formation, pendant la durée du préavis. Les coûts sont souvent partiellement pris en charge par l'entreprise. Étant donné que la plupart de ces mesures proactives concernent exclusivement les licenciements collectifs intervenant dans les grandes entreprises, les travailleurs des petites et moyennes entreprises qui ont besoin d'y recourir se trouveront plus isolés vis-à-vis du service public de l'emploi. C'est la raison pour laquelle les initiatives publiques visant à prendre contact avec les travailleurs concernés et à les aider dans leur démarche de réinsertion sur le marché du travail sont particulièrement importantes.

Des politiques destinées à éviter les pertes d'emplois sont parfois envisagées, mais les résultats sont variables

En règle générale, les mesures préventives, c'est-à-dire celles qui visent à éviter les pertes d'emplois, sont préférables aux mesures curatives *exclusivement* dans le cas des licenciements qui aboutiraient à une perte d'efficience pour l'économie. Le redéploiement de main-d'œuvre suscité par les échanges (et plus généralement par l'ajustement structurel en général) accroît l'efficience globale et doit être facilité et non empêché par l'action publique[49]. Néanmoins, certains considèrent que les imperfections du marché peuvent conduire à des licenciements excessifs dans certains cas (lorsque, par exemple, ce sont les pouvoirs publics, et non les employeurs, qui supportent une part importante des coûts qui en résultent), et que l'efficience peut être améliorée par l'imposition d'une taxe adéquate sur les licenciements (Blanchard et Tirole, 2003). En fait, les pouvoirs publics ont souvent eu recours à différentes mesures d'incitation pour limiter les licenciements (en favorisant par exemple le reclassement interne des travailleurs). Ainsi qu'on l'a noté, ces mesures peuvent avoir un caractère fiscal, comme le système de « modulation » des cotisations des entreprises au système d'assurance chômage aux États-Unis[50]. Cependant, des mesures plus interventionnistes, déterminant directement quels sont les licenciements autorisés et comment ils doivent se dérouler, sont également utilisées dans certains pays, à des degrés toutefois très divers (OCDE, 2004a, chapitre 2).

Il n'est pas du tout certain que la plupart des moyens d'action qui ont été utilisés dans les pays de l'OCDE pour éviter des licenciements (ou pour obliger les employeurs qui réduisent leurs effectifs à assumer l'essentiel de la responsabilité de l'aide à l'ajustement en faveur des travailleurs licenciés) contribuent en fait à une plus grande efficience ou à un système de

compensation plus équitable. L'étude récente de Cahuc et Kramarz (2004) sur la méthode française illustre les problèmes qui peuvent se poser. En vertu de la législation actuelle, les entreprises qui annoncent des restructurations massives doivent négocier un « plan de sauvegarde de l'emploi » qui définit une stratégie de réinsertion des travailleurs dont les emplois sont supprimés. Le congé de conversion, qui offre six mois de formation et d'aide à la recherche d'un emploi à ceux qui ont perdu leur emploi, est souvent un élément obligatoire de cette politique, comme d'autres mesures telles que les indemnités de licenciement. Cahuc et Kramarz font valoir que ce dispositif se traduit par de longues procédures qui nuisent à une mobilité de la main-d'œuvre souhaitable du point de vue de l'efficience, tout en offrant aux travailleurs licenciés une aide à l'ajustement moins rapide, moins bien ciblée et moins efficace que celle qui pourrait s'inscrire dans une autre stratégie, consistant à faire assumer aux services publics de l'emploi la responsabilité de l'aide à l'ajustement en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois (voir aux chapitres 4 et 5 une analyse de la façon dont un tel système peut fonctionner de façon efficace).

D. Faut-il compenser les pertes subies par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges (et si oui, comment) ?

La compensation soulève des questions délicates

L'enjeu, tel qu'il est formulé plus haut dans l'introduction à la section 3 (« Faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre de manière à tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités tout en limitant les coûts d'ajustement pour les personnes, les collectivités et la société tout entière »), recueillerait sans doute l'assentiment général. Cependant, plusieurs questions difficiles se posent : les travailleurs dont les intérêts économiques sont lésés par la concurrence internationale doivent-ils recevoir une compensation pour les pertes qu'ils subissent, et, dans l'affirmative, quel doit en être le niveau et quelle forme doit-elle prendre ? Étant donné que les réponses à ces questions dépendent dans une très large mesure de l'importance que l'on attache à l'équité, le raisonnement économique ne peut à lui seul apporter de réponse définitive. Cependant, plusieurs observations générales peuvent être faites :

- Bien que la théorie classique des échanges suppose une compensation intégrale (par exemple, pour démontrer que la libéralisation des échanges améliore l'efficience au sens de Pareto), celle-ci ne constitue probablement pas une base adéquate pour choisir entre diverses politiques (Fachini et Williams, 2001). Une première raison qui plaide en faveur d'une compensation incomplète est qu'une compensation intégrale aurait très probablement pour effet de réduire les incitations au redéploiement de la main-d'œuvre nécessaire pour exploiter les avantages potentiels découlant des échanges[51]. Une deuxième raison est que certaines des pertes de salaire liées aux suppressions d'emplois imputables aux échanges ont peut-être moins de raisons d'être compensées que les autres. En effet, on peut considérer qu'il sera plus ou moins justifié de compenser la perte de salaire subie par un travailleur victime de suppression d'emploi imputable aux échanges lorsqu'il accepte un nouvel emploi moins bien rémunéré, selon que l'ancien salaire, plus élevé, s'expliquait par des qualifications spécifiques du secteur d'activité, acquises au prix de lourds investissements en capital humain, ou qu'il représentait purement et simplement une rente économique[52].
- L'indemnisation des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges risque de réduire l'efficience en affaiblissant les incitations à retravailler – encore que des systèmes de prélèvements/transferts et d'activation bien conçus

puissent réduire ces effets désincitatifs (voir chapitres 3, 4 et 5). En revanche, pour des motifs d'assurance sociale, on peut considérer qu'un certain niveau de compensation améliore l'efficience. Ces motifs sont souvent évoqués dans le contexte de l'assurance chômage, qui offre aux travailleurs une garantie contre les pertes de revenu dues au chômage et peuvent avoir certains avantages sur le plan de l'efficience par rapport aux systèmes d'assurance privés (Blanchard et Tirole, 2003)[53].

- La plupart des arguments qui peuvent être avancés, sur le plan de l'efficience et de l'équité, pour justifier l'indemnisation des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges, semblent s'appliquer avec tout autant de force aux autres travailleurs victimes de suppressions d'emplois qui se heurtent à des difficultés de réinsertion du même ordre. Cette observation tend à confirmer l'hypothèse que l'indemnisation des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges doit prendre la forme de transferts de revenu et de PAMT de caractère général également ouverts aux autres personnes qui se trouvent dans une situation analogue. Deux raisons qui pourraient éventuellement justifier un traitement plus généreux des travailleurs touchés par la concurrence internationale seraient un meilleur rapport coût-efficacité (il est possible d'indemniser ces travailleurs de telle manière que les avantages soient supérieurs aux coûts, alors que ce n'est pas possible dans le cas des autres travailleurs subissant des pertes comparables) et des considérations non économiques (la conviction que, pour des raisons d'équité, il faut indemniser plus fortement les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges[54], ou qu'une telle indemnisation est nécessaire pour s'assurer le soutien des citoyens à la libéralisation des échanges[55]).
- En tant que mécanisme de compensation des pertes imputables à la concurrence internationale, les indemnités de licenciement présentent l'inconvénient majeur de ne pas refléter l'ampleur des pertes de revenu subies, selon la durée de l'épisode de chômage consécutif à la suppression d'emploi ou la réduction de salaire (éventuelle) entre l'ancien et le nouvel emploi[56]. En revanche, les indemnités de chômage ont l'avantage d'être variables en fonction de la perte de revenu résultant du chômage, au moins en grande partie, mais en même temps elles créent des distorsions de l'offre de main-d'œuvre qui peuvent être particulièrement prononcées dans le cas des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges[57]. Par ailleurs, les indemnités de chômage n'offrent pas de compensations pour les pertes de salaires associées à un nouvel emploi. C'est ce qui a conduit à proposer une assurance salaire.

Une assurance salaire peut être utile en tant qu'outil complémentaire

Un système d'assurance salaire permet à un travailleur ayant perdu son emploi qui accepte un nouvel emploi plus faiblement rémunéré dans un délai spécifié de percevoir une allocation compensatoire qui remplace une partie de la différence entre les salaires de l'ancien emploi et du nouveau. L'idée de verser une assurance salaire aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges a été avancée pour trois raisons. Premièrement, cette assurance contribuerait à garantir un partage plus équitable des avantages de la mondialisation en réduisant les coûts d'ajustement auxquels doivent faire face les victimes de la libéralisation des échanges et des investissements. Deuxièmement, l'assurance salaire inciterait à un reclassement rapide, les prestations de chômage présentant alors moins d'attrait par rapport à un nouvel emploi, éventuellement dans des secteurs en expansion. Dans son nouvel emploi, le salarié aurait davantage de

chances de bénéficier du type de formation nécessaire pour progresser au sein de la nouvelle entreprise ou du nouveau secteur d'activité. Enfin, l'inquiétude quant à la sécurité d'emploi et de salaire suscitée par la libéralisation des échanges se trouvant ainsi diminuée, l'opposition à une plus forte ouverture des marchés de produits et de services diminuerait également[58].

La France, l'Allemagne et les États-Unis ont récemment mis en place des systèmes d'assurance salaire à l'intention de certains travailleurs victimes de suppressions d'emplois. Ces initiatives – brièvement décrites dans l'encadré 1.4 – sont trop récentes pour qu'on puisse en tirer des conclusions fermes quant aux possibilités qu'offre une assurance salaire d'accélérer le retour à l'emploi et de mieux concilier les objectifs d'efficience et d'équité. En effet, ce type de dispositif soulève un certain nombre de questions complexes liées à leur conception et à des risques de distorsion, qui devront faire l'objet d'un examen attentif. En particulier, il faudra vérifier si l'octroi d'indemnités

Encadré 1.4. **Trois exemples de système d'assurance salaire**

En France, l'Article R. 322-6 du Code du travail, Arrêté du 26 mai 2004, prévoit un système d'assurance salaire dénommé *Conventions d'allocations temporaires dégressives*. Dans le cadre de ce système, mis en place en 1999, les travailleurs victimes de licenciements collectifs qui sont reclassés dans un emploi permanent moins bien rémunéré que celui qu'ils occupaient précédemment sont en droit de prétendre à une subvention de l'État représentant 50 à 70 % de la différence de salaire, à concurrence de 153 euros par mois. L'employeur est également tenu de verser une contribution pour compléter le nouveau salaire. S'il n'est pas en mesure de le faire, la contribution sera portée à 229 euros. La subvention est d'une durée maximum de deux ans.

L'Allemagne a institué en 2003 un régime d'assurance salaire (*Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer*) accessible uniquement aux travailleurs de 50 ans et plus. Ceux qui retrouvent un emploi dont le salaire est inférieur à leur emploi précédent peuvent prétendre à deux types de complément de salaire : premièrement, un versement de 50 % de l'écart de salaire entre l'ancien emploi et le nouveau; deuxièmement, un complément de cotisation à la retraite à hauteur de 90 % de la cotisation au titre du précédent emploi. Une caractéristique à remarquer est que ces compléments de salaire ne sont soumis à aucune limitation de durée.

Un système d'assurance salaire a été récemment mis en place aux États-Unis pour les travailleurs âgés ayant perdu leur emploi du fait de la libéralisation des échanges. Depuis août 2003, les travailleurs d'au moins 50 ans dont il est prouvé que la perte d'emploi est due à la libéralisation des échanges et qui répondent à tous les critères d'éligibilité du *Trade Adjustment Assistance programme* (TAA, voir plus loin l'encadré 1.5) peuvent choisir de bénéficier plutôt de l'*Alternative Trade Adjustment Assistance* (ATAA). Ce programme offre une compensation salariale aux travailleurs qui obtiennent un emploi à plein-temps dans un délai de 26 semaines suivant leur perte d'emploi, avec un salaire inférieur à celui qu'ils percevaient antérieurement. À condition que la rémunération annuelle du nouvel emploi ne dépasse pas 50 000 dollars, une indemnité compensatoire représentant 50 % de la différence entre le nouveau salaire et l'ancien leur est versée, à concurrence d'un montant maximum de 10 000 dollars sur deux ans. Cette subvention est limitée à une durée de deux ans à compter du licenciement.

Source : Informations fournies par les autorités nationales.

compensatoires au titre du reclassement dans des emplois plus faiblement rémunérés risque de diminuer les incitations des travailleurs qui ont perdu leur emploi à en rechercher un autre correspondant à leurs qualifications ou à investir dans une formation en cours d'emploi lorsqu'ils en ont trouvé un. De même, les niveaux relativement élevés de rotation de la main-d'œuvre et la variabilité annuelle des salaires (OCDE, 2003, chapitre 2) donnent à penser que l'admissibilité à l'assurance salaire doit être étroitement ciblée sur les personnes changeant d'emploi dont la réduction de salaire est involontaire et susceptible d'avoir une incidence importante sur leur niveau de vie. Enfin, la différence marquée du risque de subir une forte perte de salaire au retour à l'emploi évoquée à la section 2 pour l'Europe et les États-Unis donne à penser que l'opportunité d'une assurance salaire et sa conception la plus appropriée vont varier selon le contexte national[59].

Les systèmes d'assurance salaire mis en place en Allemagne, aux États-Unis et en France n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation approfondie. Cela dit, un programme pilote d'assurance salaire mis en place au Canada donne quelques indications sur la façon dont ces programmes peuvent accélérer le retour à l'emploi et aider à mieux concilier les objectifs d'efficacité et d'équité (Bloom *et al.*, 1999). Le projet de supplément de revenu (PSR) a été testé en 1995 et 1996 sur deux groupes comprenant au total 5 912 personnes. Deux expériences randomisées distinctes ont été réalisées sur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois et des utilisateurs récurrents des indemnités de chômage. Les bénéficiaires qui avaient trouvé un emploi à plein-temps dans un délai de 26 semaines pour un salaire inférieur à la rémunération hebdomadaire assurable de l'emploi qu'ils avaient perdu avaient droit à un supplément de revenu représentant 75 % de la différence entre l'ancien salaire et le nouveau. Ce supplément était plafonné à 250 dollars CAD par semaine, sur une durée maximale de deux ans. D'après les principaux résultats enregistrés, les deux groupes ont recherché un emploi avec la même intensité, mais les participants au PSR étaient prêts à envisager une gamme plus large d'emplois, y compris avec une baisse de salaire. Sur le nombre total de participants, 20.5 % ont bénéficié du supplément de revenu. Le programme a permis une augmentation de 4.4 points de pourcentage de la proportion de travailleurs licenciés reclassés, qu'il s'agisse d'un passage du temps partiel au temps plein ou d'une augmentation de l'emploi global. Les concepteurs du programme tableraient sur le fait qu'une diminution de la durée de la recherche d'emploi et l'incitation à accepter des emplois plus faiblement rémunérés pourraient freiner la hausse des salaires. De fait, les salaires des participants au PSR étaient inférieurs de 4.6 % à ceux du groupe témoin (mais cette différence n'est pas statistiquement significative). Le programme n'a pratiquement eu aucune incidence sur le montant ou la durée des versements de prestations de chômage perçues par les deux groupes.

E. Le rôle des programmes ciblés

La stratégie suivie par la plupart des pays de l'OCDE pour faciliter l'ajustement à la concurrence internationale (de façon implicite, du moins) consiste à recourir aux systèmes généraux d'assurance chômage et de PAMT. Les partisans des programmes généraux considèrent qu'il n'est guère judicieux de mettre sur pied des programmes ciblés favorisant une catégorie donnée de travailleurs victimes de suppressions d'emplois en excluant d'autres travailleurs qui se heurtent à des difficultés comparables sur le marché du travail. S'ils ont besoin d'une aide, les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges bénéficieront du même soutien que les travailleurs ayant perdu leur emploi pour d'autres raisons, qu'elles soient structurelles ou conjoncturelles. En revanche, un

programme ciblé peut conférer un avantage arbitraire aux travailleurs victimes de la concurrence internationale par rapport aux travailleurs dont l'emploi est supprimé pour d'autres raisons, comme l'évolution des technologies ou des préférences des consommateurs. Un deuxième argument invoqué contre les programmes ciblés est qu'il est souvent difficile d'établir une distinction entre les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges ou à d'autres raisons. En effet, des facteurs tels que l'évolution rapide des technologies risquent de rendre de plus en plus difficile d'isoler avec une précision suffisante les diverses causes des suppressions d'emplois (Rosen, 2002)[60]. Enfin, les programmes ciblés en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges risquent particulièrement d'être « récupérés » au plan politique pour justifier un relâchement des efforts d'ajustement, au détriment de mesures propres à assurer un ajustement plus efficace (OCDE, 2005a).

En dépit de ces difficultés, les programmes ciblés peuvent avoir un rôle positif à jouer, même s'il est limité. L'analyse empirique de la section 2 montre que les programmes spéciaux ciblés sur les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges peuvent présenter certains avantages, car ces travailleurs constituent un groupe relativement circonscrit, dont les besoins en matière d'aide à l'ajustement sont probablement différents à certains égards de ceux des autres personnes visées par les programmes en faveur de l'emploi. Ces différences ne semblent toutefois pas justifier valablement un recours généralisé à des mesures ciblées, car les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges et les autres travailleurs qui perdent leur emploi ont beaucoup de traits communs. Néanmoins, on ne peut totalement exclure que certains sous-groupes de travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges aient des besoins suffisamment différents de ceux de la plupart des travailleurs couverts par les PAMT à caractère général pour justifier la mise en place de programmes spécifiques, en particulier lorsque les suppressions d'emplois dues aux échanges donnent lieu à des licenciements massifs qui ont un impact négatif majeur sur le marché du travail local.

Les programmes ciblés ont pris dans la période récente deux formes différentes dans les pays de l'OCDE. D'un coté, les États-Unis ont maintenu un programme général destiné à tous les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges, qui leur assure une aide à l'ajustement plus importante qu'aux autres travailleurs qui ont perdu leur emploi. De l'autre, un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place des programmes spéciaux visant des groupes plus ou moins spécifiques de travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges, généralement ciblés sur une branche d'activité ou une région particulière. Ces deux types de ciblage étant assez différents, on les examinera ici séparément.

Programmes visant l'ensemble des travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges : le cas du TAA

Les États-Unis sont le seul pays de l'OCDE à avoir mis sur pied un programme ciblé sur les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges, le *Trade Adjustment Assistance* (TAA), il y a plus de 40 ans[61]. Ce programme, à caractère national, est en principe ouvert à tous les travailleurs qui perdent leur emploi sous l'effet des importations. Le TAA offre aux travailleurs dont il est prouvé qu'ils sont victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges des indemnités de chômage et des PAMT plus généreux qu'aux autres travailleurs ayant perdu leur emploi. Cependant, la composition des services offerts – en particulier l'importance relative des indemnités complémentaires de chômage par rapport

à la formation – a beaucoup varié depuis la mise en place du programme (voir dans l'encadré 1.5 un bref historique du TAA). Ce programme s'inscrit dans un contexte national où les programmes généraux en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois sont limités par comparaison avec ceux qui existent dans la plupart des autres pays de l'OCDE[62].

Le TAA a fait l'objet de nombreuses évaluations, mais, du fait de son évolution constante, les résultats de beaucoup d'évaluations passées sont aujourd'hui d'une validité contestable (Baicker et Rehavi, 2004; Decker et Corson, 1995; GAO, 2001; OTA, 1987). Certains des services offerts ont eu un caractère novateur et se sont révélés très efficaces (Jacobson *et al*., 2004), mais il n'en a pas été ainsi dans tous les cas. Cela étant, après 40 ans, ce programme n'a pas mis en évidence d'efficience économique justifiant clairement un programme ciblé sur l'ensemble des travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges. En particulier, le TAA n'a pas utilisé de dispositifs spécifiques d'aide à l'ajustement répondant expressément aux besoins propres de ces travailleurs. En effet, il a offert une panoplie variable de mesures d'aide à la recherche d'emploi, de reconversion et de réinstallation du même type que celles qui s'inscrivent normalement dans les PAMT[63]. En outre, la lourde procédure de vérification de l'admissibilité des chômeurs au bénéfice du TAA a limité le recours à ce programme et souvent entraîné de longs retards dans la délivrance des aides à l'ajustement (GAO, 2004b; Kletzer et Rosen, 2005).

En fait, il semblerait que le programme TAA ait été principalement justifié par des raisons politiques liées à l'obtention de coalitions majoritaires en faveur des dispositions législatives libéralisant les échanges aux États-Unis (Dester, 2005; Kletzer et Rosen, 2005). Un deuxième facteur qui renforce le soutien politique au TAA est peut-être le niveau relativement modeste du soutien qu'offrent les systèmes d'assurance chômage et de PAMT à caractère général aux États-Unis, qui aggrave les inquiétudes suscitées par les perspectives d'une intensification de la concurrence internationale.

Programmes visant des groupes spécifiques de travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges

Au lieu de recourir à des mesures ciblées en faveur de tous les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges, certains pays de l'OCDE ont choisi de cibler les mesures d'aide à l'ajustement sur des sous-groupes de ces travailleurs et pendant des périodes limitées. L'utilisation de mesures ciblées de ce type peut contribuer à faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre, car l'impact de la libéralisation des échanges est généralement localisé, certains secteurs et/ou régions étant particulièrement touchés. Par exemple, des programmes ciblés sont parfois adoptés pour faire face aux chocs qui produisent des licenciements localisés de trop grande ampleur pour la capacité des infrastructures existant sur le marché du travail. Ces programmes présentent en outre l'avantage potentiel de permettre, grâce à leur taille réduite et à leur caractère ponctuel, de tenir compte des besoins spécifiques des travailleurs concernés. Enfin, des mesures ciblées peuvent parfois être mises en place avant même que les licenciements n'aient lieu, ce qui facilite l'ajustement[64].

Dans la quasi-totalité des huit branches couvertes par l'étude horizontale de l'OCDE sur les échanges et l'ajustement structurel, on trouve des exemples de mesures sectorielles utilisées, parfois avec succès, pour faciliter le processus d'ajustement, afin par exemple d'aider les producteurs du secteur des textiles et de l'habillement en Australie à être compétitifs en dépit du faible niveau des droits de douane, ou de faire face à des

Encadré 1.5. **Le *Trade Adjustment Assistance* (TAA) : un programme en constante évolution**

Le TAA a été créé aux États-Unis par le *Trade Expansion Act* de 1962, qui a marqué le début des réductions tarifaires multilatérales dans le cadre du GATT (les droits sur les importations en provenance de la Communauté européenne, notamment, ont été réduits de 50 %). Ce programme avait pour objet d'aider les travailleurs des branches d'activité touchées par la libéralisation des échanges à opérer un passage moins pénible vers les secteurs en expansion grâce à une garantie de revenu et à des services de reclassement. Il offrait aussi une aide aux entreprises qui avaient besoin de se restructurer. Depuis 1962, plus de 3 millions de travailleurs ont été reconnus admissibles au bénéfice du TAA et environ 2 millions d'entre eux ont effectivement reçu une aide. Au fil du temps, la générosité du programme TAA a varié en fonction des différents cycles de négociations commerciales, de l'approbation de l'ALENA et plus récemment, du renouvellement des pouvoirs de négociation octroyés au président pour promouvoir les échanges dans le cadre des négociations de l'OMC.

La générosité et la composition des aides offertes ont beaucoup varié durant plus de 40 ans d'existence du TAA. Par exemple, les strictes conditions d'admissibilité qui avaient limité le nombre de bénéficiaires durant les années 60 et le début des années 70 ont été assouplies par le *Trade Act* de 1974, en prévision du cycle de négociations commerciales de Tokyo. L'*Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1981 a fortement réduit les dépenses du programme au cours des années 80, tout en accordant la priorité à la formation au détriment des garanties de revenu. En 1993, la volonté de faire adopter l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) par le Congrès des États-Unis a entraîné la création d'un programme pratiquement identique, désigné sous le nom de NAFTA *Transitional Adjustment Assistance* ou NAFTA-TAA, un peu plus généreux que le précédent. En 2002, le *Trade Adjustment Assistance Reform Act* a intégré le NAFTA-TAA au TAA, qui a repris d'une manière générale les dispositions plus généreuses précédemment limitées aux travailleurs touchés par les échanges avec le Canada et le Mexique.

L'historique du TAA illustre la difficulté qu'il y a à identifier objectivement les travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges. L'application de critères trop rigoureux n'a permis à aucun travailleur d'en bénéficier pendant les sept premières années, et un petit nombre seulement les cinq années suivantes. L'assouplissement de ces critères a entraîné un gonflement des dépenses, qui ont atteint un montant record de 1.6 milliard de dollars en 1980, avant un nouveau durcissement des règles, à la suite notamment d'évaluations selon lesquelles le TAA était devenu pour une grande part un système d'assurance chômage « de luxe » en faveur des travailleurs du secteur de l'automobile en licenciement temporaire. Le NAFTA-TAA a élargi les critères d'éligibilité aux travailleurs des entreprises situées en amont et en aval ainsi qu'à ceux des entreprises délocalisées au Canada ou au Mexique (Baicker et Rehavi, 2004).

Le *TAA Reform Act* de 2002 s'est par ailleurs traduit par un accroissement des garanties de revenu. Par exemple, la durée maximum des droits à prestations a été portée à 78 semaines, contre 52 auparavant, et les travailleurs participant à une formation de reconversion peuvent continuer à les percevoir pendant 26 semaines supplémentaires. Le nouveau programme facilite aussi les dérogations aux obligations de formation pour pouvoir percevoir le revenu de remplacement. Le plus intéressant peut-être est que le TAA comprend maintenant un crédit d'impôt remboursable au titre de l'assurance maladie, le *Health Care Tax Credit*, et un programme d'assurance salaire expérimental pour les travailleurs âgés (50 ans et plus) victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges, désigné sous le nom d'*AlternativeTrade Adjustment Assistance* (ATAA) *programme* (voir plus haut l'encadré 1.4).

Source : Informations fournies par les autorités nationales; Baicker, K. et M. Rehavi (2004), « Policy Watch: Trade Adjustment Assistance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 2, pp. 239-255; Kletzer, L.G. et H. Rosen (2005), *Easing the Adjustment Burden on US Workers*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Encadré 1.6. **Deux exemples de programmes sectoriels en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges**

La *Fondation autrichienne de la sidérurgie* – À la fin des années 80, la privatisation de l'industrie sidérurgique autrichienne, déficitaire, a entraîné d'importants licenciements. Dans le cadre d'un plan social destiné à faire face à cette situation, les négociations entre les dirigeants et les comités d'entreprises ont abouti à la création de la Fondation autrichienne de la sidérurgie. Cette Fondation offre des services adaptés aux besoins de chaque travailleur qui comprennent des activités d'orientation professionnelle, d'aide à la création de petites entreprises, de formation longue ou formelle (parfois sur plusieurs années) et d'aide à la recherche d'emploi. Les programmes de reconversion se concentrent sur la requalification et la réorientation professionnelles plutôt que sur des améliorations marginales de qualifications. La Fondation est financée par les entreprises sidérurgiques et les participants aux programmes eux-mêmes, ainsi que par les pouvoirs publics (sous forme d'allocations de chômage) et par les salariés qui ont conservé leur emploi et qui versent à la Fondation une cotisation de solidarité de 0.25 % de leur salaire brut.

Les évaluations réalisées donnent à penser que les résultats ont été positifs. D'après une évaluation rigoureuse, au cours de la période de cinq ans qui suit la participation au programme de la Fondation, les perspectives d'emploi des participants sont nettement meilleures que celles des non-participants. De même, les jeunes et les travailleurs à bas salaire ont vu leurs rémunérations progresser fortement par comparaison avec le groupe témoin. Cependant, il est très difficile de dire si les résultats positifs de l'action de cette Fondation tiennent à ses caractéristiques particulières. D'autre part, les taux de participation parmi les travailleurs éligibles ont été relativement faibles. On n'a pas d'explications claires à cet état de fait, mais la réponse réside peut-être dans la durée du programme et dans l'intensité de l'effort qu'il implique. Le gouvernement autrichien a depuis étendu ce type de mesures en vue de faciliter l'ajustement dans d'autres secteurs.

L'expérience australienne – L'Australie a mis en œuvre avec un certain succès plusieurs programmes d'aide à l'ajustement pour des branches d'activité durement touchées par la libéralisation des échanges. À partir de 2004, elle a adopté plusieurs nouveaux programmes ciblés sur les travailleurs des industries du sucre, des composants automobiles et des textiles, de l'habillement et de la chaussure. Des programmes de ce type existaient depuis longtemps déjà dans le secteur des textiles, de l'habillement et de la chaussure*. Les travailleurs de ce secteur vivaient pour la plupart dans des régions en déclin où l'emploi ne progressait pas ou peu. Nombre d'entre eux avaient été recrutés en tant que travailleurs migrants, étaient peu qualifiés et ne parlaient guère l'anglais. Les travailleurs licenciés avaient en général une grande ancienneté et étaient souvent âgés. Plus de 70 % étaient des femmes. Conscient des conséquences dramatiques que la libéralisation des échanges aurait sur l'emploi dans ce secteur, et de la faible employabilité d'un grand nombre des travailleurs concernés, le gouvernement australien a mis en place un généreux plan d'ajustement du marché du travail pour venir en aide aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois, en leur offrant jusqu'à 24 mois de remise à niveau de leurs compétences et de cours de langue. L'hypothèse était qu'à l'issue de ce recyclage, les travailleurs concernés s'orienteraient vers des branches d'activité en expansion. Des évaluations rigoureuses du programme ont dégagé des résultats variables. Une étude longitudinale sur quatre ans d'un échantillon de travailleurs victimes de suppressions d'emplois montre que jusqu'à un tiers d'entre eux n'avaient pas encore retrouvé d'emploi à la fin de la période considérée. Trente et un pour cent seulement des hommes de 45 ans ou plus d'origine non anglophone avaient retrouvé un emploi à l'issue des quatre ans. Il semblerait que la formation ait aidé les travailleurs qui avaient déjà au préalable de meilleures perspectives d'emploi, mais que pour les autres, la durée de la formation ait eu un impact négatif important sur la probabilité de reclassement.

Encadré 1.6. **Deux exemples de programmes sectoriels en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges** *(suite)*

* Depuis quatre-vingt dix ans, les entreprises du secteur des textiles, de l'habillement et de la chaussure bénéficient d'une aide substantielle leur permettant de fournir des emplois à une population croissante et de protéger l'industrie locale vis-à-vis des importations. Cependant, ces aides ont commencé à diminué dans les années 80 lorsque les autorités ont cherché à encourager, dans le cadre du plan Button, le développement d'activités compétitives sur le plan international, orientées vers l'exportation, novatrices, réactives aux signaux du marché et moins tributaires du soutien de la collectivité. La suppression des droits de douane et des quotas dans le secteur des textiles, de l'habillement et de la chaussure a amené de nombreux employeurs à restructurer leurs activités dans le but de s'aligner sur les niveaux de productivité internationaux afin de pouvoir faire face à la concurrence sur des marchés ouverts. Une fois épuisées les possibilités d'amélioration de la productivité, les entreprises ont commencé à fermer ou à délocaliser certaines activités de fabrication. Entre 1989 et 1993, l'emploi dans ce secteur a chuté de 22 %.

Source : Informations fournies par les autorités nationales; Evans-Klock, C., P. Kelly, P. Richards et C. Vargha (1998), « Worker Displacement: Public Policy and Labour-Management Initiatives in Selected OECD Countries », Cahiers de l'emploi et de la formation n° 24, BIT, Genève; Weller, S. et M. Webber (1999), « Re-employment after Retrenchment: Evidence from the TCF Industry Study », *Australian Economic Review*, vol. 32, n° 2, pp. 105-129; Weller, S. et M. Webber (2001), *Refashioning the Rag Trade: Internationalising Australia's Textiles, Clothing and Footwear Industries*, UNSW Press, Sydney; Winter-Ebmer, R. (2003), « Coping with a Structural Crisis: Evaluating an Innovative Redundancy-retraining Project », Document de travail de l'IZA n° 277, Bonn.

licenciements collectifs dans la région d'Östergötland en Suède (OCDE, 2005a). Souvent, ces programmes conjuguent une aide à l'ajustement en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges et des mesures destinées à relancer l'économie locale et/ou à améliorer la compétitivité de la branche d'activité touchée. Néanmoins, il est difficile de procéder à des généralisations à partir de ces mesures, car aucun critère n'a pu être clairement identifié pour déterminer dans quels cas elles se justifient et parce que leur conception et leur efficacité sont très variables. L'encadré 1.6 présente des exemples de mesures sectorielles ciblées qui illustrent cette diversité (voir également le tableau 1.A3.1 dans OCDE, 2005b).

Qu'est-ce qui différencie les programmes efficaces des autres ? Il n'y a pas de réponse simple à cette question, mais il semblerait que les programmes ciblés doivent rester exceptionnels et limités aux cas dans lesquels ils présentent un net avantage par rapport aux programmes généraux en faveur de l'emploi ou constituent une « soupape de sécurité » permettant d'éviter une opposition politique à la libéralisation des échanges. Cette situation semble susceptible de se présenter surtout lorsque l'évolution des échanges détruit les emplois d'un grand nombre de travailleurs ayant beaucoup de difficultés à se reclasser dans une ou quelques localités données. Une aide ciblée a aussi été justifiée par la nécessité de remédier à certaines défaillances du marché. Cependant, cet argument est difficile à vérifier et mériterait un examen plus approfondi (OCDE, 2005a). L'expérience incite par ailleurs à penser qu'il est particulièrement important que ces programmes mettent l'accent sur un ajustement bien régulé, faute de quoi l'aide ciblée se transforme facilement en obstacles à ce même ajustement. Une telle orientation peut être renforcée par l'application de programmes limités dans le temps comportant des stratégies précises de sortie.

Conclusions

Point de cristallisation des inquiétudes du public face à l'insécurité économique, l'impact de la mondialisation sur les marchés du travail de l'OCDE, tel qu'il est perçu, est loin d'être négligeable. Cependant, l'analyse empirique présentée dans les sections 1 et

2 de ce chapitre montre que l'impact effectif de l'intégration économique internationale a peu de chances de confirmer les pires de ces craintes. Les suppressions d'emplois imputables aux échanges et les difficultés d'ajustement qui en découlent représentent pour les pouvoirs publics un sérieux défi, mais les échanges et les investissements internationaux sont loin d'être les principales sources d'insécurité de l'emploi et des salaires. Qui plus est, l'analyse de la section 3 montre que des dispositifs courants tels que les systèmes d'indemnisation du chômage et les programmes actifs du marché du travail peuvent sensiblement réduire l'insécurité qui résulte des suppressions d'emplois imputables aux échanges en favorisant la réinsertion et en atténuant l'impact des pertes de salaire sur les revenus des familles. Néanmoins, il ne s'ensuit pas que les coûts d'ajustement dus à la libéralisation des échanges sont négligeables. Plutôt que de se demander si ces coûts sont considérables ou négligeables, l'analyse de ce chapitre conduit à se poser plutôt une autre question : « Quelle est la meilleure manière d'intégrer une aide aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges dans une stratégie globale visant à atteindre des taux d'emploi élevés dans un contexte de constantes mutations structurelles de l'économie et de vieillissement de la population ? »

Ainsi posé, le problème de l'abaissement des coûts de l'ajustement structurel consécutif à la libéralisation des échanges coïncide en de nombreux points avec le programme de réformes prévu par la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. En effet, l'un des moyens essentiels de préserver de hauts niveaux d'emploi et une prospérité largement partagée est à la fois d'assurer un degré élevé d'adaptabilité des entreprises et du marché du travail et de maintenir « l'employabilité » et la sécurité des revenus du travail de chacun des membres d'une population active à la fois diverse et vieillissante. Un certain nombre d'expressions ont été forgées pour désigner certains succès en la matière, comme « flexicurité » ou « mobilité protégée », mais il reste beaucoup à apprendre sur le meilleur moyen d'obtenir le résultat recherché. Ce chapitre a mis l'accent sur la façon dont l'accroissement de l'intégration économique internationale rend ce besoin de plus en plus impératif, et fournit certains éléments de réponse quant à une action efficace à cet égard. Le réexamen général de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi sera certainement l'occasion de revenir sur ces questions, mais dans la perspective plus large des politiques à mettre en œuvre pour assurer une bonne performance des marchés du travail.

Notes

1. Ce chapitre s'appuie sur la contribution de la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE au projet horizontal de l'OCDE sur les échanges et l'ajustement structurel (OCDE, 2005a). Une partie de l'analyse présentée ici a été réalisée à l'origine par Ricardo-Luis Tejada, qui a travaillé comme consultant sur ce projet.
2. Devant le risque d'une insuffisance des capacités d'ajustement, le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres a invité en 2003 le Secrétariat à réaliser un projet horizontal sur « les échanges et l'ajustement structurel ». La principale conclusion dégagée par cette étude, qui a été entérinée par le Conseil au niveau des ministres à sa réunion de 2005, est qu'une vaste stratégie d'ensemble est nécessaire pour assurer un ajustement satisfaisant par un redéploiement de la main-d'œuvre et du capital vers des utilisations plus efficientes, tout en limitant les coûts d'ajustement pour les personnes, les collectivités et la société tout entière (OCDE, 2005a).
3. Kongsrud et Wanner (2005) analyse de façon plus détaillée les politiques destinées à améliorer la capacité d'adaptation globale de l'économie, pendant que OCDE (2005a) analyse une plus large gamme de réponses (notamment dans les domaines de la fiscalité, des sauvegardes commerciales et des normes fondamentales du travail) et examine également les politiques d'échanges et d'ajustement structurel des pays en développement. Ces questions sont, pour une grande part, traitées également dans Ghose (2003) et BIT (2004, 2005).

4. La présente section donne un aperçu très schématique des très nombreuses recherches qui ont été réalisées sur les effets positifs des échanges. On trouvera une bonne analyse de la théorie des échanges dans Bhagwati *et al.* (1998) et dans les nombreuses études citées.

5. Le commerce international améliore le bien-être global dans tous les pays qui participent aux échanges dans certaines conditions, qui ne sont pas toujours réunies. Samuelson (2004) illustre cette observation générale au moyen d'un exemple censé refléter certains aspects des relations commerciales actuelles entre les États-Unis et la Chine. Dans cet exemple, le rattrapage technologique qui se produit en Chine provoque une évolution des termes de l'échange qui est défavorable pour les États-Unis, et une réduction permanente du revenu réel par habitant de ce pays, même lorsque le PIB mondial augmente.

6. Les avis sont cependant partagés, en ce qui concerne notamment les avantages de l'ouverture commerciale du point de vue de la croissance dans les pays à bas revenu (Rodrik et Rodríguez, 2001, par exemple). Il semblerait néanmoins que l'ouverture ait un effet globalement positif, mais d'autres conditions institutionnelles, comme la primauté du droit, doivent généralement être respectées pour que les pays moins avancés puissent bénéficier des avantages potentiels de la libéralisation des échanges.

7. Förster et Mira d'Ercole (2005) montrent que dans la majorité des pays les inégalités sur les marchés du travail semblent avoir cessé de se creuser entre 1995 et 2000.

8. Les premières études se sont surtout concentrées sur les États-Unis, mais d'autres plus récentes ont abouti à des conclusions similaires pour d'autres économies avancées (Dewatripont *et al.*, 1999a). Cependant, l'évolution de la demande de main-d'œuvre au détriment des travailleurs les moins qualifiés s'est principalement traduite par une baisse des salaires relatifs dans certains pays (États-Unis) et par une baisse de l'emploi relatif dans d'autres (un certain nombre de pays d'Europe continentale). Pour Krugman (1994), cette différence semblait refléter une plus grande rigidité de la structure des salaires relatifs dans ces derniers pays. Des recherches plus récentes sont venues confirmer quelque peu cette hypothèse (voir OCDE, 2004a, chapitre 3).

9. De même, la politique commerciale n'est pas un instrument efficace pour réduire le chômage global lorsque celui-ci est trop élevé. La politique monétaire et la politique budgétaire permettent mieux de compenser les fluctuations conjoncturelles du chômage, tandis que des réformes structurelles du marché du travail et des marchés de produits semblent nécessaires pour réduire le chômage structurel lorsque celui-ci est trop élevé (OCDE, 1999; Layard *et al.*, 1991).

10. Les sources de données et les méthodes utilisées pour ces calculs sont indiqués dans l'annexe 1.A1 qui examine également les résultats plus en détails (OCDE, 2005b).

11. Cependant, la performance globalement médiocre de l'emploi dans les industries manufacturières indique que d'autres facteurs, comme des gains de productivité rapides et des modifications défavorables de la composition de la demande de consommation, constituent également des sources importantes de contraction de l'emploi dans ce secteur (Fontagné et Lorenzi, 2005).

12. La base de données sectorielles de l'OCDE utilisée pour les calculs indiqués à la partie A du graphique 1.2 ne permet pas de mettre en parallèle l'évolution des salaires pour pouvoir déterminer si la croissance de ces salaires a été plus limitée dans les secteurs où la concurrence internationale est la plus forte.

13. À titre d'exemple, Konings (2003) trouve que les coûts de main-d'œuvre sont environ cinq fois moins élevés dans les entreprises d'Europe centrale que dans celles de pays à hauts salaires comme la Belgique, mais la productivité de la main-d'œuvre est, elle, plus de cinq fois inférieure en Europe centrale et orientale. Cela suggère que le transfert de production vers les pays à bas salaires ne représente pas d'avantage systématique. Cette conclusion est validée par une analyse de régression sur la demande de main-d'œuvre des entreprises qui ne permet pas de conclure que la concurrence par les bas salaires des pays d'Europe centrale et orientale a des effets négatifs sur les emplois manufacturiers en Belgique. De manière similaire, les études de Konings et Murphy (2005) ne permettent pas de conclure que les entreprises multinationales, dont les sièges se situent dans les pays à hauts revenus, délocalisent des emplois dans les nouveaux pays membres de l'UE à bas salaires pour bénéficier des différentiels de coûts salariaux. D'autres études montrent que, pour la plupart des entreprises, la principale raison qui incite à investir en Europe centrale et orientale n'est pas le bas niveau des coûts salariaux, mais la possibilité de bénéficier d'un avantage d'antériorité et d'accéder à un marché en pleine expansion (CE, 2004, chapitre 5).

14. Des études de cas sectorielles concernant les pays de l'OCDE illustrent ces points de façon plus concrète, en montrant comment certaines branches d'activité se sont contractées sous l'effet de la concurrence des importations, alors que d'autres se sont développées en réalisant des gains de productivité et/ou en exploitant de nouveaux marchés d'exportation (OCDE, 2005a). Des études de

cas nationales sont également révélatrices. Par exemple, le marché du travail s'est globalement et sensiblement amélioré ces dernières années en Australie et en Nouvelle-Zélande, à la suite de la mise en œuvre de réformes structurelles d'envergure, dont l'un des principaux éléments a été un fort abaissement des barrières aux échanges et aux investissements internationaux. Cependant, la transition qui s'est opérée dans les pays d'Europe centrale et orientale membres de l'OCDE montre à l'évidence que d'importants chocs structurels négatifs, comme l'ouverture d'une économie au commerce international sur la base des prix mondiaux, peuvent entraîner une augmentation sensible et soutenue du chômage pendant un certain temps.

15. Pour mettre en évidence les effets à long terme des échanges sur les modes de production et sur le niveau et la répartition des revenus, les modèles théoriques sur les échanges font généralement abstraction des coûts d'ajustement liés à cette réaffectation, en posant l'hypothèse d'une mobilité instantanée et non onéreuse de tous les facteurs entre les secteurs (modèle Heckscher-Ohlin à deux secteurs) ou de la combinaison d'une mobilité parfaite pour certains facteurs et d'une mobilité nulle pour d'autres facteurs « sectoriels » (modèles Ricardo-Viner). Pour tenir pleinement compte du coût et des avantages des échanges, il faut aussi intégrer les coûts d'ajustement.

16. D'autres coûts, d'ordre social et psychologique, sont également engendrés par les suppressions d'emploi : risques accrus de divorce, dégradation de l'état de santé et accroissement de la mortalité (Eliason, 2004; Eliason et Storrie, 2004).

17. Les coûts d'ajustement sont également engendrés pour les facteurs de production autres que le travail (mise au rebut prématurée de biens d'équipement, par exemple), mais cet aspect des coûts d'ajustement n'est pas analysé dans le présent chapitre qui se limite aux coûts d'ajustement sur le marché du travail.

18. Voir Mortensen et Pissarides (1999) pour une analyse formelle des défaillances potentielles du marché dans des modèles de recherche bilatéraux sur le marché du travail. Il convient toutefois de souligner que les coûts *privés* supportés par les travailleurs licenciés ne se traduisent pas tous par des coûts *sociaux* ou par une limitation des gains d'efficience globaux engendrés par le commerce international. Par exemple, une partie des pertes de salaire subies en cas de réinsertion peut correspondre à une rente incorporée au salaire antérieur.

19. Les estimations de Kletzer pour les États-Unis sont fondées sur les données de la Displaced Worker Survey (DWS), probablement la meilleure source d'informations concernant l'incidence des suppressions d'emplois aux États-Unis et de toute façon la meilleure source d'informations sur les caractéristiques personnelles d'un vaste échantillon nationalement représentatif des travailleurs victimes de suppressions d'emplois et les coûts d'ajustement qu'ils supportent. Pour l'Europe, les estimations sont fondées sur les données du Panel européen des ménages pour 14 pays – étant donné la petite taille des échantillons, les statistiques ne sont pas ventilées pays par pays – et ont été calculées par le Secrétariat de l'OCDE. (La note *b* du tableau 1.1 indique quels sont les 14 pays européens couverts par le Panel européen des ménages). Pour le Canada, les estimations sont fondées sur la version 1 % du Fichier longitudinal des travailleurs (FLT) et ont été communiquées à l'OCDE par les autorités canadiennes. La juxtaposition de ces résultats est utile pour déterminer si les conclusions de Kletzer (2001, 2002) et des autres chercheurs concernant les suppressions d'emplois aux États-Unis dues à la concurrence internationale sont valables aussi pour les autres pays de l'OCDE. Ici, deux réserves sont à faire : la non-prise en compte dans l'analyse de nombreux pays de l'OCDE, et la probabilité que ces comparaisons tiennent en partie à des différences entre les sources de données. La DWS et le Panel européen des ménages sont tous deux des enquêtes auprès des ménages, mais seul le second est une véritable base de données longitudinale qui permet d'observer les travailleurs avant leur perte d'emploi et après pendant quelques années, tandis que la DWS collecte des informations plus ou moins comparables sur la base de questions rétrospectives (les questions portent sur les licenciements permanents intervenus dans les trois années précédentes). Autre différence entre les deux sources de données : la DWS comporte des tailles d'échantillon plus importantes et une classification par branche beaucoup plus détaillée. Le FLT au contraire regroupe des informations de quatre bases de données administratives, et une grande partie des informations d'origine ont été fournies par les employeurs.

20. Comme Kletzer (2001) le reconnaît, son estimation du taux de suppressions d'emplois est « modérée », puisqu'elle omet les secteurs du bâtiment et des industries extractives (pour lesquels ces taux sont les plus élevés) et n'apporte pas de correction pour tenir compte des travailleurs victimes de plusieurs pertes d'emplois ni du biais de rappel. En revanche, le taux de 5.1 % cité dans l'encadré 1.3 couvre toutes les branches d'activité, incorpore ce type de correction et est presque aussi élevé que l'estimation canadienne dans le tableau 1.1. Si Kletzer sous-estime l'incidence des suppressions d'emplois, elle fait valoir que les comparaisons interbranches qui font l'objet de l'analyse qui suit ne devraient pas être très affectées.

21. Cette différence entre les résultats des États-Unis et ceux du Canada et de l'Union européenne est due au moins en partie à des différences de période d'estimation des taux d'incidence. Les estimations de Kletzer correspondent à la période 1979-1999, de sorte que son estimation du taux de suppressions d'emplois dans le secteur manufacturier est amplifiée par la forte récession du début des années 80, où les taux des pertes d'emplois dans le secteur manufacturier aux États-Unis ont été très élevés.

22. L'OCDE (2005b, annexe 1.A1) explique les méthodes utilisées pour classer les industries manufacturières selon que la concurrence internationale y est forte, moyenne ou faible. Elle montre aussi qu'il est raisonnable de supposer que les licenciements dus aux échanges se sont fortement concentrés sur les travailleurs du secteur manufacturier.

23. Ainsi, le Canada a enregistré entre 1995 et 2003 un quadruplement des importations en provenance de Chine (Roy, 2004) et certaines études font penser que l'accord de libre-échange Canada-États-Unis a entraîné au Canada d'importantes pertes d'emplois dans les industries à moins forte intensité de qualifications (Beaulieu, 2000).

24. La théorie des échanges incite à penser que les prix d'exportation et d'importation sont préférables au volume des échanges en tant que variables indépendantes dans une analyse de régression, en tout cas pour les « petits » pays, du fait que les prix mondiaux sont en principe largement exogènes (alors que les flux d'échanges et l'emploi sont déterminés ensemble). Cependant, les données de prix des échanges sont difficiles à mesurer et rien ne permet de dire, dans la pratique, que ces données donnent automatiquement des résultats plus satisfaisants (Kletzer, 2002).

25. Les estimations de l'impact de la concurrence des échanges sur l'emploi au niveau des branches n'ont qu'un intérêt limité pour l'évaluation des coûts d'ajustement qui en découlent, mais elles fournissent des informations utiles quant à l'impact des échanges sur la composition de l'emploi suivant les branches.

26. Amiti et Wei (2005a, b) ne constatent pas ce type d'effet dans leurs modèles de régression concernant 78 branches d'activité au Royaume-Uni et 96 aux États-Unis. Toutefois, une réestimation du modèle concernant les États-Unis à un niveau plus détaillé de 450 branches fait effectivement apparaître un léger effet négatif sur l'emploi.

27. Malheureusement, il n'a pas été possible d'inclure le Canada dans cette analyse, qui se limite à une comparaison Europe-États-Unis. Les études antérieures sur les suppressions d'emplois au Canada permettent de penser que la plupart des résultats qualitatifs présentés dans cette sous-section seraient valables aussi pour le Canada (Abe *et al.*, 2002 ; Kuhn et Sweetman, 1999).

28. Les différences de taux d'incidence des suppressions d'emplois suivant les branches d'activité exposées dans la sous-section B (plus haut) donnent à penser que les comparaisons des suppressions d'emplois entre les industries manufacturières et les autres branches d'activité (et peut-être aussi, au sein des industries manufacturières, entre les branches soumises à une concurrence internationale forte, moyenne et faible) peuvent donner des indications qualitatives concernant les différences entre les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges (en tant que groupe) et les autres travailleurs qui perdent leur emploi, mais qu'elles tendent à sous-estimer ces différences.

29. Cette différence reflète la composition démographique des effectifs de plusieurs branches soumises à une intense concurrence des importations, notamment les textiles, la chaussure et l'habillement.

30. D'après Shelburne et Bednarzik (1993), aux États-Unis, l'emploi est géographiquement plus concentré dans les branches où les suppressions d'emplois liées aux échanges risquent d'être particulièrement importantes, ce qui veut dire que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges risquent plus que la moyenne de commencer à chercher un emploi sur un marché du travail local déprimé, et les mesures d'aide qui leur sont destinées devront souvent tenir compte du décalage géographique qui en résulte entre l'offre et la demande de main-d'œuvre.

31. Contrairement à ce que l'on constate aux États-Unis, en Europe les femmes représentent une proportion sensiblement plus faible des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans les branches à forte concurrence internationale que dans les branches à concurrence internationale moyenne.

32. Le taux plus faible de retour à l'emploi des travailleurs des branches manufacturières soumises à une forte concurrence internationale, comparé au reste des industries manufacturières, correspond probablement à une plus forte proportion de femmes dans le premier groupe. Swaim et Podgursky (1994) montrent que les femmes sont plus nombreuses à se retrouver sans emploi

que les hommes, parce qu'elles réagissent plus souvent en se retirant de la population active. Toutefois, le taux de retour à l'emploi dans les services est nettement plus élevé que dans l'industrie manufacturière, bien qu'une plus forte proportion des travailleurs dans le secteur des services soient des femmes.

33. Les taux estimés de retour à l'emploi ne sont pas totalement comparables entre la DWS et le Panel européen des ménages, mais dans les deux cas, ces taux sont calculés sur une moyenne d'environ deux ans après le licenciement.

34. Des taux plus faibles de retour à l'emploi peuvent réduire sensiblement les gains tirés des échanges internationaux (du moins pendant un certain temps). Par exemple, le McKinsey Global Institute (2003) compare les gains économiques nets (pour l'ensemble de l'économie) de la délocalisation de fonctions administratives et informatiques pour l'Allemagne et les États-Unis. Cette étude conclut que les gains sont beaucoup plus faibles en Allemagne à cause du plus faible taux de retour à l'emploi des travailleurs licenciés à cause des délocalisations.

35. Les fortes pertes de salaires subies par de nombreux travailleurs victimes de suppressions d'emplois aux États-Unis apparaissent en outre tout à fait persistantes (Jacobsen *et al*., 1993a et b; Kletzer, 1998).

36. L'impact conjugué de plusieurs de ces facteurs peut être particulièrement important. Par exemple, Jacobson *et al.* (1993b) ont observé que les travailleurs ayant une grande ancienneté qui perdaient leur emploi dans des entreprises manufacturières en difficulté subissaient des pertes de salaire beaucoup plus importantes que les autres travailleurs victimes de suppressions d'emplois (25 % par an en moyenne).

37. Dewatripont *et al.* (1999b) parviennent à une conclusion analogue. Ils estiment des modèles de régression de panels pour des branches d'activité à deux chiffres dans quatre pays d'Europe et constatent que l'association entre la croissance rapide des importations et la plus forte incidence du chômage de longue durée disparaît lorsqu'on neutralise dans les régressions les caractéristiques des branches et des travailleurs.

38. La relation apparemment plus faible entre la branche de réemploi et les pertes de salaire en Europe tient peut-être au faible niveau de détail par branche du Panel européen des ménages et/ou de l'effet d'échelles de salaire plus resserrées.

39. C'est probablement cette spécificité des compétences qui explique pourquoi les pertes de salaire sont plus importantes pour les travailleurs qui changent de branche que pour ceux qui restent dans la même branche (Carrington, 1993; Kletzer, 1998; Neal, 1995).

40. Bien que l'on ne dispose pas d'informations concernant les coûts liés aux suppressions d'emplois dues aux délocalisations de services, les conclusions de ce chapitre concernant les caractéristiques des travailleurs et les coûts consécutifs aux suppressions d'emplois donnent à penser que ces coûts doivent être plus faibles en moyenne que ceux qui sont associés aux suppressions d'emplois dues aux importations de produits manufacturés. Les travailleurs touchés par la délocalisation de services sont probablement plus jeunes, plus instruits et moins concentrés géographiquement que ceux du secteur manufacturier. Ils doivent aussi en général avoir une expérience et des qualifications professionnelles plus appréciées sur le marché du travail.

41. Cette différence rappelle la conjecture de Krugman (voir note 8 plus haut), mais sous une forme dynamique : la flexibilité salariale plus grande aux États-Unis qu'en Europe se traduit par des taux de retour à l'emploi plus élevés pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois, mais aussi par des pertes de salaires plus importantes au réemploi.

42. Pour plus de simplicité, le raisonnement se présente ici en termes de politiques de réduction des coûts d'ajustement supportés par les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges. Cependant, une grande partie du raisonnement s'applique potentiellement à tous les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux changements structurels. En fait, l'analyse empirique de la section 2 montre qu'il est difficile de faire la différence entre les victimes de suppressions d'emplois selon que ces suppressions sont dues aux échanges ou non et, de toute façon, que le problème d'ajustement est pratiquement le même pour tous les travailleurs qui perdent leur emploi en raison de changements structurels, quel que soit le rôle joué par les échanges.

43. L'annexe 1.A3 (OCDE, 2005b) examine plus en détail des mesures spécifiques, notamment de nombreux exemples nationaux de programmes du marché du travail fournissant une aide directe aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges.

44. Rodrik (1997) met en évidence une association positive robuste entre les dépenses publiques et l'intensification de l'intégration économique internationale dans un large échantillon de pays de l'OCDE et de pays non membres, et conclut qu'il existe probablement un lien de cause à effet entre

les deux. À l'appui de cette hypothèse, il cite les travaux du spécialiste des sciences politiques Katzenstein (1984, 1985) qui a « documenté en détail » la manière dont de petits États européens dotés d'une économie très ouverte comme la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas, ont « complété la poursuite du libéralisme au niveau de l'économie internationale par une stratégie de compensation sur le plan intérieur ».

45. Une priorité consiste à assurer une création d'emplois et une demande de main-d'œuvre suffisantes. Les conditions-cadres nécessaires dans ce cas sont essentiellement les politiques structurelles sur le plan macroéconomique et sur celui de la demande énumérées dans la stratégie de l'OCDE pour l'emploi (OCDE, 1994, 1999), et les politiques de libération du potentiel de croissance du secteur des services (OCDE, 2005c). Une deuxième priorité est d'adapter l'offre de main-d'œuvre à la demande, à mesure que celle-ci évolue, par exemple en facilitant la mobilité de la main-d'œuvre des secteurs et régions en déclin vers ceux qui sont en expansion (chapitre 2 de ce volume; voir aussi Kongsrud et Wanner, 2005) et en élevant les qualifications de la main-d'œuvre (OCDE, 2004a, chapitre 4). Enfin, les sauvegardes commerciales prévues par les règles de l'OMC peuvent avoir un rôle limité à jouer (OCDE, 2005a).

46. À cet égard, l'effet le plus notable d'un long préavis est de permettre à certains travailleurs d'échapper complètement au chômage en leur donnant largement le temps de rechercher un nouvel emploi, plutôt que de réduire la durée du chômage une fois que le travailleur a perdu son emploi (Addison et Blackburn, 1997).

47. Étant donné qu'une période de préavis minimum est requise par la loi dans la plupart des pays de l'OCDE, il est difficile de dire quels sont les avantages nets de cette notification préalable en comparant les coûts des licenciements avec et sans préavis. Cependant, l'absence de toute obligation légale à cet égard aux États-Unis avant l'adoption du *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* (WARN) de 1988 et la portée relativement limitée de l'obligation de préavis de 60 jours prévu par cette loi permettent de procéder à des comparaisons pour les travailleurs licenciés dans ce pays. Un certain nombre d'études l'ont fait, notamment à partir de données de l'enquête DWS.

48. En fait, ce type d'orientation peut même commencer avant toute notification du licenciement. Par exemple, au Portugal, les autorités responsables du marché du travail veillent à fournir une orientation professionnelle et des informations sur le marché du travail aux travailleurs de secteurs menacés de licenciement par suite de restructuration ou en raison d'autres facteurs économiques.

49. Une proportion importante des gains de productivité globaux est due au fait que des travailleurs passent d'entreprises peu productives à des entreprises très productives (Bartelsman *et al.*, 2004b).

50. Aux États-Unis, dans la plupart des États, les entreprises cotisent à un « compte » d'assurance chômage auxquels elles ont recours en cas de licenciement. Lorsque les prestations versées aux travailleurs licenciés sont supérieures aux cotisations de l'entreprise, le compte de celle-ci devient déficitaire, et elle doit combler ce déficit progressivement. Bien conçus, ces systèmes de « modulation » des cotisations peuvent servir à internaliser les coûts sociaux des licenciements collectifs et décourager les licenciements inefficients, mais il est très difficile de dire quelle est la modulation optimale. D'autres mesures financières ont été utilisées pour réduire les licenciements (subventions publiques visant à encourager le partage des emplois, par exemple) mais semblent moins utiles, car elles tendent à créer des inefficiences (en faussant les choix concernant la durée du travail, par exemple) et représentent une charge nette pour le budget.

51. La démonstration théorique selon laquelle la libéralisation des échanges peut améliorer l'efficience au sens de Pareto lorsqu'elle s'accompagne d'un ensemble approprié de transferts forfaitaires ne répond pas à la question de savoir si un système de compensation compatible avec des incitations peut être conçu de façon réaliste. Dixit et Norman (1980, 1986) ont démontré qu'il existait un système d'impôt sur les produits compatibles avec des incitations, sur la base d'hypothèses normales. Des travaux ultérieurs ont cependant montré que ce n'est probablement plus le cas si l'on tient compte du chômage (Brecher et Choudhri, 1994) ou des coûts d'ajustement (Feenstra et Lewis, 1994), encore que cette dernière étude laisse entendre que la combinaison du système d'imposition envisagé par Dixit et Norman et d'une subvention destinée à faciliter le transfert de facteurs de production imparfaitement mobiles entre branches peut améliorer l'efficience au sens de Pareto dans certaines conditions.

52. Jean et Nicoletti (2002) montrent que les travailleurs employés dans des branches à l'abri de la concurrence sur les marchés des produits bénéficient souvent de salaires nettement plus élevés que les travailleurs de niveau comparable employés dans d'autres branches. Ils interprètent cet avantage de salaire comme le reflet des rentes de monopole dont bénéficient les entreprises de ces branches, dont les travailleurs ont pu récupérer une partie par la négociation.

53. L'assurance chômage peut aussi servir de subventions pour des investissements dans la recherche d'un emploi adéquat, qui sont eux aussi porteurs d'une meilleure efficience. Pour les mêmes motifs, il peut être intéressant, en termes d'efficience, d'offrir une assurance sociale partielle contre le risque que les investissements des travailleurs dans un capital humain spécifique se trouvent dévalorisés par l'évolution des échanges ou par d'autres changements structurels. Cette assurance pourrait peut-être encourager les travailleurs à investir davantage dans le capital humain, tout en réduisant une source potentiellement importante d'insécurité économique.

54. On considère parfois par exemple que les travailleurs qui perdent leur emploi sous l'effet de la libéralisation des échanges sont directement victimes d'une réorientation de la politique gouvernementale et que, de ce fait, ils peuvent davantage prétendre à une indemnisation publique que les autres travailleurs qui perdent leur emploi.

55. Certaines études récentes sur les dépenses publiques et le soutien de l'opinion à la libéralisation des échanges dans les pays de l'OCDE semblent confirmer cette hypothèse (Hays *et al.*, 2005).

56. Des indemnités de départ élevées peuvent aussi réduire les capacités d'ajustement sur le marché du travail en décourageant la mobilité volontaire de la main-d'œuvre. Cependant, le caractère forfaitaire des indemnités de licenciement tend à limiter les distorsions de l'offre de main-d'œuvre consécutives aux suppressions d'emplois. Qui plus est, d'autres formes de protection de l'emploi telles que la notification préalable peuvent faciliter l'ajustement (comme on l'a vu plus haut).

57. Par rapport aux autres bénéficiaires d'indemnités de chômage, les distorsions affectant l'offre de main-d'œuvre peuvent être particulièrement importantes dans le cas des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges, dans la mesure où des niveaux de prestations qui apparaissent comme « raisonnables » par rapport au salaire antérieur, peuvent en fait être très élevés par rapport au salaire potentiel associé à de nouveaux emplois disponibles (Kongsrud et Wanner, 2005). On trouvera dans l'annexe 1.A3 des exemples nationaux de dispositifs innovants visant à mieux concilier les indemnités de chômage et de fortes incitations au retour à l'emploi (OCDE, 2005b).

58. L'idée de verser une assurance-salaire aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges et aux délocalisations a suscité une attention croissante de la part des économistes aux États-Unis (voir Lawrence et Litan, 1986; Baily *et al.*, 1993; Jacobson *et al.*, 1993a ; Kletzer et Litan, 2001; Kletzer 2003; Brainard et Litan, 2004). Les chercheurs américains semblent avoir été particulièrement attirés par cette approche du fait qu'un grand nombre d'études empiriques font état pour les États-Unis des pertes de gains souvent importantes et persistantes des travailleurs victimes de suppressions d'emplois, et que l'on pense que cela pousse l'opinion publique à favoriser des mesures protectionnistes. Certains considèrent cependant qu'il n'y a pas de raison valable de limiter cette assurance-salaire aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges (Kletzer et Rosen, 2005).

59. L'assurance-salaire a peut-être encore un rôle à jouer dans les pays d'Europe, même si peu de travailleurs victimes de suppressions d'emplois retrouvent un emploi à un salaire nettement plus bas que celui de leur emploi précédent (voir la section 2), pour autant que la réticence à accepter de telles réductions de salaire soit un facteur majeur de la faiblesse du taux de retour à l'emploi. À titre d'exemple, Burtless et Shaefer (2002) ont préconisé un régime d'assurance-salaire qui leur paraît utile pour lutter contre le chômage de longue durée en Allemagne. Selon eux, le niveau élevé du chômage dans ce pays n'est pas dû à des flux élevés d'entrée mais à de faibles flux de sortie causés par les effets désincitatifs du système d'assurance chômage.

60. Les difficultés d'identification des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges sont bien illustrées par Kucera et Milberg (2002), qui observent que la plus grande partie des délocalisations entre dix pays membres et non membres de l'OCDE est due à une diminution des exportations vers ces économies (dans une large mesure en raison de la crise de l'endettement des années 80) et non à un fort accroissement de la pénétration des importations. Dans cet exemple, les mesures ciblées sur les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans les branches d'activité soumises à la concurrence des importations laisseraient complètement de côté les travailleurs des secteurs exportateurs, alors que leurs pertes d'emploi sont également dues aux échanges.

61. Au cours des années 70, l'Australie a mis en œuvre, avant de le supprimer rapidement, un programme de prestations passives visant les travailleurs qui avaient perdu leur emploi dans des branches d'activité touchées par la concurrence internationale, à savoir l'*Australian Structural Adjustment Assistance Programme*, lancé en 1973 après d'importantes réductions tarifaires, puis supprimé en 1976. Ce programme n'a pas permis d'assurer le retour à l'emploi des participants, en partie à cause des contre-incitations à la recherche d'emploi créées par les indemnités complémentaires de chômage. De fait, il a été supprimé à la suite d'une évaluation effectuée par les autorités, qui a abouti à la conclusion que l'octroi d'allocations de chômage spéciales à certains

travailleurs victimes de suppressions d'emplois réduisait leur mobilité. Sa suppression a également été motivée par le degré d'arbitraire qui caractérisait manifestement la sélection des travailleurs admissibles au bénéfice du programme et par les pressions exercées sur les autorités pour qu'elles accordent des prestations comparables aux autres travailleurs victimes de suppressions d'emplois (Leigh, 1990).

62. Les États-Unis consacrent une proportion moins importante de leur PIB aux programmes du marché du travail que les autres pays de l'OCDE, à l'exception du Mexique (environ 40 % de la moyenne non pondérée). S'agissant des PAMT, les dépenses moyennes qui leur sont consacrées dans l'ensemble des pays de l'OCDE sont cinq fois plus élevées qu'aux États-Unis (OCDE, 2004a).

63. Deux exceptions récentes sont le Health Care Tax Credit, crédit d'impôt subventionnant une assurance maladie individuelle pendant une période maximum de deux ans (GAO, 2004a) et l'assurance-salaire en faveur des travailleurs âgés (ATAA), qui ont tous deux été adoptés en 2002 et commencent seulement à être appliqués. Cependant, il ne semble pas qu'il y ait de raison intrinsèque pour que ces dispositions ne conviennent pas aux autres travailleurs victimes de suppressions d'emplois. En fait, la France et l'Allemagne ont récemment adopté des programmes d'assurance-salaire pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois qui ne se limitent pas aux cas de licenciements dus à la concurrence internationale (voir plus haut l'encadré 1.4).

64. La distinction entre les programmes étroitement ciblés, comme ceux qui sont évoqués ici, et les PAMT à caractère général n'est pas toujours nette, car ces derniers permettent souvent des interventions analogues (par exemple, mise en place de cellules d'intervention rapide lorsque la fermeture d'une usine est annoncée, voir plus haut).

Bibliographie

Abbring, J., G. van den Berg, P. Gautier, A.G. van Lomme, Jan van Ours et Christopher Ruhm (2002), « Displaced Workers in the United States and the Netherlands », in Peter Kuhn (dir. pub.), *Losing Work, Moving On: International Perspectives on Worker Displacement*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI., pp. 105-194.

Abe, M., Y. Higuchi, P. Kuhn, M. Nakamura et A. Sweetman (2002), « Worker Displacement in Japan and Canada, », in P. Kuhn (dir. pub.), *Losing Work, Moving On: International Perspectives on Worker Displacement*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI., pp. 195-300.

Addison, J.T., L. McKinley et L. Blackburn (1997), « A Puzzling Aspect of the Effect of Advance Notice on Unemployment », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 50, n° 2, pp. 268-288.

Addison, J.T. et P. Portugal (1992), « Advance Notice and Unemployment: New Evidence from the 1988 Displaced Worker Survey », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 45, n° 4, pp. 645-664.

Agell, J. (1999), « On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures and Social Insurance », *Economic Journal*, vol. 109, n° 453, pp. 143-164.

Amiti, M. et S.-J. Wei (2005a), « Fear of Service Outsourcing: Is It Justified? », *Economic Policy*, n° 42, pp. 308-347.

Amiti, M. et S.-J. Wei (2005b), « Service Outsourcing, Productivity and Employment », Document de travail du FMI (à paraître), Washington, DC.

Auer, P., Ü. Efendioglu et J. Leschke (2005), *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization*, Bureau international du travail (BIT), Genève.

Baicker, K. et M. Rehavi (2004), « Policy Watch: Trade Adjustment Assistance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 2, pp. 239-255.

Baily, M., G. Burtless et R. Litan (1993), *Growth with Equity: Economic Policymaking for the Next Century*, Brookings Institution, Washington, DC.

Baldwin, R.E., J.H. Mutti et J.D. Richardson (1980), « Welfare Effects on the United States of a Significant Multilateral Tariff Reduction », *Journal of International Economics*, n° 10, pp. 405-423.

Bartelsman, E., A. Bassanini, J. Haltiwanger, R. Jarmin, S. Scarpetta et T. Schank (2004a), « The Spread of ICT and Productivity Growth: Is Europe Really Lagging Behind in the New Economy? Part I », in D. Cohen, P. Garibaldi et S. Scarpetta (dir. pub.), *The ICT Revolution: Productivity Differences and the Digital Divide*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-140.

Bartelsman, E., J. Haltiwanger et S. Scarpetta (2004b), « Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries », Document de travail de l'IZA n° 1374, Bonn.

Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001), « Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE : Analyse empirique sur les données de panel », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, OCDE, Paris.

Beaulieu, E. (2000), « L'accord de libre-échange Canada-États-Unis et l'ajustement du marché du travail au Canada », *Revue canadienne d'économie*, vol. 33, n° 2, pp. 540-563.

Bhagwati, J., A. Panagariya et T.N. Srinivasan (1998), *Lectures in Trade Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.

Bhagwati, J., A. Panagariya et T.N. Srinivasan (2004), « The Muddles over Outsourcing », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 4, pp. 93-114.

BIT (2001), *Rapport sur l'emploi dans le monde 2001*, Bureau international du travail, Genève.

BIT (2004), *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous,* rapport final de la Commission sociale de la mondialisation, Bureau international du travail, Genève.

BIT (2005), *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05 – Emploi, productivité et réduction de la pauvreté,* Bureau international du travail, Genève.

Blanchard, O. et J. Tirole (2003), « Contours of Employment Protection Reform », Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, Working Paper Series n° 03-35, Cambridge, MA.

Bloom, H., S. Schwartz, S. Lui-Gurr et S.-W. Lee (1999), « Testing a Re-employment Incentive for Displaced Workers: The Earnings Supplement Project », Social Research and Demonstration Corporation (Société de recherche sociale appliquée), Ottowa.

Brainard, L. et R. Litan (2004), « "Offshoring" Service Jobs: Bane or Boon – and What to Do? », Policy Brief n° 132, Brookings Institution, Washington, DC.

Brecher, R.A. et E.U. Choudhri (1994), « Pareto Gains from Trade, Reconsidered – Compensating for Jobs Lost », *Journal of International Economics*, n° 36, pp. 223-238.

Bronfenbrenner, K. (2000), « Uneasy Terrain: The Impact of Capital Mobility on Workers, Wages and Union Organizing », rapport présenté à l'US Trade Deficit Review Commission, Washington, DC.

Brown, S.P. (2004), « Mass Layoff Statistics Data in the United States and Domestic and Overseas Relocation », document présenté au Séminaire UE-États-Unis sur le thème « Offshoring of Services in ICT and Related Services », 13-14 décembre 2004, Bruxelles.

Burtless, G. et H. Schaefer (2002), « Earnings Insurance for Germany », Policy Brief n° 104, Brookings Institution, Washington, DC.

Cahuc, P. et F. Kramarz (2004), « De la précarité à la mobilité : Vers une sécurité sociale professionnelle », Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Paris, décembre.

Carrington, W.J. (1993), « Wage Losses for Displaced Workers: Is It Really the Firm that Matters? », *Journal of Human Resources,* vol. 28, n° 3, pp. 435-462.

Commission européenne (2004), *Employment in Europe 2004: Recent Trends and Prospects*, Bruxelles.

Davis, S.J. et J. Haltiwanger (1999), *Handbook of Labor Economics*, in O. Ashenfelder and D. Card (dir. pub.), vol. 3, chapitre 41, Elsevier Science B.V., North-Holland Press, Amsterdam.

Davis, S., J. Haltiwanger et S. Schuh (1996), *Job Creation and Destruction*, MIT Press, Cambridge, MA.

Decker, P. et W. Corson (1995), « International Trade and Worker Displacement: Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 48, n° 4, pp. 758-774.

Destler, I.M. (2005), *The Politics of Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington, DC (à paraître).

Dewatripont, M., A. Sapir et K. Sekkat (1999a) (dir. pubs.), *Trade and Jobs in Europe – Much Ado about Nothing?*, Oxford University Press, NY.

Dewatripont, M., A. Sapir et K. Sekkat avec le concours de Giovanni Guazzarotti et Andrea Lamorgese (1999b), « Labour Market Effects of Trade with LDCs in Europe », chapitre 3 dans M. Dewatripont, A. Sapir et K. Sekkat (dir. pub.), *Trade and Jobs in Europe – Much Ado about Nothing?,* Oxford University Press, NY.

Dixit, A. et V. Norman (1980), *Theory of International Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.

Dixit, A. et V. Norman (1986), « Gains from Trade without Lump-sum Compensation », *Journal of International Economics*, vol. 21, pp. 111-122.

Dollar, D. (1992), « Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85 », *Economic Development and Cultural Change,* pp. 523-544.

Edwards, S. (1998), « Openness, Productivity, and Growth: What do we really know », *Economic Journal*, vol. 108, pp. 383-398.

Eliason, M. (2004), « Lost Jobs, Broken Marriages », Institute for Social and Economic Research, n° 2004-21.

Eliason, M. et D. Storrie (2004), « Does Job Loss Shorten Life? », Centre for European Labour Market Studies, Département d'économie, Université de Göteborg, décembre, Suède.

Evans-Klock, C., P. Kelly, P. Richards et C. Vargha (1998), « Worker Displacement: Public Policy and Labour-Management Initiatives in Selected OECD Countries », Cahiers de l'emploi et de la formation n° 24, BIT, Genève.

Facchini, G. et G. Willmann (2001), « Pareto Gains from Trade », *Economia Politica,* vol. 18, n° 2, pp. 57-65.

Farber, H.S. (2003), « Job Loss in the United States, 1981-2001 », Working Paper 471, Industrial Relations Section, Princeton University, Princeton, NJ.

Feenstra, R.C. et G.H. Hanson (2003), « Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages », dans K. Choi et J. Harrigan (dir. pub.), *Handbook of International Trade*, Basil Blackwell, Oxford, Royaume-Uni, pp. 146-185.

Feenstra, R.C. et T.R. Lewis (1994), « Trade Adjustment Assistance and Pareto Gains from Trade », *Journal of International Economics*, n° 36, North-Holland Press, pp. 201-222.

Fontagné, L. et J.-H. Lorenzi (2005), *Désindustrialisation – Délocalisations*, Conseil d'analyse économique, Paris.

Förster, M. et M. Mira d'Ecole (2005), « Income Distribution and Poverty in OCDE Countries in the Second Half of the 1990s », Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migration n° 22, OCDE, Paris.

Frankel, J.A. et D. Romer (1999), « Does Trade Cause Growth? », *American Economic Review*, vol. 89, n° 3, pp. 379-399.

GAO (US General Accounting Office) (2001), *Trade Adjustment Assistance; Trends, Outcomes and Management Issues in Dislocated Worker Programs*, GAO-01-59, Washington, DC.

GAO (2004a), *Health Coverage Tax Credit: Simplified and More Timely Enrollment Process Could Increase Participation*, GAO-04-1029, Washington, DC.

GAO (2004b), *Reforms Have Accelerated Training Enrollment, but Implementation Challenges Remain*, GAO-04-1012, Washington, DC.

Geishecker, I. et H. Görg (2004), « International Outsourcing and Wages: Winners and Losers », Nottingham University Business School Working Paper Series, Nottingham, Royaume-Uni.

Ghose, A. (2003), *Jobs and Incomes in a Globalizing World*, BIT, Genève.

Golub, S. (2003), « Mesures de restriction visant les investissements directs de l'étranger dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, Paris, pp.85-116.

Görg, H. et A. Hanley (2003), « Does Outsourcing Increase Profitability? », Nottingham University Business School Working Paper Series, n° 01/2003, Nottingham, Royaume-Uni.

Görg, H. et A. Hanley (2004), « International Outsourcing and Productivity: Evidence from Plant Level Data », Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy, Nottingham, Royaume-Uni.

Görg, H., A. Hanley et E. Strobl (2004), « Outsourcing, Foreign Ownership and Productivity: An Empirical Investigation with Plant Level Data », Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy, Nottingham, Royaume-Uni, *www.nottingham.ac.uk/economics/leverhulme/research_papers/04_08.pdf*.

Gorzig, B. et A. Stephan (2002), « Outsourcing and Firm-level Performance », Institut allemand de recherche économique (DIW), Document de travail n° 309, Berlin.

Harrison, A. (1996), « Openness and Growth: A time-series, cross-country analysis for developing countries », *Journal of Development Economics*, vol. 48, New York, NY, pp. 419-447.

Hays, J., S. Ehrlich et C. Peinhardt (2005), « Government Spending and Public Support for Trade in the OECD: An Empirical Test of the Embedded Liberalism Thesis », *International Organisation* (à paraître).

Helpman, E. et P. Krugman (1985), *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*, MIT Press, Cambridge, MA.

Hijzen, A. (2003), « Fragmentation, Productivity and Relative Wages in the UK: A Mandated Wage Approach », GEP Research paper, 2003/17, University of Nottingham, Nottingham.

Hijzen, A., G. Holger et R.C. Hine (2004), « International Outsourcing and the Skill Structure of Labour Demand in the United Kingdom », Document de travail de l'IZA n° 1249, Bonn.

Hummels, D., J. Ishii et K.-M. Yi (1999), « The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade », Federal Reserve Bank of New York, Staff Paper n° 72, New York, *www.newyorkfed.org/research/staff_reports/sr72.pdf*.

Husson, M. (2005), « L'économie mondiale déséquilibrée », *Imprecor*, n° 501/502, Paris.

Jacobson, L., R. LaLonde et D. Sullivan (1993a), *The Costs of Worker Dislocation*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Jacobson, L., R. LaLonde et D. Sullivan (1993b), « Earnings Losses of Displaced Workers », *American Economic Review,* vol. 83, n° 4, septembre, pp. 685-709.

Jacobson, L., R. LaLonde et D.G. Sullivan (2004), « Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers », Document de travail de l'IZA n° 1017, Bonn, février.

Jean, S. et G. Nicoletti (2002), « Product Market Regulation and Wage Premia in Europe and North America: Empirical Investigation », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, nº 318, OCDE, Paris.

Katzenstein, P.J. (1984), *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Cornell University Press, Ithaca, NY, et Londres.

Katzenstein, P.J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY et Londres.

Klein, M., S. Schuh et R.K. Triest (2003), *Job Creation, Job Destruction, and International Competition*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Kletzer, L.G. (1998), « Job Displacement », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n° 1, pp. 115-136.

Kletzer, L.G. (2001), *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Kletzer, L.G. (2002), *Imports, Exports and Jobs: What Does Trade Mean for Employment and Job Loss?*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Kletzer, L.G. (2003), « Trade-related Job Loss and Wage Insurance: A Synthetic Review », document de travail 02-28, *Santa Cruz Center for International Economics, http://repositories.cdlib.org/sccie/02-28*.

Kletzer, L.G. et R.E. Litan (2001), « A Prescription to Relieve Worker Anxiety », Brookings Institution, Policy Brief n° 73, Washington, DC.

Kletzer, L.G. et H. Rosen (2005), *Easing the Adjustment Burden on US Workers*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Kohler, G. et E.J. Chaves (dir. pub.) (2003), *Globalization: Critical Perspectives*, Nova Science, New York.

Kongsrud, P.M. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-related Adjustments and the Shift to Services », Département des affaires économiques, Documents de travail de l'OCDE, n° 427, OCDE, Paris.

Konings, J. (2003), « Are Wage Cost Differentials Driving Delocalisation?: A Comparative Analysis between High and Low Income Countries Using Firm Level Data », Document de travail n° 134/2003, LICOS Centre for Transition Economics, Katholieke Universiteit, Leuven, Belgique.

Konings, J. and A. Murphy (2005), « Do Multinational Enterprises Relocate Employment to Low Wage Regions?: Evidence from European Multinationals », version révisée du document de travail CEPR n° 2972, LICOS Centre for Transition Economics, Université catholique, Louvain, Belgique.

Krugman, P. (1979), « Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade », *Journal of International Economics*, vol. 9, n° 4, pp. 469-479.

Krugman, P. (1994), « Past and Prospective Causes of High Unemployment », *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, pp. 23-43.

Kucera, D. et W. Milberg (2002), « Trade and the Loss of Manufacturing jobs in the OECD: New factor content calculations for 1978-1995 », Institut international d'études sociales, document de travail 135/2002, BIT, Genève.

Kuhn, P.J. (dir. pub.) (2002), *Losing Work Moving On*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Kuhn, P.J. et A. Sweetman (1999), « Vulnerable Seniors: Unions, Tenure, and Wages Following Permanent Job Loss », *Journal of Labor Economics*, vol. 4, n° 4, pp. 671-693.

Lawrence, R.Z. et R.E. Litan (1986), *Saving Free Trade: A Pragmatic Approach,* Brookings Institution, Washington, DC.

Layard, R., S. Nickell et R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, New York.

Leigh, D. (1990), *Does Training Work for Displaced Workers? A Survey of Existing Evidence*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Magee, S.P., C.F. Bergsten et L. Krause (1972), « The Welfare Effects of Restrictions on US Trade », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1972, n° 3, pp. 645-707.

Markusen, J.R. (1981), « Trade and the Gains from Trade with Imperfect Competition », *Journal of International Economics*, North-Holland Press, pp. 531-551.

McCarthy, J.C. (2002), « 3.3 Million US Services Jobs to go Offshore », *Trends*, Forrester Research, 11 novembre.

McCarthy, J.C. (2004), « Near-Term Growth of Offshoring Accelerating », *Trends*, Forrester Research, 14 mai.

McKinsey Global Institute (2004), « Can Germany Win from Offshoring? », McKinsey & Co., Washington, DC.

Mortensen, D.T. et C.A. Pissarides (1999), « New Developments in Models of Search in the Labor Market, », in O. Ashenfelter and D. Card (dir. pub.), *Handbook of Labour Economics*, vol. 3, chapitre 39, North-Holland Press, Amsterdam.

Neal, D. (1995), « Industry-Specific Human Capital: Evidence for Displaced Workers », *Journal of Labor Economics*, vol. 13, n° 4, pp. 653-677.

Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.-Y. Yoo (2003), « L'influence des politiques sur les échanges et l'investissement direct étranger », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, Paris, pp. 7-83.

Nord, S. et Y. Ting (1991), « The Impact of Advance Notice of Plant Closings on Earnings and the Probability of Unemployment », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 44, n° 4, juillet, pp. 681-691.

Nord, S. et Y. Ting (1992), « The Impact of Advance Notice: A Rejoinder », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 45, n° 4, pp. 674-682.

OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications*, Paris.

OCDE (1997), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (1998), *Pour l'ouverture des marchés : les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*, Paris.

OCDE (1999), *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques*, Paris.

OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2004b), *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE*, Paris.

OCDE (2005a), *Les échanges et l'ajustement structurel : Embrasser la globalisation*, Paris (à paraître).

OCDE (2005b), « Trade-adjustment Costs in OECD Labour Markets: Three Annexes », Informations complémentaires du chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 2005, disponibles sur *www.oecd.org/els/perspectivesemploi*.

OCDE (2005c), *Enhancing the Performance of the Services Sector*, Paris (à paraître).

OTA (Congrès des États-Unis, Office of Technology Assessment) (1987), «Trade and Adjustment Assistance: New Ideas for an Old Programme – Special Report », OTA-ITE-346, Washington, DC.

Parker, A. (2004), « Two-Speed Europe: Why 1 million Jobs Will Move Offshore », *Trends*, Forrester Research, août.

Pinkston, J. et J. Spletzer (2004), « Annual Measures of Gross Job Gains and Gross Job Losses », *Monthly Labor Review*, vol. 127, n° 11, pp. 3-13.

Rhum, C. (1994), « Advance Notice, Job Search, and Postdisplacement Earnings », *Journal of Labor Economics*, vol. 12, n° 1, pp. 1-28.

Rivera-Batiz, L. et P. Romer (1991), « Economic Integration and Endogenous Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n° 2, pp. 531-555.

Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Rodrik, D. (1998), « Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? », *Journal of Political Economy*, vol. 106, n° 51, pp. 997-1032.

Rodrik, D. et F. Rodríguez (2001), « Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to Cross-National Evidence, », dans B. Bernanke et K. Rogoff (dir. pub.), *Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press for NBER, Cambridge, MA.

Rosen, H. (2002), « Trade-Related Labour Market Adjustment Policies and Programs, with Special Reference to Textile and Apparel Workers », consultable à l'adresse : *www.newamerica.net/Download_Docs/pdfs/Pub_File_1426_1.pdf*.

Roy, F. (2004), « Le commerce du Canada avec la Chine », Document analytique 11-624-MIE n° 007, Statistique Canada, Ottawa.

Sachs, J. et A. Warner (1995), « Economic Reform and the Process of Global Integration », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, Washington, DC, pp. 1-118.

Samuelson, P.A. (2004), « Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 3, été, pp. 135-146.

Scheve, K. et M. Slaughter (2001), *Globalization and the Perceptions of American Workers*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Schoepfle, G. (1982), « Imports and Domestic Employment: Identifying Affected Industries », *Monthly Labor Review*, vol. 105, n° 8, pp. 13-26.

Scott, R. (2005), « US-China Trade, 1989-2003: Impact on jobs and industries, nationally and state-by-state, », Economic Policy Institute Working Paper n° 270, Washington, DC.

Shelburne, R.C. et R.W. Bednarzik (1993), « Geographic Concentration of Trade-sensitive Employment », *Monthly Labor Review*, vol. 116, n° 6, juin, pp. 3-31.

Spletzer, J.R., R.J. Faberman, A. Sadeghi, D.M. Talan et R.L. Clayton (2004), « Business Employment Dynamics: New Data on Gross Job Gains and Losses », *Monthly Labor Review*, avril, pp. 29-42.

Storrie, D.W. (1992), « Advance Notice and Post-Displacement Joblessness », Documents et actes de la quatrième conférence de l'European Association of Labour Economists, University of Warwick, Warwick, Royaume-Uni.

Swaim, P. et M. Podgursky (1990), « Advance Notice and Job Search: the Value of an Early Start », *Journal of Human Resources*, vol. 25, n° 2, pp. 147-178.

Swaim, P. et M. Podgursky (1994), « Female Labor Supply following Displacement: a Split-Population Model of Labor Force Participation and Job Search, », *Journal of Labor Economics*, vol. 12, n° 4, pp. 640-656.

Torres, R. (1997), « The Impact of Trade with Emerging Economies on US, Europe and Japan Labour Markets », *Economic Growth and Employment*, Actes de la Conférence économique 1997 de Statistique Canada, septembre, Ottawa.

Van Welsum, D. et G. Vickery (2005), « Potential Offshoring of ICT-Intensive Using Occupations », DSTI/ICCP/IE(2004)19/FINAL, OCDE, Paris.

Weller, S. et M. Webber (1999), « Re-employment after Retrenchment: Evidence from the TCF Industry Study », *Australian Economic Review*, vol. 32, n° 2, pp. 105-129.

Weller, S. et M. Webber (2001), *Refashioning the Rag Trade: Internationalising Australia's Textiles, Clothing and Footwear Industries*, UNSW Press, Sydney.

Winter-Ebmer, R. (2003), « Coping with a Structural Crisis: Evaluating an Innovative Redundancy-retraining Project », Document de travail de l'IZA n° 277, Bonn.

ISBN 92-64-01047-5
Perspectives de l'emploi de l'OCDE
© OCDE 2005

Chapitre 2

Les disparités régionales d'emploi sont-elles persistantes ?

Le rôle de la mobilité géographique

Les performances en matière d'emploi ont-elles une dimension régionale ? La réponse est oui, dans la mesure où les disparités régionales de performance en matière d'emploi sont souvent persistantes et où certaines régions semblent vouées aux difficultés et d'autres à la réussite. Les différences entre régions en termes de niveau d'instruction et de spécialisation sectorielle expliquent en partie les disparités régionales observées. Il est probable que des facteurs locaux entrent aussi en jeu, mais dans une mesure difficile à appréhender. La mobilité géographique ne contribue pas toujours à réduire les disparités régionales. Ces constatations soulèvent un certain nombre de questions du point de vue de l'action des pouvoirs publics. La mobilité n'est certes pas une fin en soi mais les politiques en vigueur peuvent y faire obstacle, en particulier les politiques du logement. Des mesures visant à renforcer la création d'emplois dans les régions en proie à des difficultés peuvent également se révéler nécessaires.

Introduction

L'analyse des politiques se concentre généralement sur l'évolution des marchés du travail au niveau national. On relève cependant, dans de nombreux pays de l'OCDE, des disparités régionales tenaces concernant les performances en matière d'emploi. Certaines régions par exemple souffrent de pénuries de main-d'œuvre alors que d'autres, dans le même pays, connaissent en permanence un chômage élevé. Il est donc important de déterminer dans quelle mesure ces disparités persistent, d'évaluer les facteurs sous-jacents en jeu, et de s'interroger sur les politiques qui seraient susceptibles d'atténuer ce phénomène.

La question des disparités régionales n'occupait pas une place de premier plan dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi lancée en 1994. Depuis lors, plusieurs auteurs ont plaidé en faveur d'une prise en compte de la dimension régionale des problèmes liés au marché de l'emploi, dans le cadre d'une stratégie efficace de réduction du chômage total. Une telle stratégie peut viser à la levée des obstacles à la mobilité géographique et à l'ajustement des salaires, de même que promouvoir la création d'emplois au plan local. Un chapitre des *Perspectives de l'emploi* de 2000 portait sur cette question et exposait les tendances des marchés régionaux de l'emploi. Le présent chapitre met à jour l'évaluation des disparités régionales d'emploi faite dans les *Perspectives de l'emploi* de 2000, en s'intéressant notamment à la persistance du problème, et éclaire les facteurs qui expliquent cette persistance, en soulignant le rôle de la mobilité géographique. Il complète également les analyses antérieures en examinant comment les politiques mises en œuvre peuvent contribuer à réduire les disparités régionales et à améliorer les performances globales en matière d'emploi.

La première partie du chapitre apporte des éléments d'information sur les disparités régionales existantes, ainsi que sur les migrations régionales et les déplacements entre domicile et lieu de travail. Sur la base de ces informations la deuxième partie examine, sous l'angle de l'action des pouvoirs publics, certaines questions concernant la mobilité, la création d'emplois et la mobilisation de la main-d'œuvre au niveau régional. Le rôle potentiel de la politique du logement comme entrave à la mobilité géographique est abordé en premier lieu. Est ensuite évaluée la mesure dans laquelle les transferts sociaux et les programmes d'emploi peuvent influencer les incitations à la mobilité. Puis vient une analyse de mesures visant à favoriser la création d'emplois dans les régions souffrant d'un déficit d'emplois. Le chapitre s'achève sur une série de conclusions.

Principaux résultats

- Les inégalités régionales de taux d'emploi et de chômage sont particulièrement prononcées en Allemagne, en Belgique, En Espagne, en Italie et en Turquie et dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le taux de chômage des régions à faible chômage ne varie guère d'un pays à l'autre (3 à 5 %). Au contraire, les taux de chômage des régions à fort chômage diffèrent beaucoup selon les pays, s'échelonnant de 4 à 27 %. Par ailleurs,

dans la plupart des pays, les disparités régionales en matière de taux d'emploi et de taux de chômage ont tendance à coïncider, les régions qui présentent un haut niveau de chômage ayant fréquemment un faible taux d'emploi.

- Les inégalités régionales à l'intérieur des pays de la zone OCDE ont légèrement reculé au cours de la décennie 1993-2003, mais elles restent relativement persistantes.
- Certaines régions semblent vouées aux difficultés et d'autres à la réussite en matière d'emploi, puisqu'on constate que la situation relative des régions n'a guère évolué entre 1993 et 2003. En moyenne, 80 % des régions européennes où le chômage était très élevé en 1993 connaissaient une situation identique en 2003. Cette proportion se situe aux environs de 65 % en Amérique du Nord et est inférieure à 50 % dans la région Asie-Pacifique. Les problèmes de chômage ont également tendance à se concentrer géographiquement : la situation du marché de l'emploi de chaque région est souvent davantage liée à celle des régions voisines, même étrangères, qu'à celle de régions faisant partie du même pays mais plus éloignées géographiquement.
- Les analyses suggèrent que les facteurs démographiques et les taux d'activité n'expliquent pas l'essentiel des disparités régionales ; en d'autres termes, les régions à fort chômage ne connaissent généralement pas d'augmentation sensible de l'offre de main-d'œuvre. Les facteurs qui influent sur la demande semblent contribuer de manière significative aux disparités régionales. Ce phénomène semble en partie lié à la spécialisation sectorielle des régions, en particulier dans les pays où les disparités régionales d'emploi sont élevées. Les différences de niveaux moyens d'éducation auraient aussi une incidence sur les inégalités régionales, mais x²dans une mesure plutôt moindre dans les pays à fortes disparités d'emploi régionales.
- Les migrations internes, qui peuvent en principe jouer un rôle de rééquilibrage en réduisant les disparités régionales, varient considérablement d'un pays à l'autre. En Amérique du Nord et dans les pays de la zone Asie-Pacifique, les personnes en âge de travailler sont plus mobiles qu'en Europe. Le déclin des migrations interrégionales observé dans de nombreux pays depuis les années 70 semble s'être interrompu dans la plupart des cas, les flux bruts étant même à la hausse dans certains pays. La propension à migrer est beaucoup plus marquée chez les personnes hautement qualifiées, ce qui implique que les populations faiblement qualifiées sont davantage tributaires des possibilités d'emploi au niveau local.
- La question se pose de savoir dans quelle mesure les migrations internes nettes sont influencées par les déséquilibres régionaux en matière d'emploi et tendent à les réduire. Premièrement, dans la majorité des pays, ces migrations ont lieu de régions où l'emploi est faible et le chômage élevé vers celles qui affichent de meilleures performances en termes d'emploi. À l'inverse, en France, aux Pays-Bas et en République tchèque, les migrations internes s'effectuent le plus souvent vers les régions à faible emploi et fort chômage. Ce résultat contre-intuitif indique que l'emploi n'est pas le seul facteur – et peut-être même pas le facteur principal – qui motive les migrations interrégionales dans ces pays. Deuxièmement, même lorsque les flux se déplacent dans la « bonne » direction, il n'est pas certain que cela réduise les disparités d'emploi entre régions, notamment si ce sont les personnes hautement qualifiées qui se déplacent et si les disparités sont liées à des écarts régionaux de productivité. Cela étant, les obstacles à la mobilité peuvent poser un problème dans certains cas.

- Les flux migratoires journaliers sont plus importants que les flux migratoires « permanents », en données brutes ou nettes, et il semble qu'ils continuent d'augmenter. Entre 1 et 16 % des personnes occupées dans les pays de l'OCDE se déplacent d'une région à une autre chaque jour pour leur travail.
- Promouvoir la mobilité géographique n'est certes pas une fin en soi, mais la suppression des obstacles aux migrations internes peut constituer une question importante du point de vue de l'action des pouvoirs publics, en particulier dans les pays où les disparités régionales sont marquées. À cet égard, il conviendrait de se pencher sur certains obstacles à la mobilité géographique de la main-d'œuvre découlant des politiques du logement. Pour diverses raisons, notamment des coûts de transaction plus élevés, les propriétaires sont moins enclins à migrer que les locataires. Réduire davantage les incitations fiscales et financières en faveur de la propriété qui subsistent dans la plupart des pays de l'OCDE pourrait donc contribuer à restreindre les obstacles à la mobilité. Il serait également utile d'adopter des politiques visant à limiter le coût des transactions immobilières – frais juridiques, droits fiscaux, mais aussi commissions aux agences immobilières. Les allocations de logement sont plus favorables à la mobilité que l'attribution de logements sociaux, mais on pourrait également trouver des moyens d'accroître la mobilité des locataires de logements sociaux. Il pourrait en outre s'avérer nécessaire de prendre des mesures pour alléger les contraintes de financement auxquelles sont particulièrement confrontés les travailleurs à faible revenu qui cherchent à louer un logement en vue d'accepter un nouvel emploi.
- Il est aussi souhaitable de faire en sorte que les indemnités de chômage et autres prestations sociales, ainsi que les programmes en faveur de l'emploi, n'entravent pas la mobilité et favorisent le changement. En partie, cela signifie que les revenus de remplacement devraient inciter à la recherche d'un emploi en général (voir chapitre 4). En ce qui concerne la mobilité proprement dite, la difficulté consiste à trouver un juste équilibre entre la nécessité imposée aux chômeurs d'accepter un emploi dans un autre endroit que leur lieu de résidence et les mesures destinées à rendre possible ce déplacement. Quelques pays proposent aux chômeurs un soutien financier afin de leur permettre de trouver un emploi dans une autre région, pratique qu'il serait peut-être souhaitable d'étendre.
- Enfin, il est probable que les conditions de la demande comptent également. En d'autres termes, la suppression des obstacles généraux à la demande de main-d'œuvre, conformément aux recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, bénéficierait tout particulièrement aux régions où l'emploi est faible. Un meilleur ajustement des salaires aux conditions locales pourrait notamment accroître les incitations à investir et à créer des emplois dans les régions en stagnation (encore qu'une baisse des salaires encouragerait en même temps les travailleurs hautement qualifiés – les plus mobiles – à quitter ces régions, ce qui aurait éventuellement pour effet de réduire leur potentiel de croissance). Il pourrait en outre s'avérer utile de transférer aux régions la responsabilité de certains programmes pour l'emploi. Ce transfert devrait cependant s'opérer dans le cadre d'un dispositif convenu définissant des objectifs précis, et tout financement par l'administration centrale devrait être lié à la réalisation des objectifs fixés. D'aucuns estiment par ailleurs que des mesures ciblées, comme la création de zones d'entreprises, pourraient avoir leur intérêt. L'évaluation de ce type d'initiatives révèle toutefois des résultats mitigés.

1. Disparités de performances des marchés du travail : peut-on parler d'une dimension régionale des problèmes d'emploi ?

Les performances du marché du travail ne sont souvent envisagées que du point de vue national, mais dans la plupart des pays de l'OCDE, la situation de l'emploi est très variable au niveau infranational. D'après plusieurs éditions antérieures des *Perspectives de l'emploi* (1989, 1990 et 2000), les disparités de taux de chômage au niveau régional se sont accentuées dans de nombreux pays au cours des années 70 et au début des années 80, et la tendance ne s'est pas inversée depuis lors. La présente section actualise ces études afin de tenir compte de la décennie écoulée, et tente de définir les facteurs qui sous-tendent les différences régionales. En particulier, des variations persistantes et marquées dans les performances des marchés de l'emploi au niveau infranational laissent supposer que, dans certains pays du moins, les problèmes d'emploi ont une dimension locale spécifique. Une telle conclusion peut avoir des répercussions non négligeables sur l'action à envisager par les pouvoirs publics. Si les schémas régionaux de l'emploi s'expliquaient principalement par des facteurs nationaux, les politiques macroéconomiques et structurelles générales visant à améliorer globalement la demande et l'offre rectifieraient simultanément les déséquilibres régionaux. Par contre, si ce sont des spécificités régionales marquées qui déterminent ces schémas, la nécessité de politiques tenant compte de la dimension régionale s'en trouve renforcée[1].

A. Emploi et chômage au niveau régional

L'analyse des performances du marché de l'emploi au niveau des régions soulève en premier lieu la question du choix d'un découpage territorial approprié. Les difficultés rencontrées à ce sujet sont examinées dans l'encadré 2.1 ci-après. On peut, néanmoins, faire certaines observations sur la base des données disponibles.

Si les écarts entre pays concernant les taux d'emploi et de chômage tendent à diminuer, les disparités régionales à l'intérieur d'un même pays sont plus persistantes

Les disparités régionales sont une constante dans l'analyse des marchés de l'emploi. Dans la majorité des 26 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, l'écart entre taux d'emploi maximum et taux d'emploi minimum au niveau régional excède souvent 10 points de pourcentage (graphique 2.1). Le taux de chômage dans la région la plus touchée par ce problème est souvent plusieurs fois supérieur à celui que connaît la région ayant le taux de chômage le plus faible. Il est intéressant de constater que certains pays connaissent en même temps le plein emploi dans certaines régions et un chômage massif dans d'autres. Les différences régionales restent obstinément élevées en Allemagne et en Italie, où elles marquent un clivage territorial important, mais aussi en Belgique et en Turquie (graphique 2.2). En revanche, la dispersion géographique des taux d'emploi et de chômage est très faible en Irlande, aux Pays-Bas et en Norvège. Ainsi qu'on le verra plus précisément ci-après, les disparités régionales en matière de chômage et d'emploi coïncident souvent : les taux d'emploi sont plus faibles dans les régions très touchées par le chômage que dans les autres[2].

Si l'on considère l'ensemble des 339 régions des 16 pays de l'OCDE pour lesquelles on dispose de données couvrant la période 1993-2003, les écarts régionaux de taux d'emploi et de chômage ont diminué (graphique 2.3)[3]. Toutefois, ces tendances révèlent une certaine convergence des performances des marchés nationaux du travail plutôt qu'une diminution des disparités régionales internes aux pays. Ces dernières n'ont enregistré en moyenne

Encadré 2.1. **Mesurer les disparités régionales en matière d'emploi, de migrations et de salaires**

Le choix de l'unité régionale

Pour de multiples raisons – meilleure connaissance des possibilités locales d'emploi, conditions d'occupation des logements et liens sociaux dans une zone donnée – un individu aura tendance à se concentrer sur le marché de l'emploi local. Par conséquent, pour les besoins de la présente analyse, le découpage géographique idéal des territoires nationaux tiendrait compte des marchés « fonctionnels » du travail, qui correspondent, dans une certaine mesure, à des zones de « transactions » relativement intensives dans le domaine de l'emploi. Suivant ce raisonnement, certains pays établissent des grilles d'analyse territoriale, dans lesquelles les unités régionales sont définies par la structure de déplacement des travailleurs de leur lieu de résidence à leur lieu de travail, comme, par exemple, les *Travel-to-Work Areas* du Royaume-Uni ou les *Economic Areas* des États-Unis. Toutefois, ce type de grille n'existe que dans un petit nombre de pays de l'OCDE et peut manquer de stabilité dans le temps. En outre, les autres variables à prendre en compte pour l'analyse conduite dans ce chapitre – niveau de formation, flux migratoires, par exemple – ne sont souvent pas disponibles à ce niveau territorial.

Le présent chapitre considère donc les unités régionales définies sur la base de critères administratifs plutôt que fonctionnels. Dans les pays européens, les unités régionales sont principalement des unités administratives correspondant au second niveau de désagrégation de la classification Eurostat, la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). Pour la plupart des pays non européens, les grilles territoriales s'appuient sur les principales unités politiques et administratives des régions, comme les États ou les provinces d'Amérique du Nord ou d'Océanie, ou comme les préfectures du Japon (tableau 2.A1.1 de l'annexe). Si ce type de grille territoriale reste plus stable au fil du temps, les comparaisons portant sur les disparités régionales dans différents pays demeurent imprécises et doivent être interprétées avec prudence. De fait, les éléments historiques et politiques à partir desquels sont définies les régions administratives peuvent varier grandement d'un pays à un autre. Les unités régionales correspondantes peuvent différer en termes de poids économique, de densité de population et d'autres aspects, ce qui peut influer sur les comparaisons internationales concernant les disparités régionales (voir tableau 2.A1.1 de l'annexe).

À l'intérieur même des pays, les unités régionales peuvent être de nature différente. Dans certains pays, certaines unités régionales correspondent à une ville. Tel est le cas pour Berlin, Bruxelles, Londres, Prague, Tokyo et Vienne. La situation en termes d'emploi, les flux migratoires et les flux de déplacement seront naturellement très différents, dans ces entités, de ce qu'ils sont dans des régions plus vastes et beaucoup moins peuplées.

Mesurer les flux migratoires interrégionaux

Les comparaisons entre pays des flux migratoires, bruts et nets, sont à interpréter avec prudence. La mesure, dans les deux cas, dépend de la taille de la zone administrative considérée. Indépendamment du schéma de mobilité individuelle, plus une région est petite, plus les flux migratoires ou de déplacement mesurés apparaissent importants. Alors que les données fournies pour l'Australie, le Canada et les États-Unis se rapportent à des régions « de niveau 1 » (ce qui correspond à un assez haut niveau d'agrégation), les données migratoires pour les autres pays se rapportent à des entités plus petites. Et même à l'intérieur de ces deux groupes de pays, comme on vient de le signaler, la taille des régions peut varier notablement (tableau 2.A1.1 de l'annexe).

Encadré 2.1. **Mesurer les disparités régionales en matière d'emploi, de migrations et de salaires** *(suite)*

Données sur les salaires au niveau régional

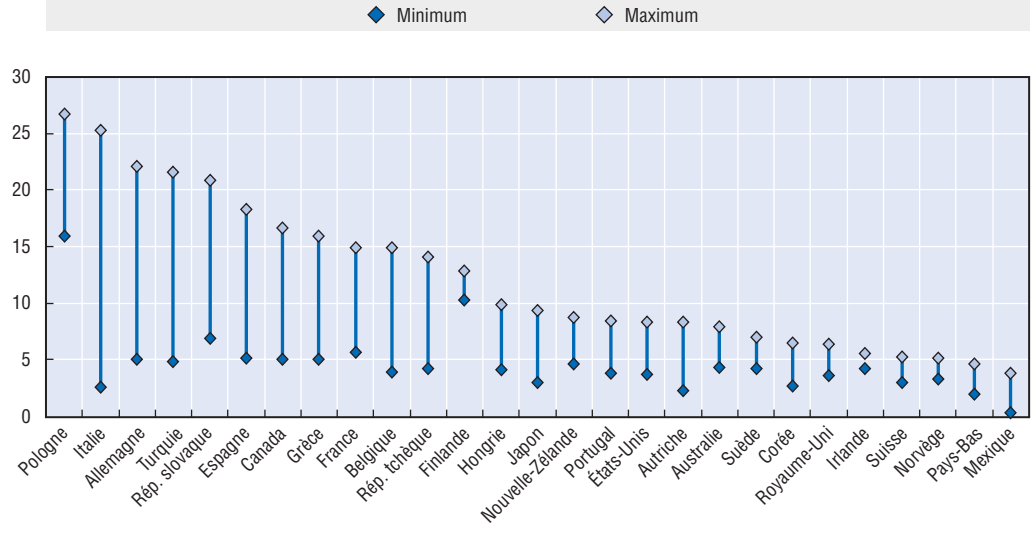
Comme on le verra plus loin, les ajustements salariaux peuvent contribuer à réduire les disparités régionales en matière d'emploi. Il serait logique, dans ce chapitre, de chercher à vérifier si les salaires jouent effectivement ce rôle. Mais, si l'on dispose de données sur les salaires au niveau régional pour l'Australie, le Japon et les États-Unis, on ne dispose pas de ce type de données pour les pays européens. Une enquête de ce type a été réalisée dans l'Union européenne en 1995 mais elle n'a pas été reconduite depuis. Des données sur la structure des salaires ont été publiées récemment pour l'année 2002, mais les informations de niveau régional sont rares. Il n'a donc pas été possible ici de documenter les évolutions salariales au plan régional.

qu'un recul très modeste, tandis que les différences entre les pays se sont notablement atténuées au cours de la décennie écoulée.

Ces tendances se maintiennent, voire se renforcent, si l'on examine séparément l'Europe, l'Amérique du Nord et la zone Asie-Pacifique : en effet, certaines des économies qui composent ces zones, outre qu'elles sont géographiquement proches, sont aussi très étroitement intégrées, et les institutions du marché du travail y sont relativement similaires. À l'intérieur de ces vastes zones, les différences entre les marchés du travail des différents pays ont été réduites de manière encore plus importante qu'à l'échelle de l'OCDE, ce qui a conféré une importance relative encore accrue aux disparités régionales *à l'intérieur* des pays, ces dix dernières années. En 2003, les différences

Graphique 2.1. **Disparités régionales du point de vue de la performance des marchés du travail, 2003**[a]

Taux de chômage régional en pourcentage



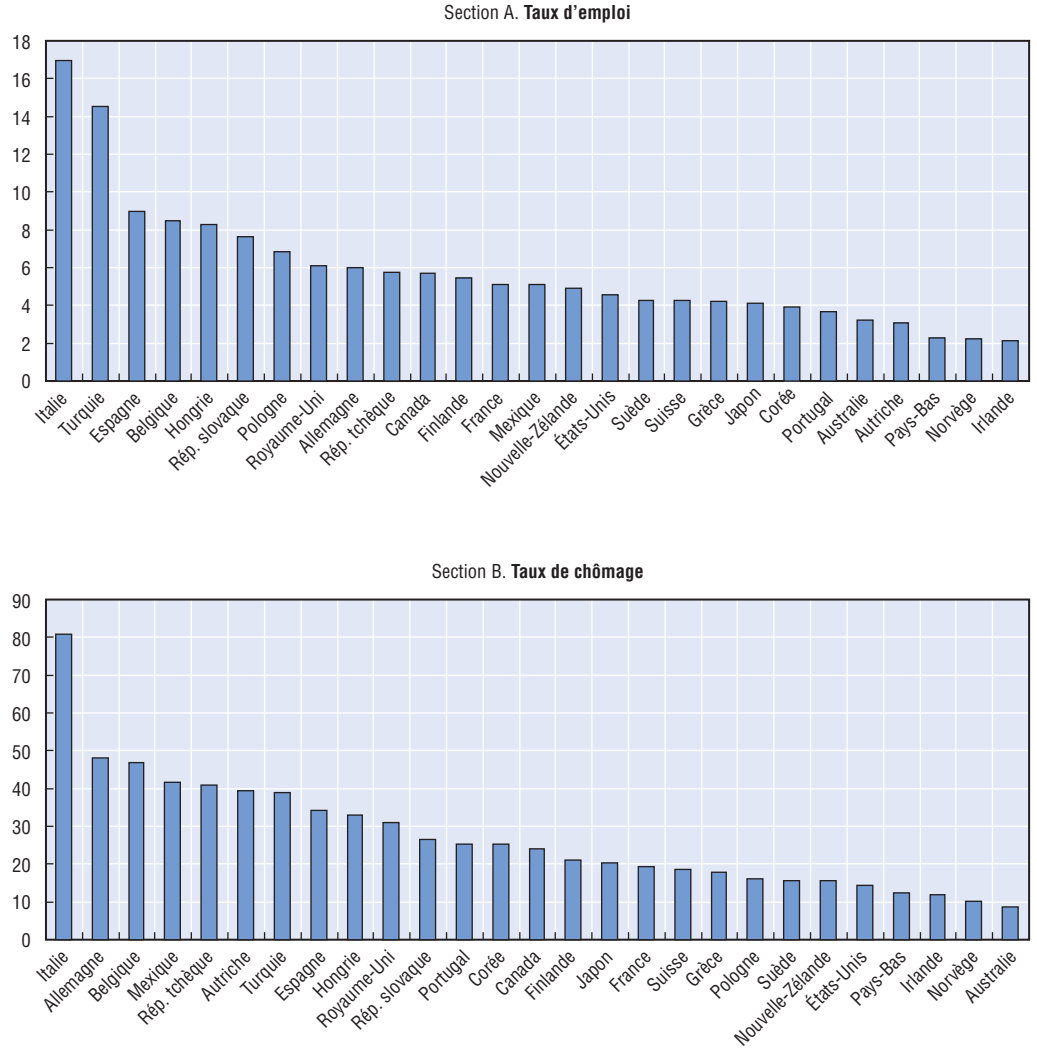
a) 2000 pour la Corée, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/542310754745*

Graphique 2.2. **Les disparités régionales varient considérablement entre les pays**

Coefficient de variation[a] en 2003



a) Le coefficient de variation pondéré est défini comme : $\sqrt{(w_i * (ER_i - ER_n)^2)}/ER_n$

Où w_i est la part de la population en âge de travailler (population active) de la région i dans la population nationale en âge de travailler (population active), ER_i (UR_i) est le taux d'emploi (taux de chômage) de la région i et ER_n (UR_n) le taux d'emploi (taux de chômage) national.

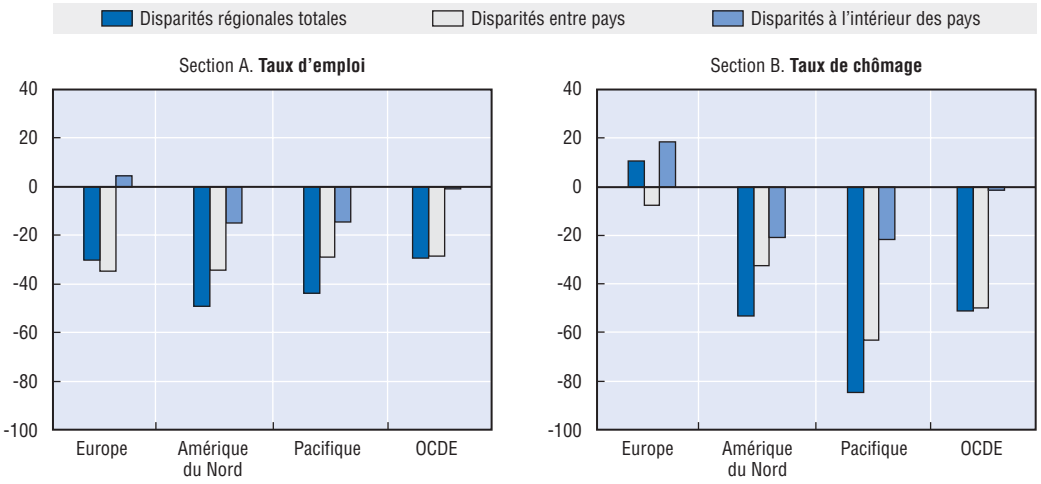
Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/310883257503*

régionales au sein des pays représentaient, en Europe ou en Amérique du Nord, plus de la moitié du total des disparités régionales constatées en matière de taux d'emploi; pour ce qui concerne la région Asie-Pacifique, elles représentaient non moins de 95 % de l'ensemble des écarts entre régions (voir tableau 2.A2.2 de l'annexe dans OCDE, 2005c). Les mêmes schémas se dégagent à propos des taux de chômage. En niveaux absolus, les disparités régionales *internes* aux pays ont diminué en Amérique du Nord et dans la zone Asie-Pacifique au cours des dix dernières années, alors qu'elles se sont accentuées en Europe.

Graphique 2.3. **Disparités régionales à l'intérieur des pays et entre pays[a] par grandes zones géographiques[b], 1993-2003[c]**

Variation en pourcentage



a) Les chiffres se réfèrent à la variation de l'indice de Theil et à la contribution des disparités entre pays et à l'intérieur des pays en points de pourcentage. Voir le texte pour l'explication.

b) L'Europe correspond à l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni ; l'Amérique du Nord correspond au Canada et aux États-Unis ; le Pacifique correspond à l'Australie, la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande ; l'OCDE correspond à l'ensemble des pays cités ci-dessus.

c) 1990-2000 pour le Pacifique.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/654350515400*

Globalement, toutefois, c'est l'Italie qui a été le principal moteur de l'aggravation des disparités régionales en Europe pour les taux d'emploi et de chômage (tableau 2.1). Les fluctuations régionales des taux d'emploi se sont également amplifiées en Belgique, au Portugal et en Suisse. À l'inverse, elles ont diminué sensiblement en France, en Grèce, aux Pays-Bas, en Norvège, en Espagne et au Royaume-Uni. S'agissant des taux de chômage, les différences régionales se sont accrues en Espagne et au Royaume-Uni, mais aussi, dans une moindre mesure, en France et au Portugal; elles ont, au contraire, diminué en Allemagne, en Grèce, en Norvège et en Suisse. En Amérique du Nord, aussi, la situation est contrastée : au Canada, les disparités régionales concernant les taux de chômage ont augmenté alors que s'atténuaient les écarts en matière de taux d'emploi, tandis qu'aux États-Unis les disparités se sont atténuées sur ces deux plans. Dans la zone Asie-Pacifique, la forte réduction des différences à l'intérieur des pays doit être imputée principalement à la Corée.

En matière d'emploi, certaines régions semblent vouées au succès, d'autres aux difficultés…

Non seulement les disparités régionales s'avèrent relativement persistantes, mais on constate, en outre, que ce sont souvent les mêmes régions qui font mieux, ou moins bien, que la moyenne nationale. Sur quatre régions européennes qui affichaient, en 1993, un taux d'emploi très faible par rapport à la moyenne nationale, trois se trouvaient toujours dans la même situation en 2003 (graphique 2.4). On relève également une persistance certaine des régions bénéficiant des taux d'emploi les plus élevés par rapport aux

Tableau 2.1. **Évolution des disparités régionales de performance des marchés du travail au cours de la décennie écoulée**[a]

	Nombre de régions	Période	Taux d'emploi		Taux de chômage	
			Évolution de l'indice de Theil	Contribution du pays à l'évolution de l'indice de Theil relatif à la moyenne des disparités intra-pays pour de grandes zones géographiques	Évolution de l'indice de Theil	Contribution du pays à l'évolution de l'indice de Theil relatif à la moyenne des disparités intra-pays pour de grandes zones géographiques
			Différence sur la période	Pourcentages	Différence sur la période	Pourcentages
Europe			0.051		2.202	
Belgique	11	1993-2003	0.101	5.6	–0.075	–0.1
France	22	1993-2003	–0.094	–28.5	0.245	1.8
Allemagne	36	1993-2003	0.009	1.5	–2.850	–39.1
Grèce	13	1993-2003	–0.217	–12.7	–2.997	–3.5
Italie	20	1993-2003	0.587	181.2	18.156	120.0
Pays-Bas	12	1993-2003	–0.038	–3.3	0.165	0.5
Norvège	7	1993-2003	–0.043	. .	–0.474	. .
Portugal	5	1993-2003	0.038	2.2	1.038	1.6
Espagne	16	1993-2003	–0.182	–36.8	2.493	13.5
Suisse	7	1990-2000	0.043	. .	–2.514	. .
Royaume-Uni	11	1993-2003	–0.032	–9.7	0.607	4.9
Amérique du Nord			–0.055		–0.688	
Canada	10	1993-2003	–0.112	27.9	1.211	–23.1
États-Unis	51	1993-2003	–0.046	72.1	–0.957	123.1
Pacifique			–0.022		–3.556	
Australie	8	1993-2003	–0.025	9.2	–0.074	0.1
Japon	47	1990-2000	–0.010	40.2	–1.348	27.6
Corée	15	1990-2000	–0.057	48.3	–13.110	72.3
Nouvelle-Zélande	12	1990-2000	–0.035	2.3	–0.136	0.0

a) Voir le texte pour l'explication.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

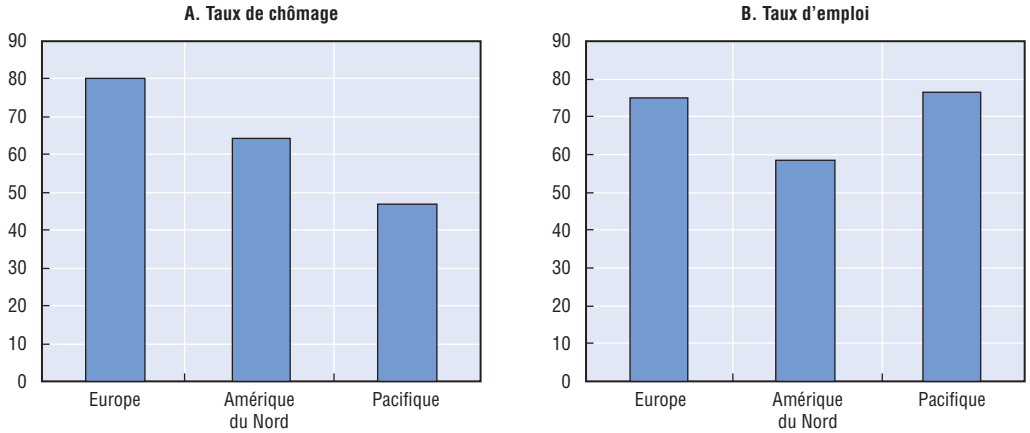
moyennes nationales. De fait, la plupart des modifications enregistrées ces dix dernières années dans les taux d'emploi relatifs concernaient des régions dont les performances étaient proches de la moyenne (voir également Overman et Puga, 2002; Commission européenne, 2002).

Le tableau est plus contrasté en Amérique du Nord. S'agissant des taux d'emploi, la persistance des résultats régionaux dans les régions affichant les taux d'emploi les plus faibles et les plus élevés par rapport aux moyennes nationales est également forte, mais les régions dont les performances sont moyennes se caractérisent aussi par une « mobilité » beaucoup plus importante. Cependant, si on considère la distribution des taux de chômage relatifs, les résultats sont moins tranchés. Près de 65 % des régions qui avaient les taux de chômage les plus élevés en 1993 étaient dans une situation analogue en 2003, tandis que les régions en position intermédiaire ont connu une plus forte mobilité. Mais, pour plus de la moitié des régions dont le taux de chômage était inférieur à la moyenne en 1993, ce taux s'était rapproché de la moyenne nationale en 2003, voire l'avait dépassé.

L'évolution de la situation dans les régions a été très différente en ce qui concerne la zone Asie-Pacifique : les positions respectives se sont moins modifiées dans l'ensemble, et les changements sont mieux répartis entre les régions les moins bien loties, celles qui sont les mieux placées et celles qui obtiennent des résultats intermédiaires. En 2003, plus de

Graphique 2.4. **Dans les régions, les problèmes d'emploi sont persistants**

Pourcentage des régions avec un fort taux de chômage (faible taux d'emploi)[a] en 1993 qui se trouvent dans la même situation en 2003



a) Un taux de chômage élevé (faible taux d'emploi) correspond au quintile supérieur (inférieur) de la distribution des taux de chômage (taux d'emploi). Exemple : en Europe, 80 % des régions qui étaient dans le quintile supérieur de la distribution du chômage étaient encore dans le quintile supérieur de la distribution du chômage en 2003.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/143811435426*

70 % des régions se trouvaient, en matière d'emploi, dans la même situation qu'en 1993. Bien que les positions respectives des régions semblent moins immuables avec le temps si l'on considère la distribution des taux de chômage relatifs, il convient de souligner que, contrairement à ce qui se passe en Europe ou en Amérique du Nord, les régions occupant des positions intermédiaires ne se caractérisent pas par une mobilité plus importante que les régions mieux ou moins bien loties.

… et les succès, comme les difficultés, tendent à se concentrer géographiquement

Les performances des différentes régions dans le domaine de l'emploi peuvent être étroitement liées aux résultats des régions voisines, lesquelles peuvent se situer dans des pays différents. Cela suggère que le succès et les difficultés en termes d'emploi comportent une dimension régionale, et cela pose la question de la nécessité de politiques régionales, parallèlement à des mesures structurelles de portée générale.

Overman et Puga (2002) ont montré que les influences peuvent être très fortes d'une région voisine à l'autre, en Europe. La même constatation s'appliquerait d'ailleurs à la majorité des pays non européens. En effet, les résultats enregistrés par les régions en termes d'emploi et de chômage semblent beaucoup plus proches de la moyenne des résultats des régions géographiquement voisines que des moyennes des autres régions du même pays (tableau 2.2). Dans la plupart des pays, la corrélation est à la fois positive et significative entre le taux d'emploi d'une région donnée et le taux d'emploi moyen des régions proches, y compris lorsque ces dernières se trouvent dans un autre pays. À l'inverse, il n'existe pas de lien systématique avec le taux d'emploi des autres régions du même pays[4]. Concernant les schémas régionaux du chômage, de la même manière, les régions voisines situées dans des pays différents ont davantage de points communs que les régions d'un même pays qui sont éloignées géographiquement.

En résumé, il semble qu'en matière d'emploi, difficultés et succès soient très localisés géographiquement, et donnent lieu à des groupements dont la cartographie ne respecte

Tableau 2.2. **Performances des marchés régionaux du travail et influence des régions géographiquement voisines, 1993-2003**[a]

Moyenne du coefficient de corrélation entre le taux d'une région…

	Taux d'emploi	Taux de chômage
Partie A. Ensemble des régions[b]		
… et le taux moyen des régions nationales excluant la région elle-même et ses régions géographiquement voisines	0.05	0.27
… et le taux moyen des régions géographiquement voisines	0.43	0.54
Partie B. Régions frontalières[c]		
… et le taux moyen des régions nationales excluant la région elle-même et ses régions géographiquement voisines	0.15	0.28
… et le taux moyen des régions nationales géographiquement voisines	0.49	0.57
… et le taux moyen des régions étrangères géographiquement voisines	0.42	0.35

a) 1990-2000 pour la Corée, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse ; 1993-2003 pour l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, L'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et le Portugal; 1995-2003 pour l'Autriche et la Suède; 1996-2003 pour le Mexique et le Royaume-Uni; 1997-2003 pour la Hongrie; 1998-2003 pour la Pologne, la République slovaque et la République tchèque; 2000-2003 pour la Turquie. Les résultats par pays peuvent être trouvés dans le tableau 2.A2.3 de l'annexe dans OCDE (2005c).

b) Moyenne non pondérée des corrélations calculée avec les taux moyens des pays suivants sur la période : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

c) Moyenne non pondérée des corrélations calculée avec les taux moyens des pays suivants sur la période : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Hongrie, Italie, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Suède et Suisse.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

pas nécessairement les frontières nationales. Cela semble indiquer que les facteurs nationaux n'expliquent que partiellement les performances des marchés de l'emploi.

B. Disparités régionales de performance des marchés du travail : facteurs sous-jacents

Les différences entre les pays s'étant atténuées au cours de la décennie écoulée en ce qui concerne la performance des marchés du travail, les disparités au niveau infranational revêtent un intérêt croissant. Il semble, par ailleurs, qu'en matière d'emploi, certaines régions soient vouées aux difficultés ou au succès. Il est donc important d'identifier les origines de ces écarts régionaux. Les limites de l'analyse empêchent d'établir une réelle causalité, mais la présente section confirme les résultats d'autres études concernant plusieurs sources potentielles de disparités.

Les créations d'emplois : une source importante de disparités dans les taux d'emploi régionaux

Dans l'ensemble, les disparités entre taux d'emploi régionaux semblent liées, au premier chef, à la capacité des marchés du travail régionaux de générer de nouveaux emplois, et non à l'offre de main-d'œuvre ou à des facteurs démographiques. Dans 22 des 27 pays examinés, les régions qui affichaient, en 2003, des taux d'emploi inférieurs aux moyennes nationales ont connu généralement, ces dix dernières années, une croissance de l'emploi plus faible que celles dont les taux d'emploi étaient relativement élevés (tableau 2.3). Au cours de la même période, les changements démographiques ont plutôt contrebalancé l'impact négatif que la faiblesse des créations d'emplois avait eu sur les taux d'emploi : dans 17 de ces 22 pays, la croissance de la population en âge de travailler a été, en moyenne, plus faible dans les régions qui ont enregistré des taux d'emploi relativement bas que dans celles qui ont enregistré de meilleurs résultats[5].

Tableau 2.3. **Les disparités dans les taux d'emploi régionaux sont-elles le fait de l'offre ou de la demande ?**

Comparaisons des régions dont les taux d'emploi sont inférieurs (régions moins performantes) et supérieurs (régions plus performantes) à la moyenne nationale en 2003[a]
Points de pourcentage

	Nombre de régions	Différences entre les régions moins et plus performantes en ce qui concerne la moyenne du…			Comparaison entre les régions les moins et les plus performantes en 2003[b]			
					Différences des moyennes des…		Rapports des moyennes de…	
		Période	… taux de croissance annuel de l'emploi	… taux de croissance annuel de la population en âge de travailler	… taux de chômage	… taux d'activité	… taux de chômage	… taux d'activité
Australie	8	1993-2003	–0.70	–0.89	–0.43	–3.21	0.93	0.95
Autriche	9	1995-2003	–0.41	–0.37	2.47	–2.05	1.67	0.97
Belgique	11	1993-2003	–0.05	0.15	5.86	–5.34	2.16	0.92
Canada	10	1995-2003	–0.62	–0.66	2.78	–4.05	1.43	0.94
République tchèque	8	1998-2003	–0.74	–0.14	4.70	–2.96	1.90	0.96
Finlande	4	1999-2003	–0.51	–0.75	3.50	–4.76	1.39	0.94
France	22	1993-2003	–0.05	–0.24	2.43	–4.36	1.30	0.94
Allemagne	36	1993-2003	–0.51	–0.38	6.21	–2.68	1.96	0.96
Grèce	13	1993-2003	0.46	–0.43	1.06	–3.67	1.13	0.94
Hongrie	7	1997-2003	–0.11	0.06	3.29	–7.81	1.77	0.88
Irlande	2	1993-2003	0.43	0.74	1.26	–2.44	1.30	0.96
Italie	20	1993-2003	–0.41	0.23	13.00	–10.58	4.31	0.84
Japon	47	1990-2000	–0.20	–0.21	1.08	–3.79	1.25	0.94
Corée	15	1990-2000	–0.42	–0.63	1.35	–2.82	1.40	0.95
Mexique	32	1996-2003	–0.56	0.29	1.01	–9.31	1.26	0.93
Pays-Bas	12	1993-2003	–0.41	–0.24	–0.04	–3.11	0.99	0.96
Nouvelle-Zélande	12	1995-2003	0.05	0.51	0.26	–3.64	1.06	0.95
Norvège	7	1993-2003	–0.28	–0.36	0.30	–2.98	1.07	0.96
Pologne	16	1998-2003	–1.96	–0.94	4.10	–4.66	1.23	0.93
Portugal	5	1993-2003	–4.06	–3.43	3.22	–3.10	1.75	0.96
République slovaque	4	1998-2003	–0.09	0.13	7.37	–1.58	1.55	0.98
Espagne	16	1993-2003	–0.64	–0.39	5.72	–6.12	1.65	0.91
Suède	8	1995-2003	–1.14	–0.96	1.53	–4.79	1.31	0.94
Suisse	7	1990-2000	–0.18	–0.09	0.61	–3.49	1.16	0.95
Turquie	7	2000-2003	0.25	0.75	6.87	–15.41	2.44	0.75
Royaume-Uni	11	1996-2003	–0.14	–0.27	2.26	–6.27	1.60	0.92
États-Unis	51	1993-2003	0.23	0.26	1.19	–4.51	1.22	0.94

a) Les régions moins (plus) performantes sont identifiées comme les régions avec un taux d'emploi inférieur (supérieur) à la moyenne nationale pour la dernière année de la période.
b) 2000 pour la Corée, le Japon et la Suisse.
Source : Voir l'annexe 2.A1.

Que la structure des créations d'emplois soit souvent à l'origine de disparités régionales ne signifie pas que les facteurs liés à l'offre n'entrent pas en ligne de compte. Les régions déprimées connaissent généralement des taux de chômage plus élevés et des taux d'activité plus faibles que les régions dont la situation est meilleure. Dans la plupart des cas, toutefois, les écarts sont relativement plus marqués en ce qui concerne les taux de chômage que les taux d'activité. Les Pays-Bas sont le seul pays où le taux d'activité est le seul facteur à l'origine de différences dans les taux d'emploi, mais cet élément joue également un rôle important en Italie et en Turquie[6]. De plus, des effets de découragement

sont susceptibles de se produire dans les régions où la création d'emplois est faible et où le chômage est important, de sorte que les différences de taux d'activité entre les régions dont le taux d'emploi est faible et celles où il est plus satisfaisant peuvent être partiellement liées au dynamisme de la demande régionale en main-d'œuvre. Au total, les facteurs relatifs à la demande semblent ainsi jouer un rôle déterminant dans les disparités régionales en matière de taux d'emploi.

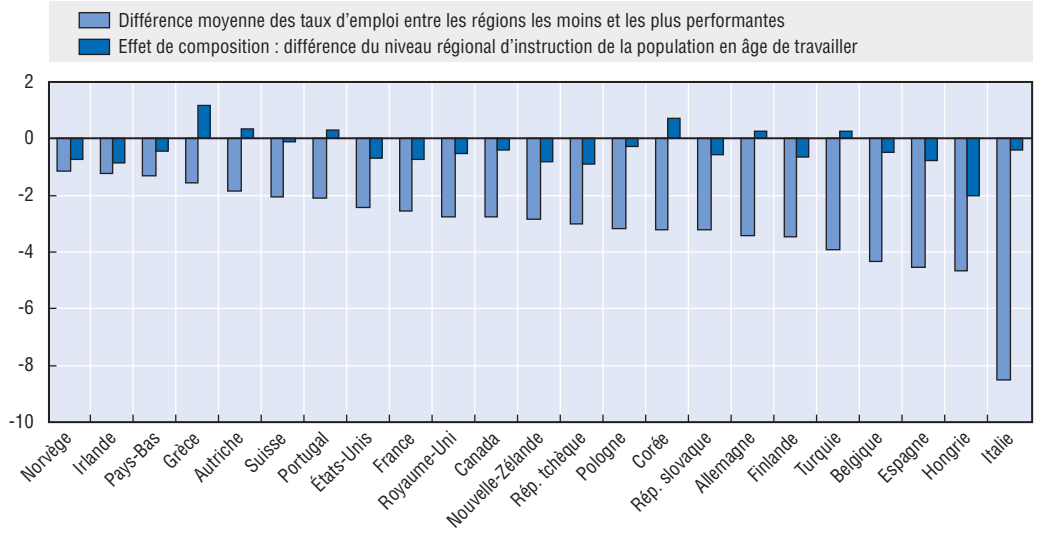
Les structures de la production et des qualifications expliquent sans doute en partie les disparités des résultats en matière d'emploi

L'emploi ayant tendance à connaître une croissance moins forte dans certains secteurs comme l'agriculture et certaines activités manufacturières que dans d'autres, les différentiels de croissance de l'emploi au niveau régional pourraient simplement refléter les différences dans les spécialisations sectorielles d'origine. Si l'on retient une classification en trois secteurs (agriculture, industrie et services), la plupart des analyses empiriques indiquent que la répartition des activités ne constitue qu'une explication partielle des variations régionales dans l'évolution de l'emploi[7]. Certaines études, utilisant des classifications industrielles plus fines (et, la plupart de temps, portant sur des périodes plus longues et employant des méthodologies affinées) mettent en évidence un effet plus important de la spécialisation sectorielle sur les disparités interrégionales en matière de croissance de l'emploi[8]. C'est aussi le cas de l'analyse menée dans ce chapitre. Les différentiels de taux de croissance de l'emploi entre régions défavorisées et régions plus performantes, sur la période 1993-2003, ont été répartis en deux composantes (d'après la méthode structurelle résiduelle) : une partie « structurelle » reflétant la contribution de la spécialisation initiale de la région (au niveau des rubriques à un chiffre), et une partie « régionale » indiquant la mesure dans laquelle les taux de croissance de l'emploi dans chaque secteur d'activité contribuent aux variations régionales des performances d'ensemble en matière d'emploi. Le rôle de la spécialisation sectorielle d'origine apparait donc relativement important dans les pays où les disparités régionales sont marquées : elle expliquerait le différentiel de croissance de l'emploi entre les régions les moins performantes et les régions les plus performantes, à hauteur de 30 % en Italie, de près de 50 % en Allemagne et de 40 % en Espagne (tableau 2.A2.4 de l'annexe dans OCDE, 2005c).

Les différences, d'une région à l'autre, concernant le niveau moyen d'éducation de la population en âge de travailler sont un autre facteur qui peut jouer. Les régions où les travailleurs peu qualifiés sont relativement nombreux risquent d'être défavorisées de manière disproportionnée par des changements technologiques exigeant des qualifications. Il ressort de plusieurs études empiriques que le niveau d'éducation a une incidence sur les taux de chômage régionaux (voir, par exemple, Overman et Puga, 2003; Newell, 2003; et aussi Elhorst, 2003); le graphique 2.5 confirme ces constatations. Les différences de taux d'emploi moyens entre régions moins et plus favorisées en 2003 (par rapport à la moyenne nationale) ont été scindées en deux composantes : la première composante, reprise sur le graphique, indique la contribution du degré global de qualification de la population en âge de travailler; la seconde, appelée composante régionale, indique dans quelle mesure les différences de taux d'emploi pour chaque niveau d'instruction (faible, moyen et élevé) contribuent aux performances régionales en matière d'emploi. Dans la plupart des cas, les deux facteurs semblent avoir leur importance, mais la composante régionale est souvent prédominante. Cela étant, le niveau de formation semble jouer un rôle moins important que la spécialisation sectorielle dans les pays où les disparités régionales sont fortes.

Graphique 2.5. **Dans quelle mesure les disparités régionales en matière d'emploi sont-elles liées au niveau d'instruction de la population régionale en âge de travailler ?**

Décomposition de la différence moyenne des taux d'emploi entre les régions à taux d'emploi inférieurs (régions moins performantes) et à taux d'emploi supérieurs (régions plus performantes) que la moyenne nationale en 2003[a, b]



a) Pour chaque pays, les régions sont divisées en deux groupes : celles avec un taux d'emploi supérieur à la moyenne nationale en 2003 (régions R1) et celles avec un taux d'emploi inférieur à la moyenne nationale (régions R2). Les taux d'emploi moyens sont alors calculés pour les deux groupes de régions et leur différence est partagée en deux composantes :

$ER_{R1} - ER_{R2} = \Sigma\, ER_{i,\,R2}\,(S_{i,\,R1} - S_{i,\,R2}) - \Sigma\, S_{i,\,R1}\,(ER_{i,\,R1} - ER_{i,\,R2})$

Pour chaque pays, ER_{R1} (resp. ER_{R2}) est la moyenne du taux d'emploi pour les régions R1 (resp. R2); $ER_{i,R1}$ (resp. $ER_{i,R2}$) est la moyenne du taux d'emploi pour le niveau d'instruction i (niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire, deuxième cycle de l'enseignement secondaire, études supérieures) pour les régions R1 (resp. R2); et $S_{i,R1}$ (resp. $S_{i,R2}$) est la part moyenne du niveau d'instruction i dans la population en âge de travailler des régions R1 (resp. R2). Le premier terme de droite exprime la différence de taux d'emploi régionaux qui serait observée si, pour chaque catégorie de travailleurs, la moyenne des taux d'emploi était la même dans les régions R1 et R2. Les disparités régionales sont donc seulement attribuées à la composition par niveau d'instruction de la population régionale en âge de travailler. Un résultat négatif indique que les régions R1 sont désavantagées par une composition relativement défavorable des compétences de la population en âge de travailler.

b) 1998 pour la Corée et la Nouvelle-Zélande; 2002 pour les Pays-Bas.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/877536055007*

En appliquant la même méthodologie, on constate que les différences dans la pyramide des âges de la population en âge de travailler ne jouent qu'un rôle très mineur dans la plupart des pays de l'OCDE pour ce qui est des disparités régionales en matière de taux d'emploi, un rôle limité en France, aux Pays-Bas, en Norvège et en Suède, et un rôle plus marqué en Corée et en Irlande[9].

Au total, les schémas de spécialisation de la production et le niveau d'éducation semblent pouvoir expliquer en partie les disparités régionales constatées en ce qui concerne l'emploi. La dimension régionale spécifique (autrement dit la partie inexpliquée) reste, néanmoins, importante dans de nombreux cas, certaines régions détenant de multiples atouts et d'autres restant à la traîne.

Concentration géographique des activités économiques

Les activités économiques et les populations sont inégalement réparties entre régions d'un même pays et tendent à être fortement concentrées géographiquement (voir également OCDE, 2005a). Dans la plupart des pays, plus de la moitié du revenu national est engendré dans quelques régions clés qui représentent ensemble moins d'un quart de la superficie totale nationale (tableau 2.A2.5 de l'annexe dans OCDE, 2005c).

La concentration de la population et des activités économiques peut être due en premier lieu aux avantages qu'offre une implantation dans des zones dotées d'atouts naturels : présence de matières premières, sol fertile, climat favorable, facilité d'accès terrestre ou maritime, etc. Néanmoins, la concentration géographique de certaines industries comme le textile, l'habillement ou la conception de logiciels donne à penser qu'il existe à cet égard des forces autres que les attraits naturels. D'après Ellison et Glaeser (1999), les avantages naturels expliqueraient seulement 20 à 50 % des concentrations géographiques observées aux États-Unis.

Indépendamment des avantages naturels, certaines firmes peuvent tirer profit d'une implantation à proximité d'un grand nombre d'autres entreprises si l'échelle de l'environnement économique améliore la productivité, c'est-à-dire si le regroupement géographique est générateur d'économies externes. Cette approche met en exergue le rôle des interactions entre agents économiques dans un même lieu géographique – par opposition aux interactions entre les agents et la nature – dans le choix d'une implantation industrielle. Les études empiriques analysées par Rosenthal et Strange (2004) indiquent que le doublement de la taille d'une ville augmenterait de 3 à 8 % la productivité moyenne des entreprises qu'elle héberge. Il existe trois principaux types d'externalités positives dues au regroupement géographique :

- L'agglomération permettrait aux entreprises de se procurer à un coût moindre des intrants intermédiaires (en raison de rendements d'échelle croissants).
- Les besoins des employeurs et les qualifications des travailleurs concorderaient mieux dans des grandes villes ou dans des zones industrielles, ce qui générerait des gains de productivité. En outre, le recrutement par l'employeur et l'obtention d'un nouveau travail par le salarié seraient plus rapides et donc moins coûteux.
- La proximité géographique de producteurs appartenant à un même secteur d'activité faciliterait la transmission de savoirs et les externalités en termes de capital humain.

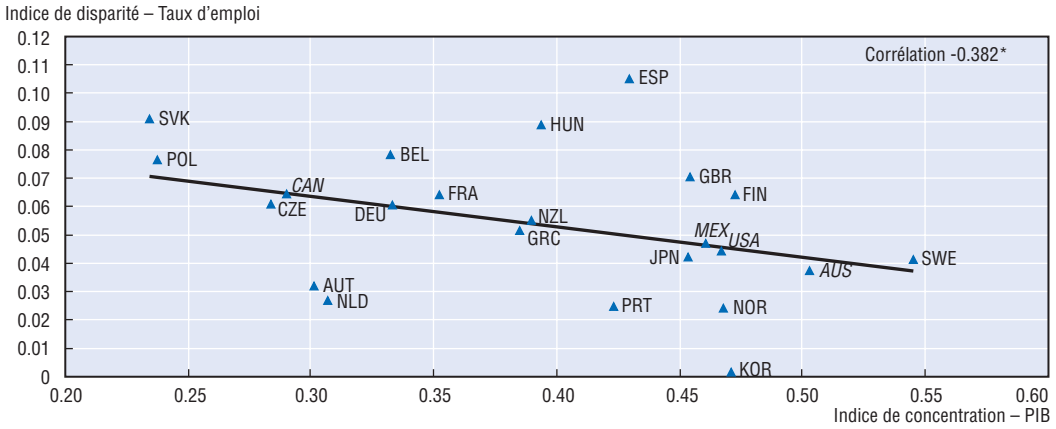
Les études empiriques suggèrent que ces trois types d'économies d'agglomération expliquent une part importante du phénomène de concentration géographique des activités économiques – même s'il est difficile d'évaluer l'importance relative de chacun d'eux (pour une revue récente, voir les études de Rosenthal et Strange, 2004; Duranton et Puga, 2004). De plus, d'autres facteurs peuvent favoriser ce processus d'agglomération. Ainsi, la concentration d'activités économiques, en allant de pair avec la concentration des emplois, crée de vastes marchés, ce qui peut inciter de nouveaux producteurs à s'implanter dans ces lieux comptant de nombreux consommateurs. À leur tour, les grandes villes, dotées de structures commerciales importantes, sont sans doute plus attrayantes pour les travailleurs et leurs familles[10].

Étant donné que la population d'âge actif comme les activités économiques ont tendance à être concentrées géographiquement, l'agglomération ne se traduit pas nécessairement par des disparités régionales en matière de performance du marché du

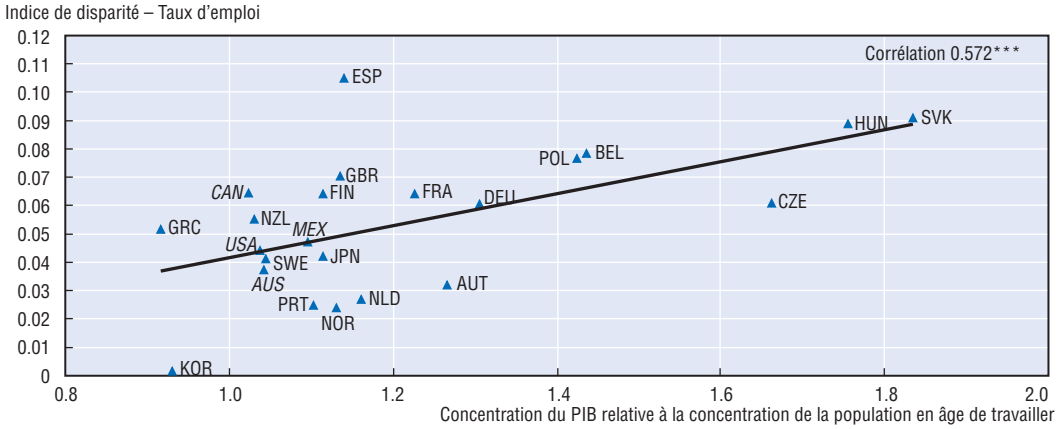
travail. Comme le fait observer Martin (2003), lorsque la population suit le capital mobile (physique et humain) depuis les régions en déclin vers les régions en expansion, cela diminue le sous-emploi de la main-d'œuvre dans les premières et la pénurie d'actifs dans les secondes, sans entraîner une disparité significative. On notera cependant que, dans la plupart des pays, la population en âge de travailler tend à être moins concentrée géographiquement que les activités économiques (tableau 2.A2.5 de l'annexe dans OCDE, 2005c). En outre, la mesure dans laquelle la répartition géographique de la production

Graphique 2.6. **Concentration géographique et disparités régionales dans les taux d'emploi**[a]

Section A. **Disparités régionales des taux d'emploi et concentration géographique du PIB**



Section B. **Disparités régionales des taux d'emploi et concentration géographique du PIB et de la population en âge de travailler**



***, **, *, statistiquement significatifs au seuil de 1 %, 5 % et 10 %, respectivement.

Les pays en italique correspondent au niveau régional 1.

a) L'indice de disparité correspond au coefficient de variation pondéré des taux d'emploi régionaux. L'indice de concentration est celui proposé par Spiezia (2002), qui est défini par : $0.5 \sum_i \left|y_i - a_i\right|(1 - a_{min})$ où y_i est la part de la production de la région i, a_i est la superficie de la région i en pourcentage de la superficie du pays et a_{min} est la superficie relative de la plus petite région. Si la part de la production de chaque région correspond à sa superficie relative, alors il n'y a pas de concentration et l'indice est égal à 0. L'indice croît avec la concentration géographique et atteint un maximum de un quand toute la production est concentrée dans la région ayant la plus petite superficie.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/324225278035*

s'écarte de celle de la population d'âge actif varie d'un pays à l'autre et, à première vue, plus cet écart est grand, plus les disparités régionales en matière de taux d'emploi sont importantes (graphique 2.6, partie B). Différentes études soulignent que, par comparaison avec l'Europe, les États-Unis connaissent à la fois une plus forte concentration des activités économiques et des disparités infranationales moins marquées au niveau des performances du marché du travail (Puga, 2002; Martin, 2003). Ce résultat est confirmé par le graphique 2.6 (partie A) : la plus grande concentration géographique de la production aux États-Unis ne se traduit pas par des variations régionales des taux d'emploi plus importantes que dans de nombreux pays européens, où les activités économiques sont moins regroupées. Finalement, lorsqu'il y a concentration, la mobilité géographique de la main-d'œuvre pourrait jouer un rôle majeur en matière d'ajustement des marchés régionaux de l'emploi.

C. Disparités régionales d'emploi et mobilité géographique des travailleurs

La persistance de disparités régionales au sein de chaque pays semble indiquer que les mécanismes de « marché » sont souvent trop faibles pour jouer un rôle d'autorégulation. L'un de ces mécanismes est le mouvement de travailleurs en provenance de régions en proie à des difficultés économiques vers des régions dont la situation est meilleure. L'ajustement des salaires (c'est-à-dire leur diminution relative dans les régions à plus fort taux de chômage) peut également jouer un rôle en attirant les capitaux dans les régions où les salaires fléchissent et en augmentant l'incitation des travailleurs à migrer hors de ces régions; cet effet est cependant moins direct, car il requiert à la fois que les facteurs soient mobiles et qu'ils répondent aux signaux de salaires. La présente section analyse essentiellement le rôle des migrations internes en tant que mécanisme d'ajustement[11]. Faute de disposer de suffisamment de données salariales par régions, il est difficile d'analyser l'interaction entre les salaires et les disparités régionales. Néanmoins, on examinera les résultats recueillis dans d'autres études quant au rôle des salaires relatifs en tant que mécanisme régulateur.

Les flux migratoires internes bruts ont tendance à être moins élevés en Europe qu'en Amérique du Nord et dans la région de l'Asie-Pacifique…

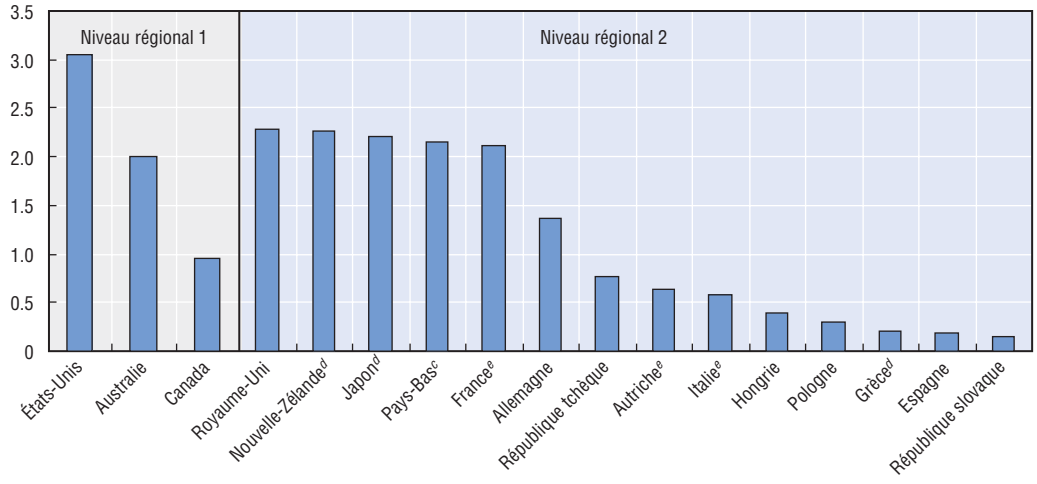
La migration interrégionale et les migrations journalières peuvent être analysées en termes de flux *bruts* et *nets*. Les flux bruts permettent de disposer d'une idée d'ensemble de la mobilité des individus. Si ces mouvements sont motivés par des raisons professionnelles – ce qui n'est pas toujours le cas, puisque des individus peuvent changer de lieu de résidence sans changer d'emploi – ils peuvent contribuer aux ajustements du marché du travail en permettant une meilleure concordance entre emplois et caractéristiques des travailleurs. Néanmoins, les flux bruts n'ont pas nécessairement un impact sur le niveau des populations régionales, puisqu'une même région peut enregistrer simultanément des flux d'immigration et d'émigration. Les flux nets, par contre, se révèlent les plus adaptés pour évaluer les effets directs de la mobilité géographique des individus sur la population d'âge actif au niveau régional.

Comme on l'a vu dans l'encadré 2.1, les comparaisons entre pays des flux migratoires, bruts et nets, exigent une certaine prudence. Cette mise en garde étant faite, les données permettent de dégager un tableau d'ensemble. En moyenne, les flux migratoires bruts internes – à savoir la proportion de la population en âge de travailler au sein de chaque économie nationale qui a changé de région de résidence pendant l'année considérée – ont tendance à être moins marqués en Europe qu'aux États-Unis ou dans les pays de la zone

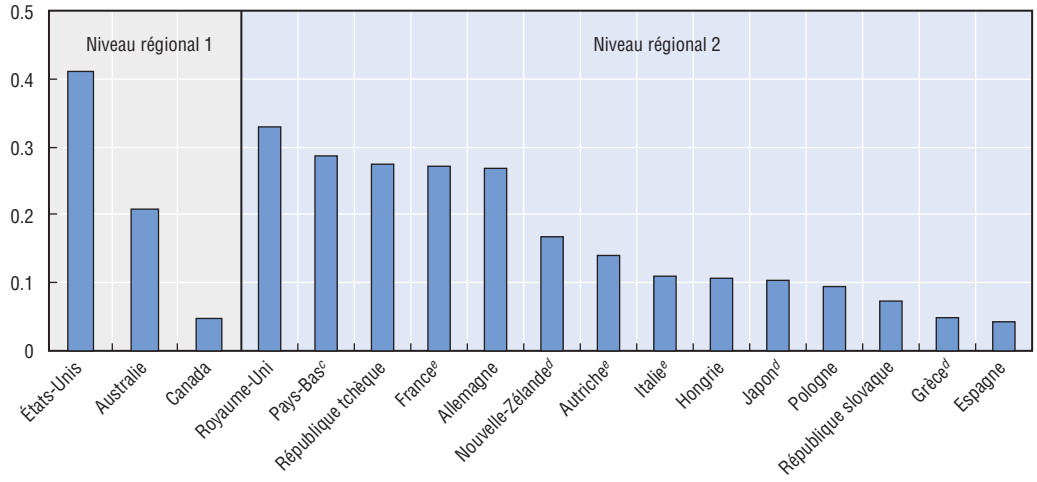
Asie-Pacifique (graphique 2.7). En Europe toutefois, la situation n'est pas uniforme dans tous les pays : ceux du Sud et de l'Est de la région se caractérisent par des taux bruts de migration très faibles (inférieurs à 1 % de la population en âge de travailler), alors que la France et le Royaume-Uni affichent des taux relativement élevés[12]. Dans tous les cas cependant, les taux bruts de migration européens restent nettement inférieurs à ceux des États-Unis (les taux donnés pour ce pays sont calculés à partir des États et seraient supérieurs si on les rapportait à de plus petites régions, d'une taille comparable à celle retenue pour la plupart des pays européens).

Graphique 2.7. **Taux de migrations internes, 2003**

Section A. **Flux bruts de sortie en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans**[a]



Section B. **Flux nets de sortie en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans**[b]



a) Sauf pour l'Australie et l'Italie pour lesquels la population de référence est la population totale et pour le Japon pour lequel la population de référence est la population âgée de cinq ans ou plus.
b) Les taux de migrations nettes totales sont calculés comme la somme des valeurs absolues des flux nets régionaux divisés par deux et rapportés à la population totale âgée de 15 à 64 ans.
c) 1999.
d) 2001.
e) 2002.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/446812368715*

… mais ils ne baissent plus

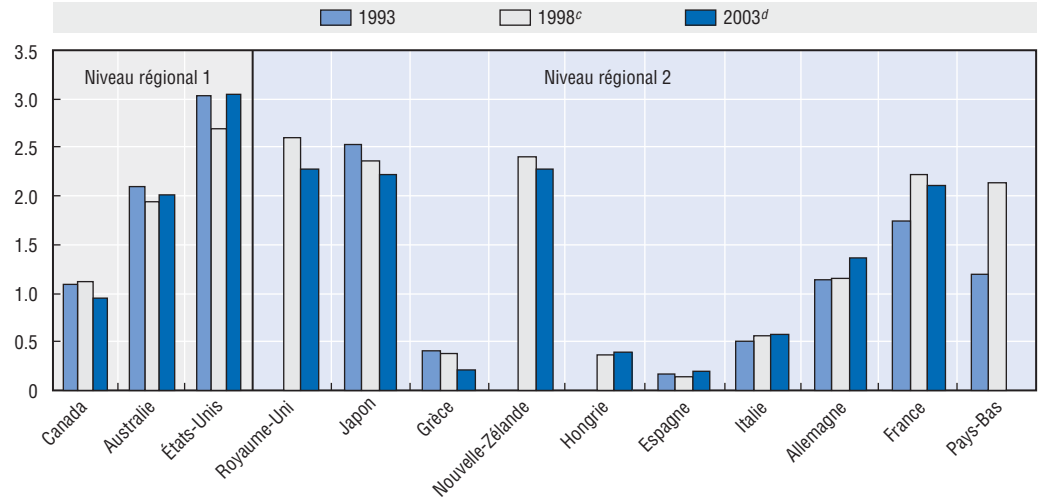
Dans la plupart des pays, ces « tendances » générales, qui ont été exposées dans des éditions antérieures des *Perspectives de l'emploi* (1990, 2000), sont demeurées relativement stables au cours des dix dernières années dans la plupart des pays. En Espagne et en Italie, les flux migratoires se sont stabilisés, mais à un faible niveau. Dans d'autres pays européens, en France, aux Pays-Bas et, depuis la fin des années 90, en Allemagne (graphique 2.8), on observe une certaine tendance à l'accroissement de la mobilité. Globalement, sauf au Japon, la baisse des migrations interrégionales observée au cours des dernières décennies (OCDE, 1990) s'est interrompue.

Les migrations internes nettes ne contribuent pas toujours à réduire les disparités régionales en matière d'emploi

Dans tous les pays, un pourcentage relativement peu élevé des flux internes bruts correspond à une redistribution de la population en âge de travailler entre différentes régions : les taux nets de migrations totaux sont extrêmement faibles et se situent, dans la plupart des cas, au-dessous de 0.3 % (graphique 2.7, partie B). Ici encore, les États-Unis se distinguent avec un taux net supérieur à celui enregistré dans les autres pays. Les différences entre pays sont, toutefois, nettement moins marquées que dans le cas des taux bruts, ce qui signifie que, s'ils sont motivés par des raisons d'emploi, les flux migratoires de populations d'âge actif remplissent sans doute davantage une fonction d'adaptation plutôt que de redistribution de la population entre marchés régionaux de l'emploi. Ceci est particulièrement manifeste pour le Canada, le Japon et la Nouvelle-Zélande[13]. Par contre, la République tchèque se caractérise par de faibles flux migratoires bruts, mais qui redistribuent une partie significative de sa population entre ses différentes régions.

Graphique 2.8. **Évolution des taux de migrations internes**[a]

Taux bruts de sortie en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans[b]



a) Les pays sont classés suivant la variation de leur taux de migration sur la plus longue période disponible.
b) Sauf pour l'Australie et l'Italie pour lesquels la population de référence est la population totale et pour le Japon pour lequel la population de référence est la population âgée de cinq ans ou plus.
c) 1996 pour la Nouvelle-Zélande ; 1999 pour la Hongrie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.
d) 2001 pour la Grèce, le Japon et la Nouvelle-Zélande; 2002 pour la France.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/802525205456*

Si, pour la période 1998-2003, l'on considère le *sens* des flux migratoires interrégionaux et la mesure dans laquelle ils ont contribué à rééquilibrer les disparités régionales en matière d'emploi, on observe des résultats contrastés. Dans huit des 15 pays étudiés, les migrants en âge de travailler tendent à quitter des régions à faible taux d'emploi pour se rendre dans des régions où le taux d'emploi est élevé et délaissent les régions à fort taux de chômage pour celles où le chômage est moindre (tableau 2.4). Dans quatre pays, les flux migratoires nets accentuent plutôt légèrement les disparités régionales en ce qui concerne l'un ou l'autre des deux indicateurs considérés (le taux d'emploi ou le taux de chômage). Mais dans les trois autres pays, la République tchèque, la France et les Pays-Bas, les flux migratoires tendent à renforcer les disparités régionales sur ces deux plans, puisque les migrations nettes positives touchent principalement des régions à faible taux d'emploi/à fort taux de chômage. Ce résultat n'est pas imputable au déménagement de retraités préférant des régions plus attrayantes et plus ensoleillées, car il se vérifie également dans le cas du groupe d'âge des 25-54 ans. Il corrobore également les conclusions de certaines études empiriques (encadré 2.2). Ce résultat quelque peu contre-intuitif indique que l'emploi n'est pas le seul, ni même peut-être le principal motif des migrations interrégionales. Il reflète peut-être également l'existence d'obstacles à la mobilité professionnelle, que l'on analysera dans la section 2 du présent chapitre.

Tableau 2.4. **Flux nets de migrations internes par rapport aux performances régionales du marché du travail, 1998-2003**

Rapports moyens sur la période pour toutes les personnes âgées de 15 à 64 ans[a]

	Niveau	Nombre de régions	Période	Taux de migrations internes nettes[b]	En pourcentage de la population en âge de travailler[c, d]			
					Migration nette moyenne dans les régions à fort taux d'emploi	Migration nette moyenne dans les régions à faible taux d'emploi	Migration nette moyenne dans les régions à fort taux de chômage	Migration nette moyenne dans les régions à faible taux de chômage
Australie	1	8	1998-2003	0.14	0.43	–0.28	0.43	–0.26
Autriche	2	9	1996-2002	0.16	0.14	0.22	–0.24	0.11
Canada	1	10	1998-2003	0.14	0.20	–0.14	–0.14	0.21
République tchèque	2	8	2002-2003	0.24	–0.58	0.29	0.29	–0.63
France	2	22	1997-2002	0.22	–0.42	0.18	0.20	–0.22
Allemagne	2	36	1998-2003	0.20	0.25	–0.14	–0.18	0.18
Hongrie	2	7	1999-2003	0.06	0.02	0.00	–0.02	0.03
Italie	2	20	1997-2002	0.12	0.20	–0.38	–0.30	0.18
Japon	2	47	1995-2000	0.06	0.09	–0.11	0.04	–0.02
Pays-Bas	2	12	1994-1999	0.24	0.48	0.17	0.30	0.25
Nouvelle-Zélande	2	12	1996-2001	0.16	0.12	–0.13	0.11	–0.01
Pologne	2	16	2001-2003	0.08	0.06	–0.16	–0.19	0.05
Espagne	2	16	1998-2003	0.04	0.00	–0.01	–0.01	–0.01
Royaume-Uni	2	37	1999-2003	0.22	0.08	–0.30	–0.26	0.04
États-Unis	1	51	1998-2003	0.33	0.28	–0.32	–0.33	0.47

a) Les chiffres se rapportent à la population totale et non à la population en âge de travailler pour l'Australie et l'Italie, et aux personnes âgées de cinq ans ou plus pour le Japon.

b) Les taux de migrations internes nettes sont calculés comme la somme des valeurs absolues des flux nets régionaux divisés par deux et rapportés à la population totale en âge de travailler un an auparavant.

c) Somme des migrations internes nettes par région (i.e. flux d'entrées moins flux de sorties au cours d'une année).

d) Les régions à faible chômage sont identifiées en classant les régions la première année de la période considérée par taux de chômage croissant jusqu'à ce que la population active cumulée dépasse un tiers de la population active totale, et en incluant la dernière région dans le calcul en lui affectant une fraction pondérée appropriée. Les régions à fort chômage contiennent de même le tiers de la population active ayant les taux de chômage les plus élevés.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Encadré 2.2. **Les salaires et la mobilité des travailleurs réagissent-ils aux déséquilibres des marchés régionaux de l'emploi ?**

Les migrations internes peuvent avoir un effet d'ajustement important dans les pays où elles sont élevées. Blanchard et Katz (1992) ont constaté qu'aux États-Unis, les migrations internes répondaient de manière significative à des chocs de demande de main-d'œuvre spécifiques à certains États. Leur étude montre qu'un choc défavorable commence par susciter une hausse du chômage, une baisse sensible des salaires nominaux et une légère diminution du taux d'activité. La baisse des salaires stimule à son tour la demande de main-d'œuvre, mais pas suffisamment pour compenser les effets du choc initial. En fait, les ajustements se produisent essentiellement lorsque les travailleurs quittent la zone déprimée, et la quittent rapidement : la perte de 100 emplois la première année se traduirait par 30 chômeurs supplémentaires, une diminution d'activité de cinq travailleurs, et donc une émigration nette de 65 travailleurs. Après une période de cinq à sept ans, tant le chômage que l'activité reviendraient à leurs niveaux antérieurs au choc.

De même, Blanchard et Katz (1992), Debelle et Vickery (1999) ont constaté que les migrations internes constituaient un mécanisme majeur d'ajustement entre régions australiennes, et Choy *et al.* (2002) ont abouti à des conclusions analogues pour la Nouvelle-Zélande.

En Europe, par contre, où les flux migratoires sont en moyenne bien inférieurs à ceux de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis, Decressin et Fatas (1995) ont montré que les ajustements par rapport à des chocs circonscrits à des régions déterminées avaient tendance à prendre essentiellement la forme d'une évolution des taux d'activité plutôt que de migrations interrégionales. Plus précisément, dans les cinq années suivant un choc défavorable à l'emploi, l'impact interviendrait à 78 % sous forme de sortie de travailleurs de la population active, contre 18 % aux États-Unis. On observe le même contraste en ce qui concerne l'émigration nette : aux États-Unis, dès la première année, celle-ci représenterait 52 % du processus d'ajustement, alors qu'en Europe, il faudrait attendre trois ans pour que ce pourcentage soit atteint. En d'autres termes, les travailleurs européens ont tendance à réagir à une baisse de la demande de main-d'œuvre dans leur région en n'exerçant plus d'activité professionnelle plutôt qu'en émigrant dans une autre région ou dans un autre pays. Cette constatation est confirmée par Nahuis et Parikh (2002), sur la base d'une analyse plus détaillée de la dynamique de l'emploi dans des régions européennes.

En Europe, la rigidité des salaires peut constituer un obstacle à l'ajustement par les migrations internes. En particulier, les conventions collectives qui fixent les mêmes normes salariales pour l'ensemble d'un pays tendent à réduire les possibilités de différentiels de salaires en fonction des régions (OCDE, 2004a). Il en résulte de moindres incitations pour les travailleurs à quitter des régions à fort taux de chômage pour se rendre dans des zones où les possibilités d'emploi sont meilleures et les salaires plus élevés. Ainsi, d'après Brunello *et al.* (2001), les faibles différentiels salariaux expliqueraient la nette diminution de la mobilité des travailleurs italiens entre les régions moins favorisées et les plus prospères.

Entre 1 et 16 % des actifs occupés se déplacent chaque jour d'une région à une autre

Les déplacements domicile-travail quotidiens remplacent fréquemment les migrations. Dans certains ménages, en cas de nouvel emploi, on juge préférable de faire ces déplacements plutôt que de déménager, estimant que les frais de transport sont inférieurs aux coûts d'un déménagement (à la fois le coût économique et les coûts liés à la perte d'un réseau social, du cadre de vie, etc.). Néanmoins, l'arbitrage en faveur des migrations journalières dépend

tout à la fois du marché de l'emploi et du marché du logement. À mesure que leurs revenus augmentent et que les coûts des trajets diminuent, les ménages ont tendance à désirer des logements plus spacieux et des terrains plus grands, que les villes, dans de nombreux cas, ne peuvent leur offrir. Ainsi, l'accroissement du pourcentage des migrants journaliers et l'allongement des trajets observés récemment dans certains pays découlent également de l'évolution de l'urbanisation, à savoir l'étalement urbain associé au développement des infrastructures de transport, et ne reflètent pas nécessairement une meilleure concordance entre marchés du travail régionaux voisins[14]. Dans la quasi-totalité des pays étudiés, la proportion de migrants journaliers par rapport à la population en âge de travailler est supérieure aux flux migratoires interrégionaux, la différence étant souvent significative[15]. La progression du nombre de ménages où l'homme et la femme travaillent est un autre facteur susceptible d'avoir fait diminuer les migrations interrégionales et augmenter la quantité de migrants journaliers. En termes bruts, les migrations journalières sont particulièrement importantes au Royaume-Uni (16 % des salariés font chaque jour la navette entre deux régions), mais aussi en Autriche, en Allemagne et au Japon (graphique 2.9). Cependant, dans ces pays (sauf au Japon), ces taux élevés s'expliquent en partie par le fait que la capitale constitue une région à elle seule. Les taux de migrations journalières sont en revanche particulièrement faibles en Espagne.

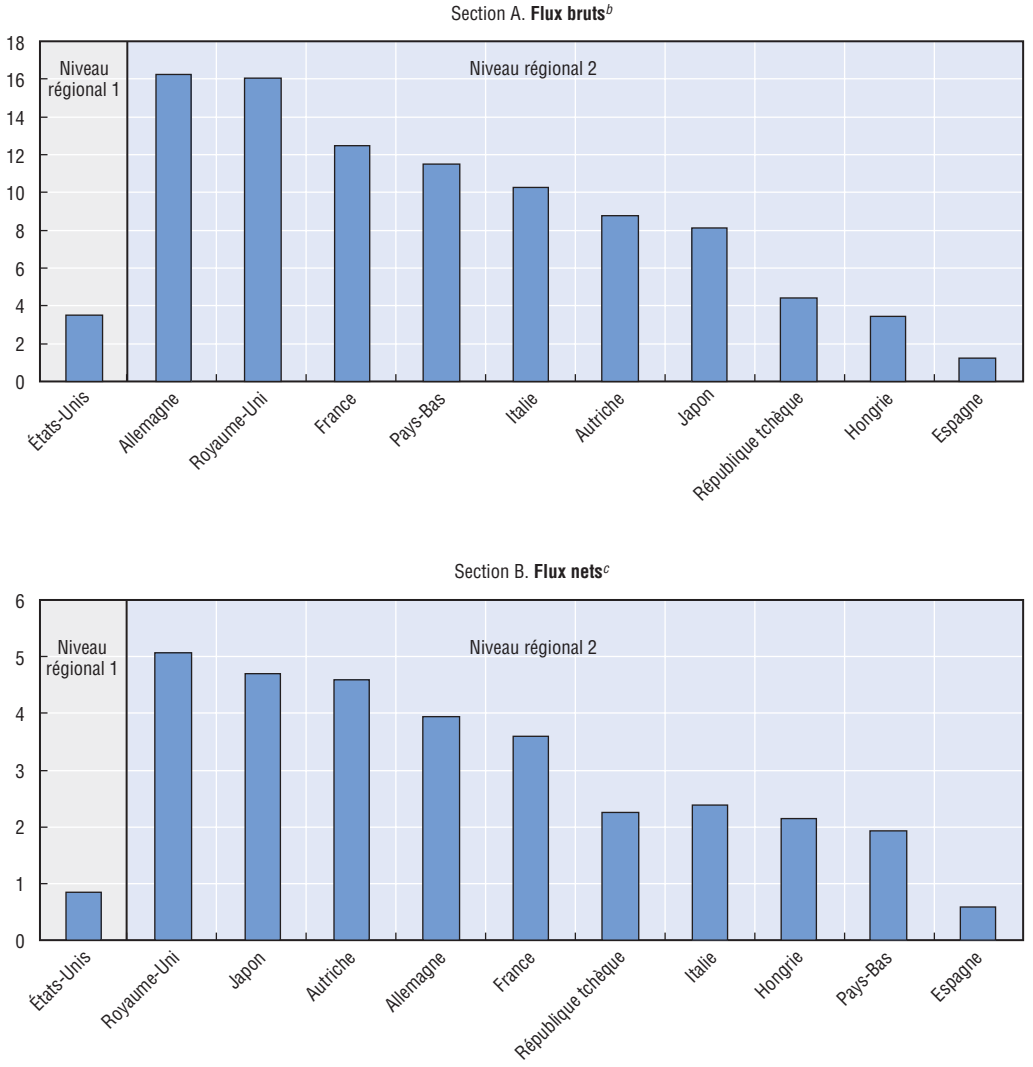
Les schémas de migrations et de déplacements domicile-travail varient selon les groupes de population

En matière de migrations et de trajets entre la résidence et le lieu de travail, les comportements sont très hétérogènes selon les groupes de population. Ainsi, les taux de migration se rapportant aux hommes ne sont que très légèrement supérieurs à ceux concernant les femmes, sauf au Japon (tableau 2.A2.6 de l'annexe dans OCDE, 2005c), mais les jeunes sont beaucoup plus prompts à migrer que les personnes plus âgées, la République slovaque et l'Espagne constituant les seules exceptions à cet égard (graphique 2.10). Les groupes ayant bénéficié d'une éducation supérieure sont en général les plus mobiles, notamment en France et au Royaume-Uni, les deux pays européens où les migrations interrégionales sont les plus fortes. Ces résultats sont confirmés par une analyse économétrique au niveau des ménages portant sur plusieurs pays européens (voir ci-dessous). Les différences entre les schémas de mobilité de groupes ayant des niveaux d'éducation différents sont moins marquées aux États-Unis. Globalement, les travailleurs dont la position sur le marché du travail est plus faible seraient donc moins mobiles – et donc davantage tributaires des possibilités d'emploi locales. Il s'agit là d'une constatation importante à la lumière de l'objectif global d'une plus grande mobilisation des groupes sous-représentés.

Le profil des migrants journaliers est quelque peu différent. Les différences sont plus marquées entre hommes et femmes, ce qui reflète probablement la persistance du partage des tâches au sein des familles, qui limite les possibilités des femmes de passer du temps dans les trajets – la seule exception étant la France, où le taux de migration journalière des femmes dépasse de peu celui des hommes (tableau 2.A2.6 de l'annexe dans OCDE, 2005c)[16]. Par contre, il semble n'y avoir que peu de différences entre les tranches d'âges (graphique 2.A2.1 de l'annexe dans OCDE, 2005c). S'agissant des niveaux d'éducation, la situation varie davantage d'un pays à l'autre qu'en ce qui concerne les migrations. Si les migrants journaliers se recrutent davantage parmi les plus qualifiés au Royaume-Uni et en Allemagne, ce sont au contraire les individus moyennement ou faiblement qualifiés qui

Graphique 2.9. **Taux de migrations journalières dans certains pays de l'OCDE, 2003**[a]

Pourcentage de l'emploi résident



a) 2000 pour les États-Unis et le Japon; 2001 pour le Royaume-Uni; et 2002 pour la France.
b) Travailleurs salariés qui traversent la frontière régionale pour aller de leur lieu de résidence à leur lieu de travail.
c) Les flux nets de migrations journalières sont calculés comme la somme des valeurs absolues des flux nets régionaux de migrations journalières divisées par deux.

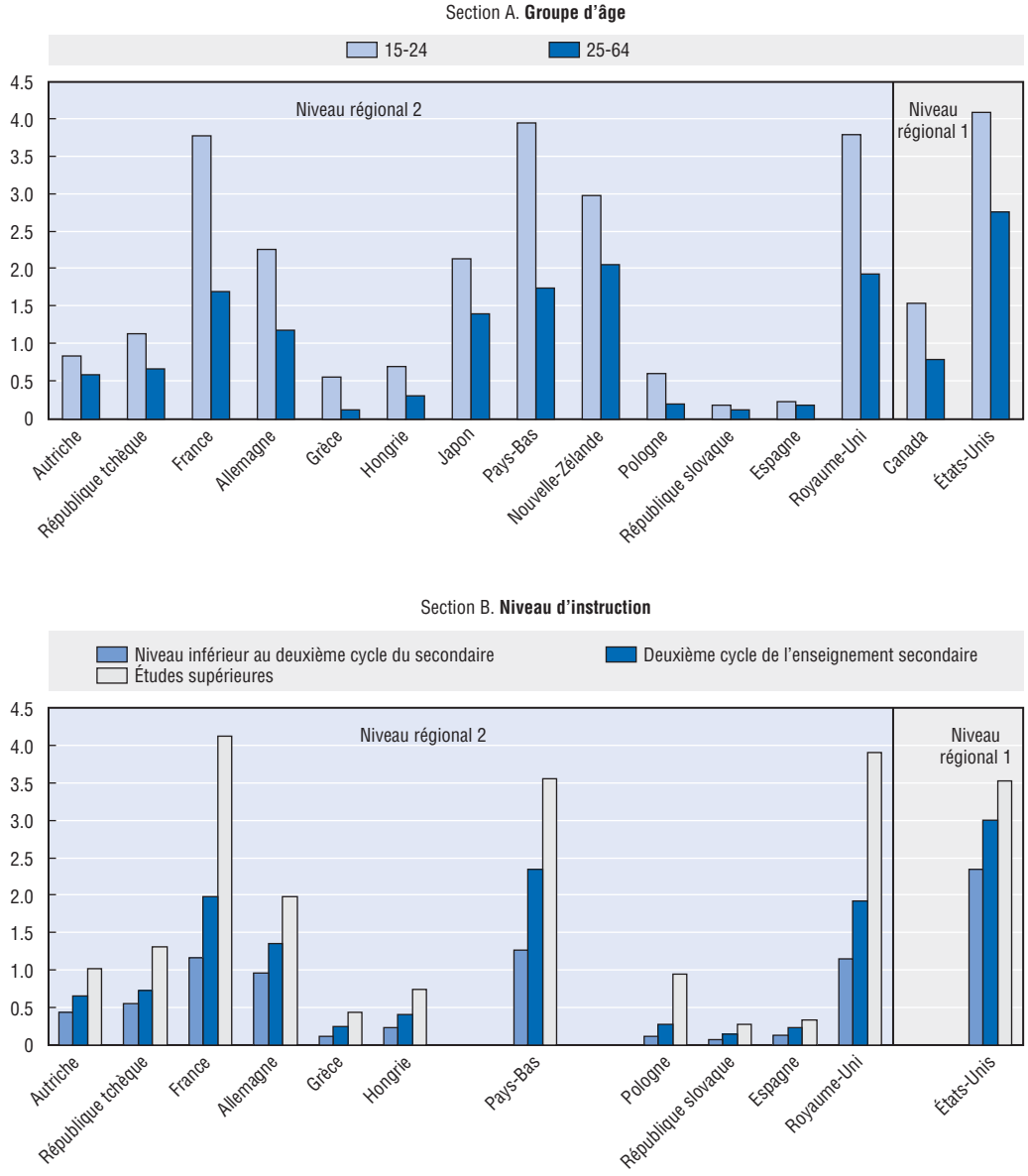
Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/024036434223*

constituent la majorité de ces migrants en Autriche, en France et en Italie. Cette situation reflète sans doute en partie des formes différentes de développement urbain : les groupes les plus aisés quittent le centre des villes dans certains pays, mais dans d'autres, la classe moyenne et les groupes les plus pauvres vivent de plus en plus dans les banlieues et font le trajet jusqu'au centre ville pour leur travail.

Graphique 2.10. **Les jeunes et les plus éduqués constituent les groupes les plus mobiles**

Migrations internes[a] selon les caractéristiques socio-économiques, pourcentages, 2003[b]



a) Proportion de personnes âgées de 15 à 64 ans qui changent de région de résidence dans l'année.
b) 1999 pour les Pays-Bas ; 2001 pour la Grèce ; et 2002 pour l'Autriche et la France.

Source : Voir l'annexe 2.A1.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/585808080608*

2. Politiques publiques et disparités régionales

En tant que telles, les différences de taux d'emploi et de chômage d'une région à l'autre ne constituent pas nécessairement un sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics. Il n'y a aucune raison de s'attendre à ce que les taux d'activité soient identiques dans toutes les régions. Et, à supposer que les comportements de participation soient

semblables, il n'est pas surprenant que les taux de chômage varient d'une région à l'autre : compte tenu de phénomènes de spécialisation spatiale, les chocs touchant l'offre et la demande auront tendance à avoir des effets plus prononcés dans certaines régions.

Cela étant, la *persistance* de disparités régionales au niveau de l'emploi et du chômage peut également révéler l'échec de politiques, et un mauvais fonctionnement des marchés du travail. Il peut ainsi exister certaines barrières à la mobilité interrégionale des individus, freinant les réallocations de la population active des régions défavorisées vers les régions offrant de meilleures perspectives d'emploi. La mobilité ne constitue pas, à l'évidence, une fin en soi et les liens entre la mobilité géographique et les déséquilibres régionaux sont complexes (encadré 2.3). Néanmoins la suppression de certains obstacles à la mobilité des travailleurs peut se révéler utile dans certains cas. À l'inverse, les entreprises peuvent décider de créer des emplois dans les régions où les ressources en main-d'œuvre sont plus abondantes – mettant ainsi l'emploi à portée de la population locale. Mais les contraintes qui pèsent sur l'offre et la demande, notamment un ajustement salarial insuffisant au niveau régional, des effets d'agglomération et des problèmes de gouvernance locale peuvent s'opposer à de telles créations d'emploi.

Dans les sections suivantes, seront examinées les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur la mobilité de la main-d'œuvre et la création d'emplois dans les régions à fort chômage. L'accent sera placé sur les politiques du logement ainsi que sur les indemnités de chômage et autres indemnités de non-emploi en tant que facteurs qui risquent de maintenir les personnes dans des régions déprimées, ainsi que sur des tentatives de relancer l'activité et la création d'emplois au niveau local. Les moyens d'action de portée plus large qui peuvent également favoriser la création d'entreprises et d'emplois locaux – tels que les investissements dans les infrastructures ou la délocalisation de services administratifs dans des régions en crise ou éloignées ainsi que la politique fiscale en générale – pour importants qu'ils soient, ne seront pas abordés, dépassant le cadre du présent chapitre.

A. Supprimer les obstacles à la mobilité découlant des politiques du logement

Comme déjà signalé plus haut, la mobilité géographique de la main-d'œuvre n'est pas une fin en soi et la présente section porte principalement sur la suppression des obstacles à la mobilité potentiellement induits par les politiques du logement en vigueur. Les frais de logement (remboursements de crédits ou loyers) constituant en général le poste le plus important du budget des ménages, la décision de changer de lieu de résidence afin de prendre un nouvel emploi a toutes chances d'être influencée par la situation du marché du logement et par les politiques du logement.

La propriété du logement tend à réduire la mobilité

L'occupation d'un logement en tant que propriétaire représente le mode d'occupation le plus courant pour les ménages dans la plupart des pays de l'OCDE. Sa part augmente dans la majorité des pays de l'UE depuis 1980, cette augmentation étant particulièrement prononcée au Royaume-Uni, en Italie, en Espagne, en Belgique et aux Pays-Bas (graphique 2.11). Trois groupes de pays peuvent être distingués : *i)* ceux où la proportion de logements occupés par leurs propriétaires est faible, inférieure à 60 %, à savoir certains pays d'Europe continentale et la majorité des pays nordiques, qui se caractérisent en général par un secteur locatif social relativement important (graphique 2.A2.2 de l'annexe dans OCDE, 2005c); *ii)* les pays où cette proportion est moyenne, s'établissant entre 60 et 70 %, et qui

Encadré 2.3. **Migrations, salaires et productivité**

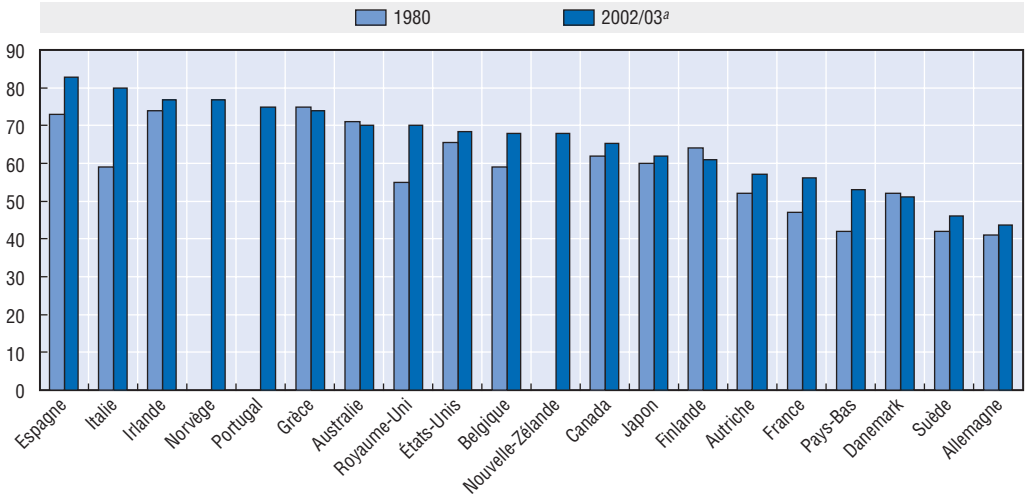
La persistance dans le temps d'écarts en matière d'emploi et de chômage au niveau régional donne à penser qu'ils devraient être considérés comme des phénomènes « structurels » durables. La nature des mesures à prendre pour réduire les disparités régionales en matière d'emploi dépend, il va sans dire, des causes de ces disparités. Il existe en général une corrélation positive entre les disparités régionales d'emploi dans un pays donné et les disparités touchant les niveaux de productivité (voir Sestito, 2004, pour l'Europe).

La mobilité des travailleurs entre des régions défavorisées et des régions plus actives peut contribuer, dans une certaine mesure, à réduire les disparités d'emploi. C'est notamment le cas lorsque la demande de main-d'œuvre est globalement insuffisante dans le pays mais est excédentaire dans certaines régions. Cela étant, même en pareil cas, la mesure dans laquelle la mobilité géographique est à même de réduire les disparités régionales est sans doute limitée. Premièrement – comme on l'a vu à la section 1.C – puisque ce sont les jeunes et les personnes hautement qualifiées qui ont le plus tendance à se déplacer, une augmentation de l'émigration peut avoir pour effet négatif de déqualifier la population de la région d'origine et d'affaiblir encore le potentiel de croissance de cette dernière. Deuxièmement, il est probable que le logement pose intrinsèquement certaines limites aux flux migratoires. En effet, le coût du logement a tendance à s'élever davantage dans les régions les plus dynamiques que dans celles qui sont défavorisées et l'accroissement de l'écart entre les coûts constitue une forte désincitation à déménager. Cannari *et al.* (2000) observent, par exemple, que ce phénomène a limité les migrations internes entre le sud et le nord de l'Italie au cours de la période 1967-1992.

Un ajustement insuffisant des salaires au niveau régional peut également expliquer en partie les disparités observées en ce qui concerne l'emploi. En particulier, les systèmes de négociations salariales caractérisés par un niveau intermédiaire de centralisation et de coordination – à savoir ceux qui se situent essentiellement au niveau des branches, notamment en Allemagne, en Espagne et dans une moindre mesure en Italie (OCDE, 2004a) – peuvent engendrer un décalage entre salaire et productivité dans les régions défavorisées. En effet, de tels systèmes de négociations peuvent aboutir à des salaires négociés largement influencés par les conditions économiques prévalant dans les secteurs et les régions les plus dynamiques. En l'absence d'autres mécanismes d'ajustement, cette situation peut mener à des disparités régionales durables en matière d'emploi. Cette hypothèse a souvent été avancée pour justifier les déséquilibres régionaux nord-sud en Italie et ouest-est en Allemagne (voir par exemple Brunello *et al.*, 2001; Davies et Hallet, 2001). De Koning *et al.* (2004) estiment également que les négociations salariales à l'échelon central constituent une cause essentielle du chômage en Allemagne orientale, en Italie du Sud et en Espagne du Sud. Décentraliser la fixation des salaires pourrait donc contribuer à réduire les disparités régionales d'emploi. Tous les problèmes ne seront sans doute pas résolus pour autant. Ainsi, une baisse des salaires dans les régions défavorisées aura pour effet d'accroître les incitations à migrer, ce qui, comme on l'a vu plus haut, peut être source de difficultés si les groupes de travailleurs les plus productifs partent. De façon plus générale, des politiques visant à accroître les niveaux de productivité régionaux peuvent également se révéler nécessaires (voir section 2.C).

Graphique 2.11. **Proportion de logements occupés par leurs propriétaires, 1980 et 2002/03**

Logements occupés par leurs propriétaires en pourcentage du stock total de logements occupés



a) 2001 pour la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Portugal.

Source : Agence nationale danoise pour l'entreprise et le logement, Statistiques du logement dans l'UE, 2003 pour l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède; Recensement de la population et des logement, Statistiques Norvège pour la Norvège; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale 2004* pour les autres pays.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/146066386887*

comprennent la plupart des pays anglophones, la Belgique, la Finlande, le Japon et la Nouvelle-Zélande, et *iii)* ceux où cette proportion est supérieure à 70 %, soit les pays d'Europe du Sud, l'Irlande et la Norvège.

La propriété du logement est fréquemment citée comme étant un obstacle à la mobilité géographique de la main-d'œuvre. Les propriétaires de logements sont moins susceptibles que d'autres de partir dans un nouvel endroit pour y prendre un nouvel emploi, étant donné les coûts de transaction élevés et le risque de perte de capital associés à ce départ. Cette intuition semble pouvoir être confirmée par l'examen des données (pour un certain nombre de pays européens), les résultats présentés dans l'encadré 2.4 étant par ailleurs conformes à ceux d'études empiriques qui analysent les liens entre le mode d'occupation du logement, la mobilité et la situation en matière de chômage. En règle générale, tant les études macroéconomiques qui étudient les variations dans le temps d'un pays ou d'une région à l'autre, que les études microéconomiques se fondant sur des données individuelles, constatent que des taux élevés d'occupation des logements par leurs propriétaires tendent à être associés à un chômage plus élevé et/ou à une mobilité professionnelle plus faible (tableau 2.5). Cependant, ces résultats sont sans doute peu robustes en raison d'un éventuel biais de sélection – les personnes qui pensent déménager à l'avenir sont susceptibles de préférer la location à la propriété. En outre, le fait que le choix du mode de résidence, de l'emploi et celui du lieu de résidence sont le fruit de décisions concomitantes devrait également être pris en considération. Pour autant, les études microéconomiques, qui utilisent des données (longitudinales) sur les individus ou les ménages et tiennent généralement compte du caractère endogène des décisions concernant le mode de résidence, concluent également que la propriété du logement est

Encadré 2.4. **Dans quelle mesure les décisions migratoires sont-elles liées aux caractéristiques socio-économiques des ménages ?**

Le tableau ci-après tente de montrer, à l'aide d'estimations économétriques, dans quelle mesure les caractéristiques socio-économiques des ménages influent sur la probabilité de migrer pour des raisons d'emploi. L'analyse porte sur un panel de ménages appartenant à 8 pays européens (Allemagne, Autriche, Espagne, France, Grèce, Italie, Portugal et Royaume-Uni), sur la période 1994-2001. Les données proviennent du Panel communautaire des ménages (PCM).

Variation de la probabilité de migrer selon les caractéristiques socio-économiques du ménage, en Europe, 1994-2001

Modèle Probit[a]

Statut d'occupation du logement	
Ménage de référence : locataire dans le parc privé	
Propriétaire-occupant	–0.797***
Locataire dans le parc social	–0.203***
Locataire d'un logement fourni par l'employeur	0.096
Logé à titre gratuit	0.000
Niveau d'instruction[b]	
Ménage de référence : haut niveau de formation	
Haut niveau de formation et niveau de formation faible/intermédiaire	–0.102***
Niveau de formation faible/intermédiaire	–0.259***
Groupes d'âge[c]	
Ménage de référence : 25 à 34 ans	
15 à 24 ans	0.403***
35 à 44 ans	–0.153***
45 à 54 ans	–0.220***
55 à 64 ans	–0.334***
Statut au regard de l'activité et statut cohabitationnel	
Ménage de référence : Personne seule occupant un emploi	
Personne seule au chômage	–0.033
Personne seule inactive	–0.097**
Deux actifs occupés	–0.118***
Un actif occupé et un chômeur	–0.075*
Un actif occupé et un inactif	–0.073**
Un chômeur et un inactif	–0.074
Deux chômeurs	0.121
Deux inactifs	–0.185***
Nombre d'enfants	–0.045*
Variables indicatrices par pays	Oui
Probabilité observée (%)	0.80
Probabilité prédite (%)	0.89
Nombre d'observations	128 638
Test de Wald	1 522.2
R^2	0.1862

***, **, *, statistiquement significatifs aux seuils de 1 %, 5 % et 10 %, respectivement.

a) Les coefficients indiqués correspondent à l'impact d'une variation discrète de la variable indicatrice, de 0 à 1, sur la probabilité estimée au point moyen.

b) Le niveau d'instruction est celui de la personne de référence au sein du ménage et de son partenaire s'il s'agit d'un couple, et celui de la personne de référence s'il s'agit d'une personne seule. Un haut niveau de formation correspond à l'enseignement supérieur et un niveau de formation faible/intermédiaire correspond au maximum au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

c) Moyenne des âges de la personne de référence au sein du ménage et de son partenaire.

Source : Estimations du Secrétariat sur la base du Panel communautaire des ménages (PCM), vagues 1 à 8 (1994-2001).

Encadré 2.4. **Dans quelle mesure les décisions migratoires sont-elles liées aux caractéristiques socio-économiques des ménages ?** *(suite)*

Comme on le voit dans le tableau ci-dessus, la probabilité observée de migrer est très faible : 0.8 %. Cela s'explique en partie par le fait que seuls sont repris dans l'échantillon les ménages ayant déclaré qu'ils ont changé de lieu de résidence pour des raisons d'emploi – ce qui représente environ 15 % des ménages ayant changé de lieu de résidence. Il a été également procédé à une régression portant sur l'ensemble des ménages ayant changé de lieu de résidence, quelle qu'en soit la raison, et, bien que la probabilité de migrer soit plus élevée (à environ 5 %), les effets sur les variables explicatives sont tout à fait similaires.

On a choisi comme ménage de référence le type de ménage qui a la plus forte probabilité de migrer : personne seule sans enfants, locataire de son logement dans le parc privé, ayant un haut niveau de formation et relativement jeune (25-34 ans). De fait, la probabilité prédite d'émigrer pour ce type de ménage (11 %) est nettement supérieure à la probabilité prédite pour l'ensemble de l'échantillon (0.9 %).

Les résultats concordent avec ceux d'autres études empiriques. L'effet du statut d'occupation du logement sur la probabilité de migrer est relativement fort : le fait d'être propriétaire de son logement réduit sensiblement la probabilité de migrer par rapport à un statut de locataire dans le parc privé, et un statut de locataire dans le parc social la réduit aussi, mais dans une moindre mesure. Comme on peut s'y attendre, plus le niveau de formation du chef du ménage et de son partenaire est élevé, plus le ménage est susceptible de migrer pour des raisons d'emploi. Il apparaît aussi que la probabilité de migrer décroît avec l'âge – cet effet est statistiquement significatif. Les personnes seules ont, dans tous les cas, une plus forte probabilité de migrer que les couples. Et alors qu'une personne seule occupant un emploi est le type de ménage qui a la plus forte probabilité de migrer, le fait que les deux membres d'un ménage aient un emploi est un obstacle à la migration pour des raisons d'emploi. Enfin, la présence d'enfants réduit également la probabilité de migrer pour des raisons d'emploi. L'effet du chômage sur la probabilité de migrer n'apparaît pas dans la régression. La variable représentant l'écart de niveau du chômage entre la région d'origine et la région de destination a été testée mais n'est pas significative. Il en est de même pour le taux de remplacement (brut ou net) des prestations de chômage au niveau national, ce qui n'est pas véritablement surprenant, étant donné que cet indicateur contient peu d'informations personnelles. Enfin, bien qu'il eût été intéressant de faire intervenir une variable relative aux distances pour expliquer la probabilité de migrer, cela n'a pas été possible, faute de données adéquates.

associée à une plus faible mobilité résidentielle ou professionnelle ou à un chômage plus élevé[17].

Même si l'on accepte ces résultats, ils ne signifient pas que les gouvernements doivent décourager l'accession à la propriété afin de promouvoir la mobilité géographique. La décision d'acheter un nouveau logement ou d'opter pour la location dépend de nombreux facteurs socioculturels sur lesquels les politiques ne peuvent pas facilement agir. L'important, en fait, est de supprimer certains obstacles à la mobilité engendrés par les réglementations en vigueur et les systèmes d'imposition et de prestations liés aux marchés du logement.

Tableau 2.5. **Sélection d'études empiriques sur le régime d'occupation du logement, la mobilité professionnelle et le chômage**

Étude	Type de données	Pays/région	Principaux résultats
A. Régime d'occupation des logements et chômage (et/ou emploi)			
Oswald (1996)	Macroéconomiques	OCDE	La propriété accroit le chômage.
Green et Hendershott (2001)	Macroéconomiques/ mésoéconomiques	États-Unis	La propriété accroît la durée du chômage.
Van Leuvensteijn et Koning (2000)	Microéconomiques	Pays-Bas	La propriété réduit la probabilité du chômage et réduit sa durée.
Flatau *et al.* (2002)	Macroéconomiques/ mésoéconomiques	Australie	Pas de relation significative.
Brunet et Lesueur (2003)	Microéconomiques	France	La propriété accroît la durée du chômage.
B. Régime d'occupation du logement et mobilité résidentielle/professionnelle			
Van Ommeren (1996)	Microéconomiques	Pays-Bas	La propriété réduit la probabilité de migration.
Böheim et Taylor (1998)	Microéconomiques	Royaume-Uni	Les locataires du parc privé sont les plus susceptibles de changer de résidence ; les titulaires de prêts sont les moins enclins à déménager.
Gardner, Pierre et Oswald (2001)	Microéconomiques	Royaume-Uni	La location dans le parc privé accroît la probabilité de changer de résidence pour des raisons professionnelles.
Barcelo (2003)	Microéconomiques	Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni	La propriété (et la location de logements sociaux) réduit la probabilité de migration chez les chômeurs, et non la probabilité de trouver un emploi sur le marché du travail local.
Henley (1998)	Microéconomiques	Royaume-Uni	La dévalorisation du patrimoine immobilier a eu des répercussions négatives sur la mobilité au début des années 90 ; la mobilité est relativement insensible à la situation du marché du travail ; l'influence du trajet domicile-travail est faible, ce qui suggère des coûts de transaction élevés pour les propriétaires-occupants.
Cameron et Muellbauer (1998)	Macroéconomiques/ régionales	Royaume-Uni	Les prix élevés des logements et la rentabilité négative du marché du logement réduisent la mobilité, d'autant plus lorsque les taux de logements occupés par leurs propriétaires sont élevés.
Gobillon (2001)	Microéconomiques	France	La propriété et la location de logements sociaux réduisent la mobilité.
Van Leuvensteijn et Koning (2004)	Microéconomiques	Pays-Bas	Le régime d'occupation du logement est fortement influencé par les obligations professionnelles, mais la propriété du logement n'influe pas sur la mobilité professionnelle.

Les systèmes d'imposition et d'aides financières ont tendance à favoriser l'accession à la propriété

Les politiques du logement ont joué un rôle essentiel dans l'évolution de l'accession à la propriété[18]. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les systèmes d'imposition et d'aides financières ont soutenu l'accession à la propriété et freiné le développement du marché locatif de par leurs effets sur l'offre et la demande de logements (tableau 2.6), l'Allemagne constituant une exception à cet égard. Dans une certaine mesure (qui reste à définir), les aides fiscales en faveur de l'accession à la propriété ont été capitalisées dans la valeur du patrimoine résidentiel[19], mais elles ont aussi contribué à des taux élevés d'accession à la propriété. La raison d'être de cette politique n'est pas toujours claire. L'aide au logement en général est souvent justifiée par la nature spécifique du bien « logement » et les externalités positives pour la société qui sont associées à sa consommation (Laferrère, 2005). S'agissant de la propriété, on fait souvent valoir, aux États-Unis, que les propriétaires s'investissent davantage que les locataires dans la collectivité et engendrent donc pour celle-ci des effets positifs plus marqués[20]. Les effets positifs de ce mode d'occupation sur l'éducation des enfants sont aussi mis en avant, en particulier en ce qui concerne les ménages à faible revenu (Boehm et Schlottmann, 2001)[21]. Dans beaucoup de pays, des aides à l'accession à la propriété ont été fournies pour soutenir le secteur de la construction et/ou l'ensemble de l'activité économique.

Tableau 2.6. **Politiques d'incitations à l'accession à la propriété dans certains pays de l'OCDE**

	Incitations fiscales et financières en faveur de la propriété par rapport à la location	Évolution des allègements fiscaux en faveur de la propriété ou de la location
Australie	Positives	En augmentation
Autriche	Positives	En diminution
Belgique	Très positives	Constants
Danemark	Positives	En diminution
Finlande	Neutres	Constants
France	Positives	En diminution
Allemagne	Découragé	En diminution
Grèce	Positives	En diminution
Italie	Très positives	En diminution
Pays-Bas	Très positives	En diminution
Espagne	Positives	En diminution
Suède	Neutres	En diminution
Royaume-Uni	Très positives	En diminution
États-Unis	Très positives	En augmentation

Source : Secrétariat de l'OCDE, sur la base de Ball, M. (2003), « European Housing Review 2004 », Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS), Irlande; et Scanlon, K. et C. Whitehead (2004), « International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance », CML Research, Londres, novembre (*www.cml.org.uk/servlet/dycon/zt-cml/cml/live/en/cml/pdf_pub_resreps_51full.pdf*).

Les mesures tendant à promouvoir l'accession à la propriété prennent plusieurs formes, et bien qu'elles soient toujours très répandues, leur ampleur a diminué dans un certain nombre de pays (tableau 2.6). La principale incitation fiscale en matière d'accession à la propriété est la capacité pour les ménages de déduire de leur revenu imposable tout ou partie des intérêts qu'ils paient sur leurs emprunts. Cette incitation existe dans la majorité des pays de l'OCDE, bien qu'elle ait été réduite dans plusieurs pays européens depuis le milieu des années 90. La France et le Royaume-Uni l'ont tout simplement supprimée et le Danemark, la Finlande et la Grèce ont limité sa portée (Scanlon et Whitehead, 2004). Une deuxième incitation fiscale, existant dans la plupart des pays de l'OCDE, est le fait que les ventes de logements occupés par leurs propriétaires ne sont pas soumises à l'impôt sur les plus-values, sous certaines conditions de durée d'occupation et dans la limite de certains plafonds (Catte *et al.*, 2004). Enfin, de nombreux pays n'imposent pas la valeur locative imputée des logements occupés par leurs propriétaires. En matière d'aides financières, les bonifications de taux d'intérêt hypothécaires suivant, dans de nombreux cas, le modèle allemand *Bausparen* (Scanlon et Whitehead, 2004), constituent le type d'aide le plus courant, mais leur accès est souvent limité aux acheteurs de logements neufs, aux jeunes et/ou aux primo-accédants. Certains pays (la France et le Portugal) ont récemment renforcé la réglementation concernant ces aides afin de veiller à ce qu'elles soient effectivement utilisées pour acheter un logement, tandis que d'autres, comme la Suède, les ont supprimées.

Dans certains cas, la réglementation du marché locatif a aussi contribué à favoriser l'accession à la propriété. Les imperfections du marché du logement justifient l'existence d'une réglementation locative[22], mais l'expérience a montré qu'une large déconnexion des loyers de la situation du marché du logement diminue l'ampleur et gêne le fonctionnement des marchés locatifs en réduisant l'offre. De nombreux pays de l'OCDE ont ainsi été amenés à revoir les politiques appliquées au marché locatif, permettant un recours plus large aux contrats de location de courte durée et aux clauses d'indexation des loyers et

libéralisant, dans une mesure plus ou moins importante, les nouveaux contrats de location (BCE, 2003). Certains pays, comme l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal ont procédé à des ajustements exceptionnels afin d'aligner davantage les anciens contrats de location sur les nouveaux. Mais, dans de nombreux pays, une part importante du marché locatif reste de fait fortement réglementée, l'autre partie se caractérisant par une situation tendue et des loyers en augmentation rapide (problème qui est particulièrement préoccupant en République tchèque; OCDE, 2005b)[23].

Certains des obstacles qui limitaient auparavant l'offre de logements locatifs ont donc été supprimés, mais cela s'est traduit par une augmentation des frais de logement des nouveaux accédants sur le marché tels que les ménages jeunes aux moyens financiers limités et les personnes souhaitant changer de lieu d'habitation. Une libéralisation totale entraînerait une détérioration sensible du niveau de vie des ménages bénéficiant de loyers anciens, que ne permettraient sans doute pas de compenser les systèmes de prestations existants. En cette période d'assainissement des finances publiques, les gouvernements ont du mal à concevoir et à mettre en place des dispositifs d'indemnisation en faveur des ménages à faible revenu et préfèrent souvent maintenir le *statu quo*.

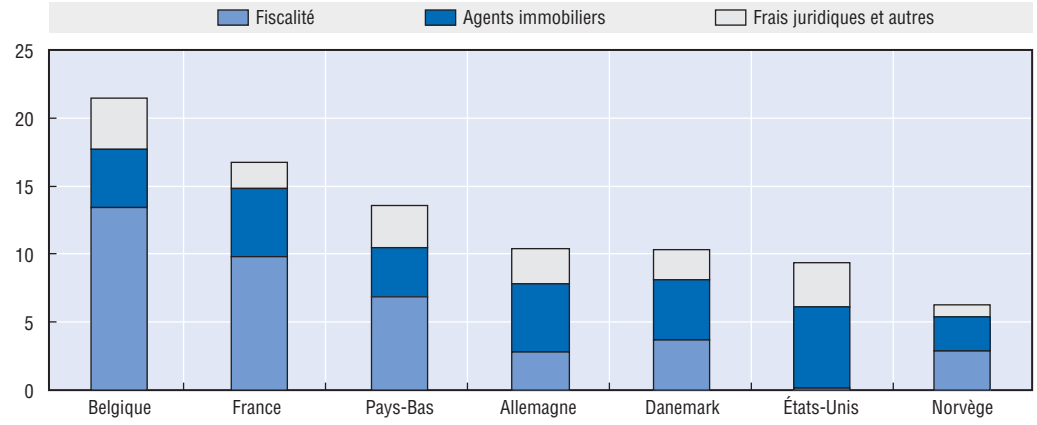
Des coûts de transaction élevés et des risques de perte en capital diminuent sans doute la mobilité des propriétaires de logements

Les propriétaires de logements peuvent devoir faire face à des coûts de transaction importants lorsqu'ils envisagent de déménager pour accepter un nouvel emploi. Ils doivent verser des droits *ad valorem,* tels que des droits de timbre au moment du transfert du titre, qui peuvent être particulièrement élevés. En outre, des conseillers juridiques doivent être présents lors des mutations dans de nombreux pays et ils prélèvent des honoraires[24]. Des frais d'enregistrement et de mutation sont aussi prélevés en général par les autorités locales. Enfin, les commissions facturées par les agents immobiliers, qui sont souvent des intermédiaires nécessaires dans le processus de recherche, sont en général très élevées – ce qui reflète sans doute l'existence de problèmes au niveau du fonctionnement des marchés de courtage. Alors que ces commissions sont inférieures à 2 % au Royaume-Uni et à 3 % au Japon et en Nouvelle-Zélande, elles sont généralement plus élevées dans les autres pays de l'OCDE, atteignant 6 à 7 % aux États-Unis (Delcoure et Miller, 2002). Pour ce qui est des coûts de transaction généraux, on dispose de peu d'estimations comparables concernant l'ensemble des pays; celles qui sont disponibles ne sont pas récentes et ne couvrent qu'un nombre limité de pays. Elles donnent à penser que les coûts de transaction sont en général plus élevés dans les pays d'Europe continentale que dans les pays nordiques et qu'aux États-Unis (Catte *et al.*, 2004) (graphique 2.12). D'après d'autres sources, c'est au Royaume-Uni qu'ils sont les plus faibles[25], ce qui cadre avec le volume important de transactions dans ce pays.

Outre les frais de transaction, changer de lieu de résidence peut entraîner d'importantes pertes en capital pour les propriétaires de logements[26]. Le logement représente non seulement une large part des dépenses mensuelles d'un ménage, mais aussi un support d'épargne important. Et par définition, les personnes qui perdent leur emploi ont davantage de chances de vivre dans des régions qui connaissent une récession, ce qui fait baisser le prix de leur logement. De ce fait, les logements deviennent un actif très peu liquide et les ménages sont incapables de financer un apport personnel au titre d'un nouveau logement au moyen du produit de la vente de celui qu'ils occupent. S'ils se sont endettés, ils auront également besoin de fonds supplémentaires pour rembourser

Graphique 2.12. **Coûts de transaction sur le marché du logement dans certains pays de l'OCDE**

Pourcentage de la valeur de la transaction



Source : Danemark, ministère des Entreprises, « Boligrapport » 1997.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/426614483382*

l'emprunt existant. Cette situation peut être lourde de conséquences pour les ménages qui ont emprunté une grande partie de la valeur de leur bien immobilier, et plus encore pendant les périodes où les taux d'intérêt sont élevés, de nombreux ménages pouvant alors se retrouver « immobilisés » par des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Lorsque la détérioration de la conjoncture a une dimension régionale particulière, l'effet d'immobilisation associé au risque de dévalorisation du bien peut persister dans les régions les plus touchées et se combiner aux facteurs liés aux coûts de transaction. Henley (1998) observe un tel effet en ce qui concerne le Royaume-Uni au cours des années 90, lors de la forte hausse du prix des logements, et Chan (2001) en ce qui concerne les États-Unis, au cours de la première moitié des années 90.

Le logement social pourrait être plus favorable à la mobilité

Certaines études empiriques constatent également que le fait d'occuper un logement social réduit la mobilité par rapport à l'occupation d'un logement loué dans le parc privé, mais moins que la propriété. À l'évidence, les locataires de logements sociaux ont des caractéristiques spécifiques qui, d'emblée, font qu'ils sont moins enclins à changer de domicile (notamment, de faibles niveaux de revenu et des familles plus nombreuses). Tenant compte de ces facteurs, Barcelo (2003) confirme ce résultat pour un certain nombre de pays européens, Gobillon (2001) pour la France et Gardner *et al.* (2001) pour le Royaume-Uni. Il apparaît également assez clairement dans l'analyse économétrique présentée dans l'encadré 2.4.

Pour le locataire d'un logement social, changer de lieu de résidence risque de se traduire par la perte de l'accès au logement social, ce qui réduit sensiblement les avantages associés à un nouvel emploi dans une autre région. De fait, les loyers des logements sociaux étant le plus souvent sensiblement inférieurs aux niveaux du marché et l'offre de logements sociaux étant en général limitée, les listes d'attente les concernant sont longues. Souvent, il faut avoir résidé dans la région considérée, et dans certains cas pendant une période minimale, pour pouvoir y accéder; la durée de résidence est en

général un critère pris en considération pour l'attribution des logements. En outre, alors que dans la plupart des pays (à l'exception de l'Australie), l'accès au logement social est subordonné au niveau de revenu, il est fréquent que l'on ne tienne plus compte du niveau des ressources du locataire une fois que celui-ci est dans les lieux; pour les personnes dont le niveau de revenu s'est élevé, changer de domicile signifierait donc qu'elles n'auraient plus accès au logement social[27].

L'importance de cet effet désincitatif sur la mobilité a probablement diminué depuis les années 80, parallèlement à la diminution de la taille du secteur du logement social. Ce n'est qu'en Allemagne et en Irlande, où ce secteur était relativement restreint, que l'on a donné une priorité accrue aux investissements dans le logement social au cours des années 90. Pour diverses raisons – essentiellement le fait que l'attribution de logements sociaux ne permettait pas d'atteindre les objectifs d'équité recherchés dans les pays où le niveau de revenu était uniquement pris en considération lors de l'accession aux logements, et des problèmes liés à la concentration géographique de groupes de population défavorisés – l'aide auparavant assurée par les pouvoirs publics sous forme d'attribution de logements s'est progressivement transformée en versement d'allocations de logement. Étant donné l'accroissement des prix de l'immobilier et des niveaux des loyers, les sommes versées au titre des allocations de logement ont fortement augmenté dans beaucoup de pays; en France, par exemple, où 45 % des locataires ont accès à ce type de prestations, celles-ci couvrent environ la moitié du loyer (Laferrère, 2005). Par rapport à l'attribution de logements, les allocations de logement n'ont pas d'effet désincitatif direct sur la mobilité[28]. Elles peuvent en revanche exercer un effet indirect, car on a observé qu'elles étaient à l'origine d'augmentations de loyers, ce qui décourage la mobilité. Susin (2002) observe que dans les 90 plus grandes villes des États-Unis, les locataires à faible revenu ont subi de plus fortes hausses de loyers là où des chèques logement étaient plus largement octroyés. Laferrère et Le Blanc (2004) notent aussi des hausses de loyers plus importantes pour les ménages bénéficiant d'allocations de logement, les propriétaires étant à même de capter une partie de l'aide. Malgré ces effets indirects, du point de vue de la mobilité, les allocations de logement restent sans doute un moyen d'action plus efficace que l'attribution de logements.

Aucune réforme visant à éviter que les mécanismes d'attribution de logements sociaux et les méthodes de fixation des loyers s'opposent en tant que tels à la mobilité n'a encore été mise en œuvre. Certains pays, comme la France dans son « plan de cohésion sociale », ont établi un lien explicite entre le manque de logements sociaux, les problèmes de chômage et la politique de l'emploi, et prévoient d'accroître l'offre de logements sociaux[29]. S'agissant de la gestion du parc de logements disponibles, on pourrait peut-être envisager de ne pas appliquer les critères d'obligation de résidence et d'obligation d'attente dans le cas des chômeurs prenant un emploi dans une autre région que la leur.

Cet aspect soulève néanmoins un certain nombre de questions institutionnelles ou de gouvernance. Alors que l'administration centrale finance en général une large part des investissements dans le logement social, elle s'occupe rarement de la gestion du parc de logements. La structure de l'organisation qui gère les logements sociaux et le degré de contrôle étatique – que ce soit au niveau national, provincial, régional ou local – diffèrent selon les pays. En Australie, la majorité des logements sociaux sont gérés par les administrations des États, tandis qu'aux États-Unis, en Irlande et au Royaume-Uni cette gestion est essentiellement assurée par les administrations locales (Ditch *et al.*, 2001). En France et aux Pays-Bas, la majeure partie du parc locatif est gérée par des associations,

dont certaines, en France notamment, ont des liens avec les administrations publiques locales. Il est difficile de coordonner l'action des divers organismes impliqués, en particulier lorsqu'il s'agit d'organismes locaux qui risquent de voir peu d'intérêt à attribuer en priorité un logement social à une personne d'une autre région prenant un emploi qui aurait pu revenir à un chômeur local. Le Royaume-Uni s'efforce de mettre en place un système visant à aider les locataires de logements sociaux à changer de domicile. Il consiste essentiellement à centraliser (par des moyens électroniques) l'information sur les emplois et les logements sociaux disponibles dans d'autres régions et à faciliter le recours à des dispositifs existants pouvant favoriser la mobilité (y compris l'échange de logements)[30].

La hausse des prix des logements et la précarité des conditions de travail rendent la mobilité difficile pour les travailleurs moins qualifiés

Comme on l'a vu plus haut, il est probable que le changement de résidence auquel sera tenu un chômeur pour obtenir un nouvel emploi l'amènera à s'installer dans une région où l'activité économique est supérieure à celle de sa région d'origine. Depuis le milieu des années 90, les prix des logements ont sensiblement augmenté dans un certain nombre de pays de l'OCDE, en particulier dans les régions en expansion, d'où la difficulté pour les personnes à faible revenu de s'y installer. L'augmentation tendancielle de l'emploi temporaire observée dans plusieurs pays de l'OCDE (OCDE, 2002), fait aussi obstacle à la mobilité; sur un marché du logement tendu, un propriétaire louera difficilement son appartement à une personne uniquement titulaire d'un contrat temporaire. La situation sera la même pour les locataires potentiels employés à titre permanent mais n'ayant pas de garanties financières. Il est possible que certains pays aient mis en place des dispositifs permettant d'atténuer ce problème, mais on manque de données à ce sujet, et il reste à déterminer précisément le type de mesures qui se révéleraient appropriées.

B. Faire en sorte que les prestations d'assurance chômage et les PAMT ne s'opposent pas à la mobilité et favorisent le changement

Le rôle de l'assurance chômage et d'autres aides sociales connexes est d'assurer une compensation de la perte de revenu liée au chômage. Ainsi qu'il est souligné dans OCDE (2003) et au chapitre 3 de la présente publication, le plus important est de veiller à ce que ces transferts n'aboutissent pas à une sortie des chômeurs de la population active, mais contribuent plutôt à leur retour à l'emploi. Au-delà de cette question générale de mobilisation, certaines caractéristiques des régimes de transferts sociaux peuvent s'opposer plus spécifiquement à une mobilité géographique potentielle.

Les prestations de chômage peuvent réduire ou favoriser la mobilité, selon la conception du dispositif d'assurance

En théorie, l'effet des prestations d'assurance chômage sur la mobilité géographique est ambigu. D'une part, assurer un revenu de remplacement diminue pour un chômeur le coût d'opportunité du refus d'une offre d'emploi. C'est toujours le cas, quel que soit le lieu où l'emploi proposé est situé, mais étant donné que la mobilité a un coût, les personnes qui sont convenablement assurées contre le risque de chômage seront, en principe, moins incitées à changer de résidence pour retrouver un emploi (voir par exemple Hassler *et al.*, 2001). D'autre part, comme on l'observera ci-après, l'accès à des revenus de remplacement peut favoriser la mobilité si le versement de prestations est associé à une aide à la recherche d'un emploi et à une obligation de mobilité. La garantie de revenu peut en

particulier atténuer les contraintes financières associées à la recherche d'un emploi et au coût d'un déménagement et partant, favoriser la mobilité, notamment des chômeurs faiblement qualifiés. En outre, les dispositifs de remplacement de revenu peuvent aider à améliorer l'adéquation entre les offres et les demandes d'emploi et faire en sorte que davantage de travailleurs soient employés dans des activités dans lesquelles ils pourront exploiter leur avantage comparatif, contribuant ainsi à l'efficacité allocative (Marimon et Zilibotti, 1999). À l'évidence, l'effet net des prestations dépendra de la conception des dispositifs en termes de conditions d'admissibilité, de niveau et de durée de versement des prestations. Leur impact sur le comportement en matière de recherche d'emploi sera également fonction des groupes concernés – leur effet désincitatif étant sans doute plus important pour les demandeurs d'emplois à bas salaires (Carone *et al.*, 2003).

Dans une certaine mesure, il s'agit là d'un problème empirique. La plus grande générosité des prestations d'assurance chômage dans les pays d'Europe (continentale) a souvent été présentée comme un facteur expliquant la plus faible mobilité de la main-d'œuvre en Europe par rapport à celle observée aux États-Unis. De même, au Canada, depuis 1971, les conditions d'admissibilité à l'assurance chômage (dont le nom est désormais assurance emploi) sont plus souples dans les régions qui enregistrent un niveau de chômage élevé, ce qui a peut-être diminué les incitations à se rendre dans les régions où le chômage est faible[31].

Il n'existe pas de corrélation claire entre les taux de remplacement nets de l'assurance chômage et les taux bruts de migration dans l'ensemble des pays. Des études empiriques récentes ayant tenté d'évaluer le lien entre l'assurance chômage et la mobilité géographique sont parvenues à la même conclusion. S'appuyant sur les données relatives aux ménages concernant l'Allemagne, l'Espagne, la France et le Royaume-Uni pour la période 1994-2001, Tatsiramos (2004) observe que la perception de prestations de chômage ne réduit pas la probabilité de changer de résidence, sauf en Allemagne. Il en est de même pour le taux de remplacement brut dans la régression figurant dans l'encadré 2.2.

En règle générale, il s'agit de veiller à ce que les prestations destinées à compenser la perte de revenu favorisent la recherche d'emploi et ne créent pas d'obstacle à la mobilité. Dans la majorité des pays de l'OCDE, les critères d'admissibilité au bénéfice de prestations de chômage prévoient une obligation de mobilité géographique. Cette obligation existe en principe en Allemagne, en Norvège et en Suède, mais elle est souvent formulée de manière imprécise dans la législation et le risque d'être contraint d'accepter un emploi à l'autre bout du pays est sans doute très restreint (OCDE, 2000). Les règles relatives à la durée du trajet domicile-travail, à la différence de celles concernant la mobilité géographique, sont en général plus précises dans la plupart des pays, prévoyant des déplacements allant de deux heures au Royaume-Uni à quatre heures en Belgique (tableau 2.7). Certains pays, comme la France et le Japon, n'ont fixé aucune règle à cet égard, tandis que d'autres, comme l'Autriche, la Norvège et la Suède, exigent en principe des chômeurs qu'ils acceptent un emploi où que ce soit dans le pays. La majorité des pays prévoient cependant certaines dérogations en ce qui concerne l'obligation d'accepter un emploi à ces conditions, le plus souvent dans le but de ne pas porter atteinte à la vie familiale, mais il est rare qu'elles soient précisément définies. D'une façon générale, il est difficile d'évaluer la façon dont ces règles sont appliquées dans la pratique.

Tableau 2.7. **Conditions dans lesquelles un chômeur est tenu d'accepter un emploi nécessitant des déplacements domicile-travail**

	Longueur et/ou durée du trajet domicile-travail	Dérogations pour raisons familiales ou autres	Sanction en cas de refus
Australie	Durée de trajet maximum de 90 minutes du trajet entre le domicile et le lieu de travail, ou trajet effectué régulièrement par un certain nombre de personnes de la même localité; coût inférieur à 10 % du salaire.	–	Première fois : 18 % de réduction des prestations pendant 26 semaines; deuxième fois : 24 % pendant 26 semaines; autres fois : inadmissibilité aux prestations pendant 8 semaines.
Autriche	Mobilité totale si elle ne menace pas la vie de famille n'est pas menacée.	Oui	Suspension des prestations pendant 8 semaines.
Belgique	Après 6 mois, durée de trajet maximum de 4 heures ou absence du domicile supérieure à 12 heures : ces critères ne jouent pas pour une distance inférieure à 25 km.	Non	–
République tchèque	Pas de conditions précises; la recherche d'emploi doit s'exercer au-delà des limites de la région de résidence, à moins que des raisons familiales graves justifiées s'y opposent.	Oui	Déchéance du droit aux prestations et éventuellement radiation de la liste des demandeurs d'emploi.
Danemark	Durée de trajet maximum de 3 heures au cours des trois premiers mois; davantage par la suite. Les travailleurs titulaires au minimum d'un diplôme d'enseignement supérieur ne peuvent refuser d'effectuer un temps de transport, si le poste vacant ne peut être pourvu d'une autre façon.	Oui	Première fois : suspension des prestations pendant trois semaines; déchéance du droit aux prestations en cas de refus à deux reprises en 12 mois.
Finlande	Les emplois dans la région de résidence et les régions voisines doivent être acceptés; les célibataires sans enfant doivent même accepter un emploi en dehors de ces régions.	Oui, en fonction d'une liste spécifiée de critère (santé, temps de travail, obligation de garde d'enfants, etc.).	Suspension des prestations pendant 60 jours; 90 jours en cas de refus réitérés.
France	Pas de spécifications.	–	–
Allemagne	Durée de trajet maximum de deux heures et deux heures et demie pour des temps de travail quotidiens respectivement inférieurs et supérieurs à 6 heures. Peut être dépassée en cas de trajets particulièrement longs. Il peut aussi être demandé aux chômeurs de changer de résidence pour prendre un emploi à moins que des raisons importantes et/ou des coûts importants les en empêchent.	Oui, en cas de changement de résidence.	Suspension des prestations pendant trois semaines la première fois, six semaines la deuxième fois ou 12 semaines pour toute autre fois, la période d'indemnisation étant réduite d'autant.
Irlande	Mobilité totale dans la limite de distances raisonnables.	Non	Suspension des prestations pendant 9 semaines.
Islande	Conditions évaluées pour chaque chômeur.	Non	Suspension des prestations pendant 8 semaines.
Italie	Trajet maximum de 50 km.	Non	Perte des avantages liés à l'ancienneté.
Japon	Pas de spécifications.	–	–
Pays-Bas	Durée maximum de trajet quotidien de trois heures par les transports publics.	Non	Déchéance du droit aux prestations.
Norvège	Mobilité totale à l'intérieur du pays.	Pour les travailleurs âgés ou pour des raisons sociales importantes, y compris la charge d'enfants; pas d'obligation si le salaire est inférieur aux prestations de chômage.	Suspension des prestations pendant 8 semaines la première fois, 12 semaines la deuxième fois en 12 mois, six mois en cas de trois refus dans l'année.
Portugal	Mobilité totale en absence de préjudice grave pour le chômeur ou sa famille.	Oui	Déchéance du droit aux prestations.
Espagne	Trajet inférieur à 30 km sauf si le temps du trajet dépasse 25 % du temps de travail quotidien; coût inférieur à 20 % du salaire, le salaire diminué des frais de transport ne devant pas être inférieur au salaire minimum.	Oui	Suspension des prestations de trois mois la première fois, à 6 mois la deuxième fois.
Suède	Mobilité totale à l'intérieur du pays après les 100 premiers jours de chômage.	Oui pour certaines raisons familiales, pour des raisons médicales, le manque ou le coût élevé de moyens de transport ou des difficultés à trouver un logement; pas d'obligation si le salaire est inférieur à 90 % des indemnités journalières de chômage.	Réduction de 25 % des prestations pendant 40 jours la première fois, de 50 % pendant 40 jours la deuxième fois et déchéance du droit aux prestations la troisième fois.

Tableau 2.7. **Conditions dans lesquelles un chômeur est tenu d'accepter un emploi nécessitant des déplacements domicile-travail** *(suite)*

	Longueur et/ou durée du trajet domicile-travail	Dérogations pour raisons familiales ou autres	Sanction en cas de refus
Royaume-Uni	Durée de trajet maximum d'une heure dans chaque sens.	Oui, pour des raisons religieuses ou d'objection de conscience ou des problèmes de santé.	Entre 1 et 26 semaines de suspension des prestations.
États-Unis	Les conditions relatives à la longueur des trajets varient selon la région; les frais de déplacement peuvent être pris en compte dans certains États.	–	Déchéance du droit aux prestations dans la plupart des États; suspension (pendant 1 à 10 semaines) dans quelques États, et parfois réduction du montant des prestations à l'issue de la période de suspension.

Source : OCDE, d'après le ministère danois des Finances (2004), critères de disponibilité dans 25 pays.

Des politiques actives du marché du travail efficaces peuvent stimuler la recherche d'emploi en général et peuvent inclure des aides à la mobilité

Certains pays, comme la Finlande et la Suède, ont adopté des politiques actives du marché du travail (PAMT) dans le but explicite de réduire le chômage dans les régions où celui-ci est élevé (pour un examen général du rôle des PAMT, voir le chapitre 4). Cela étant, des craintes ont été exprimées quant au fait que des programmes ciblés sur des régions à fort chômage puissent avoir un effet défavorable sur les ajustements régionaux en maintenant les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans des régions en déclin, ce qui aurait pour effet de faire persister les disparités régionales en matière de chômage. Par définition, les programmes destinés à agir sur la demande tels que les programmes d'emplois publics ou les programmes de subventions salariales assurent des emplois au niveau local et s'opposent donc à la mobilité pendant la participation aux programmes, mais il ne s'agit pas d'un problème en soi. Cela étant, participer à un programme permet souvent d'acquérir de nouveaux droits à prestations, lesquels risquent d'inhiber à plus long terme la recherche d'emploi et la mobilité des intéressés.

Plusieurs études empiriques fondées sur des données microéconomiques et concernant essentiellement la Finlande et la Suède ont tenté de vérifier le lien entre les PAMT et la mobilité. Fredriksson et Johansson (2003) observent que la participation à des programmes de création d'emplois et à des programmes de formation au cours des années 1993-1997 en Suède, a réduit les reprises d'emplois en dehors de la région d'origine, résultat lié essentiellement au fait que la participation à ces programmes diminue les perspectives d'emploi en général. En revanche, Lindgren et Westerlund (2003), se fondant sur d'autres séries de données couvrant la période 1993-1995, concluent à l'importance du *type* de programmes suivi : les participants à des programmes de formation font preuve ultérieurement d'une plus grande mobilité que les participants à des programmes visant à stimuler la demande de travail; ils sont également plus mobiles que les chômeurs ne participant à aucun programme. Ce dernier constat renvoie à une plus forte probabilité de migrations alternantes et à une probabilité moindre de migration permanente. En ce qui concerne la Finlande, Hämäläinen (2002) observe que l'obligation d'accepter un emploi et les mesures relatives aux jeunes ont accru la probabilité que les chômeurs migrent vers une autre région en période de fort chômage, encore que les effets des PAMT restent modérés par rapport à d'autres facteurs tels que les liens familiaux et le niveau de ressources.

Un certain nombre de pays assurent aux chômeurs un soutien financier destiné à les aider à changer de résidence pour des raisons professionnelles. Des dispositifs à cet effet

existent depuis au moins le milieu des années 80 en Autriche, en Finlande, en Norvège et en Suède et, depuis 1990, en Suisse. La France a institué un soutien à la mobilité en 2002. Le budget affecté aux dispositifs de ce type est très restreint, représentant entre 0.1 % (France, Norvège et Suisse) et 0.5 % (Autriche, Allemagne et Suède) des dépenses totales afférentes aux PAMT. L'aide à la réinstallation, destinée à aider un demandeur d'emploi à accepter une offre d'emploi dans un lieu différent, constitue aussi un type de soutien accessible aux chômeurs d'Australie dans le cadre de l'« Active Participation Model » mis en place en 2003. Le Canada a supprimé progressivement un dispositif d'aide à la mobilité. Quelques pays, comme l'Autriche et le Royaume-Uni, ont également créé des dispositifs visant à couvrir les frais de voyage et/ou d'hébergement encourus à l'occasion d'entretiens d'embauche, lorsque le lieu de travail se situe au-delà d'une certaine distance. Au Royaume-Uni, une évaluation du système de remboursement des frais de déplacement liés aux entretiens d'embauche a mis en évidence que celui-ci est en général utilisé par les personnes recherchant des emplois auxquels sont associés des niveaux de qualification et des salaires relativement élevés. Il n'est pas possible de dire si l'aide assurée permettait d'élargir la recherche d'emploi au-delà de la région de résidence[32].

C. Promouvoir la création d'emplois au niveau local

Les moyens de supprimer les obstacles à la mobilité des travailleurs ont été examinés à la section précédente. La présente section aborde les mesures qui ont été adoptées dans le but spécifique d'amener des emplois dans les régions en stagnation. Il s'agit notamment de programmes ciblés, prévoyant des subventions, des avantages fiscaux et d'autres mesures de soutien au développement économique local.

Bien qu'il n'existe que très peu d'évaluations portant sur ce type de politiques, il est possible d'identifier, *a priori*, certains critères qui conditionnent l'efficacité de l'introduction d'une dimension locale aux politiques de l'emploi. Premièrement, les mesures visant à soutenir l'emploi dans les régions en déclin devraient être conçues de manière à ne pas décourager la mobilité des demandeurs d'emploi vers les régions en expansion. Ce point est particulièrement important lorsque les autorités locales perçoivent des financements indexés sur la taille de la population locale, sans autres considérations sur leur capacité à réintégrer les chômeurs dans l'emploi – en effet, dans un tel contexte, les autorités locales n'auraient que peu d'incitations financières à faciliter la mobilité. Deuxièmement, il devrait être tenu compte du fait que les gouvernements locaux risquent de transférer les prestations dont le financement est à leur charge (par exemple l'assistance sociale dans un certain nombre de pays) vers des prestations financées dans le cadre des programmes que les gouvernements centraux décentralisent (comme certaines mesures actives). Troisièmement, et plus fondamentalement, il est essentiel de compléter les mesures locales pour l'emploi par des initiatives s'attaquant directement aux causes des déséquilibres locaux, tels que des problèmes de gouvernance ou d'insuffisance des infrastructures.

Programmes ciblés : l'exemple des zones d'entreprises

Les administrations centrales peuvent intervenir en ciblant des mesures et des dépenses sur des régions en proie à des problèmes de chômage importants. Ce ciblage géographique peut favoriser directement la création d'emplois moyennant l'octroi aux entreprises de subventions à l'emploi dans certaines régions défavorisées mais, dans de nombreux cas, il vise à promouvoir le développement économique en général au moyen d'un ensemble de mesures en faveur d'investissements productifs, plutôt que l'emploi en particulier.

Les zones d'entreprises ont constitué l'une des premières initiatives à s'inscrire dans cette optique (OCDE, 1998a). Elles ont été initialement créées au Royaume-Uni, au début des années 80, afin de stimuler l'aménagement foncier ainsi que les investissements industriels et commerciaux dans certaines régions, en supprimant ou en allégeant certaines charges fiscales pour les entreprises, principalement les taxes locales et les taxes sur les investissements, de même qu'en simplifiant les procédures administratives et en réformant certaines dispositions légales, telles que les réglementations en matière d'aménagement territorial. Ces incitations ne valaient que pour les zones proprement dites, lesquelles ne bénéficiaient d'un statut particulier que pendant une durée limitée. Le concept de zone d'entreprise a été repris dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, dont les États-Unis et plusieurs pays européens.

L'idée sur laquelle repose ce type de mesures est que l'emploi local peut être stimulé au moyen d'allégements fiscaux et d'autres subventions à la création d'entreprises et d'emplois. D'après certaines études, des emplois auraient effectivement été créés dans les zones d'entreprise au Royaume-Uni et aux États-Unis. Cela étant, il subsiste certains doutes quant à l'effet net sur l'emploi de mesures semblables, et ce, pour plusieurs raisons :

- Certains des nouveaux emplois auraient été créés, même en l'absence des dispositifs à cet effet (ce que l'on appelle l'effet d'aubaine).
- Certaines entreprises qui se sont installées dans les zones d'entreprises venaient en fait de régions voisines (déplacement géographique), d'où des gains nets limités pour le marché du travail local dans son ensemble.
- Dans certains cas, les nouveaux emplois (véritablement) créés ont été pourvus par des travailleurs venus d'autres régions.

En définitive, à moins que les zones d'entreprises ne permettent de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la stagnation économique, elles pourront difficilement contribuer à améliorer sensiblement les perspectives d'avenir. Ainsi, le manque d'infrastructures et de services administratifs locaux – qui explique souvent les problèmes économiques locaux – n'est pas réglé par la création de zones d'entreprises.

Décentralisation des programmes pour l'emploi

Plusieurs pays se sont orientés vers une organisation plus décentralisée de la politique de l'emploi. Bien que cette démarche réponde souvent à des considérations sociopolitiques, l'idée selon laquelle une approche plus décentralisée contribuerait à réduire les disparités régionales n'a pas été étrangère à son adoption. Une plus forte décentralisation de la gestion des programmes pour l'emploi peut s'inscrire dans une stratégie visant à renforcer l'efficacité globale de la politique de l'emploi, qui peut donc améliorer la situation de l'emploi dans l'ensemble des régions. En outre, la décentralisation des politiques de l'emploi peut aider à la conception de programmes en fonction des besoins locaux des régions en crise et être ainsi à l'origine d'un dynamisme économique et d'une création d'emplois de plus grande ampleur dans ces régions. Diverses options sont possibles :

- Dans quelques pays de l'OCDE, la conception et la mise en œuvre des politiques sont totalement transférées aux autorités régionales. On trouve cette forme de décentralisation dans certains pays à régime fédéral (Belgique, Canada, États-Unis, Mexique et Suisse), de même qu'en Italie et en Espagne – voir Giguère (2003), OCDE (2003, p. 15). Certains de ces pays ont récemment procédé à des transferts de responsabilités asymétriques, déléguant davantage de compétences à certaines régions en fonction de leurs capacités

administratives et de leur volonté d'assumer des responsabilités dans le domaine de la politique du marché du travail.

- Les syndicats et les organisations d'employeurs peuvent également contribuer à définir les programmes pour l'emploi à l'échelon régional. Ainsi, en Autriche et au Danemark, les enjeux régionaux relèvent d'une instance décisionnelle unique regroupant des représentants des entreprises, des syndicats et des pouvoirs publics. Ces conseils régionaux sont chargés de concevoir ou de mettre en œuvre des programmes au niveau régional, en appliquant des directives ou en se situant dans un cadre d'action définis à l'échelon national.
- Selon OCDE (2001), les partenariats locaux peuvent stimuler les taux de participation aux programmes mis en place au niveau central, et adapter leur mise en œuvre aux besoins locaux.

Il est difficile de savoir quelle approche aboutit aux meilleurs résultats et dans quelles conditions. Rares, en effet, sont les évaluations dans ce domaine. Il semble, cependant, que les caractéristiques des mécanismes de financement peuvent contribuer à l'efficacité de la décentralisation des programmes pour l'emploi. De fait, la principale source de financement des programmes actifs du marché du travail et des prestations de chômage est en général une administration centrale. Il convient donc, dans un souci de transparence, de notifier les résultats des mesures mises en œuvre à l'échelon régional à l'administration centrale. Même dans le cas d'une délégation totale des compétences décisionnelles, les administrations régionale et centrale doivent convenir d'un cadre d'imputabilité des résultats qui fixe nécessairement des objectifs aux politiques d'emploi régionales.

Le Canada offre à cet égard un exemple intéressant du dilemme entre obligation de rendre compte des résultats et la flexibilité en matière de gestion des politiques que peut susciter le financement central d'initiatives régionales. Face à celui-ci, le Canada a mis sur pied un cadre d'imputabilité qui prévoit d'établir des objectifs de résultats en fonction des besoins et des priorités des marchés du travail locaux et régionaux (voir encadré 2.5).

Les mécanismes de financement axés sur les résultats, bien qu'utiles, ont parfois soulevé certaines préoccupations en ce qui concerne une éventuelle inadéquation entre les responsabilités déléguées à des niveaux d'administration inférieurs et le niveau des ressources financières transférées. De fait, les problèmes d'emplois peuvent être plus ou moins importants selon les régions et il est donc nécessaire d'adapter ces mécanismes en conséquence.

Pour résumer, adapter les programmes pour l'emploi aux besoins régionaux peut stimuler les initiatives locales et renforcer l'efficacité des politiques. Cela étant, une telle approche doit s'inscrire dans un cadre commun convenu entre l'administration centrale et les collectivités régionales. En outre, les mécanismes de financement doivent être axés sur les résultats tout en tenant compte des disparités régionales quant à l'ampleur des problèmes d'ajustement. Il s'agit là d'un domaine qui appelle davantage d'évaluations.

Conclusions

Ce chapitre montre que les problèmes d'emploi observés dans beaucoup de pays de l'OCDE présentent sans doute une dimension régionale. La persistance de disparités au niveau régional – et, surtout, la coexistence de régions à fort chômage et de régions proches du plein emploi – doivent retenir l'attention des pouvoirs publics. Une telle situation

Encadré 2.5. **Décentralisation de la politique de l'emploi au Canada**

En 1996, le gouvernement fédéral a donné aux provinces la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre elles-mêmes des mesures d'activation en faveur des bénéficiaires de l'assurance emploi par le biais d'Ententes sur le développement du marché du travail, tout en se réservant le pouvoir de décider des niveaux généraux de financement et des conditions d'éligibilité des bénéficiaires (voir Rymes, 2003). Toutes les provinces ne se sont pas montrées intéressées par cette proposition et en conséquence, deux types résolument distincts d'accords ont été établis : des accords de déconcentration totale, sous contrôle fédéral en ce qui concerne le financement et les conditions d'éligibilité, et des accords de cogestion, dans le cadre desquels les provinces se voient attribuer un rôle important au titre de la planification de mesures actives du marché du travail, tandis que la responsabilité de la mise en œuvre des programmes est laissée au gouvernement fédéral. Dans les deux cas, les provinces sont tenues de réaliser sept objectifs, les mesures d'activation mises en place – sur lesquelles sont fondées les Ententes sur le développement du marché du travail – devant :

- Être axées sur des résultats.
- Intégrer une évaluation des résultats.
- Promouvoir la coopération et les partenariats entre les intervenants sur le marché du travail.
- Faire appel à la participation des décideurs locaux.
- Supprimer les chevauchements et doubles emplois inutiles.
- Inciter les individus à s'investir personnellement dans la recherche d'un emploi.
- Assurer au public des services dans les langues officielles, s'il existe une demande suffisante des intéressés.

Les objectifs étant ainsi définis au niveau fédéral, les accords négociés, qu'ils soient de déconcentration ou de cogestion, prévoient des mécanismes visant à assurer leur réalisation. Tous les accords prévoient des cibles chiffrées annuelles en ce qui concerne le nombre de prestataires bénéficiant de mesures d'activation et les économies effectuées au titre de l'assurance emploi (dans les cas où les prestataires retrouvent un travail plutôt que prévu). En d'autres termes, grâce à ce ciblage, les programmes actifs du marché du travail mis en œuvre au niveau provincial sont effectivement axés sur les résultats, en ce sens qu'ils réduisent la dépendance à l'égard de l'aide publique.

suggère que des facteurs régionaux pourraient, dans une certaine mesure, peser sur le processus de création d'emplois.

Cependant, afin de mieux évaluer la nature précise des actions à mettre en œuvre, il convient d'étudier davantage les facteurs sous-jacents en jeu. En particulier, le rôle relatif des restrictions qui s'exercent sur la demande (par exemple le fait que les salaires ne reflètent pas les différentiels de productivité), par rapport aux contraintes auxquelles est soumise l'offre, notamment des infrastructures locales insuffisantes ou des problèmes de gouvernance locaux, mérite d'être examiné plus avant. En outre, un grand nombre des facteurs censés pouvoir corriger les déséquilibres régionaux s'influencent mutuellement, et il y a lieu d'en tenir compte. Il existe par exemple des liens entre l'ajustement des salaires, les migrations géographiques et les prix des logements qu'il faut examiner dans un cadre d'« équilibre général » – ce qui est malheureusement impossible actuellement, en

raison du manque de données régionales sur les rémunérations et les prix des logements ainsi que d'autres indicateurs pertinents.

Enfin, il existe peut-être des liens entre les migrations internes (objet de ce chapitre) et l'immigration internationale. De fait, face aux pénuries de main-d'œuvre que connaissent des régions dynamiques, l'immigration internationale peut se substituer aux migrations internes.

Notes

1. Il est naturellement tout aussi possible que les schémas régionaux observés reflètent des facteurs à la fois nationaux et régionaux, ce qui nécessite alors une action aux deux niveaux.

2. De même, les taux de chômage sont généralement plus bas dans les régions à fort taux d'emploi que dans les régions à faible taux d'emploi. De fait, le coefficient de corrélation entre taux d'emploi et taux de chômage au niveau régional est généralement fort et significatif, supérieur à –0.8 dans une majorité de pays (voir tableau 2.A2.1 de l'annexe dans OCDE, 2005c).

3. L'évolution des inégalités régionales est mesurée à partir de l'évolution de l'indice de Theil. Celui-ci représente la moyenne pondérée des performances régionales relatives, et est très proche qualitativement d'un coefficient de variation pondéré (par exemple, lorsqu'on calcule un indice de Theil et un coefficient de variation pondéré pour chaque pays, la corrélation entre ces deux indices de dispersion régionale est positive et très forte). Il est égal à zéro lorsque tous les revenus régionaux sont identiques, puis augmente avec les disparités régionales. En outre, l'indice de Theil des inégalités permet de décomposer les disparités régionales globales en disparités entre pays et disparités à l'intérieur des pays.

   Prenons une zone géographique Z comportant n régions (i = 1 à n), elles-mêmes situées dans K pays (j = 1 à k). L'indice de Theil des disparités régionales de taux d'emploi, pour l'ensemble de la zone géographique Z, est obtenu par la formule :

$$T = \sum_{i=1}^{n} \frac{P_i}{P} \times \ln\left(\frac{ER}{ER_i}\right) = \underbrace{\sum_{j=1}^{k} \frac{P_j}{P} \times \ln\left(\frac{ER}{ER_j}\right)}_{\text{disparités entre pays}} + \underbrace{\sum_{j=1}^{k} \frac{P_j}{P} \times T_j}_{\substack{\text{disparités moyennes} \\ \text{à l'intérieur des pays}}} \quad \text{With} \quad T_j = \sum_{i=1}^{n} \frac{P_i}{P_j} \times \ln\left(\frac{ER_j}{ER_i}\right)$$

   dans laquelle ER, ER_j et ER_i représentent, respectivement, le taux d'emploi moyen dans la zone Z, le pays j et la région i. P, P_j et P_i correspondent, respectivement, à la population en âge de travailler dans l'ensemble de la zone Z, le pays j et la région i. Tj est l'indice de Theil des différences régionales en matière de taux d'emploi pour le pays j. S'agissant des taux de chômage, l'indice des disparités régionales est obtenu en remplaçant simplement les taux d'emploi par les taux de chômage dans la formule précédente, et la population en âge de travailler par la population active.

4. Même en cas de corrélation positive entre le taux d'emploi d'une région donnée et celui des régions du même pays qui en sont éloignées géographiquement, cette corrélation tend à être moins marquée qu'avec les régions voisines. S'agissant des résultats par pays, voir tableau 2.A2.3 de l'annexe dans OCDE (2005c).

5. La Belgique et la Nouvelle-Zélande sont les principales exceptions à cette situation d'ensemble : ces dix dernières années au moins, les changements démographiques semblent avoir été, dans ces deux pays, la principale cause des disparités régionales en matière de taux d'emploi. En ce qui concerne la Grèce, les résultats s'expliquent avant tout par la situation en Attique, qui regroupe plus du tiers de la population en âge de travailler du pays, et où le taux d'emploi est resté, en 2003, légèrement inférieur à la moyenne nationale, en dépit d'une croissance relativement forte de l'emploi au cours de la décennie écoulée.

6. Dans tous les autres pays, le taux moyen de chômage dans les régions qui affichaient, en 2003, des taux d'emploi inférieurs à la moyenne nationale est souvent de 20 % plus élevé que celui des régions bénéficiant d'un taux d'emploi relativement élevé; dans la plupart des cas, en revanche, le taux d'activité moyen est inférieur de moins de 10 % – voir les deux dernières colonnes du tableau 2.3.

7. Dans le tour d'horizon de la littérature que fait Elhorst (2003, tableau 3), l'impact sur les taux régionaux de chômage des proportions d'emploi dans l'industrie et dans les services varie d'une étude à l'autre, étant soit positif, soit négatif.

8. C'est ainsi que Clark (1998) a tenté de quantifier le rôle des chocs nationaux, régionaux et sectoriels sur la croissance de l'emploi au niveau régional, aux États-Unis. L'analyse, menée sur la période 1947-90, portait sur neuf régions et huit secteurs. Elle montre qu'une proportion pouvant atteindre 40 % de la variance de la croissance de l'emploi peut provenir de la composante régionale spécifique. La composition sectorielle n'interviendrait que pour 20 %, le reste étant imputable au cycle conjoncturel au niveau national. (Voir également Meunier et Mignolet, 2003, ou Toulemonde, 2001, pour la Belgique; Rissman, 1999, pour les États-Unis; Mitchell et Carlson, 2005, pour l'Australie).

9. La structure par âge compte pour 10 à 20 % dans les différences en termes de taux d'emploi entre les régions qui obtiennent les moins bonnes performances et celles qui obtiennent les meilleures performances en France, aux Pays-Bas, en Norvège et en Suède, et pour 30 à 40 % en Corée et en Irlande. Voir tableau 2.A2.4 de l'annexe dans OCDE (2005c).

10. Il existe également des externalités négatives associées à la concentration géographique et notamment des effets de congestion qui en limitent le développement. C'est ainsi que le prix des terrains et des bâtiments a incité certaines entreprises manufacturières à quitter les grandes villes pour s'implanter dans des zones où le coût de l'immobilier est plus accessible.

11. Les flux migratoires transfrontières ne sont pas pris en compte.

12. Pour les pays européens, les taux de migration sont calculés à partir de données transversales de l'EFT (tableau 2.A1.3 de l'annexe) fondées sur une question rétrospective, les individus étant sélectionnés en fonction de leur lieu de résidence; la méthode d'échantillonnage est telle qu'elle permet d'éviter tout biais de sélection par rapport aux migrations. Mais l'utilisation de ces données peut se révéler problématique pour réaliser une analyse longitudinale.

13. On ne dispose pas de données sur les migrations internes au niveau régional 2 pour la Norvège, mais d'après un rapport récent sur la mobilité générale de la main-d'œuvre utilisant des chiffres plus désagrégés (correspondant à des régions plus petites), les migrations internes ont contribué à la croissance nette de l'emploi au cours des années 90, à un degré moindre toutefois vers la fin de la période (Stambøl, 2005).

14. Voir par exemple Verkade et Vermeulen (2004) pour les Pays-Bas. Entre 1998 et 2003, la proportion de migrants journaliers a augmenté d'environ 3.2 points de pourcentage aux Pays-Bas (niveau 1), de 0.2 point de pourcentage en Espagne (niveau 1), de 0.6 point de pourcentage en France (niveau 2), et de 1.2 point de pourcentage en Allemagne.

15. Ce n'est pas le cas aux États-Unis, mais les flux de migrants journaliers au niveau des États ne sont pas très parlants, compte tenu de la taille de ces derniers. Les taux de migrations quotidiennes sont nettement plus élevés à une échelle régionale plus fine. C'est ainsi que Shields et Swenson (2000) relèvent qu'au niveau du « county », ces taux peuvent atteindre 30 % en Pennsylvanie.

16. Même si la durée des trajets dépend à l'évidence de la taille des régions, le fait de passer d'une région à une autre risque d'impliquer un temps de déplacement relativement long.

17. Les Pays-Bas constituent une exception à cet égard : van Leuvensteijn et Koning (2000 et 2004) observent que la propriété du logement réduit la probabilité d'être au chômage. Cela étant, cette situation pourrait tenir à l'importance des aides au logement et du secteur locatif social, qui implique que la perte de revenu associée à la perte de l'emploi et partant, l'incitation à trouver rapidement un nouvel emploi, sont beaucoup plus élevées pour les propriétaires que pour les locataires.

18. Un autre facteur structurel à la base des différences observées entre les proportions de logements occupés par leurs propriétaires d'un pays à l'autre est l'accès aux marchés du crédit hypothécaire. Des systèmes efficaces de financement de l'achat de logements, tels que ceux qui existent au Canada, au Danemark, en Finlande, en Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis, abaissent le coût des emprunts et, toutes choses égales par ailleurs, permettent plus facilement aux ménages d'accéder à la propriété. Cependant, le lien entre l'évolution des marchés du crédit hypothécaire et l'accès à la propriété n'est pas toujours franc. En Italie et en Espagne, par exemple, des transferts intergénérationnels importants ont permis à des ménages de surmonter le développement relativement limité des marchés du crédit hypothécaire et les difficultés de financement en découlant (voir Guiso et Japelli, 1998; et Chiuri et Japelli, 2001). Il reste que la capacité des marchés du crédit hypothécaire influe sur le profil d'âge des accédants à la propriété, au nombre desquels figurent désormais des ménages jeunes.

19. Voir OCDE (2004b) pour une illustration du cas des Pays-Bas.

20. Glaeser et Shapiro (2002) soulignent deux aspects de cet investissement. Tout d'abord, la valeur d'un logement est liée aux attraits offerts par la collectivité, ce qui incite les propriétaires à agir et

à voter en faveur d'éléments qui renforcent ces attraits. Ensuite, les propriétaires sont enclins à prendre davantage soin de leurs logements que les locataires.

21. Cependant, on ne connaît pas exactement la mesure dans laquelle les données dans ce domaine rendent bien compte des avantages qu'offre la propriété du logement par rapport à d'autres caractéristiques des ménages.

22. Voir, par exemple, Hubert (2003) et Laferrère (2005).

23. Au Danemark, la libéralisation a même été limitée à certains secteurs du parc locatif neuf.

24. En France, cette situation est particulièrement bien illustrée par le cas des « notaires », qui sont titulaires d'une charge et dont les interventions, qui sont obligatoires, sont facturées à hauteur de 0.8 % de la valeur de la transaction immobilière.

25. Voir *The Economist*, 3 septembre 1998. Les données se réfèrent uniquement aux coûts de transaction hors impôts, mais les taxes sur les transactions immobilières sont faibles au Royaume-Uni. C'est également le cas en Australie (Nouvelle-Galles-du-Sud), mais les droits de timbre y sont plus élevés (3 %; voir Flatau *et al*., 2004). D'après les données relatives à 1993 figurant dans MacLennan *et al.* (1999), les coûts de transaction sont très élevés en France et en Espagne, plus faibles mais encore importants en Allemagne, en Italie et aux États-Unis et particulièrement faibles au Royaume-Uni.

26. Oswald (1999) souligne aussi un certain nombre d'effets « indirects ». Les régions dans lesquelles les taux de propriété du logement sont élevés font en général l'objet de lois d'aménagement et de restrictions en matière d'interventions foncières plus nombreuses (les propriétaires souhaitant protéger la valeur de leurs biens), ce qui décourage la création de nouvelles entreprises; elles connaissent également des problèmes de circulation plus importants engendrés par les déplacements domicile-travail plus longs dans le cas des propriétaires que des locataires, ce qui accroît les coûts liés à l'exercice d'un emploi.

27. Ce n'est pas le cas aux États-Unis, où les loyers des logements sociaux sont indexés sur les niveaux de revenu.

28. Néanmoins, en tant que prestations imposables, elles peuvent contribuer à la création de pièges à inactivité. Pour une personne célibataire passant de l'inactivité à un emploi à temps plein, à un niveau de salaire égal à 67 % du salaire de l'ouvrier moyen, le taux d'imposition marginal effectif sur les allocations de logement est de près de 30 % en Allemagne, en Irlande, en République slovaque, en Suède et en Suisse. Pour un couple avec un seul apporteur de revenu (dont le salaire équivaut à 67 % du salaire de l'ouvrier moyen) et deux enfants, il est proche de 30 % en Suède, en Suisse et en Irlande. Voir le chapitre 3 du présent volume des Perspectives de l'emploi.

29. Voir *www.cohesionsociale.gouv.fr/pop_up_pcs.html*.

30. Le projet s'intitule « Housing Employment and Mobility Services ». Il a été présenté en avril 2004 et doit être mis en œuvre au début de 2005.

31. Day et Winer (2001) observent que les variations des conditions d'admissibilité entre différentes provinces canadiennes au cours de la période allant du milieu des années 70 au milieu des années 90 n'ont pas sensiblement modifié les tendances migratoires, ou, en d'autres termes, n'ont pas engendré de migrations fondées sur des raisons financières. Cela étant, il est probable que ces différences ont contribué à ralentir l'immigration à partir de régions dont l'activité était en déclin (par exemple, Terre-Neuve, avec la fermeture des pêcheries de morue), freinant ainsi l'ajustement structurel.

32. La plupart des bénéficiaires ont déclaré qu'ils auraient présenté leur candidature à l'emploi considéré, même s'ils n'avaient pu bénéficier du remboursement de leurs frais de déplacement au titre de l'entretien d'embauche. Cette évaluation a été menée en 2000. Voir *www.dwp.gov.uk/jad/2001/esr93sum.pdf*.

ANNEXE 2.A1

Sources et définitions des données relatives aux marchés du travail régionaux

1. Définition des unités régionales

Le tableau 2.A1.1 contient des informations sur le type, la population, la superficie et la densité démographique des unités territoriales considérées dans l'analyse. Le tableau 2.A2.7 (voir OCDE, 2005c) donne les noms de toutes les unités territoriales de chaque pays.

2. Notes détaillées par pays

Australie, Canada, Corée, États-Unis et Japon

Les données sont présentées par État et territoire en ce qui concerne l'Australie, par province pour le Canada (les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon ont été exclus de l'analyse car les données disponibles ne sont pas suffisamment robustes) et par État pour les États-Unis, pour le niveau 1. En ce qui concerne le Japon et la Corée, les données se réfèrent aux régions administratives (respectivement les préfectures et les provinces et les villes) pour le niveau 2.

Pays de l'Union européenne

Les données son classées en deux catégories d'unités territoriales, NUTS 1 et NUTS 2, suivant la Nomenclature des unités territoriales statistiques d'Eurostat. Eurostat (1999a) dénomme aussi « régions de base », les régions de niveau NUTS 2 et considère que c'est à ce niveau que doivent être appréhendés les problèmes régionaux/nationaux, tandis que « c'est au niveau NUTS 1 (grandes régions socioéconomiques regroupant les régions de base) que devraient être étudiés les problèmes régionaux communautaires, comme les conséquences de l'intégration économique sur des espaces immédiatement inférieurs aux espaces nationaux ».

Pour la France, les Départements d'Outre-mer (DOM) sont exclus de l'analyse. Pour la Finlande, les Îles Åland sont exclues. En ce qui concerne l'Italie, les deux régions autonomes du Trentin et de Bolzano ont été regroupées en une seule région. En Espagne, la région de Ceuta et la région de Melilla ainsi que les Canaries sont exclues. Pour ce qui est du Portugal, les Açores et Madère sont exclues.

Au Royaume-Uni, la réorganisation des pouvoirs publics locaux de 1995 à 1998 a donné lieu, à compter de 1995, à une réorganisation complète de la classification NUTS. Le

Tableau 2.A1.1. **Caractéristiques des unités territoriales retenues dans l'analyse**[a]

	NIVEAU 1										
	Type	Nombre de régions	Population moyenne (1 000)	Population minimale (1 000)	Population maximale (1 000)	Superficie moyenne (km^2)	Superficie minimale (km^2)	Superficie maximale (km^2)	Densité moyenne	Densité minimale	Densité maximale
Australie	States and territories	8	1 983	143	5 341	962 673	2 352	2 531 000	17.7	0.1	108.3
Autriche	Gruppen von Bundesländern	3	1 791	1 152	2 271	27 953	23 554	34 384	65.8	44.5	96.4
Belgique	Gwesten/Régions	3	2 264	654	3 952	10 173	161	16 844	1 492.2	129.7	4 054.4
Canada	Provinces	10	2 525	113	9 784	547 084	5 684	1 357 743	7.0	1.2	19.9
République tchèque	–	1	7 167	–	–	78 860	–	–	90.9	–	–
Danemark	–	1	3 548	–	–	43 094	–	–	82.3	–	–
Finlande	–	2	1 733	17	3 448	152 265	1 527	303 003	11.3	11.2	11.4
France	Zones économiques d'aménagement du territoire	8	4 736	2 663	7 453	67 996	12 012	145 645	146.7	36.0	620.4
Allemagne	Länder	16	3 418	432	11 834	22 314	404	70 548	455.8	52.5	2 713.7
Grèce	Groups of development regions	4	1 682	655	2 631	32 906	3 808	56 457	197.7	26.3	691.0
Hongrie	–	3	2 278	1 935	2 791	31 010	6 918	49 497	131.2	56.4	279.7
Irlande	–	2	1 342	700	1 983	35 137	33 276	36 997	37.3	21.0	53.6
Italie	Gruppi di regioni	5	7 739	4 446	10 239	60 267	49 793	73 275	127.5	89.3	176.7
Japon	Regions	9	11 832	1 032	33 896	40 679	5 803	83 452	331.9	57.6	1 054.5
Corée	–	1	36 345	–	–	99 601	–	–	364.9	–	–
Mexique	States	32	1 986	304	9 357	61 227	1 525	245 962	179.7	4.1	3 895.6
Pays-Bas	Landsdelen	4	2 735	1 134	5 119	8 468	7 093	9 741	324.4	135.8	588.9
Nouvelle-Zélande	–	1	3 028	–	–	41 166	–	–	73.6	–	–
Norvège	–	1	3 234	–	–	260 374	–	–	12.4	–	–
Pologne	–	1	26 041	–	–	312 685	–	–	83.3	–	–
Portugal	Continente	1	6 705	–	–	88 797	–	–	75.5	–	–
République slovaque	–	1	3 733	–	–	49 035	–	–	76.1	–	–
Espagne	Agrupación de comunidades autónomas	6	4 402	2 751	7 737	82 925	7 995	215 025	128.4	16.0	462.8
Suède	–	1	5 817	–	–	410 934	–	–	14.2	–	–
Suisse	–	1	4 944	–	–	41 284	–	–	119.8	–	–
Turquie	Statistical regions	7	6 987	3 845	13 512	96 863	62 120	159 510	74.4	39.6	116.2
Royaume-Uni	Government Office Regions + Wales, Scotland, Northern Ireland	12	3 268	1 107	5 321	20 318	1 584	78 132	435.4	43.0	3 251.9
États-Unis	States	51	3 121	279	19 866	179 591	159	1 477 268	79.8	0.2	2 096.1

Tableau 2.A1.1. **Caractéristiques des unités territoriales retenues dans l'analyse**[a] *(suite)*

	NIVEAU 2										
	Type	Nombre de régions	Population moyenne (1 000)	Population minimale (1 000)	Population maximale (1 000)	Superficie moyenne (km^2)	Superficie minimale (km^2)	Superficie maximale (km^2)	Densité moyenne	Densité minimale	Densité maximale
Australie	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
Autriche	Bundesländer	9	597	183	1 067	9 318	415	19 173	334.3	36.0	2 571.7
Belgique	Provincies/Provinces	11	617	161	1 092	2 774	161	4 440	567.5	36.3	4 054.4
Canada	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
République tchèque	Groups of Kraje	8	896	789	1 144	9 858	496	17 616	286.8	46.8	1 663.2
Finlande	Suuralueet (excl. Aaland)	5	693	17	1 737	60 906	1 527	133 580	15.6	3.1	42.5
France	Régions	22	1 722	110	7 453	24 726	8 280	45 348	88.3	12.6	620.4
Allemagne	Regierungsbezirke	36	1 519	356	3 413	9 917	404	29 477	303.8	52.5	2 713.7
Grèce	Periferies	13	517	118	2 631	10 125	2 307	18 811	83.4	17.7	691.0
Hongrie	Tervezesi-Statistikai Regio	7	976	667	1 935	13 290	6 918	18 314	89.5	47.1	279.7
Irlande	Regions	2	1 342	700	1 983	35 137	33 276	36 997	37.3	21.0	53.6
Italie	Regioni	20	1 935	81	6 274	14 756	3 263	25 703	119.7	25.0	284.2
Japon	Prefectures	47	2 266	517	10 104	7 790	1 861	83 452	547.8	57.6	4 806.7
Corée	Cities and provinces	15	2 423	396	8 036	6 570	501	19 025	1 821.3	71.6	13 273.2
Mexique	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
Pays-Bas	Provincies	12	912	244	2 329	2 823	1 363	4 983	328.3	119.0	812.3
Nouvelle-Zélande	Regional council areas	12	252	74	909	3 412	1 264	6 952	109.3	14.0	558.3
Norvège	Landsdeler	7	421	234	673	43 750	5 014	107 327	27.5	2.8	134.1
Pologne	Wojewodztwa	16	1 628	633	3 221	19 543	9 412	35 598	88.3	39.3	258.3
Portugal	Commissões de coordenação regional	5	1 341	267	2 532	17 759	2 575	31 199	193.8	15.7	727.4
République slovaque	Zoskupenia krajov	4	933	445	1 307	12 259	2 053	16 243	106.9	57.4	216.6
Espagne	Comunidades autónomas	16	1 651	182	5 052	31 095	5 014	94 193	93.6	14.2	462.8
Suède	Riksområden	8	727	246	1 224	51 367	6 490	154 312	42.8	2.2	188.5
Suisse	Grossregionen/Grandes régions/Grandi regioni	7	863	261	1 393	5 898	1 729	11 521	227.1	74.0	610.8
Turquie	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
Royaume-Uni	Counties, inner and outer London ; groups of unitary authorities or Local Enterprise Company areas	37	1 060	299	3 068	6 590	321	39 777	531.6	9.0	6 497.5
États-Unis	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .

. . Données non disponibles.
– Sans objet.
a) Les données se réfèrent à la population totale âgées de 15 à 64 ans, sauf pour l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et la Turquie (population totale âgée de 15 ans ou plus en 2003), pour la Corée et le Japon (population totale âgée de 15 ans ou plus en 2000) et pour la Norvège (population totale âgée de 16 à 74 ans en 2003).

principal changement à signaler est le remplacement des niveaux du comté et du district par des « zones unitaires » dans certaines parties du pays. Il en est résulté certaines modifications aux niveaux NUTS 1 et NUTS 2. Il n'a pas été possible de faire le lien entre les séries chronologiques fondées sur l'ancienne classification et la nouvelle, et on ne dispose donc pas de données antérieures à 1995. Des modifications administratives mineures sont également intervenues en Finlande, en Irlande, en Allemagne orientale et en Suède, mais l'on a pu, dans ces cas, éviter tout hiatus dans les séries chronologiques.

Il n'existe pas pour le Danemark et le Luxembourg de ventilation régionale aux niveaux 1 et 2, et il n'y a pas non plus de ventilation régionale au niveau 1 pour l'Irlande.

Nouvelle-Zélande

Le niveau 1 de décomposition territoriale n'est pas considéré. Les unités territoriales de niveau 2 correspondent aux zones de compétence de 12 conseils régionaux, définies selon divers critères tels que localisation des collectivités régionales, bassin hydrographique, gestion des ressources naturelles, aménagement du territoire et questions d'environnement. Pour les besoins du présent chapitre, la petite taille de l'échantillon a conduit à regrouper certaines de ces zones.

Turquie

La décomposition territoriale correspond aux régions statistiques de niveau 1 définies dans l'enquête turque sur la population active. Il n'y a pas de hiérarchie des régions statistiques car les frontières des provinces ne correspondent pas nécessairement aux régions statistiques.

Tableau 2.A1.2. **Sources des données et définitions**

	Main-d'œuvre régionale		PIB régional	
	Source	Définition	Source	Définition
Australie	Australian Bureau of Statistics (ABS), Enquête sur la population active.	Toute personne âgée de 15 ans et plus par lieu de résidence.	Australian Bureau of Statistics (ABS).	Produit brut de l'État, indices chaînés en volume (l'année de référence pour les indices chaînés en volume est 2001-2002). Ces indices sont calculés indirectement à partir d'un indice de la composante dépense des séries concernées.
Canada	CANSIM, Enquête sur la population active.	Toute personne âgée de 15 ans et plus par lieu de résidence. Ventilation par sexe uniquement.	CANSIM, Comptes économiques provinciaux.	Produit intérieur brut provincial, prix constants 1997 (sur la base des dépenses).
Japon	Recensement de la population.	Toute personne âgée de 15 ans et plus par lieu de résidence.	Département des Comptes nationaux, Institut de recherche économique et sociale, Cabinet Office.	Produit intérieur brut des préfectures, sur la base des dépenses, au coût des facteurs.
Corée	Enquête mensuelle sur la population économiquement active.	Toute personne âgée de 15 ans et plus par lieu de résidence.	Office national de statistique coréen, base de données statistiques KOSIS.	Produit intérieur brut régional à prix constants en 1995 et indices chaînés pour 2000.
Mexique	Données fondées sur l'Enquête nationale sur l'emploi.	Toute personne âgée de 15 à 64 ans par lieu de résidence.	INEGI. Système de comptabilité nationale du Mexique.	Produit intérieur brut par entité fédérative, 1993, prix constants.
Nouvelle-Zélande	Enquête sur la population active, auprès des ménages, 2e trimestre.	Toute personne âgée de 15 ans et plus par lieu de résidence.	–	–
Norvège	Enquête sur la population active.	Toute personne âgée de 16 à 74 ans par lieu de résidence.	Statistics Norway ; comptabilité nationale par comté.	Produit intérieur brut régional (PIBR) à prix courants.
Suisse	Recensement de la population.	Toute personne âgée de 15 ans et plus par lieu de résidence.	–	–
Turquie	Enquête sur la population active auprès des ménages.	Toute personne âgée de 15 ans et plus par lieu de résidence.	SIS	Produit intérieur brut par région et province à prix constants, 1987.
États-Unis	Current Population Survey.	Toute personne âgée de 15 à 64 ans par lieu de résidence.	Bureau of Economic Analysis (BEA).	Des séries d'indices chaînés (1996) en dollars sont calculés en multipliant l'indice chaîné en volume par la valeur des séries correspondantes en dollars courants en 1996, divisée par 100.
Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Suède	Union européenne, Enquête sur les forces de travail.	Toute personne âgée de 15 à 64 ans par lieu de résidence.	Base de données REGIO d'Eurostat, Système européen de comptes économiques intégrés SEC79 et SEC95.	Le PIB aux prix du marché est le résultat final de l'activité de production des unités de production résidentes.

Tableau 2.A1.2. **Sources des données et définitions** *(suite)*

	Migrations internes		Déplacements domicile-travail	
	Source	Définition	Source	Définition
Australie	Australian Bureau of Statistics (ABS), Census of Population and Housing.	Nombre de personnes (de tous âges) qui ont changé de lieu de résidence habituel en e rendant dans un État ou un territoire donné ou nombre de personnes qui ont changé de lieu de résidence habituel en quittant cet État ou ce territoire.	–	–
Canada	CANSIM, Recensement de la population.	On entend par migration inter-provinciale le passage d'une province à une autre impliquant un changement de résidence permanent. Les données se rapportent aux personnes âgées de 15 à 64 ans.	–	–
Italie	Données recueillies auprès des bureaux de l'état-civil.	Inscription et désinscription en cas de changement de région de résidence. Les données portent sur la population totale.		
Japon	Enquête sur les migrations internes.	Migrations en provenance et à destination d'autres préfectures ; personnes âgées de 5 ans et plus.	Recensement de la population.	Actifs occupés âgés de 15 ans et plus travaillant dans une préfecture différente.
Nouvelle-Zélande	Recensement de la population.	Personnes âgées de 15 ans et plus qui ont changé de lieu de résidence habituel depuis 5 ans.	–	–
Suisse	Statistique de l'état annuel de la population (ESPOP).	Migrations internes par canton pour les personnes âgées de 15 à 64 ans.	Recensement fédéral de la population.	Personnes occupées âgées de 15 ans et plus par catégorie de déplacement.
États-Unis	Current Population Survey, mars (supplément démographique).	Toute personne âgée de 15 à 64 ans, par lieu de résidence actuel et lieu de résidence 12 mois plus tôt.	Recensement de la population : Journey to Work and Place of Work.	Personnes occupées âgées de 16 ans et plus par lieu de résidence actuel et lieu de travail actuel.
Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie (migrations alternantes uniquement), Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Suède	Union européenne, Enquête sur les forces du travail.	Toute personne âgée de 15 à 64 ans, par lieu de résidence actuel et lieu de résidence 12 mois plus tôt.	Union européenne, Enquête sur les forces du travail.	Toute personne âgée de 15 à 64 ans par lieu de résidence actuel et lieu de travail actuel.

Tableau 2.A1.2. **Sources des données et définitions** *(suite)*

	Emploi par secteur d'activité	
	Source	Définition
Australie	Australian Bureau of Statistics (ABS).	Personnes occupées de 15 ans et plus par État, répartition régionale selon la division de l'ANZSIC, ABS, à un chiffre (agriculture, sylviculture et pêche ; industries extractives ; construction ; industries manufacturières ; production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau ; transport et entreposage ; services de communications ; commerce de gros ; commerce de détail ; hébergement et services de restauration ; services financiers et d'assurances ; services immobiliers et services aux entreprises ; services culturels et récréatifs ; éducation ; services de santé et services collectifs ; services personnels et autres ; administration publique et défense).
Canada	CANSIM, Enquête sur la population active.	Personnes occupées âgées de 15 à 64 ans, par Province, selon le Système de classification type des industries canadiennes à un chiffre (foresterie, exploitation forestière et activités de soutien ; extraction minière et extraction de pétrole et de gaz ; construction ; fabrication ; services publics ; transport et entreposage ; commerce de gros ; commerce de détail ; hébergement et services de restauration ; finance et assurances ; services immobiliers et services de location et de location à bail ; arts, spectacles et loisirs ; services d'enseignement ; soins de santé et assistance sociale ; autres services (sauf les administrations publiques) ; administrations publiques ; services administratifs, services de soutien, services de gestion des déchets et services d'assainissement ; industrie de l'information et industrie culturelle ; gestion de sociétés et d'entreprises ; services professionnels, scientifiques et techniques).
Japon	Recensement de la population.	Personnes occupées âgées de 15 ans et plus, par lieu de résidence et selon les 13 grands groupes de la Classification type par industrie (agriculture ; sylviculture ; pêche ; industries extractives ; construction ; industries manufacturières ; production et distribution d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau ; transport et communications ; commerce de gros et de détail et lieux de restauration ; activités financières et d'assurances ; activités immobilières ; services ; services administratifs non classés ailleurs).
Corée	Office national de statistique, Enquête sur les caractéristiques de base des établissements.	Personnes occupées âgées de 15 ans et plus par lieu de travail et branche d'activité (agriculture et sylviculture ; pêche ; activités extractives ; construction ; activités manufacturières ; production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau ; transport ; postes et télécommunications ; commerce de gros et de détail ; hôtels et restaurants ; institutions financières et activités d'assurances ; services immobiliers et services de location et de location à bail ; activités commerciales ; activités récréatives, culturelles et sportives ; éducation ; activités sanitaires et sociales ; autres activités de services collectifs, de services de réparation et de services personnels ; administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire).
Nouvelle-Zélande	Enquête trimestrielle sur la population active.	Personnes occupées âgées de 15 ans et plus par lieu de travail et selon l'ANZSIC à un chiffre (agriculture, sylviculture et pêche ; industries extractives ; construction ; industries manufacturières ; production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau ; transport et entreposage ; services de communications ; commerce de gros ; commerce de détail ; hébergement et activités de restauration ; activités financières et activités d'assurances ; services immobiliers et services aux entreprises ; services culturels et récréatifs ; éducation ; santé et services collectifs ; services personnels et autres ; administration publique et défense).
Norvège	Enquête par sondage sur la population active.	Personnes occupées âgées de 16 à 74 ans par lieu de travail et branche d'activité (écloseries et exploitations piscicoles ; production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'eau chaude ; extraction de pétrole brut et de gaz naturel etc. ; industries manufacturières et extractives ; construction ; commerce de gros et hôtels et restaurants ; transport, entreposage et télécommunications ; intermédiation financière ; activités immobilières ; administration publique et défense).
Turquie	Enquête sur la population active auprès des ménages.	Personnes occupées âgées de 15 ans et plus par lieu de résidence et branche d'activité (agriculture, sylviculture, chasse et pêche ; industries extractives ; construction ; industries manufacturières ; électricité, gaz et eau ; transport, communications et entreposage ; commerce de gros et de détail, restaurants et hôtels ; services financiers, services d'assurances, services immobiliers et services aux entreprises ; services collectifs, sociaux et personnels).
États-Unis	Current Population Survey.	Personnes occupées âgées de 15 à 64 ans par lieu de résidence et selon le SCIAN à un chiffre (agriculture ; industries extractives ; construction ; industries manufacturières ; transport ; communications ; services publics et services sanitaires ; commerce de gros ; commerce de détail ; services financiers, services d'assurances et services immobiliers ; ménages privés ; services aux entreprises, services automobiles et services de réparation ; services personnels, à l'exception des services aux ménages privés ; services de divertissement et services récréatifs ; hôpitaux ; services médicaux, à l'exclusion des hôpitaux ; services éducatifs ; services sociaux ; autres services professionnels ; sylviculture et pêche ; administration publique).
Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Suède	Union européenne, Enquête sur les forces de travail.	Personnes occupées âgées de 15 à 64 ans par lieu de résidence et branche d'activité à un chiffre de la NACE Rev 1. (agriculture, chasse et sylviculture ; pêche ; industries extractives ; industries manufacturières ; production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau ; construction ; commerce de gros et de détail ; réparation de véhicules automobiles et d'articles domestiques ; hôtels et restaurants ; transports, entreposage et communications ; intermédiation financière ; immobilier, location et services aux entreprises ; administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire ; éducation ; santé et action sociale ; autres activités de services collectifs, sociaux et personnels ; services domestiques aux ménages privés ; organismes extraterritoriaux).

Bibliographie

Ball, M. (2003), « European Housing Review 2004 », Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS), Irlande.

Barcelo, C. (2003), « Housing Tenure and Labour Mobility: a comparison across European countries », CEMFI Working Paper n° 0302, Madrid, janvier (*ftp://ftp.cemfi.es/wp/03/0302.pdf*).

BCE (Banque centrale européenne) (2003), « Structural Factors in the EU Housing Markets », Allemagne, mars (*www.ecb.int/pub/pdf/other/euhousingmarketsen.pdf*).

Boehm, T.P. et A.M. Schlottmann (2001), « Housing and Wealth Accumulation: Intergenerational Impacts », Low Income Homeownership Working Paper n° 01-15, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, octobre (*www.jchs.harvard.edu/publications/homeownership/liho01-15.pdf*).

Böheim, R. et M. Taylor (1999), « Residential Mobility, Housing Tenure and the Labour Market in Britain », University of Essex, Royaume-Uni.

Blanchard, O. et L. Katz (1992), « Regional Evolutions », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1992, n° 1, pp. 1-75.

Brunello, G., C. Lupi et P. Ordine (2001), « Widening Differences in Italian Regional Unemployment », *Labour Economics*, vol. 8, pp. 103-129.

Cameron, G. and J. Muellbauer (1998), « The Housing Market and Regional Commuting and Migration Choices », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 45, n° 4, pp. 420-446.

Cannari, L., F. Nucci et P. Sestito (2000), « Geographic Labour Mobility and the Cost of Housing: Evidence from Italy », *Applied Economics*, vol. 32, pp. 1899-1906.

Carone, G., A. Slaomäki, H. Immervoll et D. Paturot (2003), « Indicators of Unemployment and Low-wage Traps (marginal effective tax rates on labour) », *European Economy Economic Papers*, n° 197, Bruxelles, décembre (*http://econwpa.wustl.edu/eps/lab/papers/0409/0409007.pdf*).

Catte, P., N. Girouard, R. Price et C. André (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 394, OCDE, Paris, juin (*www.olis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/eco-wkp(2004)17*).

Chan, S. (2001), « Spatial Lock-in: Do Falling House Prices Constrain Residential Mobility? », *Journal of Urban Economics*, n° 49, pp. 567-586.

Choy, W.K., D. Maré et P. Mawson (2002), « Modelling Regional Labour Market Adjustment in New Zealand », *New Zealand Treasury Working Paper* n° 02-01, Nouvelle-Zélande (*www.treasury.govt.nz/workingpapers/2002/twp02-01.pdf*).

Chiuri, M.C. et T. Japelli (2001), « Financial Market Imperfections and Home Ownership: A Comparative Study », CEPR Discussion Paper n° 2717, Londres, mars (*www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=2717*), Londres.

Clark, T. E. (1998), « Employment Fluctuations in the US Regions and Industries: The Roles of National, Region-Specific, and Industry-Specific Shocks », *Journal of Labour Economics*, pp. 202-229.

Commission européenne (2002), *L'emploi en Europe*, Bruxelles.

Davies, S. et M. Hallet (2001), « Policy Responses to Regional Unemployment: Lessons from Germany, Spain and Italy », European Commission Economic Papers n° 161, décembre.

Day, K.M. et S. Winer (2001), « Policy-induced Migration in Canada: an Empirical Study », HRSDC, Canada, novembre (*www.carleton.ca/economics/cep/cep01-08.pdf*).

Debelle, G. et J. Vickery (1999), « Labour Market Adjustment: Evidence on Interstate Labour Market Mobility », *Australian Economic Review*, vol. 32, n° 3, pp. 249-263.

Decressin, J. et A. Fatas (1995), « Regional Labor Market Dynamics in Europe », *European Economic Review*, vol. 39, pp. 1627-1655.

De Koning, J., R. Layard, S. Nickell et N. Westergaard-Nielsen (2004), « Policies for Full Employment », Department for Work and Pensions, Londres.

Delcoure, N. et N.G. Miller (2002), « International Residential Estate Brokerage Fees and Implications for the US Brokerage Industry », *International Real Estate Review*, vol. 5, nº 1, pp. 12-39 (*http://ideas.repec.org/a/ire/issued/v05n012002p12-39.html*).

Ditch, J., A. Lewis et S. Wilcox (2001), « Social Housing, Tenure and Housing Allowance: an International Comparison », In-house Report nº 83, Department for Work and Pensions, Royaume-Uni (*www.dss.gov.uk/asd/asd5/IH83.pdf*).

Duranton, G. et D. Puga (2004), « Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies », in H. Vernon et J. Thisse (dir. pub.), *Handbook of Urban and Regional Economics,* Elsevier-North-Holland, Amsterdam.

Earley, F. (2004) « What Explains the Differences in Homeownership Rates in Europe », *Housing Finance International*, vol. 19, septembre.

Elhorst, J.P. (2003), « The Mystery of Regional Unemployment Differentials: Theoretical and Empirical Explanations », *Journal of Economic Surveys*, vol. 17, nº 5, pp. 709-748.

Ellison, G. et E. Glaeser (1999), « The Geographic Concentration of an Industry: Does Natural Advantage Explain Agglomeration », American Economic Association Papers and Proceedings, vol. 89, nº 2, pp. 311-316.

European Mortgage Federation (2002), « The Cost of Housing Study », Allemagne, septembre, polycopié.

Eurostat (1999), *Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS*, Luxembourg.

Flatau, P., P. Hendershott, R. Watson et G. Wood (2004), « Housing Careers? An Examination of the Role of Labour Market, Social and Economic Determinants », AHURI, Australie, septembre (*www.ahuri.edu.au/global/docs/doc722.pdf*).

Fredriksson, P. et P. Johansson (2003), « Employment, Mobility, and Active Labour Market Programs », IFAU Working Paper 2003:3, Uppsala, janvier (*www.ifau.se/swe/pdf2003/wp03-03.pdf*).

Gardner, J., G. Pierre et A. J. Oswald (2001), « Moving for Job Reasons », Département d'économie, Université de Warwick, septembre (*www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/oswald/gpoeconomica01.pdf*).

Giguère, S. (2003), « Managing Decentralisation and New Forms of Governance », *Managing Decentralisation – A New Role for Labour Market Policy,* OCDE, Paris.

Glaeser, E.L. et J.M. Shapiro (2002), « The Benefits of Home Mortgage Interest Deduction », NBER Working Paper nº 9284, Cambridge, Mass., octobre (*www.nber.org/papers/w9284.pdf*).

Gobillon, L. (2001), « Emploi, logement et mobilité résidentielle », *Économie et Statistique,* nº 9/10, pp. 77-98 (*http://laurent.gobillon.free.fr/articles/gobillon_2001_ecostat.pdf*).

Green, R.K. et P.H. Hendershott (2001), « Home-ownership and Unemployment in the US », *Urban Studies*, vol. 38, nº 9, pp. 1509-1520.

Guiso, L. et T. Japelli (1998), « Private Transfers, Borrowing Constraints and the Timing of Homeownership », CEPR Discussion Paper nº 2050, Londres, décembre.

Hämäläinen, K. (2002), « Unemployment, Selective Employment Measures and Inter-regional Mobility of Labour », *Papers in Regional Science*, vol. 81, pp. 423-441.

Hassler, J., J.V. Rodríguez Mora, K. Storesletten et F. Zilibotti (2001), « A Positive Theory of Geographic Mobility and Social Insurance », CEPR Discussion Paper nº 2964, Londres, septembre.

Henley, A. (1998), « Residential Mobility, Housing Equity and the Labour Market », *Economic Journal*, nº 108, pp. 414-427.

HM Treasury (2003), « Housing, Consumption and EMU », EMU Study, Royaume-Uni (*www.hm-treasury.gov.uk/documents/the_euro/assessment/studies/euro_assess03_studdorset.cfm*).

Hubert, F. (2003), « Rent Control: Academic Analysis and Public Sentiment », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, pp. 61-81 (*www.ekradet.konj.se/sepr/SEPRvol10Nr1/Hubert.pdf*).

Laferrère, A. (2005), « La politique du logement : les enseignements de l'expérience française », à paraître in *Actes de la journée d'études sur La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès ou de pénurie*, Nicolas Bernard éd., éditions Bruylant, Bruxelles (*www.crest.fr/pageperso/dr/laferrere/AideLogement-Journee%2023%20avril %2004.pdf*).

Laferrère, A. et D. le Blanc (2004), « How do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case », *Journal of Housing Economics,* nº 20, pp. 36-67.

Lindgren, U. et O. Westerlund (2003), « Labour Market Programmes and Geographical Mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed », IFAU Working Paper 2003:6, Uppsala, février (*www.ifau.se/swe/pdf2003/wp03-06.pdf*).

MacLennan, D., J. Muellbauer et M. Stephens (1999), « Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU », CEPR Discussion Paper, n° 2062, Londres, janvier.

Marimon, R. et F. Zilibotti (1999), « Unemployment vs. Mismatch of Talents Reconsidering Unemployment Benefits », *Economic Journal*, vol. 109, n° 455, avril, pp. 266-291.

Martin, J.P. (2003), « Public Policies and Economic Geography », in B. Funk et L. Pizzati (dir. pub.), *European Integration, Regional Policy and Growth*, Banque mondiale, Washington DC.

Meunier, O. et M. Mignolet (1995), « Regional Employment Disparities in Belgium: Some Empirical Results », in D. Felsenstein et B. Portnov (dir. pub.), *Regional Disparities in Small Countries*, Springer-Verlag Series: « Advances in Spatial Science », Heidelberg.

Mitchell, W. et E. Carlson (2003), « Regional Employment Growth and the Persistence of Regional Employment Disparities », CofFEE Working Papers n° 03-07, Université de Newcastle, Australie.

Nahuis, R. et A. Parikh (2002), « Factor Mobility and Regional Disparities: East, West, Home's Best? », CPB Discussion Paper n° 004, université de East Anglia, Royaume-Uni, janvier (*www.cpb.nl/eng/pub/discussie/4/disc4.pdf*).

Newell, A. (2003), « Structural Supply and Demand Factors in the Regional Distribution of Unemployment in Poland », Discussion Paper in Economics n° 93, Université de Sussex à Brighton, février (*www.sussex.ac.uk/Units/economics/dp/Newell93.pdf*).

OCDE (1989), *Perspectives de l'emploi*, Paris (*www.oecd.org/dataoecd/63/53/3888243.pdf*).

OCDE (1990), « L'offre et la demande sur les marchés du travail régionaux : croissance démographique, mouvements migratoires, activité et disparité des gains », *Perspectives de l'emploi*, Paris (*www.oecd.org/dataoecd/47/37/4153090.pdf*).

OCDE (2000), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », *Perspectives de l'emploi*, Paris (*www.oecd.org/dataoecd/10/46/2079577.pdf*).

OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris.

OCDE (2002), « Prendre la mesure du travail temporaire », *Perspectives de l'emploi*, Paris (*www.oecd.org/dataoecd/36/8/17652675.pdf*).

OCDE (2003), *Managing Decentralisation – A New Role for Labour Market Policy,* Paris.

OCDE (2004a), « La fixation des salaires : aspects institutionnels et résultats », *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas,* Paris.

OCDE (2005a), « Panorama des régions de l'OCDE – Partie 1 », Document GOV/TDPC(2004)7/PARTIE1, Paris.

OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque,* Paris.

OCDE (2005c), Informations complémentaires au chapitre 2 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* 2005 disponibles sur *www.oecd.org/els/perspectivesemploi*.

Oswald, A.J. (1999), « The Housing Market and Europe's Unemployment: A Non-technical paper », université de Warwick, Royaume-Uni, mai (*www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/oswald/homesnt.pdf*).

Overman, H. et D. Puga (2002), « Unemployment Clusters across Europe's Regions and Countries », *Economic Policy*, pp. 117-147, avril.

Puga, D. (2002), « European Regional Policy in Light of Recent Location Theories », *Journal of Economic Geography*, vol. 2, n° 4, pp. 372-406.

Realtor (2004), *Existing Single-Family Homesales*, Chicago (*www.realtor.org/Research.nsf/Pages/EHSdata*).

Rissman, E. (1999), « Regional Employment Growth and the Business Cycle », *Economic Perspectives*, vol. 23, Federal Reserve Bank of Chicago, pp. 21-39.

Rosenthal, S.S. et W.C. Strange (2004), « Evidence on the Nature of Agglomeration Economics », in H. Vernon et J. Thisse (dir. pub.), *Handbook of Urban and Regional Economics,* Elsevier-North-Holland, Amsterdam.

Rymes, D. (2003), « Canada: Partnerships across Levels », *Managing Decentralisation – A New Role for Labour Market Policy,* OCDE, Paris.

Scanlon, K. et C. Whitehead (2004), « International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance », CML Research, Londres, novembre (*www.cml.org.uk/servlet/dycon/zt-cml/cml/live/en/cml/pdf_pub_resreps_51full.pdf*).

Sestito, P. (2004), « Economic Convergence across and within Europe: is there a Puzzle », communication présentée lors du Forum économique de Bruxelles, 22-23 avril 2004 (*http://europa.eu.int/comm/economy_finance/events/2004/bx10404/doc12en.pdf*).

Shields, M. et D. Swenson. (2000), « An Industry-level Analysis of Commuting Response to Employment Growth », *Journal of Regional Analysis and Policy,* vol. 30, n° 2, pp. 81-94.

Spieza, V. (2002), « Geographic concentration of production and unemployment in OECD countries », OCDE, Paris (*www.oecd.org/dataoecd/43/0/15179780.doc*).

Stambøl, L. S. (2005), « Urban and Regional Labour Market Mobility in Norway », Statistics Norway Social and Economic Studies, n° 110, janvier.

Susin, S. (2002), « Rent Vouchers and the Price of Low-Income Housing », *Journal of Public Economics,* n° 83, pp. 109-152.

Tatsiramos, K. (2004), « Geographic Labour Mobility and Unemployment Insurance in Europe », IZA Discussion paper n° 1253, Allemagne, août.

Toulemonde, E. (2001), « Actual Versus Virtual Employment in Belgium », *Regional Studies*, vol. 5, n° 6, pp.513-518.

US Census Bureau (2001), « Housing Characteristics: 2000 », Washington DC, octobre (*www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-13.pdf*).

Van Leuvensteijn, M. et P. Koning (2000), « The Effects of of Home-ownership on Labour Mobility in the Netherlands: Oswald's theses Revisited », CPB Research Memorandum n° 173, Université de East Anglia, Royaume-Uni, décembre.

Van Leuvensteijn, M. et P. Koning (2004), « The Effect of Home-ownership on Labour Mobility in the Netherlands », Utrecht School of Economics Discussion Paper n° 04.01, Pays-Bas, janvier.

Van Ommeren, J.N. (1996), « Commuting and Relocation of Jobs and Residences », Thèse de doctorat, Tinbergen Institute Research Series, Pays-Bas.

Verkade, E., et W. Vermeulen (2004), « The CPB Regional Labour Market Model: a tool for a long-term scenario construction », Université de East Anglia, Royaume-Uni, décembre (*www.cpb.nl/eng/research/sector5/RLM-model.pdf*).

ISBN 92-64-01047-5
Perspectives de l'emploi de l'OCDE
© OCDE 2005

Chapitre 3

Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi

Assurer la compatibilité des transferts sociaux avec les incitations au travail est aujourd'hui une priorité majeure pour beaucoup de pays de l'OCDE. Un moyen d'y parvenir est de mettre en place des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi et plus généralement de réformer les systèmes de prélèvements et de transferts de façon à rendre le travail financièrement plus intéressant que les transferts sociaux. Jusqu'à quel point les mesures qui augmentent les incitations financières au travail accroissent elles les chances d'emploi des chômeurs et des inactifs ? Comment faire en sorte que les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi n'aboutissent pas à créer des pièges à bas salaire ? Dans quelles conditions les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sont elles efficaces par rapport à leur coût ? Comment faut il les compléter par d'autres mesures, telles que programmes actifs du marché du travail et salaire minimum, et quelle place doivent elles tenir dans une stratégie pour l'emploi ?

Introduction

On s'interroge beaucoup depuis quelques années dans de nombreux pays de l'OCDE sur la manière dont on pourrait mettre en place des systèmes de prestations permettant d'assurer une protection suffisante en matière de revenu aux individus et aux familles qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins, tout en maintenant des incitations au travail. Le débat porte aussi sur la manière d'inciter davantage les travailleurs à temps partiel ou à bas salaire à accroître leurs horaires de travail ou à investir dans une formation qui leur donne plus de chances d'accéder à des emplois mieux rémunérés. Améliorer les incitations au travail et faciliter le retour des assistés sociaux à l'autonomie est d'autant plus important que le risque d'une pauvreté persistante est beaucoup plus élevé pour les sans-emploi qui vivent de transferts sociaux que pour les personnes qui travaillent de façon continue. Par ailleurs, le coût des filets de sécurité pour des États dont les budgets sont serrés augmente encore la nécessité d'aider les personnes qui le peuvent à se réinsérer dans le monde du travail.

Abaisser le niveau des prestations hors emploi réduirait l'insuffisance des revenus du travail par rapport aux prestations de chômage ou d'inactivité, mais ce serait au prix d'un risque accru de pauvreté pour les familles et les individus qui ne travaillent pas. Le problème est donc de concevoir les prestations de manière à faciliter le retour à l'autonomie des bénéficiaires – plutôt que de se borner à en réduire le niveau. En effet, une stratégie visant à réduire la pauvreté en même temps qu'à encourager le retour à l'emploi maximiserait le bien-être social.

L'importance d'une approche équilibrée de ce type a été soulignée dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, qui constatait que dans la plupart des pays de l'OCDE, la garantie d'un niveau acceptable de revenu personnel ou familial est un principe auquel la société est profondément attachée, d'où la nécessité de trouver comment éliminer les rigidités sans entamer le degré de protection sociale que souhaite offrir chaque pays. Depuis la publication des recommandations de cette stratégie en 1994, les gouvernements ont progressivement mis en place des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi (ou prestations d'activité), dans le but d'encourager l'autonomie par le travail. Ce type de prestations est destiné à apporter aux familles ou aux individus qui en ont besoin un supplément de revenu à condition qu'ils travaillent. C'est l'une des options envisageables pour valoriser le travail – l'autre étant une réduction des cotisations de sécurité sociale, qui ne fait pas l'objet de ce chapitre.

L'impact des systèmes de prélèvements et transferts en termes d'incitations financières au travail a été traité précédemment dans OCDE (2004a). Le présent chapitre s'efforce d'aller plus loin et d'établir le lien entre ces incitations financières et les résultats effectifs au niveau de l'emploi. Par ailleurs, pour compléter la description des programmes mis en place par les pays de l'OCDE pour valoriser le travail (OCDE, 2003), il analyse plus en détail les caractéristiques particulières qui assurent l'efficacité des prestations d'activité. Pour finir, il constate l'importance d'intégrer l'amélioration des incitations financières dans une

stratégie globale en faveur de l'emploi qui comporte par ailleurs des dispositifs de garde des enfants d'un coût abordable et des politiques actives du marché du travail efficaces. La fixation à un niveau approprié du salaire minimum est aussi à envisager pour que les prestations d'activité remplissent leur objectif d'aider à l'insertion sur le marché du travail.

La section 1 examine comment les impôts et prestations influent sur les incitations au travail. Elle analyse en outre les liens possibles entre les incitations financières et *a)* les probabilités de réemploi des chômeurs ou inactifs ; et *b)* la probabilité que les travailleurs à temps partiel passent au temps complet. La section 2 examine la façon dont les prestations d'activité sont utilisées dans les différents pays de l'OCDE et montre comment les différents programmes influent sur le rendement financier du travail. La section 3 examine les questions de conception des mesures incitatives et leurs interactions avec les autres instruments de politique du marché du travail. Pour finir, les diverses conclusions de ces analyses sont replacées dans la perspective de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

Principaux résultats

- Pour les parents isolés et les familles monoactives avec enfants à charge bénéficiaires de transferts sociaux, les incitations financières au travail sont souvent relativement faibles. Pour ces catégories, du fait de la structure des systèmes de prélèvements et transferts dans la plupart des pays de l'OCDE, il peut être moins intéressant de retravailler après une période de chômage ou d'inactivité. En outre, pour les personnes à bas revenu qui travaillent, l'augmentation du temps de travail ou du salaire ne permettent généralement qu'une faible augmentation de leur revenu net. Les contre-incitations au travail sont aussi particulièrement fortes dans le cas des chômeurs dont les revenus potentiels sont bas, surtout s'ils sont confrontés à la perspective d'un salaire inférieur à celui qui était le leur précédemment.
- Les incitations financières au travail jouent un certain rôle dans les transitions du marché du travail. Comme dans d'autres études, l'analyse effectuée pour les besoins du présent chapitre conclut que l'impact sur le marché du travail des taux marginaux d'imposition effectifs (mesure globale de l'intérêt financier du travail) est modéré. En effet, une baisse de 20 % de ces taux (c'est ce que certaines des réformes les plus ambitieuses ont essayé de faire) porterait de 45 à 49 % la probabilité de passer du chômage à l'emploi, soit une augmentation de près de 10 %. Les effets les plus marqués concernent les chômeurs dont le conjoint travaille : leur probabilité de retour à l'emploi passerait de 51 % à près de 58 %, soit une augmentation de 7 points de pourcentage. Pour les transitions de l'inactivité à l'emploi, les résultats sont plus nuancés : les effets ne sont importants que pour les femmes, dont la probabilité de passer de l'inactivité au travail progresserait de près de 13 %. Enfin, la baisse des taux marginaux d'imposition effectifs favorise également les transitions du travail à temps partiel au travail à temps plein ou le passage à un emploi mieux rémunéré, surtout pour les seconds apporteurs de revenus dans les couples sans enfant. Ces conclusions méritent d'être examinées de plus près à l'aide de techniques empiriques affinées. Elles donnent toutefois à penser qu'une politique d'augmentation des incitations financières au travail constitue un moyen d'augmenter l'offre de main-d'œuvre.
- On peut améliorer les incitations financières au travail soit en abaissant le niveau des transferts sociaux soit en introduisant des prestations d'activité sans toucher au niveau

des transferts. Si les questions d'équité ne se posaient pas, la meilleure solution pour maximiser l'offre de main-d'œuvre serait de supprimer tous les transferts sociaux. En effet, les prestations d'activité ont une incidence positive sur les incitations au travail au niveau des bas revenus mais, du fait de leur dégressivité, elles tendent à réduire le rendement financier du travail à des niveaux plus élevés de revenu. Néanmoins, lorsque l'on veut élaborer des politiques pour aider les gens à redevenir autonomes par le travail, il est essentiel de tenir compte des aspects redistributifs, et à cet égard, les études montrent que les prestations d'activité peuvent maximiser le bien-être social.

- Plusieurs pays de l'OCDE ont récemment mis en place des programmes de prestations d'activité afin d'accroître le rendement financier du travail. Leurs caractéristiques varient considérablement en ce qui concerne la générosité, le niveau de revenu à partir duquel les prestations diminuent et le taux de dégressivité. À cet égard, seuls sont susceptibles d'entraîner des augmentations potentiellement importantes des taux d'emploi les programmes qui ont un impact suffisamment fort sur les incitations financières au travail. Lorsque le niveau des prestations d'activité est très faible, l'incidence sur l'emploi est généralement négligeable. Cela étant, la générosité des prestations doit s'accompagner d'un ciblage rigoureux, afin de veiller à ce que l'aide aille aux familles qui en ont le plus besoin et de maintenir le coût de ces programmes dans des limites raisonnables.
- Les prestations d'activité devraient être conçues de manière à réduire les pertes sèches dues au fait que certains bénéficiaires auraient trouvé un emploi (ou accru leur effort de travail) même en l'absence de tout dispositif. Un ciblage approprié et des critères d'éligibilité fondés sur le nombre d'heures travaillées sont des mesures efficaces face à ce problème.
- Le niveau et le taux de dégressivité des prestations d'activité (autrement dit, le taux de diminution des prestations à mesure que les revenus augmentent) dépendent de l'objectif que le gouvernement s'est fixé. Si l'on veut avant tout favoriser l'emploi, la meilleure solution est sans doute d'opter pour des prestations peu élevées et un taux de dégressivité relativement faible. Cependant, cela suppose que les prestations continueront d'être versées à des niveaux de revenu relativement élevés, créant ainsi des effets de contre-incitation dans les tranches de revenu supérieures. En conséquence, un gouvernement plus soucieux de favoriser l'avancement professionnel ou l'augmentation du nombre d'heures de travail de ceux qui ont déjà un emploi devrait opter pour des niveaux de prestation élevés et un taux de dégressivité également élevé. En outre, la limitation de durée des prestations peut inciter les bénéficiaires à devenir pleinement autonomes.
- Pour que le dispositif de prestations d'activité soit véritablement efficace, il faut que le groupe cible soit largement informé de son existence et que les formalités à remplir pour en bénéficier ne soient pas trop lourdes. Il faudrait en outre que le système puisse s'adapter à l'évolution des besoins des familles. À cet égard, la solution de l'intégration dans le système fiscal et du paiement par l'intermédiaire de la feuille de paie pourrait représenter à la fois à une amélioration pour les bénéficiaires et une économie pour les gouvernements.
- Les prestations d'activité ne doivent pas être considérées isolément mais dans le contexte d'une stratégie globale destinée à favoriser la transition de l'aide sociale au travail. La mise en place de subventions pour garde d'enfants serait une mesure d'accompagnement appropriée, particulièrement pour les parents isolés et les femmes mariées avec enfants. De plus, sous certaines conditions, un salaire minimum fixé à un niveau soigneusement calculé peut être un bon moyen pour empêcher les employeurs

de s'approprier la subvention salariale apportée par ces programmes. Par ailleurs, il faut des politiques actives du marché du travail efficaces pour aider les gens à trouver du travail. La nature exacte et l'impact précis de ces interactions seront examinés de façon plus approfondie dans le cadre de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

1. Les incitations financières au travail et leur impact sur les transitions en matière d'emploi

Chiffrer les effets conjugués des prélèvements et des transferts sur les incitations financières à prendre un emploi, à travailler davantage ou à chercher un emploi mieux rémunéré est une tâche très complexe. Les mesures fondées uniquement sur le niveau moyen des impôts et cotisations sociales – par exemple les coins fiscaux – ne donnent qu'une image partielle de la différence entre revenu *brut* et *net*. Comprendre comment les variations des gains bruts se traduisent en variations du salaire net pour certaines catégories nécessite un cadre plus dynamique. Par exemple, les règles de dégressivité des prestations – qui découlent du fait que celles-ci sont en général soumises à condition de ressources et par conséquent diminuent lorsque le revenu dépasse un certain seuil – peuvent avoir une incidence notable sur l'attractivité financière des emplois à bas salaire en réduisant la part du revenu d'activité qui s'ajoute au revenu total de la famille. C'est pourquoi toute comparaison transnationale des incitations financières au travail doit prendre en compte les interactions entre les systèmes de prélèvements et de transferts.

Depuis 2001, l'OCDE construit une mesure de l'imposition marginale qui rend compte de la dégressivité des prestations (voir OCDE, 2004a ; et Carone *et al.*, 2004). Le taux marginal d'imposition effectif (TMIE) mesure la part du supplément de salaire brut qui est annulée par l'effet conjugué de l'impôt sur le revenu, des cotisations de sécurité sociale et de la diminution des prestations[1]. Les prestations prises en compte dans les estimations de TMIE dont on dispose sont l'aide sociale, les allocations de chômage et de logement, les prestations familiales et les prestations d'activité[2].

A. Tableau général des incitations financières au travail dans les différents pays, par type de famille

Étant donné la complexité des systèmes de prélèvements et transferts, et le fait que les règles qui régissent les droits à prestations peuvent varier selon le statut du bénéficiaire avant l'emploi, il convient de calculer l'impact des systèmes de prélèvements et transferts sur les incitations à passer *a*) du chômage au travail ; *b*) de l'inactivité au travail ; et *c*) d'un emploi à bas salaire à un emploi à salaire plus élevé. L'encadré 3.1, adapté de Carone *et al.* (2004), décrit plus en détail la logique qui préside à ces mesures.

La mesure de l'importance des trois trappes à prestations décrites à l'encadré 3.1 devrait aider à déterminer quels sont les pays et les groupes démographiques qui sont le plus sujets à des incitations financières au travail réduites, c'est-à-dire à des taux marginaux effectifs d'imposition élevés. Ces indicateurs devraient aussi montrer dans quelle mesure la dégressivité des prestations influe sur ces taux. C'est ce qu'on va examiner dans le reste de cette section.

Les parents isolés et les ménages monoactifs sont parfois sujets aux trappes à bas salaire…

On considère d'abord un indicateur des trappes à bas salaire. Le graphique 3.1 présente les TMIE pour six différents types de ménage, où l'individu de référence se trouve

Encadré 3.1. **Taxinomie des trappes à prestations**

L'expression « *trappe à bas salaire* » (ou « *trappe à pauvreté* ») se rapporte aux conséquences financières d'une augmentation des horaires de travail (ou du salaire) pour les travailleurs à bas salaire. Il y a « trappe » lorsqu'une augmentation du salaire brut ne se traduit pas par une augmentation du revenu net ressentie par l'individu comme rémunérant suffisamment l'effort supplémentaire consenti. L'effet conjugué de l'impôt sur le revenu, des cotisations sociales et de la réduction des prestations peut « confisquer » en totalité ou en grande partie l'augmentation de salaire. L'influence des prélèvements se fait sentir surtout pour les personnes qui ont un salaire plus élevé (et les travailleurs à bas salaire qui ont un conjoint à haut salaire dans les systèmes où l'imposition est commune). Or, du fait de la réduction des prestations soumises à condition de ressources et de l'application des seuils de gains pour le paiement des cotisations salariés à la sécurité sociale, la part des augmentations de salaire qui se trouve confisquée à un faible niveau de gains est souvent beaucoup plus importante qu'à des niveaux moyens et élevés de revenu.

Le terme « *trappe à chômage* » est souvent utilisé pour parler d'une situation où les prestations versées aux chômeurs et à leur famille sont élevées par rapport au revenu net du travail. Si le jugement quant à l'intérêt financier d'un travail est dans une certaine mesure subjectif et dépend de nombreux facteurs, les systèmes d'imposition et de prestations jouent beaucoup. Les régimes d'indemnisation du chômage assurent une sécurité de revenu aux chômeurs et contribuent à un appariement plus efficient entre les demandeurs d'emploi et les emplois; cependant, ces prestations peuvent aussi décourager la recherche d'emploi et entraîner une pression à la hausse sur les salaires.

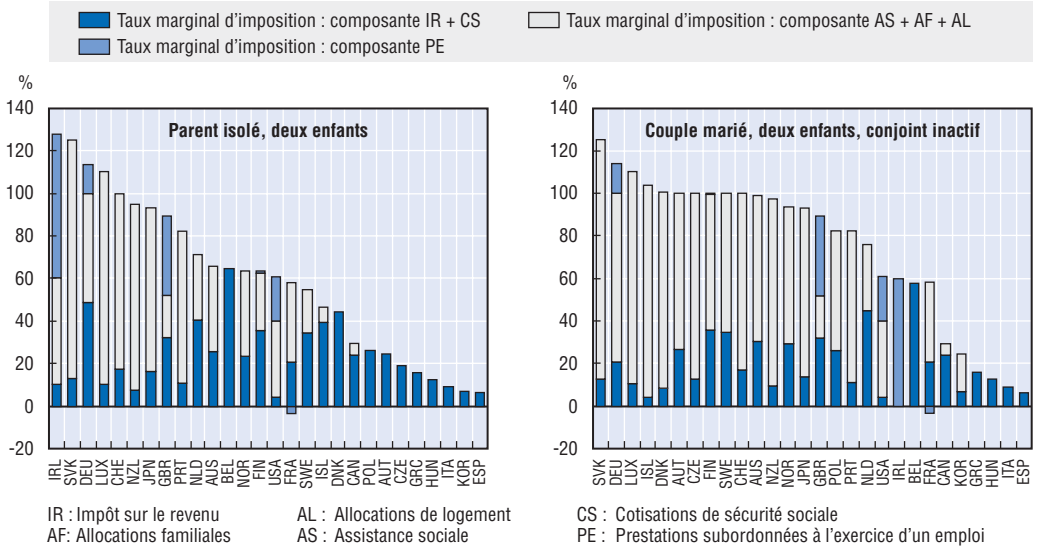
La « *trappe à inactivité* » est analogue à la trappe à chômage, si ce n'est qu'elle concerne les personnes d'âge actif qui ne perçoivent pas d'allocation de chômage. Pour ce type de personne, l'entrée dans l'emploi peut paraître sans intérêt financier parce qu'elle implique la perte du revenu minimum ou d'autres prestations liées au revenu. Cela dit, le système d'imposition peut lui aussi avoir un important effet dissuasif, particulièrement pour les partenaires ou conjoints des personnes qui travaillent : s'il y a imposition commune de leurs revenus, les gains potentiels du partenaire actuellement « inactif » risquent d'être imposés à des taux relativement élevés et de réduire par conséquent le gain net apporté par le travail. Ensemble, les transferts et prélèvements peuvent effectivement créer un plancher de salaire en dessous duquel le passage à l'emploi n'apporte à court terme aucun gain financier au ménage.

Les systèmes d'imposition-prestations peuvent avoir des effets différents selon les types de « trappe ». Ainsi, les systèmes de prestations d'activité réduisent en général la probabilité de « trappe à chômage » ou de « trappe à inactivité ». Cependant, ils tendent aussi à accroître les taux marginaux d'imposition à des niveaux de salaire relativement faibles du fait du retrait de ces prestations. En termes d'effet potentiel sur l'offre de main-d'œuvre, par conséquent, ces instruments tendent à compenser une augmentation de l'activité par une diminution des temps de travail de certaines catégories qui ont déjà un emploi. Il est donc indispensable de surveiller les conséquences financières des décisions relatives à la participation et au temps de travail.

face à une augmentation de son salaire brut de 10 % (ce qui revient à passer de 50 % du salaire de l'ouvrier moyen à 55 %). Deux faits sont particulièrement frappants. Premièrement, les couples bi-actifs – avec ou sans enfants – sont ceux pour lesquels les TMIE sont les plus bas (voir graphique 3.A1.1). Dans la plupart des pays en effet, ils arrivent à percevoir plus de 60 %

Graphique 3.1. **Quelle part d'une hausse de salaire de 10 % est confisquée ?**

Indicateur de trappe à bas salaire : décomposition du taux marginal d'imposition effectif (salaire passant de 50 à 55 % du SOM), 2002



Note : Le graphique montre quelle portion d'une augmentation de salaire est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Par exemple, une valeur de 100 de l'indicateur indique qu'une augmentation de salaire de 10 % ne rapporte aucune augmentation du revenu net.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/870085564702*

de l'augmentation du salaire brut. Cela tient essentiellement au fait que ce type de couple bénéficie en général peu (ou pas) de prestations sociales, de sorte que l'impact de la réduction des prestations due à l'augmentation des gains est faible. En fait, la plupart du temps, les TMIE pour les couples bi-actifs sont déterminés exclusivement par l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale. Sauf dans quelques pays – notamment la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni –, ceci est vrai aussi pour les célibataires sans enfant.

Deuxièmement, l'effet des règles de réduction des prestations et leur interaction avec les impôts peuvent être important pour les parents isolés et les familles monoactives. C'est souvent la suppression de l'aide sociale ainsi que des allocations familiales et de logement qui porte le TMIE à un niveau proche de 100 %, particulièrement pour les familles comptant un seul actif et deux enfants à charge. Dans les pays où existent des prestations d'activité, celles-ci augmentent encore les TMIE. En fait, si elles sont importantes pour rendre le travail financièrement intéressant pour ceux qui ne travaillent pas, elles dissuadent d'autre part les travailleurs proches du seuil de suppression des prestations d'accroître leur effort de travail[3].

Des TMIE élevés peuvent aussi décourager le passage du temps partiel au temps complet. Le graphique 3.A1.2 en annexe montre que c'est particulièrement le cas pour les familles monoactives avec deux enfants en Finlande, République slovaque et Royaume-Uni, où les TMIE peuvent dépasser 80 %. Par ailleurs, en Australie, Irlande, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni, les systèmes d'imposition et de prestations tendent à n'offrir aux parents isolés que peu d'incitations financières au passage à un temps complet. Au Royaume-Uni par exemple, les prestations d'activité sont versées à partir de 15 heures de travail par semaine et sont dégressives à partir d'un certain seuil de revenu. Dans d'autres pays, les TMIE élevés sont surtout dus à la suppression totale de l'aide sociale au-delà d'un certain seuil de revenu.

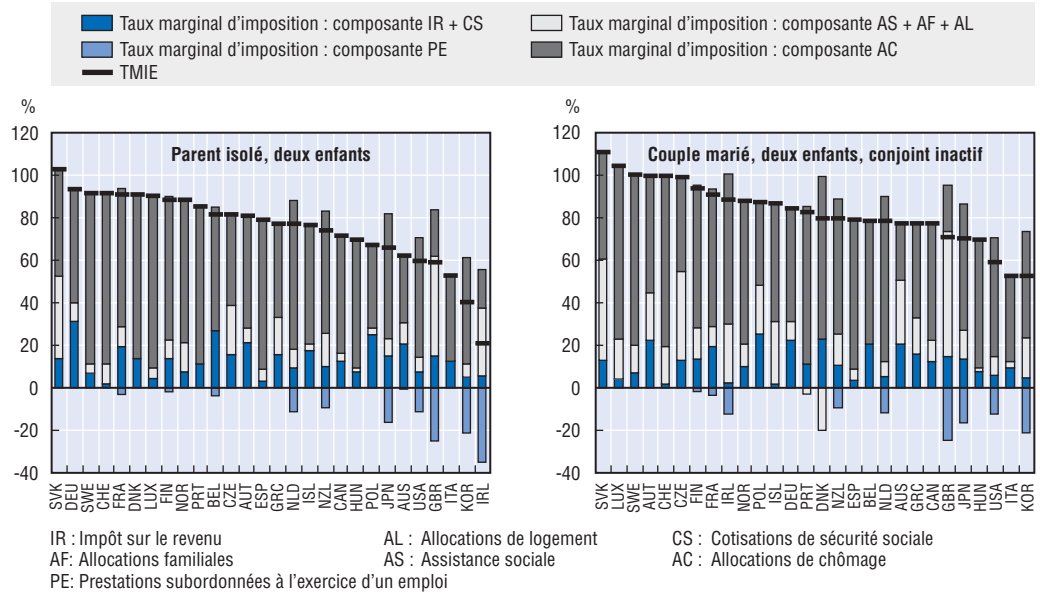
… et, lorsqu'ils sont au chômage ou inactifs, ils ne voient souvent pas l'intérêt de retravailler

Comme chacun le sait, le niveau des prestations de chômage et leur disparition lors du retour à l'emploi tendent à réduire les incitations financières au travail. En particulier, pour des couples avec deux enfants et un seul actif potentiel – l'individu au chômage – le taux implicite d'imposition qui s'attache à l'acceptation d'une offre d'emploi au même salaire qu'avant le chômage (67 % du salaire de l'ouvrier moyen dans le graphique)[4] est très élevé, et dépasse la plupart du temps 80 % (voir le graphique 3.2). Il apparaît que ceci est dû non seulement à la perte des allocations de chômage, mais aussi à la disparition de l'aide sociale complémentaire à laquelle ce type de ménage pouvait avoir droit. La situation est très semblable pour les parents isolés et les couples monoactifs sans enfant, bien que dans ce cas les TMIE tendent à être légèrement plus bas que pour les bénéficiaires de prestations de chômage. Les autres groupes, même s'ils sont encore confrontés à des TMIE élevés, sont moins pénalisés financièrement lorsqu'ils passent du chômage à l'emploi (voir le graphique 3.A1.3 en annexe). Cela tient au fait que dans la plupart des pays, ils n'ont pas droit à une aide sociale lorsqu'ils ne travaillent pas et ne sont donc pas confrontés à la disparition de cette prestation lorsqu'ils retournent à l'emploi[5].

Les prestations d'activité sont à double tranchant. D'un côté, elles peuvent réduire les incitations à augmenter les horaires de travail ou à gagner plus pour les individus qui ont

Graphique 3.2. **Le travail est-il financièrement intéressant par rapport aux allocations chômage et aux autres prestations de non-emploi ?**

Indicateur de trappe à chômage : décomposition du taux marginal d'imposition effectif en passant du chômage à un travail à temps complet avec un niveau de salaire correspondant à 67 % du SOM (salaire avant le chômage = 67 % du SOM), 2002



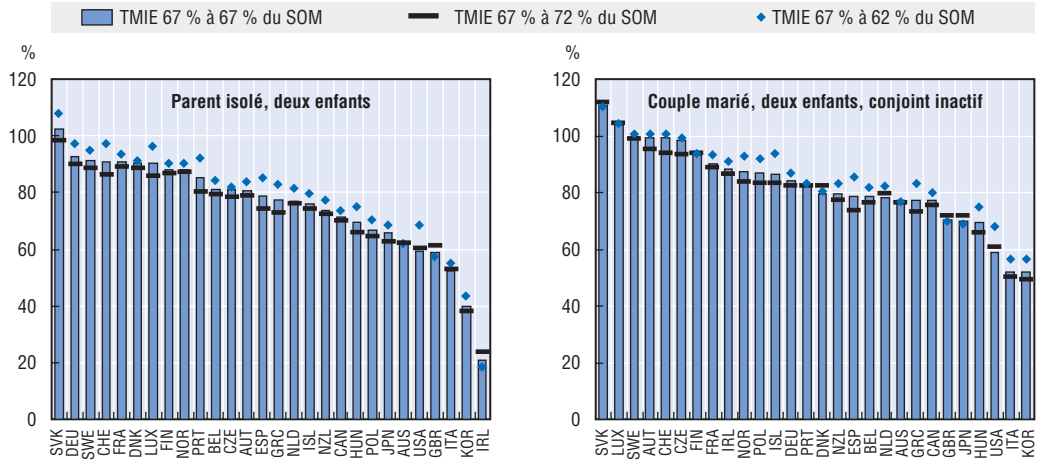
Note : Le graphique montre quelle portion du salaire gagné après le passage du chômage à l'emploi est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Par exemple, une valeur de 100 de l'indicateur indique que le retour à l'emploi ne rapporte aucune augmentation du revenu net. Une valeur supérieure à 100 indique que le salaire net au travail est inférieur au total des prestations.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/857677552175*

Graphique 3.3. **Des perspectives de salaire réduit après le chômage peuvent rendre l'emploi moins attractif**

TMIE pour des niveaux de salaire de 67 %, 72 % et 62 % du SOM, avec un salaire antérieur de 67 % du SOM, 2002



Note : Le graphique montre quelle portion du salaire gagné après le passage du chômage à l'emploi est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations, pour différentes valeurs du salaire de retour à l'emploi.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/565886074178*

déjà un travail, mais de l'autre elles rendent plus attractif le retour à l'emploi pour ceux qui sont chômeurs ou inactifs. Ceci est particulièrement vrai pour les familles avec enfants, sur lesquelles sont le plus souvent axées les politiques gouvernementales (graphique 3.2).

Passer du chômage au travail est encore moins intéressant financièrement lorsque le salaire du nouvel emploi est inférieur à celui que l'on percevait avant le chômage. En effet, dans de nombreux pays, les allocations de chômage sont déterminées par un pourcentage du dernier salaire. D'autre part, comme le montre le graphique 3.3, les TMIE diminuent lorsque le salaire après chômage augmente[6]. On peut en déduire que des politiques d'activation qui aident les individus à obtenir des emplois de meilleure qualité, notamment en leur offrant des formations qui relèvent leur niveau de compétence, contribueront à rendre le travail plus intéressant financièrement pour les chômeurs.

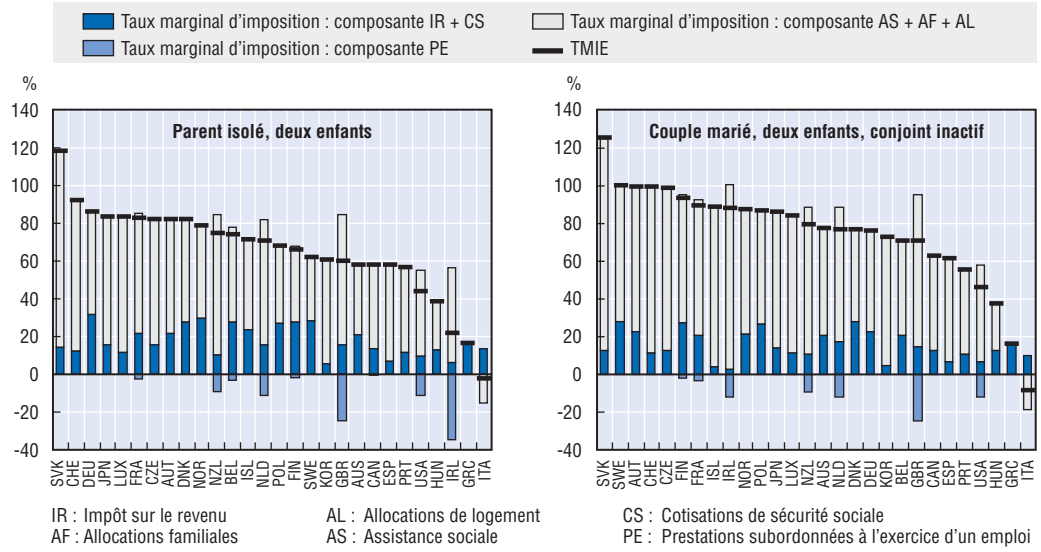
Les parents isolés et les ménages sans emploi peuvent être sujets à des trappes à inactivité

Le même schéma se dégage lorsqu'on calcule les TMIE pour le passage de l'inactivité au travail (graphique 3.4 et graphique 3.A1.4)[7].

Pour les parents isolés et les conjoints dans les couples avec enfants dont un membre travaille, la première prise d'activité peut être à temps partiel. Le graphique 3.5 montre l'effet des systèmes d'imposition et de prestations sur les incitations financières au retour à l'emploi sur la base d'un mi-temps. À l'exception du Danemark, on ne constate pas d'effet désincitatif particulier pour le conjoint dont le partenaire travaille déjà à prendre un emploi à temps partiel (voir aussi l'encadré 3.2). En revanche, pour les parents isolés et les membres de ménages sans emploi, le travail à temps partiel représente des TMIE très élevés. En fait, ce sont presque les mêmes que pour un inactif qui prend un emploi à temps complet.

Graphique 3.4. **L'emploi est-il financièrement intéressant pour les inactifs ?**

Indicateur de trappe à inactivité : décomposition du taux marginal d'imposition effectif en passant de l'inactivité à un emploi à temps complet avec un salaire de 67 % du SOM, 2002



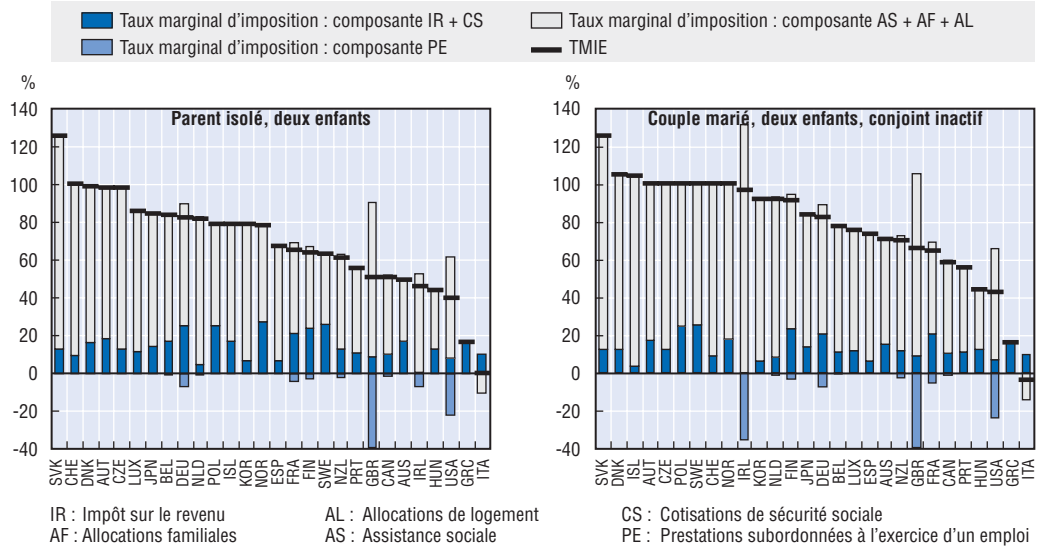
Note : Le graphique montre quelle portion du salaire suivant le passage de l'inactivité à l'emploi est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Par exemple, une valeur de 100 de l'indicateur indique que le passage à l'emploi ne rapporte aucune augmentation du revenu net. Une valeur supérieure à 100 indique que le salaire net au travail est inférieur au total des prestations.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/483810121604*

Graphique 3.5. **Les inactifs ont-ils des incitations à passer au travail à temps partiel ?**

Décomposition du taux marginal d'imposition effectif en passant de l'inactivité à l'emploi pour un niveau de salaire = 50 % du SOM, 2002



Note : Le graphique montre quelle portion du salaire suivant le passage de l'inactivité à l'emploi à temps partiel est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/417543224612*

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

Encadré 3.2. **Les systèmes de prélèvements/transferts peuvent contribuer à expliquer la polarisation du travail**

L'augmentation de la proportion de ménages sans travail préoccupe aussi bien les chercheurs que les gouvernements, en raison de son impact potentiel sur l'accroissement des inégalités de revenu et de la pauvreté enfantine. Gregg et Wadsworth (1996) montrent que, entre 1983 et 1994, le taux de ménages sans travail avait augmenté dans six des sept pays européens étudiés – Belgique, France, Italie, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni – et n'avait diminué qu'aux Pays-Bas. De plus, dans quatre des pays où ce taux avait augmenté, c'était dans un contexte de hausse de l'emploi. Callister (2001) montre une tendance analogue à la polarisation en Nouvelle-Zélande.

Les systèmes de prélèvements/transferts peuvent avoir pour les ménages sans travail des effets désincitatifs à la recherche d'emploi, alors qu'ils encouragent au contraire l'activité d'un deuxième membre des ménages monoactifs. Comme le montre le tableau, dans une famille où personne ne travaille, les incitations financières à l'emploi sont très faibles pour le premier membre du ménage (colonne 1). En revanche, lorsque l'un des deux travaille, le conjoint n'est que marginalement pénalisé lorsqu'il sort de l'inactivité pour prendre un emploi (colonne 2). La différence entre les colonnes 1 et 2 du tableau est presque toujours positive. Les seules exceptions sont le Danemark – à cause de la perte de l'aide sociale lorsque le conjoint prend un emploi – et l'Italie où, en raison de la faiblesse du système de protection sociale, les TMIE sont très faibles lorsque le conjoint passe de l'inactivité au travail.

Cette observation est corroborée par quelques études récentes. Ainsi, Gregg et Wadsworth (2004) constatent que le recul des ménages monoactifs et l'augmentation du nombre à la fois de ménages « riches en emploi et pauvres en emploi » ne s'expliquent pas entièrement par les changements de structure des ménages ou par les caractéristiques du non-emploi individuel, et concluent que ces tendances peuvent être fonction des interactions entre les systèmes d'imposition/prestations et les incitations au travail.

En outre, dans les ménages où une personne a déjà un emploi, il est financièrement plus intéressant pour le conjoint qui ne travaille pas de prendre un emploi que pour le partenaire qui travaille déjà de travailler plus. Une comparaison entre la colonne 2 et la colonne 3 du tableau donne une idée de la mesure dans laquelle un couple sera incité par le système d'imposition/prestations à devenir bi-actif ou à rester monoactif. Si l'on considère une famille avec deux enfants où le seul actif gagne 67 % du salaire de l'ouvrier moyen (SOM), la colonne 2 montre le TMIE auquel est confronté le ménage lorsque le deuxième adulte décide de prendre un emploi à 33 % du SOM. La colonne 3 montre le TMIE atteint lorsque le même revenu total – 100 % du SOM – est obtenu par une augmentation de l'effort de travail de l'adulte qui avait déjà un emploi. À l'exception du Danemark, la différence est généralement positive, même si dans certains cas elle est faible, ce qui montre que l'intérêt financier de la prise d'un emploi par le deuxième membre du couple est plus grand que celui d'une augmentation des heures de travail du premier.

L'effet d'un régime d'imposition *commune* par rapport à un régime d'imposition *séparée* semble aller dans le sens escompté. À l'exception du Luxembourg et du Portugal, dans les pays où l'imposition du revenu est commune – c'est-à-dire que les revenus des deux conjoints se cumulent pour déterminer le revenu total imposable du ménage – la différence entre l'imposition du premier et du deuxième actif est assez faible. En revanche, dans les pays où l'imposition des revenus est séparée, le TMIE pour le deuxième actif est généralement plus faible que pour le premier, avec des exceptions notables qui sont l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, le Japon, la Corée et les Pays-Bas.

Encadré 3.2. **Les systèmes de prélèvements/transferts peuvent contribuer à expliquer la polarisation du travail** *(suite)*

Comparaisons des taux marginaux d'imposition effectifs des premier et second apporteurs de revenu, 2002[a]

	Type de système d'imposition, 2002	Une personne passant de l'inactivité à 67 % du SOM[a]	Première personne gagnant 67 % du SOM, deuxième personne passant de l'inactvité à 33 % du SOM[a]	Une personne passant de 67 % à 100 % du SOM[a]	Ménage sans travail par rapport à ménage bi-actif	Ménage mono-actif par rapport à ménage bi-actif
		(1)	(2)	(3)	(4) [(1) – (2)]	(5) [(3) – (2)]
Australie	Séparée	0.69	0.63	0.66	0.06	0.03
Autriche	Séparée	0.99	0.21	0.41	0.78	0.20
Belgique	Séparée	0.71	0.44	0.51	0.27	0.07
Canada	Séparée	0.54	0.53	0.65	0.01	0.12
République tchèque	Séparée	0.99	0.31	0.37	0.68	0.07
Danemark	Séparée	0.94	0.89	0.61	0.05	–0.28
Finlande	Séparée	0.94	0.50	0.77	0.43	0.27
France	Commune	0.89	0.36	0.43	0.53	0.07
Allemagne	Commune	0.76	0.54	0.54	0.22	0.00
Grèce	Séparée	0.16	0.16	0.17	0.00	0.01
Hongrie	Séparée	0.38	0.18	0.37	0.20	0.19
Islande	Séparée	0.89	0.45	0.45	0.43	–0.01
Irlande	Optionnelle/commune	0.88	0.34	0.42	0.54	0.09
Italie	Séparée	–0.08	0.38	0.52	–0.46	0.15
Japon	Séparée	0.86	0.53	0.52	0.33	–0.01
Corée	Séparée	0.75	0.07	0.11	0.68	0.05
Luxembourg	Commune	0.84	0.62	0.62	0.22	0.00
Pays-Bas	Séparée	0.88	0.42	0.41	0.46	–0.01
Nouvelle-Zélande	Séparée	0.77	0.56	0.62	0.21	0.06
Norvège	Optionnelle	0.87	0.27	0.36	0.61	0.09
Pologne	Optionnelle	0.87	0.65	0.68	0.22	0.03
Portugal	Commune	0.55	0.51	0.52	0.05	0.01
République slovaque	Séparée	1.25	0.83	0.89	0.43	0.06
Espagne	Séparée/commune	0.62	0.16	0.19	0.45	0.03
Suède	Séparée	1.00	0.34	0.47	0.66	0.13
Suisse	Commune	0.99	0.14	0.22	0.86	0.08
Royaume-Uni	Séparée	0.72	0.67	0.77	0.05	0.10
États-Unis	Optionnelle/commune	0.46	0.52	0.52	–0.06	0.00

a) La valeur indiquée montre le supplément de revenu qui est annulé par l'effet cumulé des impôts, des cotisations sociales et de la perte des prestations.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Globalement, l'analyse qui précède indique quelques axes prioritaires pour des politiques d'incitation financière au travail. D'abord, il faut cibler les mesures sur les parents isolés avec enfants et les couples monoactifs (avec ou sans enfants) qui n'ont que des perspectives de bas salaire. Ces catégories ont souvent peu d'incitations financières à retourner à l'emploi après une période d'inactivité ou de chômage. Elles tendent aussi à

être exposées à un risque relativement élevé de pauvreté au travail. Ensuite, des mesures qui aident les chômeurs à trouver un emploi dont le salaire est au moins aussi élevé que celui d'avant la période de chômage, telles qu'une aide efficace à la recherche d'emploi ou une formation, contribueraient aussi à accroître les incitations financières au travail pour cette catégorie[8]. Plus généralement, il faut que les réformes des systèmes de prélèvements/transferts et les politiques actives du marché du marché du travail soient axées sur les catégories potentiellement à bas revenu, notamment les travailleurs âgés et les peu qualifiés.

B. Incitations financières au travail et changements de situation à l'égard du marché du travail

La mesure dans laquelle les systèmes d'imposition et de prestations influent sur les comportements à l'égard du marché du travail est difficile à prédire. On peut quantifier l'impact de ces systèmes sur les incitations financières au travail (représenté par les TMIE). Mais la façon dont les individus répondent aux TMIE dépend en partie de leurs préférences et d'autres facteurs dynamiques. Ce sont des aspects essentiels pour déterminer l'effet des TMIE sur les changements de situation à l'égard du marché du travail (pour plus de détails, voir l'encadré 3.3).

En outre, il faut prendre en compte les possibilités d'évolution dans l'emploi prévu – ce qui nécessite, au-delà des comparaisons statiques des TMIE, une analyse plus dynamique. Ainsi, lorsqu'on se rapproche de la fin des droits à prestations, le même emploi qui était financièrement sans intérêt va à très court terme présenter beaucoup plus d'attrait. Il se peut aussi que les règles d'indemnisation du chômage prévoient une réduction ou une suppression des prestations en cas de refus de l'offre d'emploi – facteur très important qui n'est pas non plus pris en compte dans les mesures des TMIE. D'autre part, un emploi de départ à bas salaire peut être un tremplin qui permet d'espérer un emploi meilleur par la suite. Enfin, les cotisations de sécurité sociale (composant clé des TMIE) peuvent être considérées par les salariés comme un revenu différé au titre des services qui leur seront fournis ultérieurement par l'État. Ces différents facteurs peuvent limiter de façon non négligeable l'effet sur les transitions vers l'emploi des TMIE élevés, mesurés.

L'étude de l'impact des TMIE sur les performances du marché du travail soulève plusieurs difficultés. La principale découle du fait que la plus grande part de la valeur ajoutée de cette mesure exhaustive de la taxation implicite disparaît lorsqu'on considère la moyenne sur l'ensemble des groupes sociodémographiques. Par exemple, le calcul d'un TMIE pour l'ensemble d'un pays donnerait une mesure qui ne serait pas différente du coin fiscal standard. En effet, au niveau du salaire moyen, les impôts et cotisations sociales constitueraient l'essentiel du taux marginal d'imposition. C'est pourquoi le graphique 3.6 ne considère que les taux de chômage et d'inactivité des personnes peu qualifiées, l'une des catégories pour lesquelles les incitations au travail risquent le plus d'être faibles. La corrélation transnationale entre d'une part les taux de chômage et d'inactivité des travailleurs peu qualifiés et d'autre part le TMIE correspondant à 67 % du SOM se révèle en général positive mais assez faible. La relation est également faible lorsqu'on considère certains groupes démographiques séparément (non indiqué sur le graphique).

Globalement, ces faibles corrélations montrent qu'il faut étudier plus en détail les liens possibles entre les incitations financières et les résultats au niveau de l'emploi. Cela

Encadré 3.3. **L'impact des incitations financières sur les décisions d'offre de travail : effets de revenu et de substitution**

Dans la définition d'une politique, il est indispensable de prendre en compte l'impact des incitations financières sur les décisions d'offre de travail. En d'autres termes, la façon dont les TMIE influent sur les résultats au niveau de l'emploi dépend beaucoup des priorités de chacun. Dans un contexte statique, un individu qui a des préférences *raisonnables* ne choisira pas des temps de travail pour lesquels le TMIE est égal ou supérieur à 100 %. D'un autre côté, la proportion du supplément de gain qu'il acceptera de voir prélever par l'État dépend de l'équilibre entre les effets de revenu et de substitution.

En réalité, ces deux effets tendent à agir en sens contraire. Ainsi, lorsqu'on réduit les prélèvements (ou que l'on accroît les transferts), le revenu disponible augmente et les gens ont plus de chances de se contenter de leur situation et d'être moins tentés par exemple de chercher à augmenter leurs gains. C'est l'effet revenu. En revanche, la réduction des prélèvements augmenterait le prix des loisirs, du fait que les gens gagneraient plus qu'auparavant par heure travaillée. C'est l'effet de substitution, qui fait que les individus souhaitent travailler davantage. Ce n'est que lorsque l'effet de substitution prévaut sur l'effet revenu qu'une réduction des prélèvements peut induire une augmentation de l'effort de travail.

On peut estimer de façon empirique l'importance des effets de revenu et de substitution à partir des réactions individuelles aux variations antérieures des impôts et des prestations. Brewer *et al.* (2003) montrent qu'au Royaume-Uni plus on a d'enfants, plus on privilégie le revenu par rapport au temps de travail. Par ailleurs, on constate qu'à des niveaux élevés d'instruction correspond une moindre valorisation du revenu par rapport au temps de travail (une heure de travail entraîne moins de désutilité pour les parents dont le niveau d'instruction est élevé que pour ceux dont le niveau est faible). Sur le plan de l'âge, les résultats diffèrent selon qu'on considère les couples ou les parents isolés. Dans les couples, la préférence pour le revenu, au prix d'horaires de travail plus lourds, diminue avec l'âge aussi bien de la mère que du père. Pour les mères isolées, l'effet de l'âge sur la priorité accordée au revenu n'est pas bien déterminé, mais les études montrent que la préférence des individus dont l'âge est supérieur à la moyenne va davantage au temps de travail (voir aussi MaCurdy, 1992).

D'autres chercheurs ont adopté une autre approche pour examiner les différences de priorité accordée au travail sur les loisirs. Laroque et Salanié (2000) estiment le salaire pour lequel les femmes mariées au foyer en France seraient disposées à accepter un emploi (salaire de réservation). Ils constatent que le gain financier requis pour travailler tend à s'accroître avec le nombre d'enfants et que le salaire de réservation augmente aussi avec l'âge, mais ne semble pas être fonction de l'éducation.

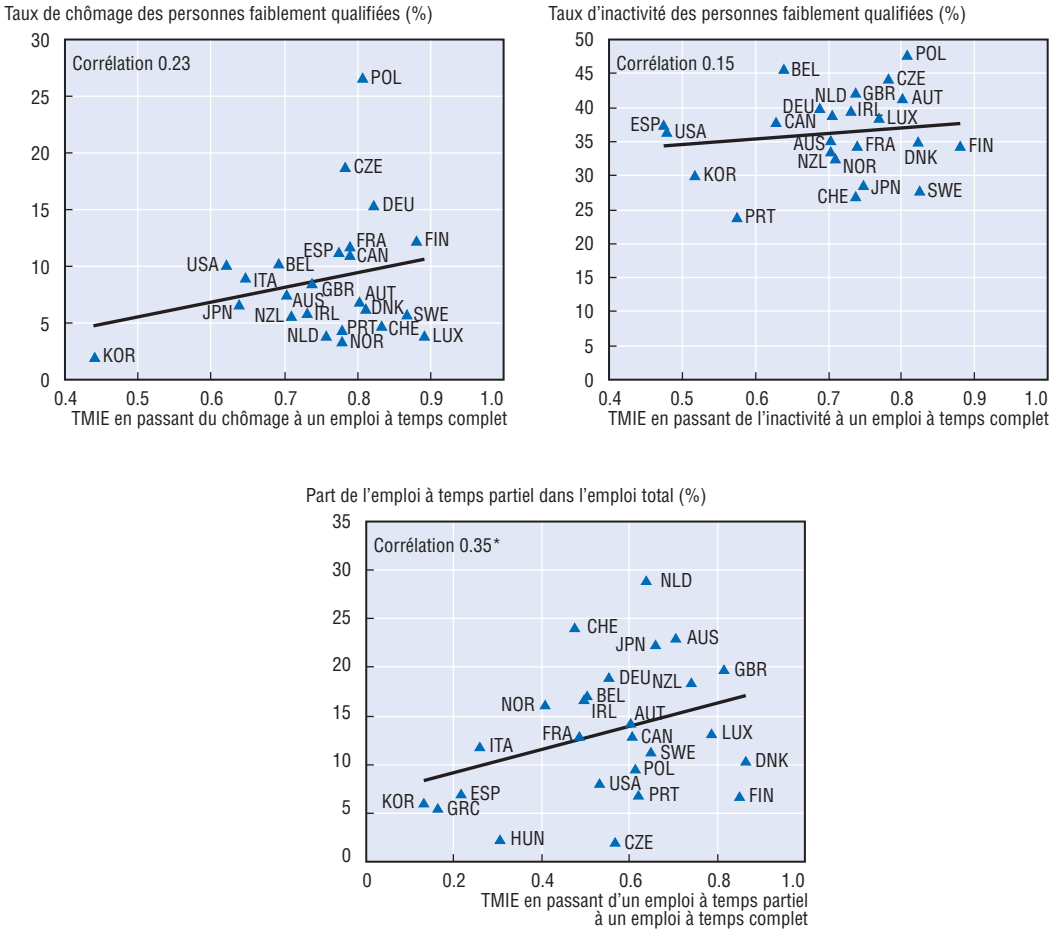
Globalement, ces concepts donnent des repères utiles quant à ce à quoi on peut s'attendre lorsqu'on essaye d'estimer l'impact des taux marginaux d'imposition sur le comportement vis-à-vis du marché du travail de différents groupes sociodémographiques et types de familles.

peut se faire à l'aide de microdonnées, qui permettent d'établir le lien entre le TMIE auquel est confronté chaque individu et son comportement vis-à-vis du marché du travail.

La partie A du tableau 3.1 présente des estimations économétriques du degré d'influence des TMIE sur la probabilité de passage du chômage à l'emploi pour plusieurs pays de l'OCDE[9]. La variable dépendante représente toutes les transitions du chômage à

Graphique 3.6. **TMIE et situation des personnes faiblement qualifiées au regard du marché du travail, 2002**[a]

Personnes âgées de 25 à 64 ans



* statistiquement significatif au seuil de 10 %.

a) TMIE pour un couple marié avec deux enfants, un conjoint inactif et l'autre conjoint passant du chômage à l'emploi à temps plein avec un niveau de salaire = 100 % du SOM (salaire avant le chômage = 100 % du SOM).

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/283704754338*

l'emploi au cours de l'année de l'enquête (2001). Pour attribuer un TMIE à chaque chômeur, on établit une prédiction des gains horaires potentiels en fonction de variables représentatives de la région de résidence, de l'âge, du niveau d'instruction, de la situation matrimoniale et de la situation du conjoint au regard de l'emploi. On s'efforce de corriger le biais de sélection résultant du fait que le salaire n'est observé que pour les personnes qui travaillent : une variable représentative des épisodes antérieurs de chômage est également prise en compte. Cela permet d'établir une prédiction des gains potentiels des individus actuellement en chômage en tenant compte des antécédents de chômage des personnes actuellement pourvues d'un emploi[10]. On procède à des régressions séparées des gains pour les hommes et les femmes et pour les différents pays de résidence. À partir de la valeur des gains potentiels attribués à chaque chômeur et des caractéristiques du ménage, on peut calculer pour chaque individu une valeur du TMIE[11].

Tableau 3.1. **Quel est l'impact des TMIE sur la situation au regard de l'emploi ?**

	Ensemble	Femmes	Célibataire	Parent isolé avec enfant	Couple marié, sans enfant, conjoint inactif	Couple marié, avec enfant, conjoint inactif	Couple marié, sans enfant, conjoint actif	Couple marié, avec enfant, conjoint actif
	Panel A. TMIE et transition du chômage à l'emploi, 2001							
	Ensemble, 25 à 64 ans, pays européens[a] et États-Unis[b]							
TMIE	–0.48 ***	–0.45 ***	–0.36 **	–0.23	–0.35 **	–0.27	–0.67 ***	–0.58 ***
Âge 25 à 34	0.01	0.00	–0.01	0.00	0.26 **	–0.05	0.06	–0.02
Âge 45 à 54	–0.11 ***	–0.13 ***	–0.20 ***	–0.19 **	0.08	0.02	–0.13 **	–0.05
Âge 55 à 64	–0.33 ***	–0.28 ***	–0.32 ***	–0.34 *	–0.14 *	–0.36 ***	–0.33 ***	–0.20
Niveau d'instruction moyen	–0.12 ***	–0.11 ***	–0.13 **	–0.17 *	–0.06	–0.22 **	–0.11 *	–0.05
Niveau d'instruction faible	–0.11 ***	–0.13 ***	–0.13 **	–0.23 **	–0.04	–0.19 *	–0.13 **	–0.03
Femme	–0.11 ***		–0.01	0.05	–0.08 **	–0.29 ***	–0.09 **	–0.11 **
Marié	–0.04	–0.14 ***						
Conjoint travaille	0.11 ***	0.18						
Avec enfant	0.02	–0.03						
Probabilité observée	0.45	0.43	0.44	0.44	0.23	0.52	0.51	0.54
Probabilité prédictive	0.45	0.42	0.44	0.44	0.20	0.52	0.51	0.54
	Panel B. TMIE et transition de l'inactivité à l'emploi, 2001							
	Femmes au foyer, 25 à 54 ans, pays européens[a] et États-Unis[c, d]							
TMIE	0.09 *		–0.63 *	–0.05	0.04	0.08	0.41 **	0.16 **
Âge 25 à 34	0.08 ***		0.51 **	0.14 *		0.14 *	0.10	0.07 ***
Âge 45 à 54	–0.09 ***		–0.23 *	–0.08	–0.02	0.00	–0.05	–0.09 ***
Niveau d'instruction moyen	–0.12 ***		–0.18	–0.03	–0.03	–0.01	–0.09 *	–0.14 ***
Niveau d'instruction faible	–0.22 ***		–0.13	–0.22 **	–0.06	–0.15 *	–0.20 ***	–0.23 ***
Marié	–0.20 ***							
Conjoint travaille	0.06 **							
Avec enfant	–0.01							
Probabilité observée	0.22		0.27	0.34	0.04	0.19	0.16	0.23
Probabilité prédictive	0.20		0.21	0.33	0.04	0.17	0.14	0.22
	Panel C. TMIE et transitions de l'emploi à temps partiel à l'emploi à temps complet, 2001							
	Ensemble, 25 à 64 ans, pays européens[a, e]							
TMIE	–0.12 **	–0.17 ***	0.09	–0.21	0.07	0.06	–0.38 ***	–0.13
Âge 25 à 34	0.05 **	0.02	0.13	–0.12	–0.06	0.15	0.11 **	0.03
Âge 45 à 54	–0.03	–0.02	0.08	–0.16 **	–0.17 *	0.00	–0.04	0.00
Âge 55 à 64	–0.10 ***	–0.10 ***	–0.05		–0.36 ***	–0.14	–0.09 **	0.04
Niveau d'instruction moyen	–0.01	–0.03 *	0.17 ***	0.01	–0.08	0.13	–0.05 *	0.00
Niveau d'instruction faible	0.02	–0.01	0.13 *	0.03	–0.02	0.31 ***	–0.04	0.01
Femme	–0.13 ***		–0.02		–0.13 **	–0.20 ***	–0.14 ***	–0.12 ***
Marié	0.02	–0.01						
Conjoint travaille	–0.06 ***	–0.06 **						
Avec enfant	–0.04 **	–0.04 ***						
Probabilité observée	0.16	0.14	0.20	0.19	0.20	0.27	0.16	0.14
Probabilité prédictive	0.16	0.14	0.19	0.17	0.17	0.24	0.14	0.14

Notes à la page suivante.

Tableau 3.1. **Quel est l'impact des TMIE sur la situation au regard de l'emploi ?** *(suite)*

*, **, *** statistiquement significatifs aux seuils de 10 %, 5 % et 1 %, respectivement.

a) Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Portugal, Royaume-Uni.

b) Les estimations sont obtenues en maximisant la vraisemblance d'un modèle probit de passer du chômage à l'emploi entre 2000 et 2001. Toutes les transitions qui ont eu lieu pendant l'année précédant l'enquête sont prises en considération. La procédure d'estimation comprend deux étapes : en premier, on établit une prédiction des gains horaires potentiels en fonction de variables représentatives de la région de résidence, de l'âge, du niveau d'instruction, de la situation matrimoniale et de la situation du conjoint au regard de l'emploi. Une variable indicatrice représentative des épisodes antérieurs de chômage est également prise en compte pour essayer de corriger le biais de sélection résultant du fait que le salaire n'est observé que pour les personnes qui travaillent. On procède à des régressions séparées des gains pour les hommes et les femmes et pour les différents pays de résidence. Pour la prédiction des gains pour les chômeurs, une valeur de 1 est attribuée à la variable indicatrice capturant l'expérience passée de chômage. Dans la deuxième étape, des TMIE sont calculés pour chaque chômeur en assumant un même salaire avant et après le chômage.

c) Voir note b pour la méthodologie d'estimation, la seule différence étant que pour essayer de corriger le biais de sélection, on introduit une variable indicatrice représentative des épisodes antérieurs d'inactivité.

d) Pour les États-Unis, toutes les femmes inactives âgées entre 25 et 54 ans sont incluses.

e) Les estimations sont obtenues en maximisant la vraisemblance d'un modèle probit de passer du temps partiel au temps plein entre 2000 et 2001. Les TMIE sont attribués à chaque employé(e) à temps partiel assumant qu'il (elle) passe à un emploi à temps plein payé au même salaire horaire. Les coefficients peuvent être interprétés comme le changement de probabilité de transition étant donné un changement infinitésimal pour chaque variable explicative continue et un changement discret des variables indicatrices (de 0 à 1).

Source: Panel communautaire des ménages, Eurostat ; Panel Study of Income Dynamics.

Afin de vérifier si l'effet des TMIE est différent selon les groupes sociodémographiques, l'analyse prend en compte le sexe et la structure de la famille. Les parties B et C du tableau 3.1 présentent des analyses semblables pour les transitions de l'inactivité à l'emploi et du travail à temps partiel au travail à plein-temps, en portant une attention particulière aux femmes qui, dans la société actuelle, ont plus de probabilités soit de s'occuper de leurs enfants, mais en souhaitant retravailler à un moment donné, soit de travailler à temps partiel pour pouvoir concilier vie professionnelle et vie familiale. Les prédictions des gains potentiels des femmes inactives sont établies de la même façon que pour les chômeurs, tandis que pour les transitions du temps partiel au temps complet, les gains horaires sont supposés rester inchangés[12].

Pour un chômeur, une hausse de 1 % du TMIE accroît la probabilité de sortie du chômage de 0.5 %. Cela peut paraître faible mais, comme on l'a vu précédemment, les réformes ont souvent réduit les TMIE de 10 à 30 points pour les parents isolés et de 10 à 20 points pour les couples monoactifs. En fait, si l'on prend l'ensemble de la population, une réduction de 20 % des TMIE porterait la probabilité de transition du chômage à l'emploi de 45 à 49 %, soit une augmentation d'environ 10 %[13]. Si l'on regarde les différences entre groupes démographiques, les considérations financières apparaissent peser plus dans la décision de passer du chômage à l'emploi chez les personnes dont le conjoint travaille.

S'agissant des transitions de l'inactivité à l'emploi (tableau 3.1, panel B), les TMIE ne semblent jouer un rôle que pour les femmes seules, pour lesquelles l'élasticité estimée est assez élevée, environ 0.6 %. Ces résultats sont à considérer avec prudence, car la décision de retravailler après une période d'inactivité a des chances d'obéir à une série de considérations dont les variables incluses dans la régression ne rendent pas bien compte. Quant aux transitions du travail à temps partiel au travail à temps plein (tableau 3.1, panel C), elles sont influencées par les incitations financières surtout pour le second apporteur de revenu dans un couple sans enfant.

Comme on l'a vu plus haut, cette analyse présente une limitation : elle ne rend pas compte de la qualité de l'emploi prospectif en termes de stabilité, de durée et de perspectives d'évolution de carrière. En fait, les TMIE ne tiennent pas compte de l'impact éventuel du revenu futur sur le choix d'aujourd'hui de prendre un emploi ou de continuer à dépendre des transferts sociaux. En effet, comme on l'a déjà dit, ils ne tiennent pas compte du fait qu'un emploi peut être considéré comme un accès au monde du travail susceptible d'ouvrir des perspectives futures de carrière et de meilleur salaire, même si dans l'immédiat il est peu intéressant financièrement[14]. En outre, il faut considérer que les diverses composantes des TMIE peuvent avoir des effets distincts sur la probabilité de passage du non-emploi au travail ou du travail à temps partiel au travail à temps complet.

Enfin, les régressions ne rendent pas compte du contexte institutionnel global des pays en question. Il y a probablement par exemple des interactions entre les TMIE d'une part et, d'autre part les politiques actives du marché du travail (PAMT) et la fourniture par les pouvoirs publics de moyens de garde des enfants. En effet, les PAMT sont conçues pour aider au passage du chômage au travail et comprennent souvent une formation et des cours de recherche d'emploi. En aidant à améliorer les compétences et l'adaptation aux emplois, les PAMT peuvent contribuer à accroître le salaire de retour au travail et par conséquent à réduire le TMIE. Cela en fait un complément idéal pour aider les individus à redevenir autonomes. Les dépenses publiques consacrées à la garde des enfants ont aussi des chances de jouer un rôle très important, du fait que les coûts de cette garde influent sur les décisions de travail des parents[15]. Néanmoins, les résultats des estimations sont parlants, et ils corroborent ceux d'autres études.

Globalement, une bonne stratégie de mise en place de prestations d'activité doit être bien ciblée sur les groupes les plus susceptibles d'être sensibles au changement d'incitations financières. En outre, son efficacité peut être encore accrue si elle s'accompagne de mesures efficaces d'activation et d'aide au réemploi, ainsi que de dispositifs de qualité pour l'accueil des enfants.

2. Renforcement des incitations financières au travail par des prestations d'activité

On peut améliorer les incitations financières au travail soit en réduisant le niveau des transferts sociaux, soit en introduisant des prestations d'activité sans toucher au niveau des transferts sociaux. Le souci d'équité a fait hésiter beaucoup de gouvernements à prendre la première option. Un grand nombre de pays de l'OCDE ont préféré recourir aux prestations d'activité comme moyen principal de réduire les TMIE. Le tableau 3.2 résume les caractéristiques des régimes en vigueur en 2002 dans les différents pays de l'OCDE, en mettant en évidence les différences de ciblage, de règles de conditionnalité, de niveau des prestations et de dégressivité en fonction de la hausse du revenu. Toutes les valeurs sont exprimées en pourcentage du SOM, de façon à rendre plus significatives les comparaisons entre pays et entre régimes.

Parmi les 12 pays qui ont mis en place des prestations d'activité, huit ont adopté des mesures spécifiques pour les personnes qui commencent à travailler après une période de chômage ou d'inactivité. Dans tous les cas, il s'agit d'un paiement forfaitaire, mais les critères d'éligibilité varient selon les pays. En Australie, en Belgique et en Irlande[16], ce type de prestation est réservé aux chômeurs de longue durée. Au Canada, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, tous les bénéficiaires de transferts sociaux qui trouvent un emploi ont droit à une prestation d'activité. Si l'on excepte le Canada, le paiement de ce supplément

Tableau 3.2. **Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi[a], 2002**

	Intitulé du programme	Type de prestation	Bénéficiaires	Montant maximum		Nombre minimum d'heures travaillées	Type de transition	Taux de progressivité	Taux de dégressivité	Niveau des gains déclenchant la dégressivité (% du SOM)	Niveau maximum de gains pour lequel la prestation s'annule (% du SOM)
				En monnaie nationale	En % du SOM						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Allemagne[b]	*Mainzer Modell*	Réduction des cotisations de sécurité sociale et complément des allocations familiales	Individus/couples actifs à faible revenu ; montants supplémentaires pour enfants à charge	Remboursement de l'intégralité des cotisations de sécurité sociale, plus allocation supplémentaire de 924 EUR par enfant	Sans enfant : 2.42 % Avec deux enfants : 7.57 %	15 heures par semaine	Néant	Néant	Sans enfant : 14.7 %	Sans enfant : 16 % Avec enfants : 27 %	Sans enfant : 33 % Avec deux enfants : 62 %
Australie	Allocation de retour à l'emploi *Employment entry payment*	Allocation	Parents isolés sans emploi ou bénéficiaires de garantie de revenu depuis au moins 12 mois	104 AUD	0.21 %	Temps complet	Prise d'emploi	Néant	Néant	–	–
Belgique	Crédit d'impôt	Crédit d'impôt récupérable	Travailleurs à bas revenu	90 EUR	0.29 %	Néant	Néant	6 %	2 %	42 %	54 %
	Complément de garde d'enfant	Allocation	Parents isolés chômeurs de longue durée	744 EUR	2.43 %	Mi-temps	Prise d'emploi	Néant	Néant	–	–
Canada[c]	Ontario Prestation de démarrage	Allocation	Bénéficiaires de l'aide sociale depuis au moins 12 mois	253 CAD	0.65 %	Néant	Prise d'emploi	Néant	Néant	–	–
	Québec Prime au travail	Crédit d'impôt récupérable	Travailleurs à bas revenu	Individu : 511 CAD Parent isolé avec enfant : 2 190 CAD Couple avec enfants : 2 800 CAD	Individu : 1.34 % Parent isolé avec deux enfants : 5.63 % Couple avec deux enfants : 7.20 %	Néant	Néant	–	–	Individu : 38.10 % Parent isolé avec deux enfants : 81.30 % Couple avec deux enfants : 110.12 %	
Corée	Allocation de retour rapide à l'emploi	Allocation	Bénéficiaires d'allocations de chômage	Forfait de 50 % des allocations restantes	14.36 % (épisode de chômage de deux mois)	20 heures par semaine	Prise d'emploi pour autant qu'il reste plus de 50 % de la durée des droits à allocation	Néant	Néant	–	–

Tableau 3.2. **Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi[a], 2002** *(suite)*

	Intitulé du programme	Type de prestation	Bénéficiaires	Montant maximum		Nombre minimum d'heures travaillées	Type de transition	Taux de progressivité	Taux de dégressivité	Niveau des gains déclenchant la dégressivité (% du SOM)	Niveau maximum de gains pour lequel la prestation s'annule (% du SOM)
				En monnaie nationale	En % du SOM						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
États-Unis	Crédit d'impôt sur le revenu du travail *Earned income tax credit (EITC)*	Crédit d'impôt récupérable	Familles avec enfants et individus percevant un faible revenu d'activité	Sans enfant : 376 USD Avec un enfant : 2 506 USD Avec deux enfants : 5 140 USD	Sans enfant : 1.16 % Avec un enfant : 7.74 % Avec deux enfants : 12.79 %	Néant	Néant	Sans enfant : 7.65 % Avec un enfant : 34 % Avec deux enfants : 40 %	Sans enfant : 0.765 % Avec un enfant : 15.98 % Avec deux enfants : 21.06 %	Sans enfant : 19 % Avec un enfant : 41.78 % Avec deux enfants : 41.78 % Toutes les valeurs sont majorées de 3.09 points si le couple est marié	Sans enfant : 34.18 % Avec un enfant : 90.23 % Avec deux enfants : 102.53 % Toutes les valeurs sont majorées de 3.09 points si le couple est marié
Finlande	Abattement sur le revenu d'activité	Abattement d'impôt sur le revenu	Travailleurs à bas revenu	440 EUR d'économie d'impôt (2 140 EUR pour l'abattement effectif)	1.6 % d'économie d'impôt (7.7 % du SOM pour l'abattement effectif)	Néant	Néant	6 %	1 %	46 %	270 %
France	Prime pour l'emploi	Crédit d'impôt récupérable	Travailleurs à bas revenu	Individu : 475 EUR Parent isolé avec deux enfants : 570 EUR Couple avec enfants : 620 EUR	Individu : 2.16 % Parent isolé avec deux enfants : 2.59 % Couple avec deux enfants : 2.82 %	Néant	Néant	5.3 % 6.3 % 6.9 %	9 %	60 %	84 % 105 % 128 %
Irlande	Allocation de retour à l'emploi *Back-to-work allowance (BTWA)*	Allocation	Chômeurs de longue durée (plus de 15 mois) âgés de plus de 22 ans	1re année : 4 633 EUR 2e année : 3 089 EUR 3e année : 1 544 EUR	1re année : 18.19 % 2e année : 12.12 % 3e année : 6.06 %	Néant	Début d'emploi	Néant	Néant	–	–
	Supplément familial au revenu *Family Income Supplement*	Allocation	Familles avec enfants ayant un revenu du travail faible	60 % de la différence entre les gains familiaux nets et le seuil de revenu (20 176 EUR pour deux enfants)	32.47 % (19 heures au salaire minimum)	19 heures par semaine	Néant	Néant	60 %	–	79 %
	Maintien de l'allocation pour enfant à charge *Continued child dependent payment (CCDP)*	Allocation	Chômeurs de longue durée (plus de 12 mois) percevant l'assurance chômage ou l'assistance chômage	16.8 EUR par semaine pour 13 semaines seulement	0.86 %	Temps complet pendant au moins quatre semaines	Prise d'emploi	Néant	Néant	–	–
	Incitation à l'emploi à temps partiel *Part-time job incentive (PTJI)*	Allocation	Chômeurs de longue durée percevant l'assistance chômage	Personne seule : 3920 EUR Couple : 6 604 EUR	Personne seule : 15.35 % Couple : 25.92 %	Temps partiel	Prise d'emploi	Néant	Néant	–	–

Tableau 3.2. **Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi[a], 2002** *(suite)*

	Intitulé du programme	Type de prestation	Bénéficiaires	Montant maximum		Nombre minimum d'heures travaillées	Type de transition	Taux de progressivité	Taux de dégressivité	Niveau des gains déclenchant la dégressivité (% du SOM)	Niveau maximum de gains pour lequel la prestation s'annule (% du SOM)
				En monnaie nationale	En % du SOM						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Japon	Allocation de retour à l'emploi	Allocation	Bénéficiaires d'allocations de chômage	Montant forfaitaire = nombre de jours d'allocations restant x 1/3 x allocation de chômage journalière (allocation de base)	11.03 % (épisode de chômage de deux mois)	20 heures par semaine	Prise d'emploi s'il reste plus d'un tiers de durée des droits à allocation (45 jours minimum)	Néant	Néant	–	–
Nouvelle-Zélande	Crédit d'impôt à destination des familles *Family tax credit*	Crédit d'impôt récupérable	Familles avec enfants à bas revenu d'activité (salariés)	Assure un revenu net minimum de 15080 NZD avant autres crédits d'impôt	Personne seule : 16.78 % (au salaire minimum, 20 heures) Couple : 6.27 % (au salaire minimum, 30 heures)	Parent isolé : 20 heures Couple : 20 heures	Néant	Néant	100 %	–	40 %
Pays-Bas	Prime de retour à l'emploi	Crédit d'impôt	Bénéficiaires de prestations sociales	1e année : 1 361 EUR 2e année : 454 EUR 3e année : 454 EUR	1e année : 4.45 % 2e année : 1.48 % 3e année : 1.48 %	Temps complet	Démarrage de l'emploi	Néant	Néant	–	–
	Crédit d'impôt « de combinaison »	Crédit d'impôt	Familles au travail avec enfants de moins de 12 ans	190 EUR	0.62 %	Néant	Néant	Néant	Néant	–	–
	Abattement pour les faibles revenu d'activité *Low Income Earner Rebate (LIER)*	Crédit d'impôt récupérable	Familles percevant un faible revenu d'activité (salariés)	728 NZD	1.82 %	20 heures par semaine	Néant	Néant	20 %	NZD (0 % du SOM)	9880 NZD (25 % du SOM)
	Allocation de prise d'emploi *Work Start Grant (WSG)*	Allocation	Bénéficiaires de transferts sociaux	500 NZD	1.27 %	Minimum 15 heures par semaine	Prise d'emploi	Néant	Néant	–	–

Tableau 3.2. **Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi[a], 2002** *(suite)*

	Intitulé du programme	Type de prestation	Bénéficiaires	Montant maximum		Nombre minimum d'heures travaillées	Type de transition	Taux de progressivité	Taux de dégressivité	Niveau des gains déclenchant la dégressivité (% du SOM)	Niveau maximum de gains pour lequel la prestation s'annule (% du SOM)
				En monnaie nationale	En % du SOM						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Royaume-Uni	Crédit d'impôt à destination des familles en emploi *Working Families Tax Credit (WFTC)*	Crédit d'impôt remboursable	Familles avec enfants percevant de faibles revenus d'activité	Assure un revenu de 6 001 GBP (16 heures) ou 6 607 GBP (30 heures) réduit de 50 % de la différence entre le revenu et 94.5 GBP par semaine	16 heures : 35.09 % (au salaire minimum) 30 heures : 29.69 % (au salaire minimum)	16 heures par semaine ; supplément pour un travail 30 heures par semaine ou davantage	Néant	Néant	55 %	25 %	110 % (pour une famille avec deux enfants)

« – » indique qu'aucune information n'est disponible ou applicable. Les régimes non généraux, qui sont spécifiquement ciblés sur les tranches d'âge les plus jeunes ou les plus âgées ne sont pas repris.

a) Tous les montants sont annualisés.

b) Le Mainzer Modell a existé seulement entre mars 2002 et mars 2003.

c) La plupart des provinces canadiennes ont un régime analogue; il n'en existe pas au niveau fédéral. La Prime au travail au Québec prendra effet en 2005.

Source : OCDE (2004), *Prestations et salaires : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.

est subordonné à un critère de temps de travail : temps plein en Australie et en Irlande et temps partiel (en général plus de 15 heures) dans les autres pays. Le graphique 3.7 montre comment ces paiements modifient les gains nets d'un couple monoactif avec deux enfants où un membre du ménage passe du chômage au travail[17].

Au Japon et en Corée, les chômeurs qui reprennent rapidement un emploi sont récompensés par une prime qui représente un pourcentage du montant de leurs droits à allocation de chômage non utilisés. En Irlande et aux Pays-Bas, en plus d'un paiement au moment de la reprise d'emploi, deux autres paiements de montants dégressifs récompensent ceux qui sont toujours au travail chacune des deux années suivantes. En Nouvelle-Zélande, le paiement est soumis à critère de ressources, ce qui explique pourquoi il ne s'adresse pas aux personnes qui reprennent un emploi dont le salaire est supérieur à 110 % du salaire moyen. Ce qui se dégage du graphique, c'est que lorsque les prestations d'activité sont versées sous forme de somme forfaitaire, elles ne peuvent pas compenser les effets désincitatifs de la perte des transferts sociaux. Au Japon, par exemple, un chômeur a les mêmes perspectives de gains dans un emploi rémunéré à 60 % du salaire moyen que dans un emploi rémunéré à 85 % de ce niveau, ce qui réduit ses incitations à travailler un plus grand nombre d'heures ou à améliorer ses compétences pour pouvoir obtenir un emploi mieux rémunéré.

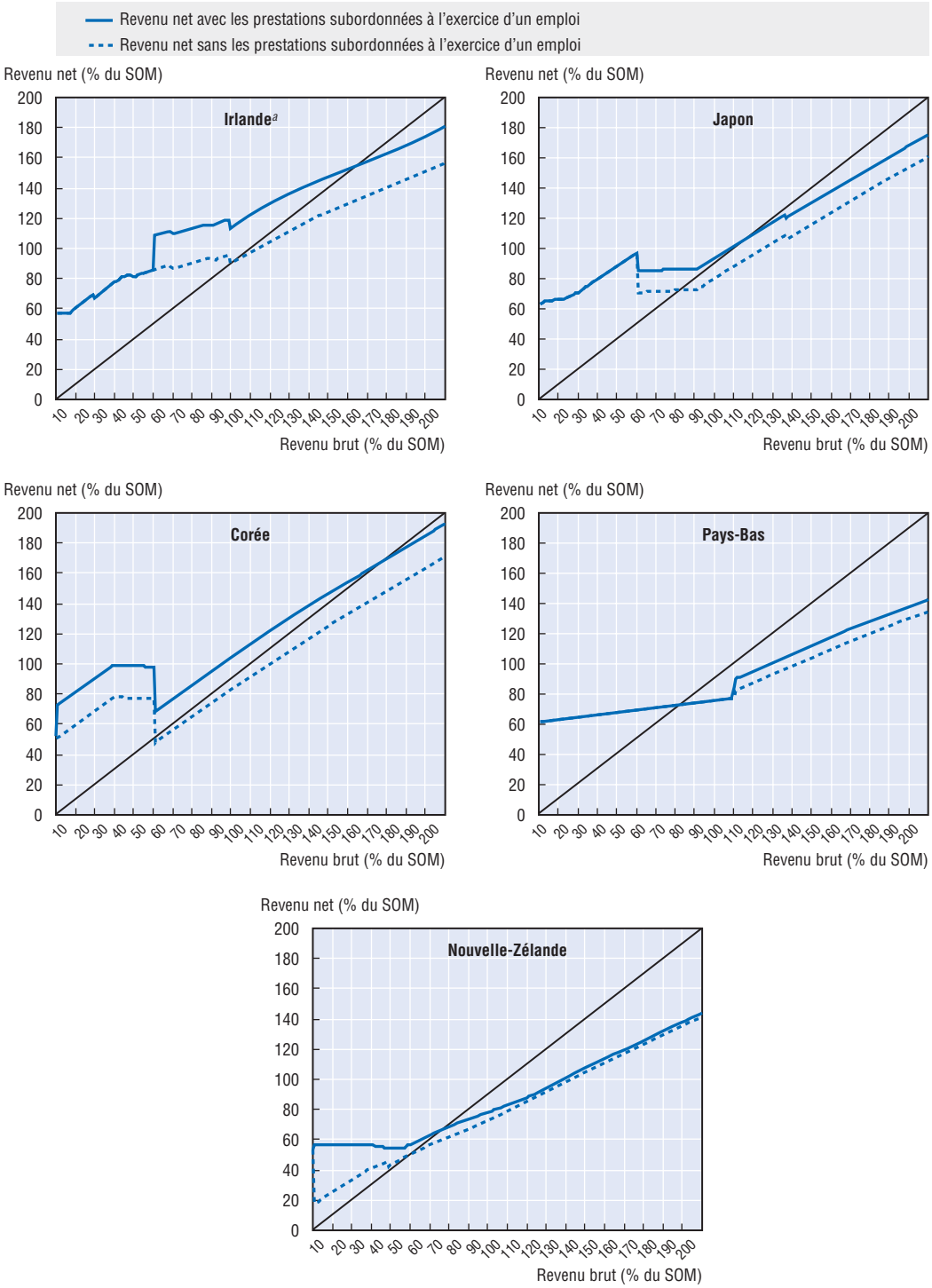
À côté des programmes visant à accroître les incitations financières au travail par rapport à la perception de prestations de chômage ou d'inactivité, la plupart des pays du tableau 3.2 ont mis en place des programmes destinés à aider les personnes qui travaillent mais dont le revenu est faible. En Belgique, au Canada, en Finlande, en France et aux États-Unis, les personnes Sans enfant peuvent aussi prétendre à un complément de revenu, même si ce complément est généralement plus généreux pour les familles avec enfants. En revanche, l'Irlande, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ciblent spécifiquement les familles avec enfants, dans le contexte de leurs politiques de réduction de la pauvreté enfantine.

Le niveau des prestations varie beaucoup suivant les programmes[18]. Le plus généreux est le crédit d'impôt britannique pour les familles qui travaillent (*Working Family Tax Credit* – WFTC), qui peut atteindre 30 à 35 % du salaire moyen pour les familles à bas revenu avec enfants. Le programme irlandais de complément de revenu familial est lui aussi assez généreux, et représente 32.5 % du SOM pour les familles actives avec enfants. En Nouvelle-Zélande, les parents isolés perçoivent un complément de revenu qui peut atteindre l'équivalent de 17 % du salaire moyen pour un travailleur au salaire minimum. En dehors de leur générosité, tous ces programmes ont en commun des critères de temps de travail similaires – 16 heures minimum au Royaume-Uni, 19 heures en Irlande et 20 heures en Nouvelle-Zélande. En contrepartie de leur générosité, ils imposent une forte dégressivité des prestations, qui s'échelonne de 55 % au Royaume-Uni à 100 % en Nouvelle-Zélande. Le système des États-Unis est moins généreux, avec des paiements maximum de 13 % du salaire moyen pour les familles avec deux enfants. Cependant, la dégressivité des prestations est plus lente : 20 %. Le graphique 3.8 montre le salaire net d'une famille monoactive avec deux enfants, avec et sans prestation d'activité, dans les pays en question.

En dehors des Pays-Bas et de la Nouvelle-Zélande, les pays n'ont pas mis en place de programmes spéciaux d'incitations financières au travail pour les inactifs. Les seules primes au réemploi ouvertes aux inactifs sont le « Work Credit Premium » aux Pays-Bas et

Graphique 3.7. **Effet des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sur les trappes à chômage, 2002**

Couple marié avec deux enfants et un conjoint inactif



a) Les données portent sur les familles monoparentales avec deux enfants.

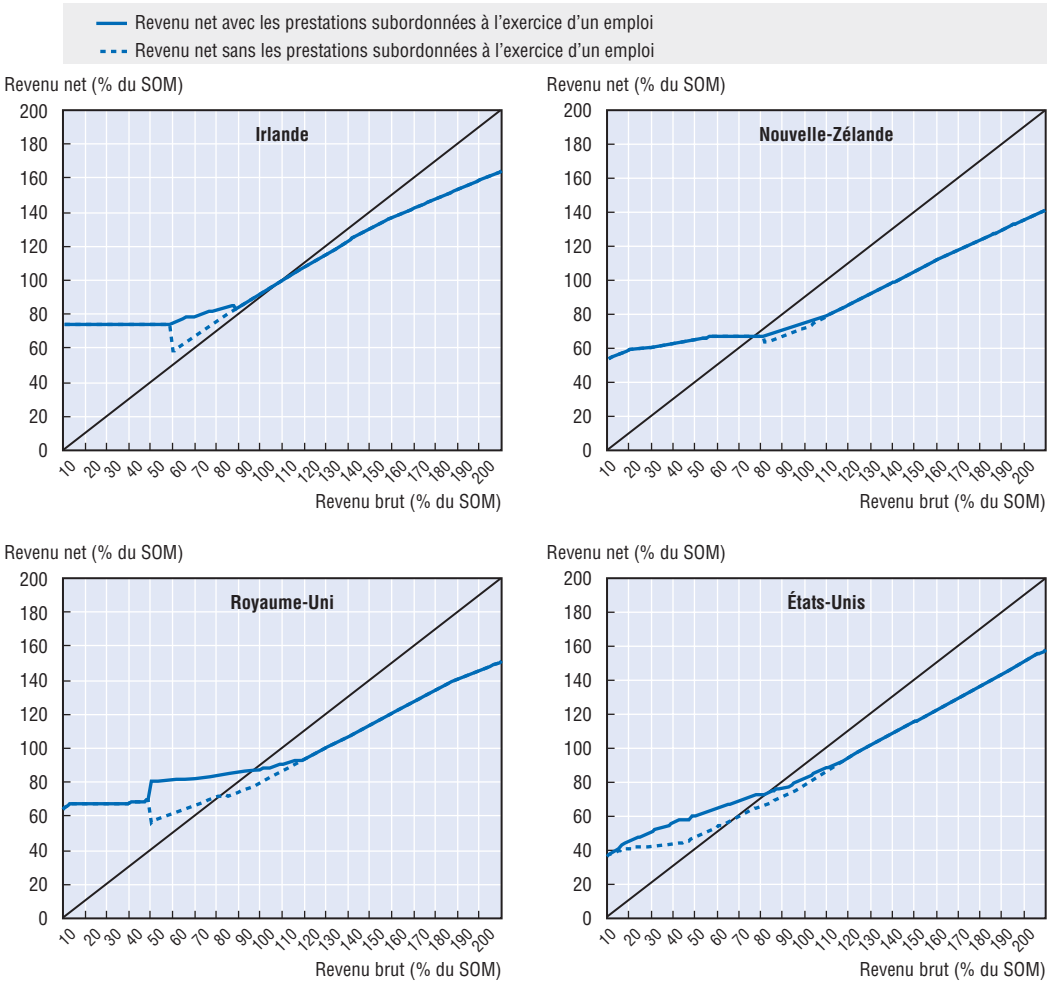
Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/084411702375*

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

Graphique 3.8. **Effet des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sur les trappes à bas salaire, 2002**

Couple marié avec deux enfants et un conjoint inactif



Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/175472763811*

le « Work Start Grant », plus modeste, en Nouvelle-Zélande. Dans les autres pays, ce sont les prestations d'activité destinées aux familles actives à bas revenu qui aident à réduire les trappes à inactivité. Ceci cadre avec les conclusions de la section précédente selon lesquelles il n'est peut-être pas très intéressant de cibler les inactifs. En effet, les femmes seules mises à part, les inactifs ne paraissent pas répondre de façon significative à des motivations financières.

D'une façon générale, dans les pays où les régimes sont ouverts à un large éventail de catégories, le niveau des prestations tend à être beaucoup plus faible que dans les pays où les régimes sont plus ciblés. Ainsi, la Belgique, la Finlande et la France offrent des crédits d'impôt remboursables à tous les travailleurs à bas revenu, mais le montant maximum de ces crédits est assez faible – moins de 2.6 % du salaire moyen. En général, une approche plus ciblée, bien qu'elle aide un plus petit nombre d'individus, tend à être plus efficace pour encourager le retour à l'autonomie. Cela pourrait s'expliquer par le fait que, compte

tenu des contraintes budgétaires, lorsqu'on cible plus étroitement les prestations, leur montant peut être plus élevé.

3. Principes clés des prestations d'activité

Plusieurs pays de l'OCDE ont entrepris de réformer leurs systèmes de prélèvements et de transferts afin d'améliorer les incitations financières au travail sans sacrifier l'objectif de réduction de la pauvreté que visent les programmes de transferts sociaux. De fait, les données empiriques présentées plus haut montrent que ce type de politique peut effectivement améliorer les perspectives d'emploi, au moins pour certains groupes. À cet égard, il s'avère que les prestations d'activité sont un instrument clé. Pour comprendre quelles sont les caractéristiques spécifiques de ce type de prestations qui contribuent à améliorer les incitations au travail tout en limitant les coûts budgétaires, études théoriques et évaluations empiriques sont essentielles. La présente section en résume les principales conclusions.

A. Comment faire en sorte que le régime de prestations d'activité soit efficace et efficient

Les prestations d'activité peuvent permettre de concilier transferts sociaux et incitations au travail

Quelle que soit la façon dont ils sont conçus, les systèmes de transferts sociaux tendront toujours à réduire les incitations au travail dans la mesure où ils dépendent d'une façon ou d'une autre des niveaux de revenu. Il est évident que les prestations d'activité peuvent accroître les incitations au travail *par rapport* aux transferts sociaux. Cependant, comme on l'a vu plus haut, si ces prestations d'activité réduisent les TMIE pour les personnes qui passent du régime des transferts sociaux au travail, leur dégressivité réduit les incitations à rechercher un salaire plus élevé ou à travailler un plus grand nombre d'heures : les désincitations sont simplement déplacées vers des niveaux plus élevés de revenu mais ne disparaissent pas. En fait, la seule façon de les éliminer serait d'éliminer totalement les transferts sociaux. Cela réduirait les TMIE pour les individus qui prennent un emploi et rendrait inutile la mise en place de prestations d'activité.

Cependant, l'objectif n'est pas uniquement d'accroître l'offre de travail mais aussi de prendre en compte les aspects redistributifs. À titre d'exemple, la société peut attacher plus d'importance à un accroissement de l'offre de travail des bénéficiaires de transferts sociaux – qui sont les plus défavorisés – qu'aux réductions de l'offre de travail à des niveaux plus élevés de revenu qu'entraînent les systèmes de prestations d'activité. En fait, l'opportunité d'une réforme des transferts sociaux ainsi que le choix d'un niveau de revenu minimum nécessitent de connaître la distribution des revenus et l'élasticité de l'offre de travail par rapport aux modifications des prélèvements/transferts et d'identifier une fonction particulière des transferts sociaux – à savoir la valeur que la société attache à l'équité et à la réduction de la pauvreté.

La littérature qui traite de la fiscalité optimum montre que la conjugaison de prestations d'activité et d'un revenu minimum hors emploi (voir encadré 3.4) peut être un outil de maximisation du bien-être social, même si l'on tient compte des effets désincitatifs pour ceux qui ont déjà un emploi. À titre d'exemple, une étude de Mirrlees (1971) prend pour hypothèses que l'utilité globale est simplement la somme des utilités individuelles et que les utilités marginales diminuent avec le revenu. Cela implique que la redistribution au profit des plus pauvres améliore le bien-être social, même s'il faut mettre

Encadré 3.4. **Impôt négatif et incitations au travail**

L'idée des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi date des années 60, lorsque Friedman (1962) a proposé de réformer le système de protection sociale aux États-Unis en introduisant un impôt négatif sur le revenu. Il a fait cette proposition à un moment où les responsables politiques commençaient à se rendre compte que les transferts sociaux dissuadaient de prendre un travail.

Le graphique qui suit montre comment l'impôt négatif modifierait le revenu net par rapport au système de transferts sociaux traditionnel et par rapport à l'absence de transferts sociaux. Dans ce dernier cas, à mesure que le nombre d'heures augmente, le revenu net augmenterait selon la droite AB. Avec le système traditionnel, les individus sans revenu percevraient une prestation de niveau BC, qui serait réduite proportionnellement à la hausse du revenu – d'où la droite horizontale CD – jusqu'au point où la prestation s'annule et où les gains nets évoluent le long de la droite AD. Il est évident que le long de la droite CD, les individus n'ont aucune incitation à travailler davantage, puisque leurs gains nets n'augmentent pas en fonction du nombre d'heures travaillées. En diminuant les prestations moins que n'augmente le revenu brut, l'impôt négatif sur le revenu réduirait ces désincitations selon le nouveau profil des gains nets CEA.

En même temps qu'une meilleure incitation au travail par rapport au régime de transferts sociaux traditionnel, un impôt négatif présenterait d'autres avantages. Premièrement, il apporterait aux familles pauvres un soutien en fonction uniquement de leur revenu et non d'autres caractéristiques censées représenter les besoins, comme la vieillesse ou la situation de parent isolé. Deuxièmement, il remplacerait des prestations en nature par une prestation monétaire. Troisièmement, il simplifierait le système de protection sociale dans son ensemble en se substituant à la multitude de programmes qui traitent de la pauvreté et de la redistribution. Du coup, il devrait permettre d'abaisser les coûts administratifs (voir Moffitt, 2003 et 2004).

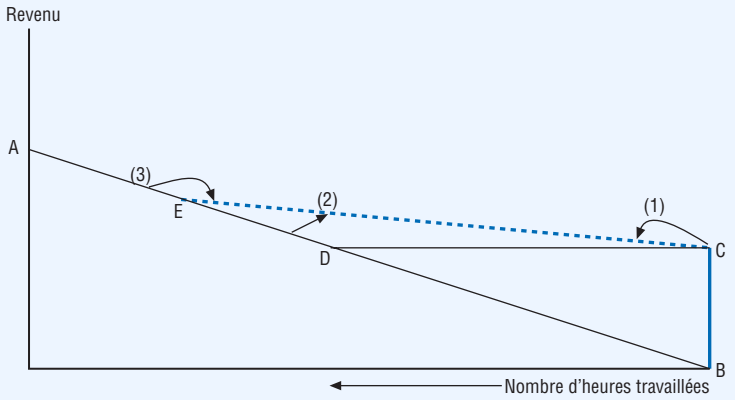
Sur le plan des incitations, en présence d'un impôt négatif, le revenu total augmenterait avec le salaire mais pas de façon proportionnelle, car la dégressivité des prestations serait un pourcentage de l'augmentation du revenu du travail. L'impôt négatif représenterait donc une amélioration par rapport au système traditionnel de transferts sociaux (profil CDA) mais resterait quand même moins satisfaisant qu'un arbitrage par rapport à l'absence de transferts sociaux (droite AB). En d'autres termes, si les questions d'équité n'avaient aucune importance pour le bien-être social, l'absence de transferts sociaux serait la meilleure solution.

En outre, si un impôt négatif peut encourager certains à travailler davantage (mouvement indiqué par la flèche 1) pour d'autres les incitations fonctionneraient en sens inverse et leur permettraient de profiter d'un effet d'aubaine. Certains peuvent atteindre un meilleur niveau de salaire avec moins de travail (flèche 2) et d'autres peuvent choisir de réduire leur effort de travail et accepter une réduction de revenu plus faible qu'en l'absence de l'impôt négatif (flèche 3). Au total, l'effet de l'impôt négatif sur l'offre de travail est loin d'être certain, et il dépendrait de la distribution des revenus dans le pays.

Malgré plusieurs expériences menées aux États-Unis et au Canada (voir Widerquist, 2005 ; et Levine *et al.,* 2004), l'impôt négatif n'a jamais été appliqué sous la forme envisagée par Friedman. Ses détracteurs soulignaient en particulier qu'il était probable que ce programme attirerait un certain nombre de bénéficiaires indus, ce qui porterait le coût total à un niveau tout à fait excessif.

Encadré 3.4. **Impôt négatif et incitations au travail** *(suite)*

L'impôt négatif sur le revenu et les bénéficiaires indus



en regard de cet avantage les coûts qu'impliquent les désincitations au travail et les baisses de production qui en résultent. L'auteur montre que la solution optimale serait une prestation d'activité assortie d'un taux de dégressivité proche de 0, les gains d'utilité au bas de la distribution des revenus étant supérieurs aux pertes d'utilité à des niveaux de revenu plus élevés. Fortin *et al.* (1993) parviennent à des conclusions analogues en intégrant à la fonction de bien-être social une préférence pour l'égalité des revenus.

Au total, ces études montrent que supprimer les transferts sociaux pour accroître les incitations financières au travail ne maximise pas le bien-être. En outre, elles confirment que, dans le contexte des systèmes de prestations modernes, les prestations d'activité peuvent être un outil de maximisation du bien-être du fait qu'elles peuvent contribuer à réaliser le bon équilibre entre la réduction de la pauvreté et les incitations au travail.

Le gros problème est de trouver comment articuler transferts sociaux et prestations d'activité de façon à *a)* réduire les effets désincitatifs au travail inévitablement associés aux systèmes de transferts sociaux; et *b)* maintenir les coûts budgétaires totaux dans des limites raisonnables. Les paragraphes qui suivent examinent comment y parvenir et les différents arbitrages que cela implique.

Niveau des prestations et taux de dégressivité : un choix difficile

La question du niveau de la prestation et de son taux de dégressivité est capitale, mais en même temps très délicate. Les prestations d'activité doivent être suffisantes pour qu'il y ait une différence sensible entre le revenu des transferts sociaux et le revenu d'activité, mais leur niveau optimal est tributaire de facteurs comme le niveau de la garantie de revenu par rapport au salaire des travailleurs sans qualifications, le salaire minimum et les coûts qu'implique le travail (transports, garde des enfants, etc.). En outre, compte tenu des contraintes budgétaires des États, le coût global du programme influera sur le niveau des prestations d'activité et sur les gains de bien-être social attendus.

Globalement, on a montré que les niveaux et les taux de dégressivité optimaux des prestations dépendaient du type d'effet attendu sur l'offre de travail : augmentation de la participation au marché du travail ou augmentation du nombre d'heures travaillées. À cet

égard, Saez (2002) montre que lorsque l'essentiel de l'effet concerne la participation au marché du travail – c'est-à-dire le passage du non-emploi au travail – le système de transferts optimal devrait ressembler à l'*Earned Income Tax Credit* (crédit d'impôt sur le revenu d'activité) en vigueur aux États-Unis (voir encadré 3.5), avec un revenu garanti peu élevé et des taux de dégressivité des prestations également faibles. En revanche, lorsqu'on

Encadré 3.5. **L'effet de l'*Earned Income Tax Credit* sur l'activité aux États-Unis**

L'*Earned Income Tax Credit* (EITC), crédit d'impôt sur le revenu d'activité institué en 1975, était alors un dispositif modeste visant à compenser le coût des cotisations de sécurité sociale pour les familles à bas revenu avec enfants. Les lois fiscales de 1986, 1990 et 1993 l'ont depuis renforcé. Les contrastes entre l'EITC et les prestations sociales traditionnelles sont nombreux. Premièrement, l'EITC relève de la fiscalité et non du système de transferts sociaux. Deuxièmement, il est accessible à *toutes* les familles à revenu modeste avec enfants, quelle que soit leur situation matrimoniale. Troisièmement, le crédit d'impôt ne s'applique que si la famille a des revenus de travail positifs. Il crée donc une incitation au travail pour les parents isolés. Cependant, comme il est basé sur le revenu familial, il peut avoir un effet désincitatif au travail chez les couples mariés et à partir du seuil de décroissance du crédit.

Plusieurs études ont constaté des effets relativement importants sur l'activité des parents isolés (voir Eissa et Liebman 1996). L'extension de l'EITC et d'autres modifications de la fiscalité, en réduisant l'imposition des mères isolées de 1 331 dollars (de 1996) en moyenne, sont estimées avoir entraîné une hausse des taux d'emploi de 73 à 75.8 %. On a par ailleurs observé un très faible effet négatif sur le nombre d'heures travaillées pour les personnes qui étaient déjà au travail. Liebman (1998) et Meyer et Rosenbaum (1999) adoptent une approche similaire pour étudier l'impact des trois réformes de l'EITC. Les comportements de réponse au dispositif tels qu'ils les estiment sont du même ordre de grandeur que ceux constatés par Eissa et Liebman (1996). Selon Grogger (2003), les extensions du dispositif au cours des années 90 ont permis de réduire dans la même période le nombre d'entrées dans le système de transferts sociaux. Plus précisément, cet auteur constate que toute augmentation d'un point du taux de crédit a réduit le taux d'entrées dans le système de transferts sociaux de 3.2 %.

L'EITC a été considéré comme un grand succès, il est donc intéressant d'examiner les facteurs qui peuvent y avoir contribué. Premièrement, les prestations d'activité tendent aux États-Unis à produire des incitations financières au travail plus significatives que des dispositifs similaires parfois plus généreux. En effet, l'EITC n'est pas considéré comme un revenu pour le calcul des autres prestations sociales, de sorte que le ménage en voit tout l'avantage; autrement dit, l'interaction entre les prestations d'activité et les autres prestations soumises à conditions de ressources est capitale si l'on veut comprendre la portée exacte du changement apporté aux incitations par les réformes du système de prestations d'activité.

Deuxièmement, aux États-Unis, on a développé les prestations d'activité en même temps qu'on réduisait les prestations de non-emploi, surtout pour les parents isolés, de sorte que l'accroissement des incitations au travail que permettait l'EITC s'est encore renforcé du fait de la baisse des prestations de non-emploi.

Troisièmement, le faible taux de dégressivité réduit les effets désincitatifs qui se produisent en général à l'extrémité supérieure de la distribution des gains, au prix toutefois d'une augmentation de la charge pour les finances publiques. Comme on l'a dit, rien n'indique que parmi les personnes occupant un emploi le nombre d'heures travaillées ait été fortement réduit pour pouvoir prétendre aux prestations d'activité.

escompte que l'essentiel de l'effet porte sur l'augmentation du nombre d'heures de travail, la meilleure option serait un programme qui comporte un revenu garanti élevé et un taux de dégressivité également élevé[19]. Toutefois, le modèle de Saez ne prend pas en considération le coût additionnel du chômage de longue durée en termes de perte de compétences. S'il en était tenu compte dans la fonction de bien-être social, il est probable que cela renforcerait la supériorité des programmes à revenu garanti relativement faible et taux de dégressivité faible[20].

Le rôle de la limitation dans le temps des prestations d'activité

Un autre paramètre qui peut avoir des propriétés intéressantes est la limitation de la durée des prestations d'activité. Cette limitation peut contribuer à réduire quelques-uns des inconvénients du système tels qu'une éventuelle désincitation à essayer de monter dans l'échelle des salaires. De plus, la limitation de durée tend à réduire le coût pour les finances publiques des prestations d'activité par rapport à un dispositif qui ne serait pas limitatif.

La détermination de la durée qui convient dépend de l'importance escomptée de la progression salariale des participants au programme et des incitations à cette progression créées par la limitation dans le temps du dispositif. S'il n'y a pas de limite de durée, les systèmes de crédit d'impôt peuvent avoir un effet fortement désincitatif à l'égard de la progression salariale et de l'investissement dans le capital humain, ce qui réduit les chances d'autonomie à plus long terme. Cela dépend beaucoup de l'importance relative du rendement des acquis de l'expérience, qui est automatique lorsqu'on retrouve un emploi, par rapport au retour sur investissement dans le capital humain, qui exige un effort de la part de l'individu. En fait, on observe rarement une forte progression salariale chez les travailleurs peu qualifiés. La plupart des études montrent que cette progression ne dépasse probablement pas 3 à 4 % par an, au mieux (voir Gladden et Taber, 2000). Ce constat est confirmé par les travaux de Card *et al*. (2001) sur la croissance des salaires chez les bénéficiaires du Projet canadien d'autosuffisance (PAS) (voir encadré 3.6). Ces résultats montrent qu'une durée de droits relativement courte (par exemple jusqu'à 6-12 mois) a peu de chances de permettre une progression salariale qui aboutisse à l'autonomie financière, et peut donc être contreproductive. En fin de droits, soit le travailleur quittera son emploi pour accepter un revenu plus bas, soit il se dirigera vers un autre programme d'incitation financière. C'est ainsi que beaucoup utilisent l'EITC comme moyen de sortir du programme *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) qui verse un supplément au revenu du travail pendant un temps limité.

Ciblage des dispositifs de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi

Un ciblage des dispositifs de prestations d'activité peut, en restreignant le champ de l'éligibilité, contribuer à les rendre plus efficaces et à limiter les effets d'aubaine. Akerlof (1978), Parsons (1996), Besley et Coates (1992), entre autres[21], suggèrent tous un mécanisme de ciblage des besoins basé sur des caractéristiques individuelles ou familiales telles que faible niveau d'instruction, situation de mère isolée, mauvaise santé[22]. Toutefois, le ciblage soulève des critiques. D'abord, on peut le considérer comme inéquitable, puisqu'une personne qui n'entre jamais dans le dispositif d'aide sociale est pénalisée par rapport à une personne qui décide de recourir à l'aide sociale pendant un certain temps et retourne ensuite travailler. Ensuite, en limitant l'accès au programme, il peut affaiblir l'effet anti-pauvreté. Enfin, il ne permet pas d'éliminer totalement les effets d'aubaine. En fait,

Encadré 3.6. **La limitation dans le temps des prestations est-elle efficace ? L'expérience du *Temporary Assistance for Needy Families* aux États-Unis et du Projet d'autosuffisance au Canada**

Le TANF verse une allocation mensuelle aux familles à très bas revenu, selon des critères d'éligibilité fixés par les États. Contrairement à son prédécesseur, l'*Aid to Families with Dependent Children*, le TANF n'est pas un système de prestations garanties aux familles éligibles. L'un de ses principaux objectifs est d'aider à la transition des bénéficiaires vers l'emploi, de manière à ce qu'ils n'aient plus besoin des allocations. Les familles bénéficiaires sont soumises à des obligations de travail, et les prestations sont limitées dans le temps.

Plusieurs études ont été menées sur le rôle de la limitation de durée du TANF. Beaucoup pensent que cette limitation a joué un grand rôle dans la forte réduction du nombre d'assistés sociaux observée dans la seconde moitié des années 90. Étant donné que peu de familles ont atteint la durée limite, on peut penser que ces effets ont été *anticipatifs*, c'est-à-dire que les gens sont sortis du système plus rapidement afin d'éviter d'épuiser leur durée d'éligibilité. À cet égard, Moffitt et Pavetti (2000) montrent que les effets anticipatifs dépendent des taux d'actualisation et des contraintes de liquidités, c'est-à-dire de l'importance relative que les gens attachent aux gains à court terme par rapport au long terme, et de leur perception des alternatives possibles aux transferts sociaux. Des études basées sur une assignation aléatoire menées dans sept États des États-Unis trouvent des effets positifs sur l'emploi et les gains à la fin de la première année de participation au programme, mais ne permettent pas d'isoler le rôle spécifique joué par la limitation de durée dans la génération de l'effet positif.

Peu d'études se sont penchées sur ces effets spécifiques. Grogger[*] (2000) montre qu'en 1998, le recours aux transferts sociaux parmi les ménages dont le chef est une femme aurait été supérieur de 14 à 16 % s'il n'y avait pas eu de limitation de durée.

Le PAS, projet expérimental lancé au milieu des années 90 dans deux provinces canadiennes, offre une autre illustration de l'effet de la limitation dans le temps. Le PAS offrait un supplément de revenu pendant une durée maximum de trois ans à des assistées sociales de longue date qui prenaient un emploi à plein-temps. Cette prestation a réduit le nombre d'assistées sociales et augmenté l'emploi : en 15 mois, le taux d'emploi des mères de famille monoparentale à qui l'on avait offert ce supplément dépassait de 10 à 15 points le taux d'emploi d'un groupe témoin basé sur une assignation aléatoire (Lin *et al*., 1998).

Contrairement aux premières conclusions selon lesquelles pour l'essentiel l'emploi résultant du PAS était stable (Michalopoulos *et al*., 2000), le rapport final du projet concluait à des résultats plus mitigés. La plupart des personnes qui se sont prévalues de l'offre de supplément n'auraient pas travaillé en l'absence de ce supplément, et on aurait pu penser qu'elles perdraient leur emploi à temps plein relativement rapidement. Or, en général, ceci ne s'est pas produit. Sur trois personnes travaillant à plein-temps du fait de l'offre de supplément, deux ont continué à travailler pendant au moins un an. Cependant, si le PAS a incité un groupe de personnes peu qualifiées à travailler, des études récentes montrent qu'à long terme il n'a pas eu d'effet sur les salaires et peu ou pas d'effet sur le nombre d'assistées sociales. À cet égard, Card *et al*. (2005) constatent que le salaire a augmenté pour les personnes qui travaillaient à cause de l'offre de supplément dans les mêmes proportions que pour les personnes généralement plus qualifiées qui auraient travaillé sans cette offre de supplément. Cela dit, le programme a peut-être eu des effets motivants sur les participantes. En effet, Gottshalk (2005) constate que les bénéficiaires de prestations sociales qui travaillent un plus grand nombre d'heures à cause de l'offre de supplément se sentent plus autonomes, ce qui peut peut-être les rendre optimistes quant à leurs chances de réussir sur le marché du travail.

Encadré 3.6. **La limitation dans le temps des prestations est-elle efficace ? L'expérience du *Temporary Assistance for Needy Families* aux États-Unis et du Projet d'autosuffisance au Canada** *(suite)*

Même s'il faut attendre l'évaluation complète *a posteriori* du programme pour avoir une image complète de l'effet de ce programme limité dans le temps, ces premières conclusions sont parlantes. Une augmentation de salaire suffisante pour rendre le travail plus rémunérateur que l'aide sociale, même une fois que le supplément n'est plus versé, peut peut-être dissuader les gens de redemander l'aide sociale et par conséquent prolonger à plus long terme les effets de l'offre de supplément.

* Cette étude se base sur l'*United States Current Population Survey* pour tester un modèle théorique qui prédit que les familles qui ont des enfants en bas âge devraient être plus sensibles à la limitation de durée que les autres groupes. L'étude se base sur deux sources de variations des données pour déterminer les effets de la limitation de durée et les distinguer des effets d'autres réformes des prestations sociales. Premièrement, les limitations de durée ont été mises en place à des moments différents selon les États. Deuxièmement, de nombreux États ont commencé par appliquer une réforme des prestations sociales qui ne comportait pas de limitation de durée et ont ajouté celle-ci plus tard.

certains des individus qui ne travaillent pas au moment où l'on détermine qu'ils sont éligibles auraient trouvé du travail même en l'absence du programme. Ainsi, Lin *et al.* (1998) montrent que 15 % des personnes qui avaient été assistées sociales suffisamment longtemps pour prétendre au supplément du PAS canadien, auraient trouvé un emploi même en l'absence de ce supplément.

Comme le montre le tableau 3.2, le groupe le plus souvent ciblé est celui des assistés sociaux de longue date. Étant donné que la plupart des personnes qui sont assistées sociales depuis un certain temps risquent de le rester dans l'avenir proche, il y a très peu d'effets d'aubaine. De plus, toute personne qui veut pouvoir prétendre à la prestation d'activité doit avoir été intégrée au système d'aide sociale depuis au moins un an (voir Card et Hyslop, 2005, pour plus de détails sur l'efficacité de cette exigence en tant qu'obstacle à l'accès à la prestation d'activité).

Un autre critère de ciblage souvent utilisé est la structure de la famille. Dans plusieurs pays, la présence d'enfants et la situation de parent isolé sont des critères d'admissibilité aux prestations d'activité. Ce choix semble s'imposer non seulement dans le contexte du ciblage – la situation de parent isolé semble un indicateur approprié du besoin – mais il répond en outre souvent à l'objectif explicitement poursuivi par l'État de réduire la pauvreté enfantine. Certains ont pu craindre que le ciblage d'un type particulier de famille crée des incitations à modifier la structure familiale[23], mais on n'a observé que peu d'effets de ce genre.

Outre le ciblage par type de personne et antécédents professionnels, plusieurs programmes existants sont également ciblés en fonction des gains individuels ou du revenu familial. Le ciblage en fonction du revenu familial a l'avantage de sélectionner les familles pauvres, mais l'inconvénient d'avoir un effet stigmatisant et il peut avoir un effet désincitatif sur l'offre de travail au niveau de la famille (voir encadré 3.2 ci-dessus). Le ciblage en fonction des gains a l'avantage d'identifier les travailleurs à bas salaire et à faibles qualifications, mais peut dissuader de travailler plus. À cet égard, une proposition intéressante de crédit d'impôt fondé sur le salaire *horaire* a été présentée par MaCurdy et McIntyre (2004) (voir encadré 3.7).

Encadré 3.7. **Idées de réforme : crédit d'impôt basé sur le salaire**

MaCurdy et McIntyre (2004) ont formulé d'intéressantes propositions de modification de l'EITC, qui visent à améliorer à la fois les incitations au travail et le ciblage sur les familles de travailleurs pauvres.

L'idée nouvelle qui sous-tend ces propositions consiste à déterminer l'EITC en fonction non seulement des gains d'activité mais des salaires horaires de la famille. Le système actuel verse la prestation uniquement en fonction du montant annuel des gains de la famille, que celui-ci corresponde à un grand nombre d'heures travaillées à bas salaire ou à un beaucoup plus petit nombre d'heures travaillées à salaire plus élevé. Ce système signifie que certaines familles qui bénéficient de la prestation ont un salaire relativement élevé mais ne travaillent qu'à temps partiel. Or, elles ne constituent pas les cibles prioritaires d'une politique de garantie de revenu, et leur participation au programme les dissuade de passer au travail à temps complet.

Les auteurs envisagent deux redéfinitions du système actuel :

- L'EITC « basé sur le salaire » détermine le barème des prestations pour une famille sur la base de ses salaires horaires, les suppléments de revenu étant versés à un taux forfaitaire par heure travaillée, à concurrence du plein-temps. À plein-temps, la famille recevrait le même niveau de prestations que dans le système EITC existant. Ensuite, la prestation de l'EITC serait dégressive au même taux qu'actuellement.
- L'EITC « subvention au salaire » verse une prestation qui comble la différence entre le salaire d'une famille et un niveau prédéterminé. Lorsque le plein-temps est atteint, les règles actuelles s'appliquent. Cet EITC subvention salariale fonctionne comme si l'on avait adopté une loi sur le salaire minimum qui ne s'appliquerait qu'aux familles à bas revenu avec enfants.

Les deux options, EITC basé sur le salaire et EITC subvention salariale éliminent les désincitations au travail de l'EITC existant et ciblent mieux les prestations sur les familles qui ont des emplois à bas salaire. L'EITC basé sur le salaire aurait pour effet essentiellement de relever le salaire horaire net au-dessus de sa valeur hors EITC pour toutes les familles ayant des emplois à très bas salaire horaire pour toutes les heures travaillées jusqu'à l'équivalent d'un travailleur à temps plein, le taux des prestations se réduisant ensuite à mesure que le salaire marchand de la famille augmente. L'EITC subvention salariale augmenterait le salaire horaire net pour toutes les familles ayant des emplois à salaire inférieur au niveau prescrit, jusqu'au seuil du salaire minimum; ce supplément s'appliquerait à toutes les heures travaillées jusqu'au plein-temps. Ces deux nouvelles formulations de l'EITC rendraient donc l'effort de travail plus attractif jusqu'à ce que la famille atteigne l'équivalent d'un travail à temps plein.

C'est l'EITC subvention salariale qui ciblerait le plus efficacement les prestations sur les travailleurs pauvres qui ont les plus bas salaires. Par construction, la quasi-totalité des prestations iraient à ces familles. L'EITC basé sur le salaire concentrerait davantage les prestations sur les familles à très bas salaire que ne le fait l'EITC actuel basé sur les gains annuels, mais la différence serait marginale.

L'EITC subvention salariale serait aussi plus efficace qu'une augmentation du salaire minimum fédéral. En fait, avec cette formule, seuls les travailleurs à bas salaire appartenant à des familles à faible revenu avec enfants bénéficieraient de l'accroissement de salaire horaire. De plus, pour les travailleurs bénéficiant d'une hausse de salaire grâce à la fois à la subvention salariale et à une hausse du salaire minimum, les auteurs montrent que l'EITC subvention salariale offrirait davantage d'incitations au travail, du fait que les familles ne paieraient pas d'impôt ou de cotisations sociales sur ce crédit d'impôt, alors qu'elles le feraient sur leurs gains au salaire minimum.

D'une façon générale, les implications de ces deux propositions en termes d'action publique sont intéressantes. Ces modifications ont en effet non seulement le potentiel d'accroître les incitations au travail des participants, mais aussi celui d'améliorer le ciblage des prestations sur les familles avec enfants qui ont des emplois à bas salaire. En outre, l'EITC subvention salariale serait plus efficace que la hausse du salaire minimum pour lutter contre la pauvreté.

Limitation du nombre d'heures

Un autre moyen de réduire les effets d'aubaine d'un système d'incitations financières est d'en restreindre l'éligibilité aux personnes qui travaillent à plein-temps. Cela pourrait en effet réduire le risque que les individus qui normalement travailleraient à plein-temps ne passent au temps partiel afin de percevoir la prestation.

Cela dit, imposer le travail à plein-temps parmi les conditions d'éligibilité risque de limiter les possibilités d'emploi des assistés sociaux qui ne peuvent prendre qu'un emploi à temps partiel. S'agissant des mères d'enfants en bas âge, surtout si elles sont seules, l'exigence d'un travail à plein-temps risque de réduire considérablement le nombre de participantes si les coûts de la garde des enfants ne sont pas également subventionnés.

A cet égard, l'expérience du *Working Family Tax Credit* (WFTC) au Royaume-Uni est intéressante. L'ancien *Family Credit* (FC) imposait 24 heures de travail par semaine, mais cette exigence a été ramenée à 16 heures lors de son remplacement par le WFTC. Des études ont montré que cela avait encouragé une fraction significative des parents isolés inactifs à travailler (Blundel et Hoynes, 2001). Mais comme on s'y attendait, cela a également réduit le nombre d'heures travaillées par de nombreux parents isolés occupant un emploi. Pour limiter ce dernier effet, le gouvernement a ajouté en 1995 au WFTC une prime pour les personnes travaillant à plein-temps (30 heures par semaine). Par comparaison, aux États-Unis, l'EITC n'impose pas de nombre d'heures minimum et certains préconisent, pour remédier aux incitations négatives en termes de nombre d'heures et d'effort, des crédits d'impôt basés sur le salaire horaire (voir encadré 3.7).

Période de mesure, changements de droit et modalités de paiement

La plupart des aspects envisagés jusqu'ici concernent la façon de rendre le système de retour à l'emploi efficient par rapport à son coût. Cependant, ses caractéristiques administratives vis-à-vis des bénéficiaires sont elles aussi très importantes, car elles influent sur les taux de recours au système et par conséquent sur son efficacité.

La périodicité de la mesure du revenu qui détermine l'éligibilité et le montant des prestations est très importante. Des intervalles d'un an sont probablement optimums du point de vue administratif, car ils réduisent le coût de l'opération en même temps qu'ils permettent à l'administration de vérifier les informations sur le revenu par rapport aux dossiers d'imposition. Cependant, il faudrait pouvoir mieux répondre aux changements de situation familiale intervenus en cours d'année – chute importante du revenu familial ou changement de la composition du ménage, notamment par la naissance d'un enfant[24]. Étant donné qu'une plus grande réactivité peut impliquer pour certaines familles davantage de contacts avec les services sociaux et fiscaux, un problème clé va être de savoir comment conjuguer cette réactivité avec un système tout à la fois transparent pour les bénéficiaires potentiels et pas trop onéreux.

La nature, les modalités et la fréquence des paiements sont des aspects qui sont liés et qui ont leur importance dans la définition des prestations d'activité. Dans plusieurs pays, ces prestations d'activité consistent en crédits d'impôt, c'est-à-dire qu'on passe d'une prestation versée par des organismes de sécurité sociale à un système où ce sont les services fiscaux qui déterminent l'éligibilité aux prestations et qui en effectuent le paiement. Cela pourrait se révéler assez efficient si, comme l'ont envisagé certains pays – notamment le Royaume-Uni (HM Treasury, 2000) – les services fiscaux pouvaient un jour

utiliser les données recueillies auprès des employeurs pour déterminer l'attribution des crédits d'impôt et éviter à de nombreuses familles d'avoir à fournir ce type d'information directement chaque année. En outre, le paiement du crédit d'impôt par les services fiscaux peut accroître les taux de recours à la prestation en réduisant l'effet de stigmatisation potentiel qu'implique d'avoir à demander une prestation. L'utilisation du système fiscal peut aussi faciliter le paiement par le biais de la feuille de paie, ce qui permet d'accroître la fréquence des versements au cours de l'année. Cela correspondrait mieux aux besoins des familles qu'un paiement en fin d'année, mais alourdirait la charge administrative pour les employeurs. L'encadré 3.8 aborde cette question plus en détail d'après l'expérience du WFTC.

Encadré 3.8. **Avantages et inconvénients du paiement des crédits d'impôt *via* la feuille de paie : l'expérience du WFTC**

Au Royaume-Uni, depuis 2000, les familles peuvent percevoir les paiements du *Working Family Tax Credit* (WFTC) avec leur salaire mensuel, *via* le système PAYE dans lequel les salaires leur sont versés nets d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales. Les études menées depuis lors ont mis en évidence plusieurs avantages et inconvénients de ce mode de paiement.

Lorsqu'on l'avait envisagé à l'origine, le paiement *via* la feuille de paie était généralement considéré comme présentant plusieurs avantages (HM Treasury, 2000). Premièrement, il devait réduire l'effet stigmatisant d'avoir à demander une prestation d'activité ; deuxièmement, il se révélerait probablement plus acceptable pour le contribuable que des prestations de sécurité sociale. Enfin, il mettrait davantage en évidence l'intérêt de travailler plutôt que de rester assisté social.

En fait, on s'est aperçu que l'idée selon laquelle les incitations au travail qu'offrait le WFTC seraient renforcées si on le payait avec le salaire n'a guère été corroborée par les faits. Brewer et Shepherd (2004) ont rappelé l'expérience du *Family Credit*, prédécesseur du WFTC, pour lequel il n'avait pas été démontré que les bénéficiaires aient des objections à le percevoir directement par la voie de la sécurité sociale. De plus, les auteurs montrent qu'aux États-Unis, où les familles peuvent choisir les modalités de paiement, seule une très petite minorité de bénéficiaires de l'EITC choisissent de le percevoir avec leur salaire plutôt qu'en une fois chaque année.

Entre autres inconvénients, les chercheurs ont montré que, les mères ayant généralement plus de propension à dépenser pour leurs enfants que les pères (Goode *et al.*, 1998), et que le versement du WFTC *via* la feuille de paie désavantagerait dans les couples les mères qui ne travaillent pas.

Surtout, payer le crédit d'impôt *via* la feuille de salaire représentait une charge administrative supplémentaire pour l'employeur. De fait, après l'instauration du WFTC, on a pu constater quelques licenciements illégaux de salariés qui demandaient le WFTC (Wheatley, 2001). Et, environ 18 mois après l'entrée en vigueur de cette mesure, un quart des personnes ayant droit au WFTC qui le percevaient *via* la feuille de paie déclaraient que cela leur avait causé des difficultés avec leurs employeurs (voir McKay, 2003).

D'une façon générale, le gouvernement britannique a pris ces données en compte et en 2002 il a modifié les procédures de paiement de façon à alléger la charge pour les employeurs (Inland Revenue, 2002). Il semble toutefois que l'expérience du paiement de cette aide par l'intermédiaire des employeurs doive être totalement supprimée à compter de 2005, soit cinq années après son entrée en vigueur (voir HM Treasury, 2004).

Le problème de la multiplicité des transferts sociaux

Un dernier problème administratif qui peut influer à la fois sur les coûts administratifs et les taux de recours aux prestations est la coexistence de plusieurs programmes en même temps pour les mêmes bénéficiaires potentiels. Non seulement cela accroît les frais administratifs, mais cela a, pour les bénéficiaires comme pour l'État, toute une série d'incidences qui méritent d'être évoquées.

L'existence de plusieurs programmes gérés par des organismes différents alourdit la charge du système pour les bénéficiaires eux-mêmes, qui peuvent avoir à se rendre auprès de différents services pour établir leur éligibilité et remplir les exigences de chaque programme. On peut constater que la participation des personnes qui pourraient y avoir droit tend à diminuer lorsque le nombre de programmes augmente (Zedlewski et Brauner. 1999). Or, il est possible de réduire les frais aussi bien individuels qu'administratifs en mettant en place un guichet unique qui détermine l'éligibilité aux divers programmes et verse les prestations. Un autre problème dû à la multiplicité des programmes est que le calcul du taux marginal d'imposition global auquel s'expose un individu est plus difficile.

Certains pays ont été sensibles à cette question et ont essayé de simplifier le système des prestations d'activité. Ainsi, le Royaume-Uni a récemment réformé son régime de crédit d'impôt pour enfants, qui est désormais payé avec la prestation WFTC de base. L'objectif était en effet d'améliorer la coordination entre les différentes composantes du système de prestations et la transparence des taux marginaux effectifs d'imposition pour les individus, et de simplifier les procédures de demande.

B. Complémentarités des politiques

L'analyse faite jusqu'ici démontre à plusieurs égards la nécessité d'une stratégie du marché du travail globale pour faciliter l'entrée ou le retour à l'emploi. Augmenter directement les incitations financières au travail par l'introduction de prestations d'activité est important, mais d'autres outils peuvent en renforcer le rôle. Ainsi, le graphique 3.3 montrait que pour un chômeur qui peut retrouver un travail dont le salaire est plus élevé que celui qu'il avait précédemment, la désincitation financière est moins sensible, ce qui souligne le rôle que peuvent jouer les politiques actives du marché du travail (PAMT) en assurant de manière efficace un soutien à la recherche d'emploi, des conseils et une formation de reconversion[25]. De la même façon, l'imposition d'une obligation de travail souligne l'importance d'un service public de l'emploi efficace. De plus, l'imposition d'une exigence de travail à temps plein pour pouvoir prétendre à des prestations d'activité implique de mettre en place et de financer des structures fiables pour la garde des enfants. Ceci est tout aussi important pour les mécanismes qui visent à aider les individus à sortir de l'état de travailleur pauvre en passant du temps partiel au plein-temps. Enfin, afin d'éviter tout risque que l'employeur puisse profiter de la subvention à l'emploi que représentent ces prestations pour baisser les salaires, il peut être nécessaire de fixer un salaire minimum approprié. Le récent programme néo-zélandais « Working for Families » constitue un exemple intéressant de réforme globale (encadré 3.9).

Mesures d'incitation financière et prestations pour la garde des enfants

Le coût de la garde des enfants peut représenter une charge importante pour le parent isolé qui travaille, mais aussi pour le deuxième actif d'un couple qui a de jeunes enfants.

Encadré 3.9. **Réforme des prestations sociales en Nouvelle-Zélande : le programme « Working for Families »**

Le programme *Working for Families* (WFF) a été adopté par la Nouvelle-Zélande le 26 avril 2004. D'ici 2007, il doit assurer environ 1.1 milliard de NZD par an d'aides financières supplémentaires et de prestations d'activité aux familles ayant des enfants à charge. En outre, certains des changements apportés par la réforme intéresseront aussi les personnes Sans enfant – notamment l'aide au logement.

Cet ensemble de mesures vise plusieurs objectifs d'aide aux familles avec enfants à charge, notamment celui de permettre aux gens qui travaillent d'y trouver un avantage financier.

Ces changements seront mis en œuvre progressivement sur trois ans, à compter de juillet 2004, et jusqu'à avril 2007. Les principales composantes sont les suivantes :

- Amélioration de l'aide au revenu familial.
- Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi.
- Amélioration des subventions pour la garde d'enfants.
- Supplément à l'aide au logement.
- Modifications des prestations d'invalidité.
- Modifications des prestations spéciales.
- Modifications qui en résultent aux autres types d'aide sociale.

En outre, l'approche retenue pour le versement des diverses prestations implique une coordination plus étroite entre les administrations en charge de la protection sociale et de la fiscalité.

Selon des estimations du gouvernement néo-zélandais, 300 000 familles devraient bénéficier de ces mesures, qui devraient avoir une incidence notable sur la pauvreté enfantine et la réduction de la pauvreté en général. Cependant, même si elle va dans la bonne direction, cette réforme semble présenter quelques défauts. Premièrement, elle ne fait pas grand chose pour réduire les taux d'imposition du second apporteur de revenus dans un couple, ce qui l'incite peu à travailler ou à rechercher un emploi. À cet égard, le rapport de l'OCDE (2004b) suggère qu'un renforcement des subventions pour la garde des enfants – en liant le soutien financier au nombre d'heures travaillées, pourrait y remédier.

Deuxièmement, pour les parents isolés, les incitations financières à prendre un emploi pourraient être renforcées par un abaissement des taux des prestations de base et un relèvement des prestations d'activité. Depuis 2004, la gestion personnalisée est renforcée, afin d'accroître l'aide à l'emploi pour les parents isolés tributaires des transferts sociaux.

Plusieurs études ont examiné l'effet de ce coût sur l'offre de travail des mères seules ou des femmes mariées, à partir surtout de l'expérience des États-Unis où la réforme apportée à la protection sociale au milieu des années 90 a entraîné la mise en place dans plusieurs États de subventions à la garde des enfants[26]. Connelly (1992) et Averett *et al.* (1997) par exemple montrent que l'offre de travail des femmes répond au salaire *effectif* – c'est-à-dire le salaire net des frais et subventions pour la garde des enfants – et non au salaire brut. Averett *et al.* (1997) constatent qu'une réduction de 1 % du salaire effectif (par exemple, par une augmentation de la subvention à la garde des enfants) augmenterait de 1 % l'offre de travail des femmes. L'effet est encore plus marqué pour les mères célibataires[27]. Par ailleurs, Lemke (2000) montre que la qualité et la stabilité des moyens de garde des enfants

ont des effets beaucoup plus importants sur la probabilité de travail que leur coût. À cet égard, Berger et Black (1992) montrent que l'introduction de subventions à la garde des enfants a eu un effet positif sur la qualité de cette garde. Pour ce qui concerne d'autres pays, Powell (1997), étudiant l'impact du coût de la garde des enfants sur l'offre de travail des femmes mariées au Canada, a estimé à environ – 0.32 la mesure directe de l'élasticité-coût de la garde des enfants par rapport au nombre d'heures travaillées, ce qui suggère que les hausses de coût de la garde des enfants ont une incidence négative sur les décisions d'offre de travail des femmes mariées au Canada.

S'il est démontré que les effets sur la participation au marché du travail sont importants, l'impact des subventions pour la garde des enfants sur le nombre d'heures travaillées se révèle beaucoup moins sensible, comme le montrent Berger et Black (1992) et Lemke *et al.* (2000). En revanche, l'accès à des dispositifs préscolaires, tels que des jardins d'enfants fonctionnant toute la journée, semble beaucoup plus important pour déterminer le choix de travail des femmes.

Globalement, des moyens de garde des enfants subventionnés et de haute qualité semblent être un élément indispensable d'une stratégie globale d'incitation des femmes au travail et un complément nécessaire aux prestations d'activité (encadré 3.10). Là encore, le ciblage des familles dans le besoin est indispensable pour limiter les effets d'aubaine et la ponction sur les finances publiques.

Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi et salaire minimum

Pour plusieurs raisons, une stratégie cohérente d'incitation au travail et de réduction de la pauvreté devrait logiquement comporter à la fois des prestations d'activité et un salaire minimum fixé à un niveau modéré.

Les prestations d'activité présentent en tant qu'instruments de lutte contre la pauvreté plusieurs avantages. En effet, on peut les cibler sur les ménages à bas revenu, leur niveau peut varier en fonction de la situation familiale et elles n'entraînent pas pour les employeurs les coûts directs qui s'attachent aux emplois à bas salaire. Compter uniquement sur le salaire minimum pour assurer un revenu d'activité suffisant qui réponde aux besoins de diverses structures familiales est problématique[28]. Le degré de recoupement entre bas salaires et situations de pauvreté n'étant pas particulièrement élevé dans de nombreux pays (voir OCDE, 1998), un salaire minimum n'est pas en soi un instrument très efficace de lutte contre la pauvreté. Dans la plupart des cas, il l'est moins qu'une prestation d'activité bien conçue. Qui plus est, il pèserait sur les perspectives d'emploi des travailleurs à faible productivité, en particulier les jeunes.

Quoi qu'il en soit, en améliorant les conditions du retour au travail, les prestations d'activité rendent les emplois à bas salaire plus attractifs pour les chômeurs et les inactifs. Or, en l'absence de salaire minimum, il y aurait un risque accru de voir certains employeurs essayer de profiter de cette offre supplémentaire de main-d'œuvre pour abaisser les salaires (dans l'hypothèse d'un monopsone de l'employeur). Dans ce contexte, un salaire minimum fixé à un niveau approprié imposerait un plancher de salaire et permettrait aux travailleurs à bas revenu de bénéficier totalement du soutien apporté par les prestations d'activité. De fait, on peut remarquer que des pays comme l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis ont tous instauré parallèlement aux prestations d'activité, un salaire minimum légal.

Encadré 3.10. **Mesures en faveur de la garde des enfants dans le cadre d'une politique globale de valorisation du travail**

Au *Canada*, le supplément de la Prestation nationale pour enfants (PNE) est une composante importante des incitations financières au travail. Cette prestation représente la contribution fédérale au partenariat éponyme entre le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires. L'initiative PNE vise à prévenir et à réduire la pauvreté chez les enfants et à favoriser le lien des familles au marché du travail en leur assurant un meilleur revenu en cas d'emploi. Dans la plupart des provinces et territoires, la PNE fonctionne pour certaines transitions de l'aide sociale au travail comme une prestation d'activité. Les bénéficiaires de l'aide sociale (AS) provinciale/territoriale qui ont des enfants voient leurs prestations d'aide sociale réduites d'un montant équivalent au supplément de la PNE, tandis que les travailleurs avec enfants perçoivent le supplément de la PNE en fonction de leur revenu. En outre, les provinces et territoires réinvestissent les montants d'AS économisés dans des mesures nouvelles ou renforcées en faveur des familles à bas revenu avec enfants, de façon à leur faciliter encore plus la transition de l'aide sociale au travail.

La *Nouvelle-Zélande* a récemment ajouté à ses programmes de prestations d'activité de nouveaux dispositifs pour la garde des enfants qui sont destinés à aider les parents à prendre un emploi. Le nombre maximum d'heures donnant droit à la subvention soumise à condition de ressources *Childcare Subsidy* (payable au prestataire) et à la subvention *Out-of-School Care and Recreation* (OSCAR) a été porté de 30 à 37 heures par semaine. Du côté de l'offre, un financement supplémentaire a été consenti pour améliorer le nombre et la qualité des prestataires OSCAR, de façon que le manque d'accès à des moyens de garde des enfants freine moins l'entrée et/ou le maintien en activité rémunérée des bénéficiaires et des travailleurs à bas revenu. De nouveaux relèvements des prestations et des seuils de revenu sont prévus pour 2005 dans le cadre de la réforme *Working for Families*. L'accès au *New Employment Transition Grant* (subvention de passage à un nouvel emploi), précédemment ouvert aux seuls parents isolés, a été étendu aux couples mariés avec un ou plusieurs enfants à charge. Pendant six mois après la perte de prestations due à l'entrée dans un emploi, la subvention permet d'aider les personnes qui sont obligées de prendre un congé sans salaire parce qu'elles-mêmes, leur conjoint ou leur enfant sont malades ou parce que les dispositions prises pour garder leurs enfants ne fonctionnent plus.

Les *Pays-Bas*, autre pays où existent des dispositifs subordonnés à l'exercice d'un emploi, ont remplacé en 2004 les prestations pour garde d'enfant soumises à condition de revenu par un crédit d'impôt pour garde d'enfants.

Au *Royaume-Uni*, le *Working Family Tax Credit* contient une composante généreuse pour la garde des enfants, qui donne aux familles le droit à un crédit d'impôt représentant 70 % des frais de garde des enfants, à concurrence d'un certain plafond qui dépend du nombre d'enfants.

Le choix du niveau « approprié » de salaire minimum dépend en partie de la forme de la distribution des gains et des compétences, et par conséquent varie selon les pays. La situation se complique encore du fait que le salaire minimum doit être compatible avec un montant donné de prestations d'activité. Un exemple de conjugaison de ces deux outils est celui du Royaume-Uni, qui a réintroduit le salaire minimum en accompagnement des réformes visant à valoriser le travail, qui comprennent le WFTC et le programme New Deal[29].

Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi et politiques actives du marché du travail

Les prestations d'activité ont des chances d'être plus efficaces si elles s'accompagnent de politiques actives du marché du travail (PAMT) elles-mêmes efficaces, axées sur la formation et l'aide à la recherche d'emploi. Blank *et al*. (1999) constatent que la fourniture d'une aide personnalisée à la recherche d'emploi a amélioré l'impact aussi bien du Projet d'autosuffisance au Canada[30] que du Minnesota *Family Investment Program* aux États-Unis (voir aussi OCDE, 2003).

Plus généralement, les prestations d'activité impliquent que l'on travaille, parfois même à plein-temps. Or, il n'est pas toujours facile de trouver un emploi après un épisode de chômage, surtout en période de mutation rapide des besoins en qualifications. Des PAMT efficaces peuvent aider à maintenir les personnes sans emploi en contact avec le marché du travail, pour qu'elles ne dérivent pas vers un chômage de longue durée.

C'est pourquoi une stratégie qui comporte à la fois des prestations d'activité et des PAMT efficaces peut se révéler gagnante. En effet, les PAMT améliorent les perspectives pour l'individu d'un emploi durable; en même temps, une prestation d'activité peut accroître l'avantage financier du travail, et par conséquent renforcer l'incitation à prendre un emploi et à y rester. L'impact conjugué de ces deux types de mesure a toutes chances d'être plus important que l'un quelconque des deux pris isolément. À cet égard, le Royaume-Uni applique pour aider les assistés sociaux à rentrer sur le marché du travail, une stratégie globale qui comprend : des prestations d'activité, qui valorisent le travail – le WFTC – et un renforcement des politiques actives du marché du travail, afin d'aider les individus à retrouver l'autonomie par l'emploi – c'est la série des programmes New Deal.

C. Considérations de coût

Lorsqu'on veut mesurer l'efficacité des prestations d'activité, il est indispensable de tenir compte aussi de la charge qu'elles représentent pour les finances publiques. C'est important, car les prestations d'activité ont un coût et les impôts et cotisations nécessaires pour les financer peuvent à leur tour peser de différentes façons sur l'emploi. Ainsi, au Royaume-Uni, on estime le coût du WFTC à 5 milliards de GBP – environ 0.6 % du PIB – et aux États-Unis, le coût de l'EITC a atteint environ 33 millions de USD, soit 0.33 % du PIB (OCDE, 2003). Ces coûts sont évidemment compensés au moins en partie par la réduction des transferts sociaux du fait que certains demandeurs d'emploi trouvent un travail grâce au programme[31].

Néanmoins, si l'on définit les prestations d'activité selon les grandes lignes esquissées plus haut, il est possible à la fois d'accroître l'emploi (et par conséquent d'élargir l'assiette fiscale) et de limiter les répercussions budgétaires des programmes. En particulier, un ciblage précis peut aider à réduire les coûts de deux points de vue : premièrement, cela réduit directement le nombre de bénéficiaires prévus du programme en le concentrant sur les catégories les plus défavorisées. Deuxièmement, cela réduit aussi le nombre de bénéficiaires indus. Par exemple, se concentrer sur les individus qui vivent depuis un certain temps de transferts sociaux réduit la probabilité que des personnes qui n'en ont pas besoin essaient de prétendre aux prestations. Les conditions relatives au nombre d'heures de travail peuvent aussi aider à limiter l'accès. Un programme concentré sur un nombre relativement faible de personnes défavorisées peut être généreux tout en préservant la maîtrise des dépenses publiques.

Il faut aussi prévoir de façon aussi précise que possible les coûts financiers des réformes qui concernent les prestations d'activité. À cet égard, il est très important d'analyser les taux de recours aux prestations (voir Hernanz *et al*., 2004). Des taux faibles ou en baisse de recours aux prestations – sociales comme d'activité – peuvent réduire la capacité à anticiper les coûts financiers des réformes, ainsi que la probabilité que les programmes de protection sociale atteignent leurs objectifs, et se traduire par des disparités de traitement injustifiées entre les individus éligibles.

Conclusions

Compte tenu des constats formulés dans ce chapitre, plusieurs observations s'imposent concernant la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Ce chapitre montre en effet que des prestations d'activité bien conçues peuvent aider à améliorer la situation de l'emploi. Cependant, ces programmes peuvent être coûteux et, plus généralement, ils ne sont pas une panacée. De fait, l'une des conclusions importantes qui se dégagent de ce chapitre est que c'est lorsqu'elles s'accompagnent d'autres instruments d'encouragement au travail que les prestations d'activité sont les plus efficaces. Par exemple, pour accroître l'activité des parents isolés, il ne suffit pas de rendre le travail plus rémunérateur : il faut aussi apporter une aide à la garde des enfants. De même, des PAMT efficaces, en encourageant la recherche d'emploi et en améliorant les compétences, peuvent être un utile complément aux prestations d'activité. Enfin, il y a un risque que les employeurs mettent dans leur poche une partie du gain financier représenté par les prestations d'activité en réduisant les salaires. Une façon de l'éviter consisterait à fixer un salaire minimum à un niveau approprié.

Une analyse plus approfondie s'impose avant de pouvoir formuler des recommandations précises, en particulier sur des panoplies de mesures. Il faut notamment évaluer les interactions entre prestations d'activité et salaire minimum. Par ailleurs, certains aspects de la demande, qui ne sont pas abordés ici, sont probablement aussi déterminants pour l'efficacité des programmes de prestations d'activité et le rôle du salaire minimum. Enfin, une analyse plus poussée des coûts et avantages des programmes en vigueur dans les différents pays de l'OCDE s'impose avant de pouvoir dire s'ils sont efficaces par rapport à leurs coûts. L'étude de ces questions fera l'objet des prochaines phases du travail de réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

Notes

1. Techniquement, le TMIE se définit par l'équation $(1 - \Delta gn/\Delta gb)$ où Δgn est la variation de gain net, et Δgb est la variation de gain brut du ménage. En d'autres termes, il compare le revenu total hors emploi (somme de toutes les prestations auxquelles un individu ou une famille aurait droit s'il n'avait pas de travail) au revenu dans l'emploi (somme des gains bruts et de toutes les prestations auxquelles l'individu ou sa famille aurait droit en cas d'emploi : c'est-à-dire cumuls autorisés ou prestations d'activité.
2. En fait, bien qu'ils soient utiles en tant qu'outil d'analyse de l'impact des règles de prélèvements et transferts sur les incitations financières au travail, les TMIE présentent certaines limitations dues à la complexité des systèmes d'imposition et de prestations et à la difficulté d'en rendre compte dans un seul indicateur. Certaines de ces limitations sont exposées plus en détail en ligne à l'adresse : *www.oecd.org/els/perspectivesemploi* (OCDE, 2005).
3. On notera qu'en Irlande, le TMIE pour une personne appartenant à un ménage comptant un seul actif et deux enfants qui voit ses gains augmenter de 10 % est entièrement déterminé par la disparition des prestations d'activité. En fait, à 50 % du salaire de l'ouvrier moyen, il n'y a pas d'impôt sur le revenu ou de cotisations sociales à payer, et les seules prestations perçues sont *a)* les allocations familiales, qui restent constantes quel que soit le salaire – et par conséquent ne

contribuent pas au TMIE – et *b)* les prestations de garantie de revenu pour la famille, pour lesquelles l'éligibilité débute à 19 heures de travail par semaine et diminue progressivement à mesure que les gains augmentent.

4. La partie gauche du graphique 1 (OECD, 2005) montre que dans les 19 pays de l'OCDE qui y figurent, environ 23 % des individus travaillent pour moins de 67 % du salaire de l'ouvrier moyen de leur pays, la proportion la plus élevée se situant en Hongrie, en Pologne et en Italie et la plus basse en République tchèque, en Suisse et en Belgique. En outre, la partie droite du graphique 1 montre, pour les pays pour lesquels cette information est disponible, qu'une forte proportion des individus qui gagnent moins de 67 % du salaire de l'ouvrier moyen travaillent à temps plein pour des salaires horaires inférieurs au salaire de l'ouvrier moyen.

5. On notera qu'au Danemark, en raison de ses modalités de versement, l'aide sociale réduit le TMIE.

6. Ce n'est pas vrai dans tous les pays. Au Royaume-Uni, par exemple, il est plus intéressant pour les parents isolés et les familles avec enfants de reprendre un emploi dont le salaire est inférieur à celui qui précédait la période de chômage. Ceci est dû à l'effet conjugué d'allocations de chômage qui ne sont pas fonction du salaire précédent et de prestations d'activité qui diminuent en fonction du salaire. Cela découle aussi d'une politique qui vise à réduire la pauvreté enfantine en aidant les parents à retourner au travail (par exemple en leur versant des prestations pour la garde des enfants).

7. En Italie, le très bas niveau des TMIE s'explique essentiellement par la faiblesse du système de protection sociale pour les inactifs. Les seules prestations disponibles – les allocations familiales – ne sont versées qu'aux familles qui travaillent et aux chômeurs.

8. Le chapitre 4 de la présente édition des Perspectives de l'emploi montre que les politiques actives du marché du travail, si elles sont bien conçues, peuvent effectivement augmenter les perspectives d'emploi des demandeurs d'emploi.

9. Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Royaume-Uni.

10. D'autres techniques auraient pu être utilisées pour remédier aux problèmes de sélection, par exemple en utilisant des variables instrumentales ou des modèles de Heckman en deux étapes, mais les limitations des données ne l'ont pas permis.

11. Les hypothèses complémentaires retenues sont les suivantes : *a)* avant l'épisode de chômage, les individus avaient le même niveau de gain que leur niveau potentiel; et *b)* chaque fois qu'il y a des enfants, on utilise les TMIE calculés pour les familles avec deux enfants. L'hypothèse *a)* peut se traduire par un TMIE attribué à chaque individu plus faible que dans la réalité, car il y a des chances que les chômeurs lorsqu'ils retrouvent un emploi aient un salaire moindre. Par ailleurs, l'hypothèse *b)* se traduirait par des TMIE imputés soit surestimés, soit sous-estimés selon le nombre d'enfants : les TMIE réels seraient probablement plus faibles pour ceux qui n'ont qu'un enfant et plus élevés pour ceux qui ont plus de deux enfants.

12. Gurgand et Margolis (2005) pour la France, et Schneider *et al.* (2000) et Schneider et Uhlendorff (2004) pour l'Allemagne font le même exercice en utilisant le rapport du revenu net du travail aux prestations sociales comme variable représentative des incitations financières. Les deux études utilisent des régressions des gains potentiels pour estimer la valeur de ce rapport pour chaque individu. Gurgand et Margolis (2005) examinent l'effet de ce rapport sur la probabilité de travailler et constatent que les incitations financières jouent peu de rôle sur les décisions d'offres de travail des individus qui perçoivent des transferts sociaux. Schneider *et al.* (2004) en revanche, trouvent que le rapport du revenu du travail au revenu des transferts sociaux accroît la probabilité de travailler, compte tenu des facteurs de la demande.

13. Sur la base des données de la première colonne du tableau 3.1, panel A, ce chiffre est calculé à partir de la moyenne observée de 45 %, en ajoutant une augmentation de 4.3 points de pourcentage (45*– 0.2*– 0.48 = +4.3).

14. OCDE (2003, chapitre 2) montrait que souvent les personnes sans qualification tendent à avoir un lien très lâche au marché du travail, ce qui peut réduire les incitations à prendre un emploi. En fait, il constatait que l'emploi à bas salaire alterne souvent avec le non-emploi, particulièrement pour les moins qualifiés. Une autre étude menée par Kapsalis et Tourigny (2004) pour le Canada a constaté que plus de 60 % des passages de l'inactivité à l'emploi se faisaient vers un emploi atypique (travail indépendant, emploi permanent à temps partiel, emploi temporaire à temps complet ou à temps partiel). Cela montre l'importance de politiques qui ne se bornent pas à aider les individus à retrouver un travail mais leur donnent les outils nécessaires pour accéder à une position stable sur le marché du travail.

15. Les TMIE utilisés ici ne comprennent pas les prestations relatives à la garde des enfants. On trouvera dans Barber et Immervoll (2004) une première approche de la prise en compte de ces prestations dans les TMIE.

16. Dans le cas de l'Irlande, on ne peut avoir droit à une « allocation de retour à l'emploi » qu'après des épisodes de chômage d'une durée de 15 à 22 mois, selon l'âge et la situation de famille.

17. Certains des régimes présentés au tableau 3.2 comportent des paiements très faibles et n'augmentent que marginalement les gains nets. Ils ne sont pas pris en compte dans les graphiques.

18. Pour une description plus détaillée des différents programmes, voir OCDE (2003, chapitre 3).

19. En fait, si l'on était plus généreux à des niveaux de salaire plus bas, sans augmenter les taux de dégressivité, cela se traduirait par une taxation implicite plus élevée plus haut dans la distribution des revenus (le crédit d'impôt pour les familles qui travaillent au Royaume-Uni en est un exemple).

20. Il manque dans le modèle de Saez un certain nombre de caractéristiques importantes des programmes actuels d'incitations financières, notamment la prise en compte du revenu du ménage et non du revenu individuel, et le ciblage. Ce modèle correspondrait donc plus à l'expérience de certains pays européens, comme la France, qu'aux programmes anglo-saxons. Cependant, il peut être considéré comme applicable à l'intérieur de catégories de population présentant les mêmes caractéristiques.

21. Ces modèles ont en commun l'hypothèse qu'il existe une aptitude inobservable – par exemple la productivité – sur laquelle dans l'idéal les pouvoirs publics préféreraient baser les transferts, mais comme ce n'est pas possible, la moins mauvaise solution est le ciblage. En fin de compte, si le mécanisme de sélection est suffisamment précis, les gains de bien-être social qui résultent de l'offre de prestations aux personnes ciblées comme en ayant besoin peuvent être plus importants que les pertes qu'implique le refus des prestations à des personnes qui en ont réellement besoin mais qui, ne possèdant pas les caractéristiques voulues, échappent au ciblage. Le risque subsiste que des individus essayent de modifier leurs caractéristiques pour devenir éligibles aux prestations. Cependant, étant donné que changer ces caractéristiques – divorce, mère isolée – a un coût, un système de ciblage reste la meilleure solution si peu de gens changent de catégorie pour bénéficier du ciblage.

22. L'idée que le ciblage est un outil de redistribution plus efficient que des programmes universels comme la garantie de revenu de base ou l'impôt négatif sur le revenu est contestée par certains. Pour des études qui montrent que les paiements universels ne réduisent pas nécessairement l'efficience économique, voir Bryan (2005) et Pressman (2005).

23. La littérature théorique sur les modèles de structure familiale soutient souvent l'idée qu'en accordant des prestations à un seul type de famille, on va susciter un accroissement du nombre de familles de ce type. Il y a une exception, le cas où la prestation est considérée comme une assurance contre l'éventualité d'un divorce. Dans ce cas, elle devrait en fait encourager le mariage.

24. Ceci soulève accessoirement la question de savoir jusqu'à quel point les crédits d'impôt doivent tenir compte de hausses et de baisses de revenu relativement mineures.

25. Le soutien à la recherche d'emploi peut aider à réduire la durée des épisodes de chômage, ce qui limiterait les déperditions de capital humain qu'impliquent des durées de chômage trop longues. Il peut aussi améliorer l'appariement travailleur-emploi, et ainsi accroître la stabilité de l'emploi et la progression salariale. Une formation professionnelle efficace a, quant à elle, des chances de jouer un rôle plus direct en augmentant le salaire auquel le chômeur peut prétendre sur le marché du travail.

26. Pour un bilan des programmes de subvention à la garde des enfants, voir Blau (2000).

27. Kimmel (1995) examinant spécifiquement le cas des mères célibataires, constate que la gratuité de la garde des enfants ferait plus que doubler la probabilité d'emploi de cette catégorie.

28. Par exemple, Gregg (1999) estime qu'au Royaume-Uni il faudrait un salaire minimum de 5 à 5.70 GBP pour un travailleur à plein-temps dans un couple pour générer un revenu égal à la moitié du revenu moyen des ménages. Or, fixer à ce niveau le salaire minimum risquerait d'avoir des effets négatifs pour l'emploi des travailleurs peu qualifiés, en particulier les jeunes.

29. Le niveau en a été fixé à 44 % du salaire moyen, et le même travailleur, s'il fait au moins 30 heures, perçoit en outre 30 % du salaire moyen au titre du WFTC, ce qui l'amène juste au-dessus du seuil de pauvreté relative.

30. Dans le rapport à 18 mois sur le PAS, Lin *et al.* (1998) indiquent que les participants eux-mêmes ont souligné l'importance de ces services de soutien. En fait, à la question « si vous aviez quelque

chose à changer dans le PAS pour qu'il réponde mieux à vos besoins, que serait-ce ? », 12 % des personnes qui ne demandaient pas le complément de revenu ont répondu que le PAS devrait aussi comporter un service de placement.

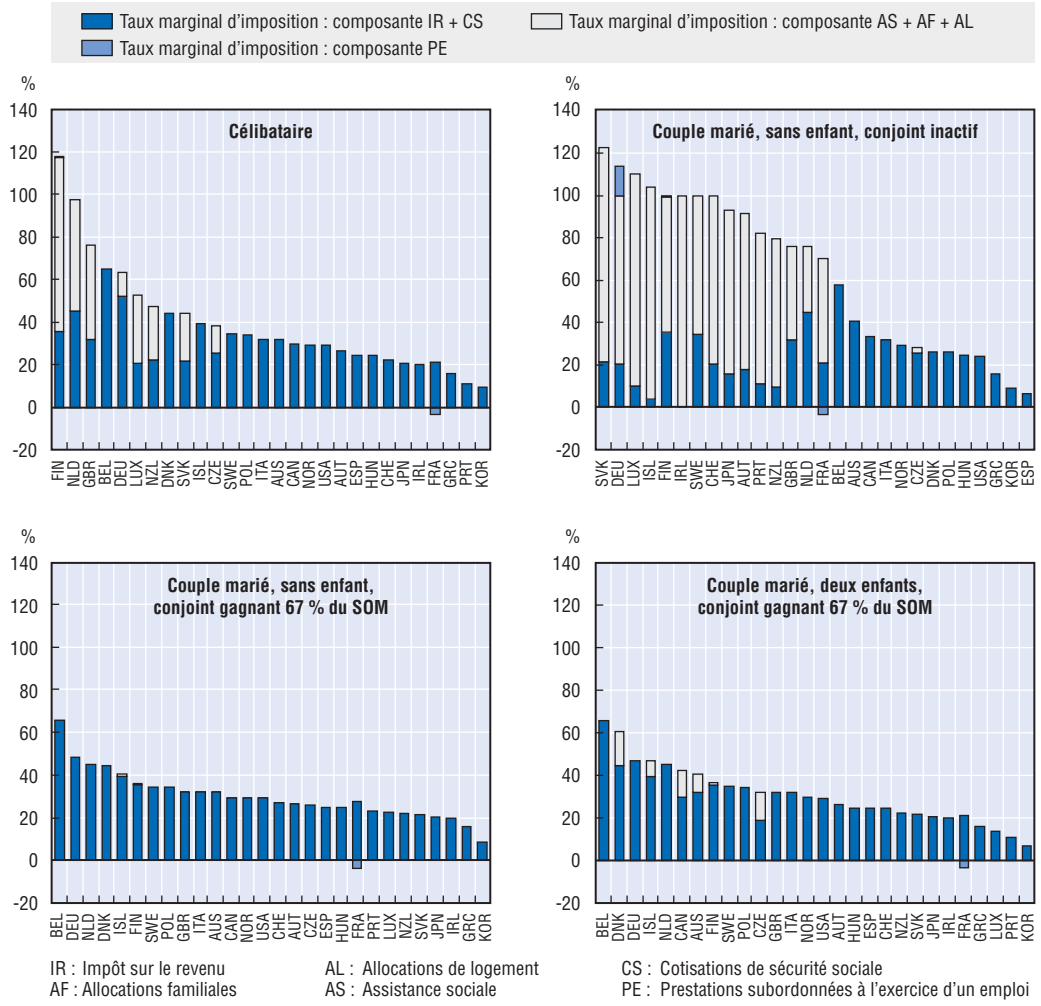
31. Par ailleurs, même s'il y avait un effet négatif net sur les finances publiques, cela impliquerait une certaine hausse de la fiscalité répartie sur un grand nombre de ménages non bénéficiaires – et il n'est pas certain que cela ait en soi beaucoup d'impact sur la participation au marché du travail.

ANNEXE 3.A1

Informations complémentaires

Graphique 3.A1.1. **Indicateur de trappe à bas salaire, 2002**

Décomposition du taux marginal d'imposition effectif (salaire passant de 50 à 55 % du SOM)



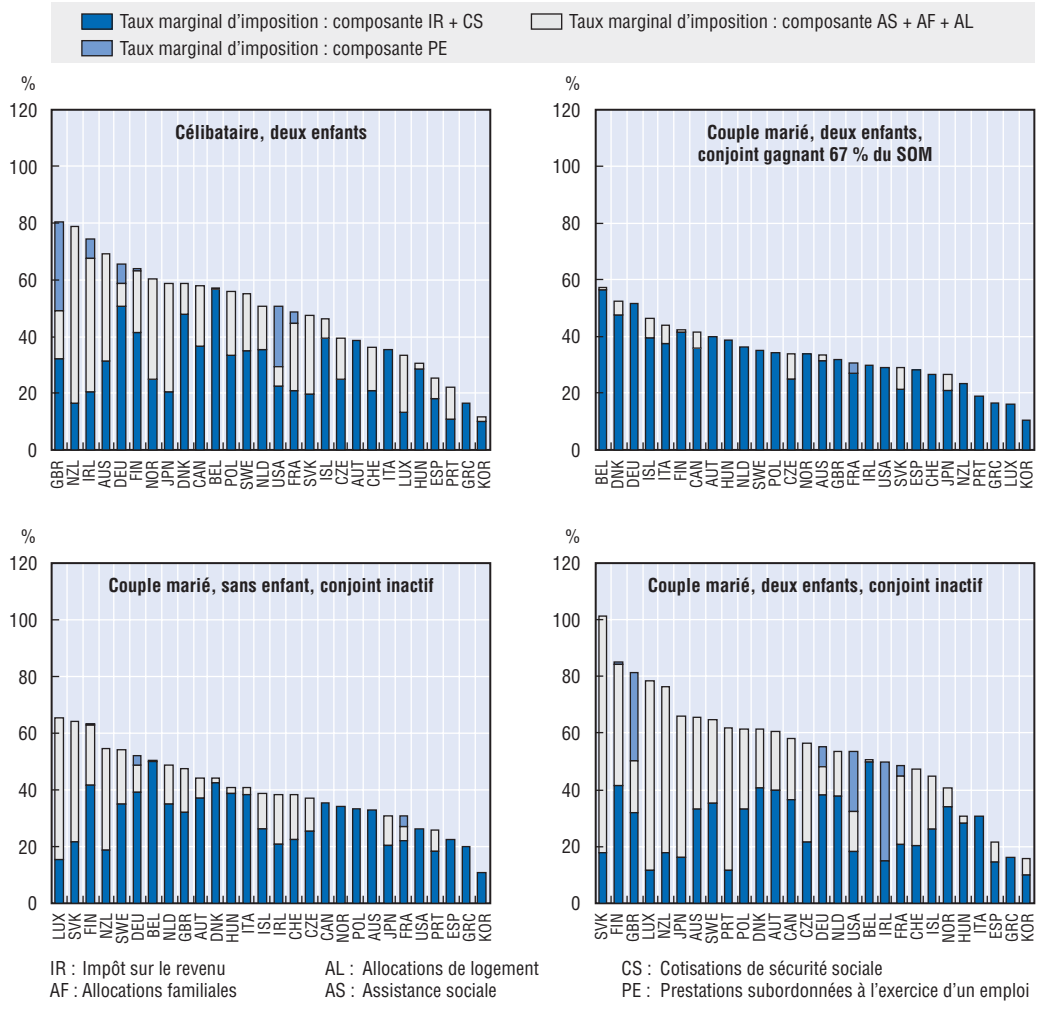
Note : Le graphique montre quelle portion d'une augmentation de salaire est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Par exemple, une valeur de 100 de l'indicateur indique que une augmentation de salaire de 10 % ne rapporte aucune augmentation du revenu net.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/422076235135*

Graphique 3.A1.2. **TMIE correspondant au passage du temps partiel au temps complet, 2002**[a]

Décomposition du taux marginal d'imposition effectif en passant d'un emploi à temps partiel (20 heures par semaine) avec un salaire de 50 % du SOM à un emploi à temps complet (40 heures par semaine) avec un salaire de 100 % du SOM



a) L'emploi à temps partiel est défini comme celui correspondant à 50 % du SOM et l'emploi à temps plein comme celui correspondant à 100 % du SOM.

Note : Le graphique montre quelle portion d'une augmentation de salaire due au passage du temps partiel au temps complet est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.

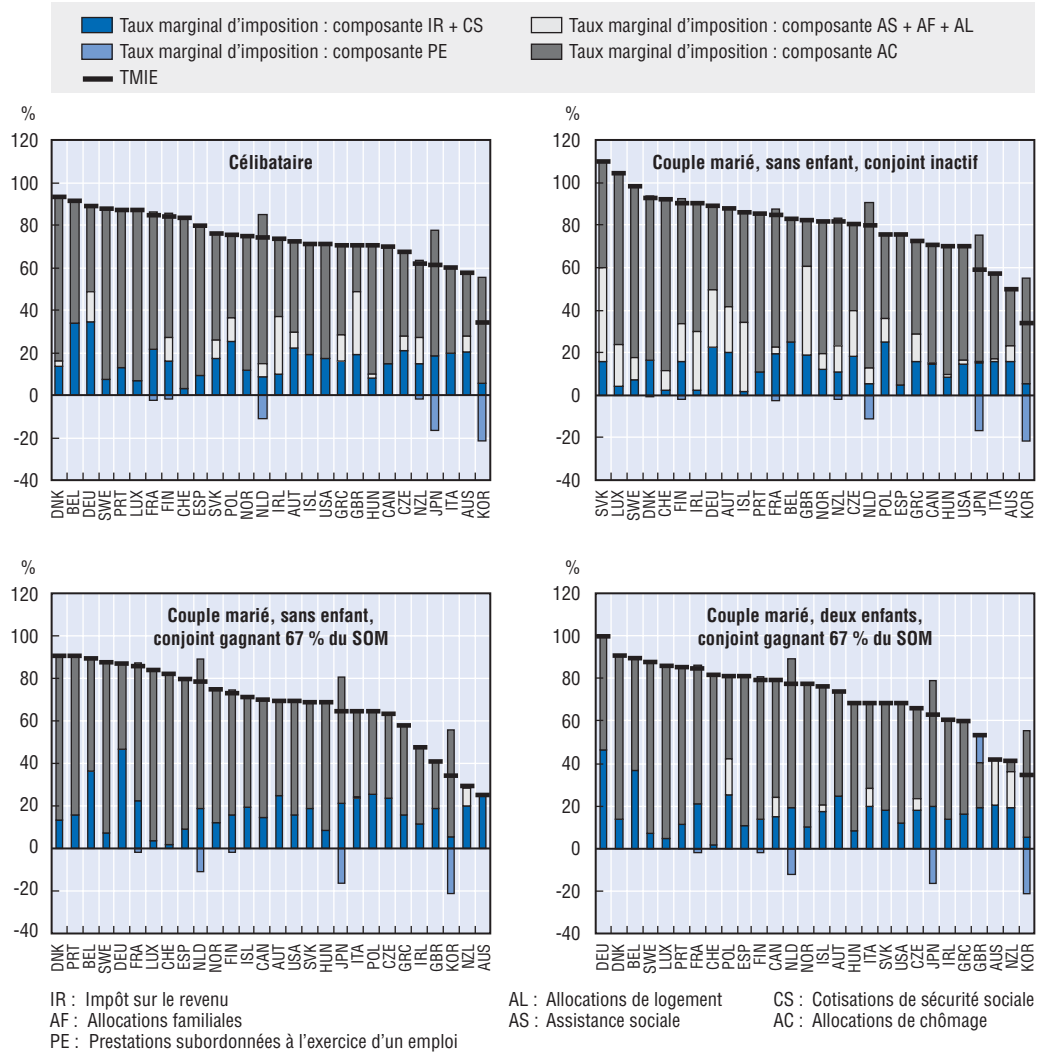
Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/611428571535*

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

Graphique 3.A1.3. **Indicateur de trappe à chômage, 2002**

Décomposition du taux marginal d'imposition effectif en passant du chômage à un travail à temps complet avec un niveau de salaire correspondant à 67 % du SOM (salaire avant le chômage = 67 % du SOM)



IR : Impôt sur le revenu
AF : Allocations familiales
PE : Prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi
AL : Allocations de logement
AS : Assistance sociale
CS : Cotisations de sécurité sociale
AC : Allocations de chômage

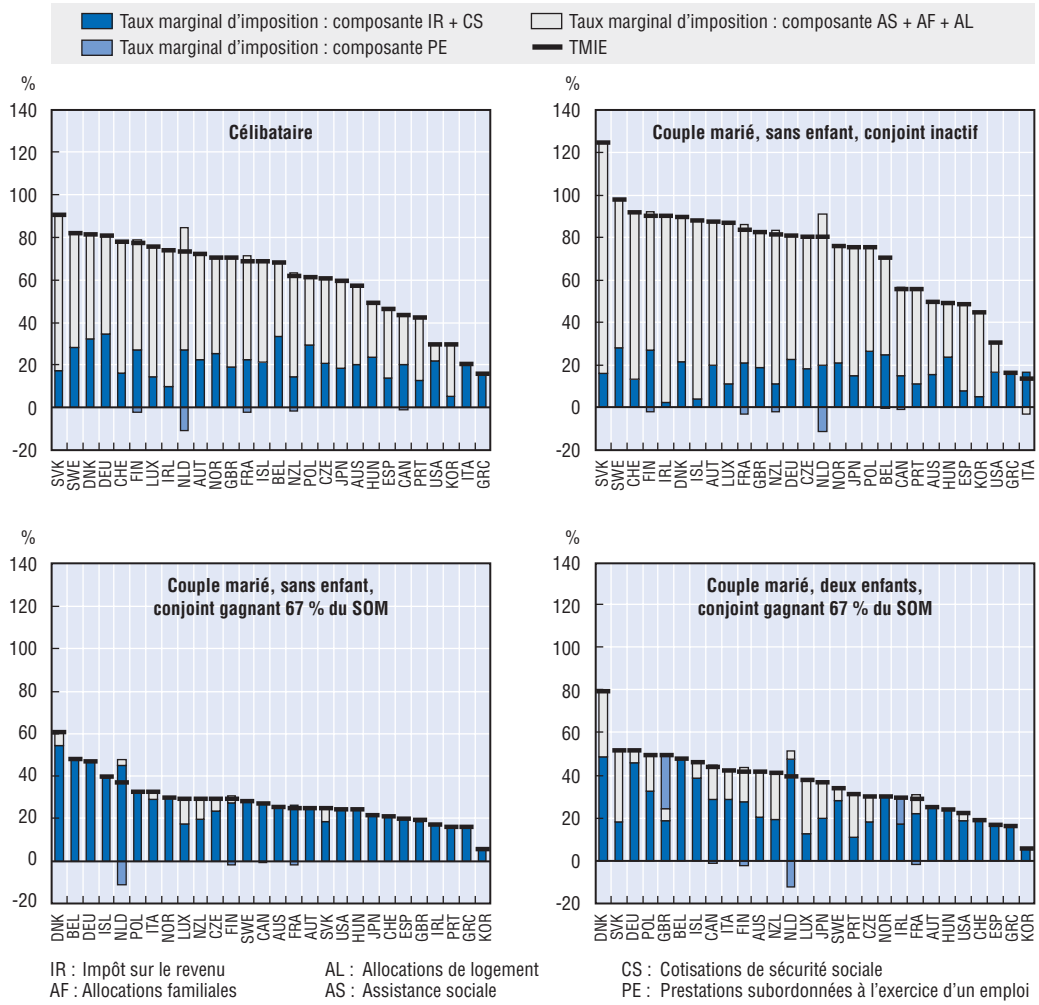
Note : Le graphique montre quelle portion du salaire suivant le passage du chômage à l'emploi est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Par exemple, une valeur de 100 de l'indicateur indique que le retour à l'emploi ne rapporte aucune augmentation du revenu net. Une valeur supérieure à 100 indique que le salaire net au travail est inférieur au total des prestations.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/371224750524*

Graphique 3.A1.4. **Indicateur de trappe à inactivité, 2002**

Décompostion du taux marginal d'imposition effectif en passant de l'inactivité à un emploi à temps complet avec un salaire de 67 % du SOM



Note : Le graphique montre quelle portion du salaire suivant le passage de l'inactivité à l'emploi est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Par exemple, une valeur de 100 de l'indicateur indique que le passage à l'emploi ne rapporte aucune augmentation du revenu net. Une valeur supérieure à 100 indique que le salaire net au travail est inférieur au total des prestations.

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/482672861521*

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

Bibliographie

Akerlof, G. (1978), « The Economics of Tagging as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning », *American Economic Review*, vol. 68, pp. 8-19.

Averett, S., H. Peters et D. Waldman (1997), « Tax Credits, Labour Supply, and Child Care », *Review of Economic and statistics,* vol. 79, pp. 125-135.

Barber, D. et H. Immervol (2004), « Can Parents Afford to Work? Tax-benefit systems, childcare costs and work incentives », polycopié, OCDE, Paris.

Berger, M. et D. Black (1992), « Child Care Subsidies, Quality of Care and the Labour Market Supply of Low-income, Single Mothers », *Review of Economic and statistics,* vol. 74, pp. 635-642.

Besley, T. et S. Coates (1992), « Workfare Versus Welfare: incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs », *American Economic Review,* vol. 82, pp. 249-261.

Blank, R., D. Card et P.K. Robins (1999), « Financial Incentives for Increasing Work and Income among Low-income Families », NBER Working Paper n° 6998, Cambridge, Mass.

Blundell R. et H. Hoynes (2001), « Has "In-work" Benefit Reform Helped the Labour Market? », NBER Working Paper n° 8546, Cambridge, Mass.

Boadway, R., N. Marceau et M. Sato (1999), « Agency and the Design of Welfare Systems », *Journal of Public Economics,* vol. 73 pp. 1-30.

Blau, D. (2000), « Child Care Subsidy Programs », NBER Working Paper n° 7806, Cambridge, Mass.

Brewer, M. et A. Shepherd (2004), « Has Labour Made Work Pay? », Joseph Rownthree Foundation, Londres.

Brewer, M., A. Duncan, A. Shephard et M.J. Suarez (2003), « Did Working Families' Tax-credit Work? Analysing the impact of in-work support on labour supply and programme participation », Inland Revenue Working Paper n° 2, Royaume-Uni.

Bryan, J. (2005), « Targeted Programs *versus* the Basic Income Guarantee: an examination of the efficiency costs of different forms of redistribution », *Journal of Socio-Economics,* vol. 34, pp. 39-47.

Callister, P. (2001), « A Polarization into Work-rich and Work-poor Households in New Zealand? Trends from 1986 to 2000 », Labour Market Policy Group, Occasional Paper n° 2001/3, Nouvelle-Zélande.

Card, D. et D. Hyslop (2005), « Estimating the Effects of Time-limited Earnings Subsidy for Welfare-leavers », Social Research and Demonstration Corporation Working Paper n° 05-02, Student Debt Reduction Scheme, Royaume-Uni.

Card, D. et P. Robins (2004), « How Important are Entry Effects in Financial Incentive Programs for Welfare recipients? Experimental evidence from the self-sufficiency program », *Journal of Econometrics,* vol. 125, pp. 113-139.

Card, D., C. Micalopoulos et P. Robins (2001), « The Limits to Wage Growth: measuring the growth rate of wages for recent welfare leavers », NBER Working Paper n° 8444, Cambridge, Mass.

Carone, G., H. Immervoll, D. Paturot et A. Salomäki (2004), « Indicators of Unemployment and Low-wage Traps », Social, Employment and Migration Working Paper n° 18, OCDE, Paris.

Connelly, R. (1992), « The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labour Force Participation », *Review of Economic and statistics,* vol. 74, pp. 83-90.

Department for Work and Pensions (2004), « Building on New Deal: local solutions meeting individual needs », Londres.

Eissa, N. et J. Liebman (1996), « Labour Supply Response to the Earned Income Tax Credit », *Quarterly Journal of Economics,* pp. 605-637.

Evans, M., J. Eyre, J. Millar et S. Sarre (2003), « New Deal for Lone Parents: second synthesis report of the national evaluation », document prepared for the Department of Work and Pensions, Centre for the Analysis of Social Policy, University of Bath.

Fortin, B., M. Truchon et L. Beauséjour (1993), « On Reforming the Welfare System: Workfare meets the negative income tax », *Journal of Public Economics,* vol. 51, pp. 119-151.

Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.

Gladden, T. et C. Taber (2000), « Wage Progression among Less Skilled Workers », in D. Card et R. Blank (dir. pub.), *Finding Jobs: work and welfare reform,* Russell Sage Foundation, New York.

Goode, J., C. Callender et R. Lister (1998), « Purse or Wallet? The distribution of income within families receiving benefits », Policy Studies Institute, Londres.

Gottschalk, P. (2005), « Can Work Alter Welfare Recipients' Beliefs? », SRDC Working Paper 05-01, Student Debt Reduction Scheme, Royaume-Uni.

Gregg, P. (1999), « The Use of Wage Floors as Policy Tools », document présenté au groupe de travail de l'OCDE sur « Making Work Pay », OCDE, Paris.

Gregg, P. et J. Wadsworth (1996), « It Takes Two: employment polarization in the OECD », CEP Discussion Paper n° 304, Centre for Economic Performance, Royaume-Uni.

Gregg, P. and J. Wadsworth (2004), « Two Sides to Every Story: measuring the polarization of work », CEP Discussion Paper n° 632, Centre for Economic Performance, Royaume-Uni.

Grogger, J. (2000), « Time Limits and Welfare Use », NBER Working Paper n° 7709, Cambridge, Mass.

Grogger, J. (2003), « Welfare Transitions in the 1900s: the Economy, Welfare Policy, and the EITC », NBER Working Paper n° 9472, Cambridge, Mass.

Gurgand, M. et D. Margolis (2005), « Does Work Pay in France? Monetary incentives and the guaranteed minimum income », IZA Working Paper n° 1467, Institute for Study of Labor, Allemagne.

Hernanz V., F. Malherbet et M. Pellizzari (2004), « Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: a review of the evidence », Social, Employment and Migration Working Paper n° 17, OCDE, Paris.

HM Treasury (2000), « The Modernization of Britain's Tax and Benefit System: tackling poverty and making work pay – tax credits in the 21st century », Londres.

HM Treasury (2004), « Prudence for a Purpose: a Britain of stability and strength », Londres.

Inland Revenue (2002), « The New Tax Credits: a regulatory impact assessment », Londres.

Kapsalis, C. et P. Tourigny (2004), « Duration of Non-standard Employment », *Perspectives on Labour and Income*, Statistics Canada Catalogue n° 75-001-XIE, vol. 5, n° 12, Ottawa, pp. 5-13.

Kimmel, J. (1995), « The Effectiveness of Child Care Subsidies in Encouraging the Welfare-to-work Transition of Low-income Single Mothers », *American Economic Review,* vol. 85, pp. 271-275.

Laroque, G. and B. Salanié (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique,* n° 331, pp. 47-66.

Lemke, R., A. Dryden Witte, M. Queralt and R. Witt (2000), « Child Care and the Welfare to Work Transitions », NBER Working Paper n° 7583, Cambridge, Mass.

Levine, R., H. Watts, R. Hollister, W. Williams, A. O'Connor et K. Widerquist (2004), « Looking Back at the Negative Income Tax Experiments from Years on », in M. Lewis, S. Pressman et K. Widerquist (dir. pub.), *The Ethics and Economics of the Minimum Income Guarantee*, Ashgate, New York.

Liebman, J. (1998), « The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution », in J. Poterba (dir.pub.), *Tax Policy and the Economy,* vol. 12.

Lin, W., P. Robins, D. Card, K. Harknett et S. Lui-Gurr (1998), « When Financial Incentives Encourage Work: complete 18-month findings from the self-sufficiency project », Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa, Canada.

MaCurdy, T. (1992), « Work Disincentive Effects of Taxes: a reexamination of some evidence », *American Economic Review*, vol. 82, n° 2, pp.243-249.

MaCurdy, T. et F. McIntyre (2004), « Helping Working-poor Families: advantages of wage-based tax credits over the EITC and minimum wages », Employment Policy Institute, Washington.

McKay, S. (2003), « Working Family Tax Credit in 2001 », Department for Work and Pensions, Research Report n° 181, Londres.

Meyer, B. et D. Rosenbaum (1999), « Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labour Supply of Single Mothers », NBER Working Paper n° 7363, Cambridge, Mass.

Michalopoulos C., D. Card, L. Gennetian, K. Harknett et P. Robins (2000), « The Self-Sufficiency Project at 36 Months: Effects of a Financial Work Incentive on Employment and Income », Social Research and Demonstration Corporation, Canada.

Mirrlees, J. (1971), « An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies,* vol. 38, pp. 175-208.

Moffitt, R. (2003), « The Negative Income Tax and the Évolution of US Welfare Policy », NBER Working Paper n° 9751, Cambridge, Mass.

Moffitt, R. (2004), « The Idea of a Negative Income Tax: past, present and future », *Focus Magazine*, University of Wisconsin Institute of Research and Policy, vol. 23.

Moffitt, R. and L. Pavetti (2000), « Time Limits », *Finding Jobs: Work and Welfare Reform*, Russell Sage, New York.

OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi,* Paris.

OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi,* Paris.

OCDE (2004a), *Prestations et salaires,* Paris.

OCDE (2004b), *Bébés et employeurs,* Paris.

OCDE (2005), « Limitations de l'approche par le TMIE », Informations complémentaires du chapitre 3 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 2005 disponibles sur *www.oecd.org/els/perspectivesemploi.*

Parsons, D. (1996), « Imperfect Tagging in Social Insurance Programs », *Journal of Public Economics,* vol. 62, pp. 183-208.

Powell, L.M. (1997), « The Impact of Child Care Costs on the Labour Supply of Married Mothers: Evidence from Canada », *Canadian Journal of Economics*, vol. 30, n° 3, pp.577-594.

Pressman, S. (2005), « Income Guarantees and the Equity-efficiency Tradeoff », *Journal of Socio-Economics,* vol. 34, pp. 83-100.

Riley, R. et G. Young (2000), « New Deal for Young People: implications for employment and public finances », National Institute of Economic and Social Research, Report n° 62, Royaume-Uni.

Saez, E. (2002), « Optimal Income Transfers Programs: intensive *versus* extensive labour supply responses », *Quarterly Journal of Economics,* August, pp. 1039-1073.

Schneider, H. and A. Uhlendorff (2004), « The Transition from Welfare to Work and the Role of Potential Income », IZA Working Paper n° 1420, Institute for Study of Labor, Allemagne.

Schneider, H., W. Kempe and O. Fuchs (2000), « Labour Supply Effects of Wage Subsidies under Non-convex Budget Constraints – Empirical results for East-Germany », Institute for Economic Research Halle, polycopié.

Wheatly, J. (2001), « Work in Progress: CAB clients' experiences of working families' tax credit », Citizens' Advice Bureau, Londres.

Widerquist, K. (2005), « A Failure to Communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments », *Journal of Socio-Economics,* vol. 34, pp. 49-81.

Zwedlewski, S. et S. Brauner (1999), « Declines in Food Stamp and Welfare Participation: is there a connection », Washington Urban Institute, Working Paper n° 13, Washington.

ISBN 92-64-01047-5
Perspectives de l'emploi de l'OCDE
© OCDE 2005

Chapitre 4

Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact

Les programmes actifs du marché du travail améliorent-ils réellement les performances du marché du travail ? Les mesures d'activation réduisent directement le nombre de bénéficiaires de prestations grâce aux services offerts aux participants aux programmes, mais aussi de manière indirecte, certains bénéficiaires de prestations préférant sortir du chômage plutôt que se soumettre aux exigences des programmes. Les services de l'emploi intensifs et les programmes de formation peuvent avoir un impact plutôt favorable sur l'activité et la progression des salaires, bien qu'on ne s'en rende compte souvent que deux ou trois ans après la participation effective aux programmes. Les programmes peuvent induire des effets de substitution lorsque des participants trouvent un emploi au détriment des non-participants, réduisant ainsi le gain net en terme de nombre d'emplois, mais des effets positifs sur la demande de travail et des effets multiplicateurs peuvent aussi se produire.

Introduction

Depuis longtemps, l'OCDE préconise l'adoption de politiques actives du marché du travail (PAMT), comme, par exemple, dans son *Étude sur l'emploi* de 1994, et elle réitère régulièrement cette recommandation. La réforme du système d'aide sociale aux États-Unis en 1996 et l'adoption par l'UE des lignes directrices pour l'emploi en 1997, à Luxembourg, ont amplement contribué à l'émergence d'une conception de la politique du marché du travail fondée sur le principe d'*activation*, ou en d'autres termes sur la notion d'« obligations mutuelles » qui suppose de la part des chômeurs indemnisés qu'il recherchent activement du travail ou participent à un programme propre à améliorer leurs perspectives d'emploi. Aux États-Unis, la réforme de l'aide sociale qui a été conduite dans cette optique a entraîné une forte diminution du nombre des bénéficiaires, tandis que dans l'UE, où les principes d'activation ont été diversement appliqués, les résultats sont plus contrastés : le chômage a baissé dans certains pays, mais il s'est maintenu à des niveaux élevés dans d'autres.

Ce chapitre a pour objet d'étudier l'impact des stratégies d'activation et d'autres PAMT sur l'emploi, en s'appuyant principalement sur les résultats d'évaluations consacrées à un large éventail de mesures[1]. La première section contient des considérations générales sur l'impact des programmes d'activation et d'autres types d'interventions. La deuxième propose deux illustrations des effets que peuvent avoir des politiques microéconomiques sur la situation du marché du travail. La troisième section récapitule les données recueillies sur l'*ampleur* de l'impact des programmes actifs. La quatrième section traite du type ou de la qualité de cet impact, en s'attachant plus particulièrement aux possibilités qu'offrent certaines mesures pour obtenir à la fois une augmentation durable des gains et une diminution du nombre d'allocataires.

Principaux résultats

- **La réduction des droits à prestations qui résulte *de facto* de la composante « bâton » des programmes d'« activation » devrait être modérée.** Les programmes d'activation augmentent très largement le volume de services distribués aux demandeurs d'emploi, mais certaines personnes préfèrent renoncer aux prestations plutôt que de se plier à l'obligation qui leur est faite d'y participer. Pour que cet effet de *tri* puisse s'exercer, cependant, les services de l'emploi doivent faire en sorte que les obligations imposées soient *modérées*, c'est-à-dire qu'elles ne doivent par conduire à la suppression brutale des allocations. De manière générale, en l'absence de mesures d'activation efficaces, les systèmes d'indemnisation du chômage de longue durée deviennent financièrement insoutenables ou excessivement coûteux à long terme.
- **Des stratégies d'activation efficaces ont un impact sensible sur le chômage total.** Le nombre d'assistés sociaux aux États-Unis et les taux d'allocataires de l'assurance chômage au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ont diminué de plus de moitié par rapport aux niveaux élevés qu'ils atteignaient auparavant; en Australie et en Nouvelle-Zélande, la baisse a été de 25 % à 30 % sur une période plus courte, et toutes

ces améliorations semblent être étroitement liées à l'adoption de mesures d'activation. De plus, il convient de signaler que si les bénéficiaires ciblés par ces mesures ont davantage de chances de trouver un emploi, ce dispositif ne paraît pas pour autant fonctionner au détriment des autres demandeurs d'emploi, puisqu'on observe peu d'effets nets de « substitution » ou de « déplacement ».

- **Les premiers succès remportés dans la lutte contre le chômage peuvent enclencher un « cercle vertueux ».** Lorsque le nombre de bénéficiaires de prestations diminue, il est possible de renforcer les aides proposées à ceux qui sont encore au chômage et d'introduire de nouvelles réformes qui vont renforcer la stratégie d'activation.
- **Les données microéconomiques permettent de se faire une idée des mesures qui marchent.** *Les aides à la recherche d'emploi ou les mesures de type « work first » qui privilégie le retour à l'emploi* sont souvent efficaces pour un coût relativement modeste. *Les programmes du marché du travail de longue durée*, comme la formation et la création d'emplois, ont souvent un effet minime, voire négatif à court terme, mais la *participation obligatoire* à ce type de programmes induit peut-être un effet de « motivation » dans la mesure où elle encourage les chômeurs à trouver du travail avant que l'obligation ne devienne effective. *L'aide intensive, le suivi individualisé des demandeurs d'emploi et les formules mixtes avec orientation sélective vers des programmes de longue durée* sont les mesures généralement les plus efficaces.
- **Le profil temporel de l'impact et la nature des résultats varient suivant les programmes.** Les programmes qui privilégient le retour à l'emploi ont un effet positif important à court terme, mais qui tend à décroître au fil des ans. Dans le cas du projet PAS Plus, au Canada, du programme Restart, au Royaume-Uni, et de certains programmes de formation, en revanche, les effets positifs n'ont commencé à se manifester qu'au bout de deux ans. Les programmes de réinsertion entraînent parfois une baisse des salaires d'embauche, et à plus long terme une réduction durable des versements de prestations, accompagnée d'un effet positif plus limité sur les taux d'emploi. Les mesures « mixtes » et les services d'aide intensive ont un impact sur l'emploi et sur le montant total des gains qui correspond à peu près ou est parfois supérieur à ce que l'on peut attendre étant donné leur incidence sur les effectifs d'allocataires.
- **Des programmes en apparence similaires peuvent avoir des effets très différents.** Le contexte et le contenu détaillé des programmes sont des facteurs déterminants de leur impact. En outre, l'augmentation des dépenses consacrées à certaines fonctions des services publics de l'emploi (SPE) risque d'avoir des rendements décroissants, surtout si d'autres éléments (complémentaires) ne sont pas renforcés eux aussi.

1. Considérations générales sur différents types de programmes et leur impact

A. Nature de l'impact

Les programmes d'« activation » diffèrent des services publics ordinaires en faveur de l'emploi en ce qu'ils rendent la participation *obligatoire* pour certains groupes. On exige par exemple des chômeurs qu'ils aient des entretiens approfondis avec des conseillers spécialisés et qu'ils répondent aux offres d'emploi proposées par ces derniers, qu'ils effectuent leurs propres recherches d'emploi et acceptent les emplois convenables qui leur sont proposés, qu'ils prennent part à l'élaboration de plans d'action individuels et qu'ils suivent une formation ou participent à des programmes de création d'emplois. Les programmes d'activation ont pour cible principale les personnes qui bénéficient (ou qui

demandent à bénéficier) de revenus de remplacement dont le versement est soumis à la condition d'être disponible pour travailler. Ils concernent donc la majeure partie des chômeurs indemnisés[2], auxquels s'ajoutent aussi souvent les parents isolés et les bénéficiaires de l'aide sociale. L'obligation de participer à des programmes d'activation peut également être imposée aux titulaires de pensions d'invalidité, mais les mesures prévues dans ce cas sont assez particulières[3].

L'une des raisons pratiques qui justifient les programmes d'activation est qu'ils peuvent avoir un effet sensible sur les résultats en termes d'emploi et de chômage dans le cas des régimes de prestations de longue durée ou à durée illimitée. Deux autres considérations plus théoriques entrent également en ligne de compte lorsque l'on envisage la façon dont cet impact peut améliorer le bien-être social.

Les programmes d'activation encouragent la recherche d'emploi…

En premier lieu, les programmes d'activation se traduisent par un recours accru à des services qui vont aider les participants à être plus efficaces dans leur recherche d'emploi et/ou à améliorer leurs compétences[4]. En comparaison des mesures qui se contentent de *motiver* la recherche d'emploi (comme la réduction du montant des prestations), une obligation *directe* permet d'obtenir les mêmes résultats avec un niveau de protection sociale plus élevé[5]. Cet argument vaut pour toute les mesures – entretiens, formation, etc. – que le chômeur perçoit comme ayant un coût, mais qui contribuent aussi véritablement à le faire progresser dans son parcours de réinsertion. D'autre part, certains chômeurs sont peu familiarisés avec les services de placement, de conseil et de formation, et ils risquent de ne pas en tirer parti en l'absence de réglementation.

… et permettent de réserver les prestations exclusivement à ceux qui en ont le plus besoin

Deuxièmement, étant donné la « désutilité » que comporte les obligations à participer à des programmes, certaines personnes qui pourraient prétendre à des prestations n'en font pas la demande, tandis que d'autres qui en bénéficient déjà vont prendre un emploi ou renoncer à leurs droits plus tôt qu'elles ne l'auraient fait autrement. Si les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de mettre au point des programmes directement productifs – c'est-à-dire qui permettent d'accroître les chances de trouver un emploi ou d'améliorer l'employabilité de ceux qui y participent – l'activation s'apparentera alors au système de « workfare », autrement dit à des mesures de création d'emplois ou d'initiation à la vie professionnelle qui permettent de percevoir des indemnités de chômage ou un salaire de niveau équivalent sans offrir aucun autre service aux participants[6].

La logique du « workfare », qui consiste à lier la perception d'une prestation à l'obligation d'accepter un travail, peut améliorer le bien-être social lorsque le besoin de revenu des individus varie en fonction de paramètres impossibles à mesurer directement. Mais pour que cette amélioration se produise (au-delà de ce que l'on pourrait obtenir simplement en agissant sur les droits à prestations), il est indispensable que les obligations imposées ne soient pas trop strictes – sous peine de décourager toute demande de prestations (*cf.* encadré 4.1). D'un point de vue opérationnel, les contreparties qui peuvent être requises (par exemple le nombre d'heures de travail à effectuer pour avoir droit à une prestation, ou le salaire horaire équivalent) doivent être stipulées dans les droits et les conditions d'attribution du régime de prestations (ou l'administration doit suivre des lignes directrices équivalentes).

Encadré 4.1. **Stratégies d'activation et « workfare »**

Une politique de « workfare » peut avoir une justification lorsque le public visé est hétérogène. Dans la réalité, les situations individuelles ne varient sans doute pas de façon très tranchée, mais l'argument général que l'on peut avancer s'applique au cas où il y a simplement les deux groupes suivants :

A. Les chômeurs dont le revenu a une utilité marginale assez élevée (sans doute parce qu'ils n'ont guère d'autres sources de revenu) mais qui ne parviennent pas à trouver un emploi, autrement dit ceux qui sont involontairement au chômage.

B. Les chômeurs dont le revenu a une utilité marginale assez faible (parce qu'ils ont d'autres sources de revenu grâce aux biens qu'ils possèdent ou à leur famille, ou parce qu'ils participent à la production domestique légale ou exercent une activité non déclarée, etc.) et qui sont considérés comme des chômeurs « volontaires » : ils pourraient trouver un emploi, mais dans leur cas, la différence entre le salaire net et le niveau des prestations n'est pas assez grande pour compenser la désutilité du travail.

Pour le groupe B, celui des chômeurs volontaires, les contraintes imposées par les stratégies de « workfare » éliminent de fait l'option de prestations puisque celle-ci a désormais la même désutilité que le travail marchand, tout en étant moins rémunératrice. Pour les membres du groupe A, en revanche, c'est-à-dire ceux qui ont le plus besoin de l'aide, la politique de « workfare » permet de maintenir un niveau minimum de protection sociale. L'accroissement du bien-être social qui découle de ce système tient au fait que les prestations sont mieux ciblées (elles s'adressent à ceux dont l'utilité marginale du revenu est la plus élevée) et que la production économique s'accroît (grâce aux membres du groupe B qui prennent un emploi). Ces gains doivent toutefois être appréciés en regard des coûts sociaux du dispositif, c'est-à-dire de la désutilité que représente la participation pour les membres du groupe A et des coûts de gestion du programme. Ces coûts étant dans les deux cas proportionnels aux effectifs du groupe, il s'ensuit que les programmes de « workfare » auront en général des effets positifs nets si le groupe A est relativement moins nombreux que le groupe B.

Dans une analyse coût-avantages classique, qui va consister à déterminer si les économies réalisées sur les prestations et les recettes fiscales produites par les gains l'emportent sur les coûts du programme, le résultat sera également positif dans le cas du « workfare » si les calculs mettent en évidence un *effet de motivation* relativement important (abandon des prestations dans le groupe B) et un *taux effectif de participation* relativement bas (dans le groupe A). Lorsque l'on tient compte des effets de motivation, ce type d'analyse est donc un instrument utile pour le choix des programmes, y compris pour ceux qui s'inspirent de la logique du « workfare » et entraînent des coûts de désutilité (dont on ne connaît pas précisément l'ampleur) pour les participants.

Cependant, si un programme est assorti d'obligations de travail très contraignantes, il risque de décourager *toutes* les demandes d'assistance, entraînant de ce fait un taux élevé de reprise d'activité sans engendrer aucun coût de gestion puisque personne n'y participe. Dans ce cas, l'analyse coût-avantages donnera un résultat positif puisque le programme permettra à la fois de faire des économies de prestations et d'accroître l'emploi sans qu'il en coûte rien à la collectivité. Mais si l'on suppose que les prestations initialement versées avaient un effet positif sur le bien-être social, par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de prestations, ce résultat est une aberration puisqu'il ne tient pas compte du fait que des obligations drastiques, comme celles qui peuvent donner lieu à la suppression des prestations, peuvent plonger certaines personnes dans un dénuement total (avec un revenu quasiment nul et un très faible niveau d'utilité). Si l'on veut qu'un programme de « workfare » évalué favorablement par une analyse coût-avantages classique ait aussi une incidence positive sur le bien-être social, il est indispensable de limiter le degré de contrainte dont il est assorti de manière à ce qu'il exerce un effet de tri entre les groupes A et B plutôt que de dissuader toutes les demandes de prestations.

Encadré 4.1. **Stratégies d'activation et « workfare »** *(suite)*

Les stratégies d'activation des pays de l'OCDE tendent pour la plupart à privilégier la logique des « services en faveur de l'emploi » et évitent de recourir à l'obligation de travail en échange des prestations. Cependant, l'observation empirique montre que l'orientation vers des programmes d'activation a elle aussi un effet dissuasif et conduit certaines personnes à renoncer à leurs droits à prestations ; on peut donc considérer, d'un point de vue théorique, que l'activation combine en fait à la fois des services en faveur de l'emploi et des éléments de contrainte semblables à celles du « workfare ».

Les études qui s'attachent à évaluer les conséquences potentielles des programmes de « workfare » pour les publics concernés, en termes de difficultés financières ou de dénuement économique, peuvent aider à déterminer le juste degré de contrainte dont ces dispositifs doivent être assortis, mais ces études, presque par définition, auront un caractère occasionnel. En effet, si l'on était capable de mesurer ces effets avec précision et de façon peu coûteuse pour tous les intéressés, il ne serait pas nécessaire d'avoir recours au système de « workfare », car on se servirait de ces informations pour cibler les prestations directement sur ceux qui en ont le plus besoin.

B. Capacités de gestion, niveaux de prestations et besoin d'activation

Si tous les chômeurs avaient l'obligation de participer à un dispositif de création d'emplois sous peine de perdre leurs indemnités, le système d'aide fonctionnerait alors comme un programme de travaux d'utilité publique probablement du type qui propose des taux de salaire légèrement inférieurs à ceux du marché de manière à pouvoir satisfaire la demande[7].

Dans les pays moins développés, où l'administration ne dispose pas de moyens efficaces pour recenser les besoins et les revenus des ménages, les travaux d'utilité publique offrent souvent le meilleur moyen de venir en aide aux familles nécessiteuses, tout en évitant de verser des prestations à des individus ou des familles qui ont d'autres sources de revenu. En revanche, dans les pays qui ont des capacités administratives plus importantes, il existe des données permettant de faire la distinction entre ceux qui risquent de se retrouver sans ressources en l'absence de prestations sociales et ceux qui ont d'autres revenus (provenant de leur activité, de leur patrimoine ou d'autres membres de la famille, par exemple). Les services de l'emploi sont en mesure (grâce à des contacts fréquents entre les chômeurs et leurs conseillers) de repérer directement le chômage volontaire. Cela permet d'aider ceux qui en ont besoin pour un moindre coût ou avec une plus grande efficacité qu'il n'est possible de le faire simplement en offrant des emplois dans le cadre d'un programme de travaux d'utilité publique. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles les pays dotés de services administratifs performants, comme le Danemark et la Suède, ont souvent été en mesure d'offrir des prestations relativement généreuses. Cependant, lorsque les taux de compensation sont élevés, les moyens de contrôle administratifs finissent quand même, en général, par être soumis à rude épreuve, de sorte qu'une certaine proportion de chômage volontaire ne peut être évitée. À ce stade, les programmes de « workfare » peuvent alors de nouveau trouver une place dans la politique de l'emploi.

C. Politiques d'activation, offre effective de main-d'œuvre et création d'emplois : un cercle vertueux ?

À long terme, la demande de travail répond à l'accroissement de l'offre effective de main-d'œuvre[8]. Lorsque cette offre augmente, les employeurs peuvent soit réduire les salaires qu'ils proposent, soit maintenir les salaires mais bénéficier de gains de productivité – d'une façon comme de l'autre, les embauches deviennent plus rentables et cela incite les employeurs à créer des emplois. À plus brève échéance, cependant, ces mécanismes ne fonctionnent pas forcément à plein, de sorte que les programmes du marché du travail induisent des substitutions entre participants et non-participants, au détriment de ces derniers[9]; cependant, si ces programmes contribuent à un accroissement soutenu de l'offre effective de main-d'œuvre, cet effet de substitution tend généralement à s'atténuer au fil du temps.

Si certains facteurs comme les phénomènes de substitution sont capables de neutraliser les effets au niveau microéconomique d'un programme, il en est d'autres, en revanche, qui agissent en sens inverse. Lorsque le nombre de chômeurs indemnisés commence à diminuer, par exemple, il est possible de renforcer les aides proposées à ceux qui sont encore à la recherche d'un emploi et d'enclencher ainsi un cercle vertueux qui va conduire à une nouvelle baisse du chômage[10]. Certaines données donnent aussi à penser que les effets d'« interaction sociale » agissent fortement sur les taux de chômage, les baisses enregistrées chez les participants ayant généralement tendance à se répercuter chez les non-participants[11]. Globalement, on aurait donc tort de supposer que les effets des programmes seront plus limités au niveau macroéconomique qu'au niveau local ou microéconomique : mieux vaut s'en tenir, en l'occurrence, aux résultats des évaluations ponctuelles qui ont été effectuées et, plus généralement, aux évolutions observées.

2. Deux exemples de l'impact des politiques sur les résultats du marché du travail

Il existe différentes manières d'appréhender l'impact des politiques actives du marché du travail. Dans certains cas, on observe une corrélation évidente entre l'introduction de nouvelles stratégies d'activation et les statistiques globales du marché du travail. On peut aussi comparer la situation des personnes qui ont participé à certains programmes à celle des non-participants, ou encore étudier les résultats obtenus dans les régions où de nouvelles mesures sont mises en œuvre (à titre d'expériences pilotes) par rapport aux résultats observés ailleurs. Préalablement, nous présentons deux exemples de l'impact des politiques, empruntés respectivement à la Nouvelle-Zélande et à la France.

A. Nouvelle-Zélande : programmes d'activation adoptés en 2003

Certains pays sont parfois considérés comme des modèles (on a même parlé de « miracles » au sujet de quelques-uns) pour les succès qu'ils ont remportés sur le front de l'emploi dans les années 90, en particulier l'Autriche, le Danemark, les États-Unis (pour leur réforme de la protection sociale), l'Irlande, les Pays-bas et le Royaume-Uni. Dans chacun de ces cas, le constat est le même : les résultats se sont nettement améliorées après l'adoption d'un certain nombre de réformes visant les politiques du marché du travail (même si les analystes ne s'accordent pas tous sur l'importance à accorder à chacune d'elles)[12]. Plus récemment, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont venues s'ajouter à la liste des modèles potentiels de réussite.

En 1998, les autorités néo-zélandaises ont réuni au sein d'un seul et même organisme (Work and Income) la gestion des prestations et les services de l'emploi, en dotant ce nouvel ensemble d'un système de contrôle interne des performances, et elles ont en outre décidé d'intensifier les efforts de recherche sur l'impact des PAMT (voir le chapitre 5 pour plus de précisions). Par la suite, en 2003, la Nouvelle-Zélande a adopté une série de programmes d'activation comportant les éléments suivants :

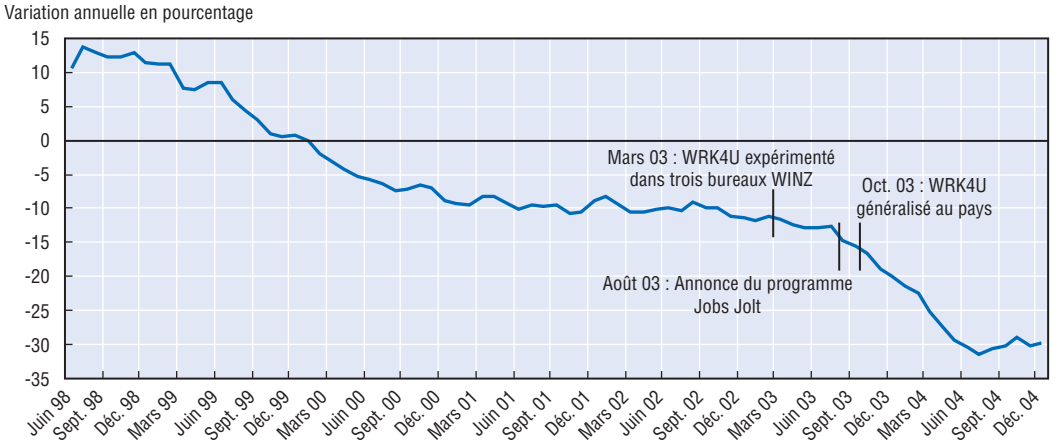
- Des séminaires intitulés **WRK4U** (Work for You) qui permettent de bien faire comprendre aux nouveaux demandeurs d'allocations que la possibilité de retrouver un emploi doit passer avant celle d'être indemnisé. Ces séminaires ont vu le jour au début de 2003 dans certaines régions du pays, et leurs résultats, à savoir une baisse de 10 % à 20 % du nombre de demandes d'indemnisation poursuivies par rapport aux chiffres enregistrés ailleurs, ont incité les autorités à les étendre au reste du pays[13].
- Une **augmentation des effectifs** des services de l'emploi, de manière à ramener d'environ 220 à 160 le nombre de dossiers traités par agent, a été annoncée en mai 2003 (OCDE, 2004b).
- L'initiative **Jobs Jolt**, annoncée en août 2003, qui prévoyait, au chapitre intitulé « Des exigences strictes et précises », la possibilité de suspendre l'indemnisation des chômeurs qui vont s'installer dans des régions reculées du pays (dont une liste a été établie) où il est difficile de trouver un emploi rémunéré, une obligation de rééducation pour les personnes qui ont perdu un emploi potentiel à la suite d'un dépistage positif d'alcool ou de drogue, ainsi que la rationalisation et l'automatisation des systèmes de détection et, éventuellement, de sanction du non-respect des obligations en matière de recherche d'emploi. Entre autres mesures proposées figuraient également le recrutement de spécialistes pour traiter individuellement le cas des personnes au chômage depuis huit ans ou plus, des formations destinées à orienter les chômeurs de longue durée vers les métiers en déficit de main-d'œuvre et de qualifications, un dispositif d'accompagnement pour les chômeurs qualifiés et employables, et l'obligation pour les chômeurs âgés de 55 à 59 ans de rester disponibles pour travailler (*The Jobs Letter*, août 2003, *www.jobsletter.org.nz*).

À partir de 2000, le nombre total de chômeurs indemnisés en Nouvelle-Zélande a commencé à diminuer lentement (à un rythme ne dépassant pas 10 % par an), mais cette baisse s'est accélérée en 2003 et en 2004 : en août 2004, elle avait atteint plus de 30 % par rapport à l'année précédente (graphique 4.1). Comme cela coïncide dans le temps avec la mise en place des réformes, on peut raisonnablement en conclure qu'une bonne part de ce résultat est imputable aux programmes d'activation.

B. France : effets de motivation

On parle d'effets de motivation lorsque les chômeurs indemnisés intensifient leurs efforts de recherche d'emploi (ou renoncent à faire valoir leurs droits à prestations) à l'approche d'une réduction du montant des allocations ou de l'entrée en vigueur d'une obligation de participation à un programme. Ces effets sont largement décrits dans les études consacrées aux systèmes de droits à l'indemnisation de durée limitée. Le graphique 4.2 en donne une illustration en France avant la réforme de 1992 pour les chômeurs indemnisés percevant tout d'abord une allocation liée au salaire de référence pendant une durée fixe de 14 mois, puis une allocation forfaitaire de faible montant. Dans ces conditions, la chute du revenu après 14 mois d'indemnisation était donc plus importante pour les chômeurs qui avaient auparavant un salaire élevé. Comme le montre le graphique,

Graphique 4.1. **Variation annuelle, en pourcentage, du nombre de chômeurs indemnisés, Nouvelle-Zélande, 1997-2004**

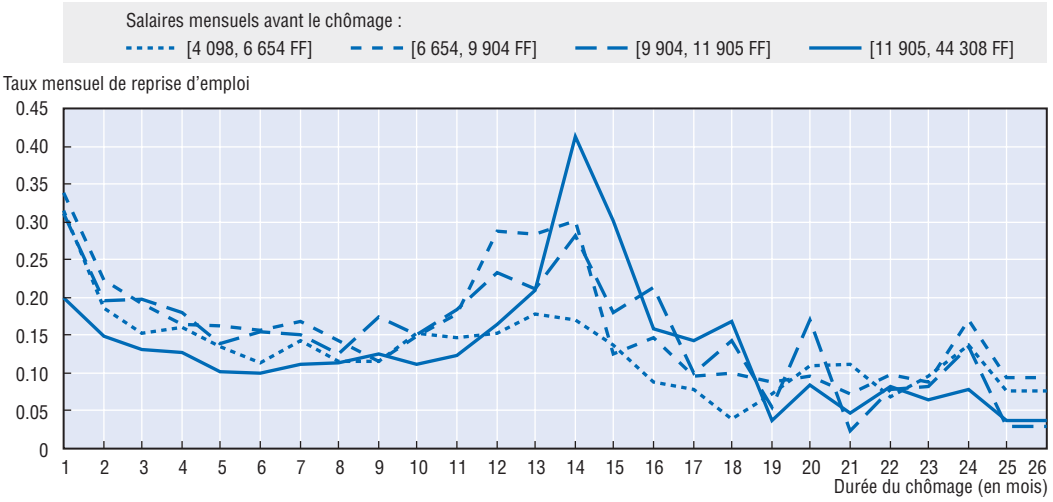


WRK4U: Work for You
WINZ: Work and Income New Zealand

Source : Données sur les effectifs indemnisés fournies par le *Department of Labour, Strategy Group*, Nouvelle-Zélande.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/045162142031*

Graphique 4.2. **Taux mensuels de reprise d'emploi selon la durée du chômage, pour quatre tranches de salaire de référence chez les chômeurs ayant droit à 14 mois d'indemnisation, France, 1986-1992**[a]



a) Les tracés qui figurent devant les sommes entre crochets représentent les estimations des taux de reprise d'emploi pour les individus dont le salaire mensuel avant l'entrée au chômage était compris dans la fourchette indiquée, en l'occurrence entre 4 098 et 6 654 FRF, entre 6 654 et 9 904 FRF, et ainsi de suite.

Source : Dormont, B., D. Fougère et A. Prieto (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique,* n° 343, pp. 3-28 (*www.insee.fr/fr/ppp/collections.htm*).

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/506045587316*

les taux de reprise d'emploi étaient alors fortement influencés par le régime d'indemnisation, avec une augmentation importante au cours des trois derniers mois précédant la fin des droits, surtout pour les individus qui avaient un salaire élevé avant l'entrée au chômage[14].

Dans la mesure où les politiques d'activation sont en partie assimilables à la suppression des allocations pour les individus qui sont en mesure de trouver du travail sur le marché, elles auront des effets de motivation comparables à ceux que révèle le graphique 4.2. Cependant, ces effets seront généralement plus diffus (au lieu d'être concentrés à un moment donné de la période de chômage comme dans le cas de la motivation liée à l'épuisement des droits) parce que le profil temporel de l'activation obligatoire est lui-même diffus[15]. Cela signifie que les effets de motivation sont plus difficiles à détecter statistiquement, mais ils n'en existent pas moins probablement et il est indispensable d'en tenir compte si l'on veut comprendre les données relatives à l'impact des programmes.

3. L'ampleur de l'impact

On s'intéressera ici à l'*ampleur* des effets observés pour différents *types* de PAMT. L'évolution des effectifs d'allocataires est un critère de mesure souvent utilisé car il se prête à des comparaisons au niveau macroéconomique[16]. Dans bien des cas, la validité des résultats ne semble pas influencée par des caractéristiques individuelles assez variées des demandeurs d'emploi. C'est ce que l'on remarque en particulier quand on mesure l'*impact* des programmes en termes de revenu ou d'emploi, cet impact étant souvent aussi favorable pour les groupes défavorisés que pour les autres (*cf.* encadré 4.2).

A. Aide à la recherche d'emploi et suivi individualisé

L'aide à la recherche d'emploi et le suivi individuel des cas peuvent faciliter et encourager le passage de l'aide sociale à l'emploi. Il en existe plusieurs formes.

Les interventions lors de la première inscription au chômage et le suivi de la recherche d'emploi sont souvent efficaces…

Comme il a été indiqué plus haut, en Nouvelle-Zélande, les séminaires d'information WRK4U organisés à l'intention des bénéficiaires potentiels de prestations ont permis de réduire d'entre 10 % et 20 % le nombre de nouvelles demandes d'indemnisation dans les régions pilotes où ils ont eu lieu. Une autre intervention, qui a eu cours dans certains États des États-Unis, consiste à exiger une preuve de la recherche d'emploi avant d'ouvrir l'accès aux prestations[17].

Pour ceux qui perçoivent déjà des prestations, la fréquence des contacts avec les employeurs potentiels peut avoir de l'importance. Aux États-Unis, par exemple, un projet mené en 1994 pour évaluer l'efficacité de différentes mesures applicables aux chômeurs indemnisés en matière de recherche d'emploi (Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration) a testé les trois options suivantes : *i)* dispense de l'obligation habituelle de rendre compte régulièrement des contacts pris pour trouver du travail; *ii)* annonce faite aux allocataires que leurs démarches seraient vérifiées auprès des employeurs; *iii)* obligation d'effectuer quatre démarches par semaine, au lieu de deux auparavant. Les deux dernières options *ii)* et *iii)* ont permis de réduire la durée des périodes d'indemnisation d'une semaine environ, soit quelque 10 % par rapport aux résultats obtenus avec la première (Benus *et al.*, 1997, résumé dans OCDE, 2000). En Australie, l'obligation pour

Encadré 4.2. **Comment l'impact des PAMT varie-t-il entre les différentes catégories de demandeurs d'emploi**

On pourrait penser que les PAMT sont surtout efficaces pour les chômeurs les plus faciles à placer sur le marché du travail. Or, cela n'est pas nécessairement vrai car beaucoup d'entre eux retrouvent en fait rapidement un emploi sans avoir besoin d'assistance. Michalopoulos et Schwartz (2001) concluent que les programmes JOBS, aux États-Unis, ont diminué le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au moins aussi fortement dans les groupes défavorisés que dans les autres groupes. L'impact de ces programmes sur le niveau des gains à la reprise d'emploi est un peu moins homogène, mais, de ce point de vue, il apparaît que l'aide à la recherche d'emploi a été particulièrement efficace pour les personnes en difficulté. De même, dans leur analyse de régression groupée de données expérimentales (voir encadré 4.3 ci-après), Bloom *et al.* (2003) constatent que les effets « ne sont pas systématiquement plus importants ou moins importants pour les personnes qui sont censées être plus faciles ou plus difficiles à placer ». S'agissant de la Nouvelle-Zélande, Maré (2002) est étonné de voir qu'il y a « très peu de variation entre les effets estimés pour différents sous-groupes… De manière générale, les interventions qui sont relativement efficaces pour un groupe de chômeurs le sont aussi pour les autres ».

Il a été démontré que certains cours de formation avaient eu pour effet de réduire l'emploi et les gains dans un premier temps, puis de les accroître après deux ou trois ans (voir ci-après) non seulement parmi les chômeurs en Allemagne, mais aussi parmi les bénéficiaires de l'aide sociale et les travailleurs victimes de suppressions d'emplois aux États-Unis – trois groupes très différents par leurs caractéristiques individuelles, leurs antécédents professionnels et leurs droits d'accès aux prestations.

Dans certains cas, cependant, l'impact n'est pas le même pour tous les publics concernés. Il est fréquent, par exemple, de constater des différences entre les hommes et les femmes : d'après des enquêtes réalisées sur des programmes de formation aux États-Unis, ce sont les femmes adultes qui ont bénéficié le plus systématiquement de ces mesures (Martin et Grubb, 2001), tandis que dans le cas du programme expérimental Restart, au Royaume-Uni, il est apparu que les entretiens conduits après six mois de chômage avaient été très bénéfiques sur le long terme pour les hommes mais par pour les femmes (Dolton et O'Niell, 2002; voir la note 21).

les demandeurs d'emploi de consigner leurs démarches dans un journal, le *Job Seeker Diary*, a produit un effet comparable[18].

Parallèlement au suivi de la recherche d'emploi, certains pays imposent la participation, à un certain stade de la période d'indemnisation, à des cours de formation à la recherche d'emploi qui peuvent durer plusieurs semaines. En Finlande, cette mesure, mise en œuvre sous la forme de stages d'au moins cinq jours, a accru la probabilité de trouver un emploi de 4 points de pourcentage en moyenne, avec un effet relativement plus marqué pour les chômeurs moins qualifiés (Tuomala, 2000)[19]. En Autriche, il est apparu qu'un programme de formation à la recherche d'emploi (d'une durée de huit jours répartis sur six semaines) avait permis de réduire d'un tiers environ la durée restante de la période de chômage (Weber et Hofer, 2004). D'après nombre d'autres études, l'impact des programmes de formation à la recherche d'emploi est en grande partie attribuable à des effets de motivation, un certain nombre de personnes ayant préféré renoncer aux prestations plutôt que de suivre les cours de formation qui leur étaient imposés[20].

… de même que les entretiens approfondis et les plans d'action individualisés

D'après Dolton et O'Niell (2002), qui rendent compte des résultats du programme Restart adopté en 1989 au Royaume-Uni, les entretiens d'une vingtaine de minutes rendus obligatoires par ce dispositif au bout de six mois de chômage ont fait baisser le taux de chômage masculin de 6 points de pourcentage cinq ans plus tard (soit une réduction de 15 % à 20 % des effectifs réels de chômeurs), par rapport à un groupe témoin dans lequel le premier entretien semestriel avait eu lieu six mois plus tard[21].

Les entretiens sont également au cœur des « plans d'action individualisés », ainsi que l'illustre en particulier l'« Employment Action Plan » en Irlande. Vers 2000, les personnes participant à ce dispositif rencontraient en moyenne cinq fois leur conseiller (alors qu'un ou deux entretiens seulement étaient prévus pour la signature de conventions avec les chômeurs dans les autres pays de l'UE) et un quart d'entre elles environ étaient ensuite orientées vers des programmes de formation ou d'éducation (*cf. www.fas.ie/FAS_Review/SF.html*; OCDE, 2003a, encadré 4.8), ce qui s'est traduit par une forte proportion de sorties du chômage indemnisé. Dans deux régions où toutes les personnes qui étaient au chômage depuis plus de six mois (et non plus uniquement, comme ailleurs, celles qui avaient passé le cap des six mois de chômage sur une période de six mois, ce qui laissait de côté la masse des chômeurs de longue durée) ont été orientées vers le dispositif, le chômage total est tombé, sur les 20 mois suivants, d'un quart ou plus par rapport au niveau observé dans les régions avoisinantes (Corcoran, 2002; voir également O'Connell, 2002).

En France, le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE), mis en place en 1999, proposait une série d'entretiens après six mois de chômage pour les jeunes de moins de 25 ans et après 12 mois pour les adultes. À l'issue de ces entretiens, 20 % des personnes ont bénéficié d'un appui social ou d'une formation, 25 %, d'un accompagnement personnalisé axé sur la recherche d'emploi, et le reste a été orienté vers les services ordinaires d'aide à la recherche d'emploi (ateliers de recherche d'emploi, par exemple), avec un second entretien prévu au bout de deux mois pour faire le bilan des démarches. D'après les estimations, ce programme n'a eu qu'un modeste impact sur les sorties durables du chômage et du RMI[22, 23].

Mais l'aide à la recherche d'emploi doit pouvoir mobiliser un personnel suffisant

La fréquence des entretiens approfondis dépend du nombre de personnes affectées à chaque conseiller. De l'avis de nombreux chercheurs et praticiens, cette donnée est l'une des principales contraintes qui pèsent sur l'efficacité du service de l'emploi. C'est aussi ce qui ressort de certaines études (*cf.* encadré 4.3), même si toutes n'aboutissent pas nécessairement aux mêmes résultats[24].

D'après une analyse de régression groupée d'une série de résultats expérimentaux concernant les bénéficiaires de l'aide sociale aux États-Unis (*cf.* encadré 4.3), les mesures du type « work first », qui privilégient le retour à l'emploi, sont celles qui ont eu le plus d'impact sur une période de deux ans. Au Royaume-Uni, les mesures appelées « efficacité de la recherche d'emploi » du New Deal for Young People ont également obtenu de bons résultats selon l'étude de White (2004). Cela dit, les mesures axées sur la recherche d'emploi ne font pas toujours l'objet d'évaluations positives[25]. Et comme on le verra ci-après, sur longue période, les programmes de formation tendent à rattraper en termes d'efficacité les dispositifs du type « work first » (priorité à l'emploi).

Encadré 4.3. **Résultats d'une analyse de régression groupée des mesures « qui marchent »**

Le tableau ci-dessous récapitule les résultats d'une série d'évaluations, réalisées par affectation aléatoire, des modalités de mise en œuvre des mesures destinées aux allocataires de l'aide sociale dans 59 bureaux locaux du service de l'emploi aux États Unis. Le niveau des gains sur deux ans étant le critère d'efficacité retenu, il apparaît qu'il a été supérieur de 18 %, en moyenne, pour les personnes des groupes bénéficiaires, comparativement aux groupes témoins. Cependant, dans les bureaux caractérisés par un écart type au dessus de la moyenne pour les variables « Réinsertion professionnelle rapide » et « Service personnalisé », les gains sur deux ans des bénéficiaires ont dépassé de 42 % ceux des groupes témoins.

Un taux de chômage local d'une fois l'écart type au dessus de la moyenne, ou bien un grand nombre de dossiers à traiter par agent, pouvait diminuer l'impact des mesures, mais les coefficients de ces variables étaient moins élevés que ceux des principales variables représentant les modalités de mise en œuvre des services. De même, la différence entre les caractéristiques individuelles des bénéficiaires n'a eu que peu d'influence sur l'ampleur des effets observés – cette variété seule explique environ 16 % de la variance d'impact entre les bureaux, alors qu'en ajoutant les facteurs liés aux modalités d'intervention, la proportion expliquée atteint 80 %

Impact des services en faveur de l'emploi sur le total des gains par participant sur une période de deux ans, selon les modalités d'intervention, les taux de participation aux activités proposées et la situation économique locale[a]

Caractéristiques du programme	Coefficient de régression[b] (USD)	Coefficient de régression partiellement normalisé[c] (USD)	Erreur-type (USD)
Modalités			
Priorité à la réinsertion professionnelle rapide	720***	720***	134
Priorité au service personnalisé	428***	428***	107
Suivi étroit des dossiers	–197	–197	121
Nombre de dossiers par agent	–4***	–268***	1
Désaccord au sein du personnel	124	124	83
Désaccord personnel/encadrement	–159*	–159*	96
Activités prévues			
Éducation de base	–16**	–208**	6
Aide à la recherche d'emploi	1	12	9
Formation professionnelle	7	71	11
Conjoncture économique			
Taux de chômage	–94***	–291***	30

***, ** ,* statistiquement significatif aux seuils de 1 %, 5 % et 10 % respectivement.

a) Régression portant sur 69 399 individus affectés de façon aléatoire à un groupe bénéficiaire ou à un groupe témoin créés dans l'un d'entre les 59 bureaux locaux du programme « Welfare to Work ». Les variables « Modalités » et « Activités » du programme sont mesurées au niveau de chaque bureau. Les variables « Modalités » sont tirées d'un questionnaire adressé au personnel des différents bureaux et les variables « Activités » représentent l'écart en pourcentage entre les taux de participation du groupe bénéficiaire et du groupe témoin pour chaque activité. Le contenu des activités n'a pas été normalisé et peut donc varier d'un bureau à l'autre. Les coefficients présentés dans le tableau ont été calculés en même temps qu'une vingtaine d'autres représentant les caractéristiques individuelles des bénéficiaires (voir la source pour plus de détails).

b) Les coefficients de régression sont exprimés en dollars de 1996 par unité de changement observée dans chaque variable indépendante. L'impact général moyen (c'est à-dire l'impact estimé pour l'ensemble des individus appartenant aux groupes bénéficiaires, indépendamment de leurs caractéristiques personnelles ou du site) s'est élevé à 879 USD, soit 18 % de plus que le résultat du groupe témoin.

c) Les coefficients de régression partiellement normalisés sont exprimés en dollars de 1996 par écart type à la moyenne constaté pour chaque variable indépendante.

Source : Bloom, H., C. Hill et J. Riccio (2003), « Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare to Work Experiments », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n° 4, pp. 551-575 (*www.mdrc.org/announcement_hp_40.html*).

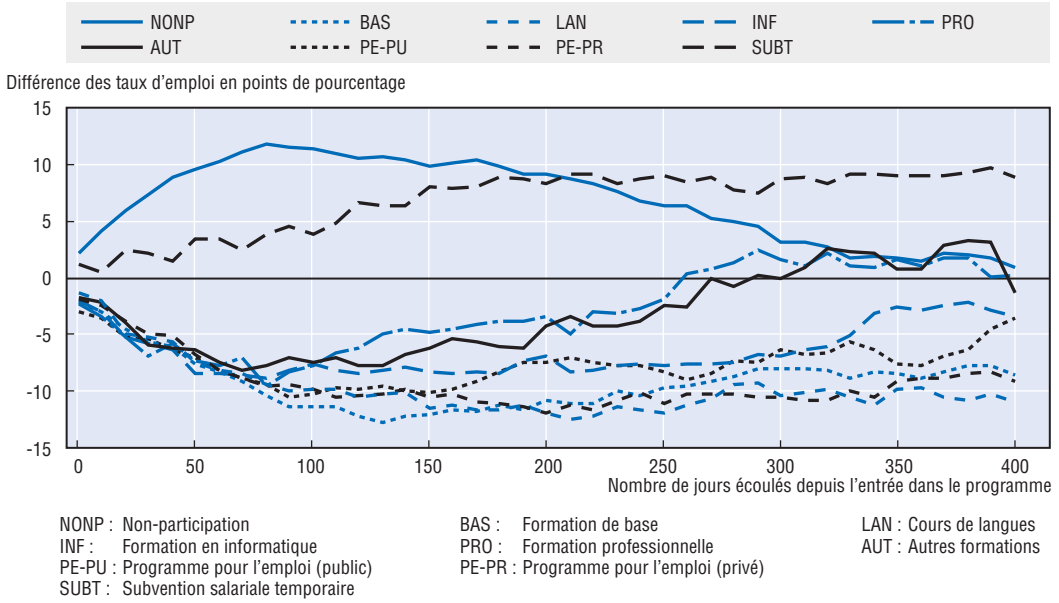
B. Formation professionnelle et emplois aidés

Une évaluation simpliste des programmes de formation et de création d'emplois peut être trompeuse…

Parfois, lorsque des individus ne sont pas assez qualifiés pour accéder à l'emploi ou bien lorsqu'ils sont potentiellement peu productifs, les aider dans leurs démarches pour trouver du travail ne suffit pas. Et même pour les travailleurs plus facilement employables, une formation peut déboucher sur un emploi de meilleure qualité.

Les chômeurs qui participent à des programmes de formation ou d'emplois aidés ont moins de temps libre pour chercher du travail que les autres. Dans leur cas, la participation induit un effet de « rétention » qui tend à faire baisser les taux de retour à l'emploi. Ainsi, comme le montre le graphique 4.3 à propos de plusieurs programmes actifs du marché du travail mis en place en Suisse, les taux d'emploi des participants commencent tout d'abord à baisser par rapport à ceux des non-participants de même profil pendant les 80 premiers jours qui suivent l'admission. Après une deuxième période de 240 jours, ils rattrapent ceux des non-participants chez les personnes qui ont pris part aux activités de formation professionnelle et « autres formations ». Mais ce rattrapage n'a pas lieu, même après 400 jours, dans le groupe des personnes ayant bénéficié de contrats aidés (EP-PU et EP-PR)[26]. Ce schéma général, assez récurrent, explique pourquoi les évaluations statistiques aboutissent souvent à la conclusion que les programmes de longue durée n'ont que peu, voire pas du tout d'effets positifs.

Graphique 4.3. **Effets composites de la participation à des PAMT sur les taux d'emploi relatifs, selon le nombre de jours écoulés depuis l'admission, Suisse, 1998 et 1999**[a]



a) Résultats obtenus par comparaison des participants de chaque programme avec les participants comparables à d'autres programmes et les non-participants (auxquels est attribuée une date d'admission hypothétique dans le programme à partir de la distribution des dates d'admission effectives de l'échantillon). Les effets observés se rapportent aux années 1998 et 1999, de même que le début des mesures auxquelles ils correspondent, mais les données comprennent aussi des trajectoires individuelles sur dix ans utilisées à des fins d'appariement.

Source : Gerfin, M. et M. Lechner (2002), « A Microeconometric Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland », *Economic Journal*, vol. 112, n° 482, pp. 854-893, et Appendice sur internet (*www.siaw.unisg.ch/lechner/gl_ej*).

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/268248482430*

Les effets que le graphique 4.3 illustre pour la Suisse sont typiques de ce que les évaluations font ressortir pour d'autres pays. Ils diffèrent en fait selon le type de programme considéré :

- En règle générale, les évaluations des programmes de *formation* mettent en évidence un impact négatif ou, au mieux, légèrement positif pendant la première ou les deux premières années après le début de la participation. Cependant, d'après un certain nombre d'enquêtes effectuées au cours des dix dernières années, lorsque le suivi se poursuit sur une période suffisante, cet impact finit parfois par s'avérer très positif[27].
- En ce qui concerne les *aides à l'embauche* (emplois aidés dans le secteur privé), les évaluations font souvent apparaître un impact positif en termes d'emploi, y compris lorsque ce critère s'entend au sens strict d'emploi ordinaire non subventionné. Sur le graphique 4.3, c'est ce qu'illustre la courbe correspondant aux subventions salariales temporaires (TJOB)[28].
- La plupart des travaux d'évaluation consacrés aux *programmes de création d'emplois dans le secteur public* montrent que ces dispositifs ont un impact limité, voire négatif, et ce, quelle que soit la durée de la période d'observation.

Dans le meilleur des cas, à savoir celui des programmes de formation efficaces, la participation à des PAMT de longue durée semble avoir des effets comparables à ceux des mesures performantes qui privilégient la recherche d'emploi, le placement et l'accompagnement personnalisé, mais seulement après quelques années et pour un coût plus élevé. Cependant, comme on le verra à la section 4 ci-après, lorsque l'on raisonne à la fois en termes de gains, en sus des critères d'emploi et de chômage, la justification des programmes de formation tend parfois à se renforcer.

… et les effets de motivation (qui se produisent lorsque les intéressés trouvent du travail avant d'intégrer un programme) ne doivent pas être négligés.

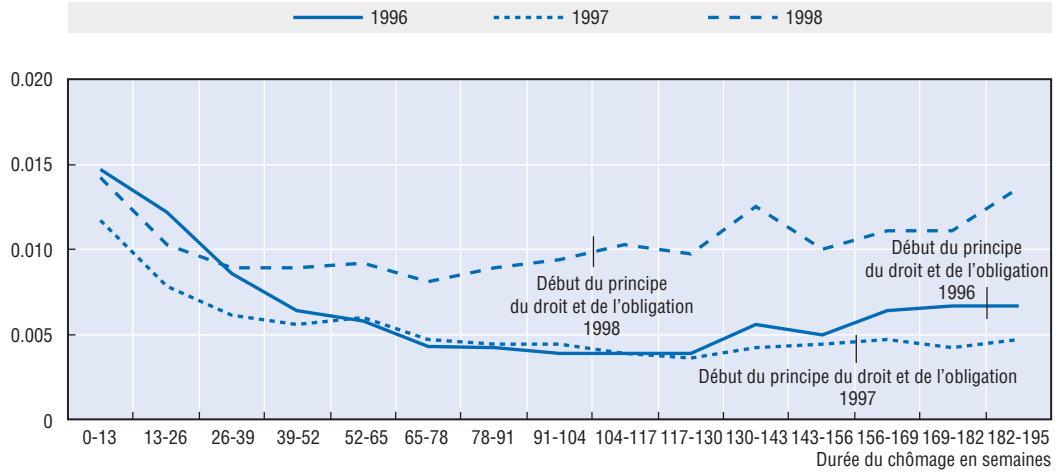
Dans certains pays et dans certaines circonstances, l'orientation vers un programme de formation ou de création d'emplois de longue durée peut devenir obligatoire. Contrairement à ce qui se passe habituellement avec les stages de formation à la recherche d'emploi, l'affectation définitive n'est généralement pas une « surprise », puisqu'elle a souvent été évoquée auparavant à l'occasion d'entretiens avec les conseillers, et la réglementation générale sur ses modalités et les seuils de durée au chômage sont amplement connus.

Au Danemark, tous les demandeurs d'emploi ont eu l'obligation de participer à des programmes du marché du travail après quatre années de chômage à partir de 1994, après trois années de chômage à partir de juillet 1996 et après deux années de chômage à partir de janvier 1998. Comme le montre le graphique 4.4, les taux hebdomadaires de retour à l'emploi arrêtent de baisser, puis commencent à remonter environ six mois avant que la participation aux programmes ne devienne obligatoire[29]. Geerdsen (2002) montre également que l'impact de l'activation obligatoire se produit avant sa mise en œuvre définitive[30].

Sachant qu'il y a plus de chômeurs de courte durée que de longue durée, l'obligation de participer à un programme après un durée de chômage assez longue peut avoir un effet disproportionné par rapport au nombre effectif de participants. En Australie et au Royaume-Uni, par exemple, où la participation à des programmes de réinsertion (en l'occurrence, Work for the Dole et New Deal for 25 Plus) est en principe obligatoire pour les chômeurs de longue durée qui n'ont pas d'autres activités, les taux effectifs de participation restent assez faibles. Ces programmes sont donc relativement peu coûteux, mais cela ne les

Graphique 4.4. **Variations des taux de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés en fonction des différentes modalités d'orientation vers les programmes du marché du travail au Danemark, 1996 à 1998**

Taux hebdomadaires de transition vers l'emploi ou la formation selon la durée du chômage, avec prise en compte statistique de l'hétérogénéité non observée[a]



a) Lorsque l'on prend en compte uniquement l'hétérogénéité observée, les taux de retour à l'emploi de la personne-type (30 à 49 ans) au terme de longues périodes d'indemnisation sont inférieurs de moitié environ à ceux qui sont représentés ici (soit environ 0.005 par semaine en 1998).

Source : AM (Danish Ministry of Labour) (2000), *Effects of Danish Employability Enhancement Programmes*, Copenhagen (*www.bm.dk/english/* – documents – order publications).

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/026017646200*

empêche pas d'être éventuellement très efficaces. Dans les pays nordiques, les programmes du marché du travail de longue durée rassemblent davantage de participants, ce qui les rend beaucoup plus coûteux et peut-être aussi plus propices aux effets de « rétention ».

Il importe de ne pas perdre de vue les effets de motivation, même lorsqu'il est difficile de les mesurer avec précision. Les modèles économétriques qui n'en tiennent pas compte de façon satisfaisante comporte une erreur de spécification qui peut conduire à des biais dans l'estimation de l'impact des programmes sur les participants (*cf.* encadré 4.4).

De façon plus générale, on a pu observer que les effectifs d'allocataires réagissaient à la « perspective » d'un changement de régime touchant la politique de l'emploi, et ce avant même que les personnes concernées ne soient directement affectées par un quelconque changement. C'est ainsi qu'en Irlande, en 1996, à la suite de la révélation dans la presse, où ils ont été abondamment commentés, des résultats d'une enquête statistique faisant état de fraudes fréquentes à l'assurance chômage, le nombre de chômeurs indemnisés a commencé à baisser, avant même semble-t-il que des mesures anti-fraude n'aient été concrètement mises en place (OCDE, 1998, p. 163). De leur côté, Carling *et al.* (2001) observent que les baisses du montant des prestations qui ont eu lieu en Suède, en 1996, ont entraîné une modification des comportements plusieurs mois avant qu'elles n'entrent effectivement en vigueur. Enfin, comme l'explique Mead (2004) à propos de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis, la diminution du nombre de bénéficiaires qui en a résulté s'est produite en grande partie au moment où les nouvelles mesures envisagées faisaient l'objet de débats animés et d'articles dans la presse, au niveau national et dans les États, c'est-à-dire avant même qu'elles soient appliquées.

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

Encadré 4.4. **L'omission des effets de motivation conduit à une estimation biaisée de l'impact des programmes**

Dans les contextes où se produisent des effets de motivation (c'est-à-dire là où les taux de retour à l'emploi sont influencés par une obligation *future* de participation), les méthodes généralement utilisées pour estimer l'impact des programmes sur leurs participants *effectifs* peuvent donner des résultats biaisés.

Les méthodes d'estimation classiques comparent le taux de retour à l'emploi des participants – pendant que ceux-ci participent au programme, puis dans les mois ou les années qui suivent – avec celui des non-participants (de profil comparable) qui constituent le groupe « témoin ». Cependant, dans un environnement comme celui du Danemark, les taux de reprise d'emploi dans ce groupe témoin augmentent du fait de la « menace » d'être orienté vers un programme : le comportement des participants est moins affecté puisque leur taux de reprise d'emploi est de toute façon limité (par l'effet de « rétention »). En outre, même une fois la période de participation terminée, l'effet « menace » peut être plus important pour les individus du groupe témoin que pour les (anciens) participants, parce que les chômeurs qui n'ont pas encore participé à un programme seront généralement considérés comme des candidats prioritaires pour une future participation. En d'autres termes, ceux qui viennent de participer à un programme peuvent de fait percevoir des prestations de façon relativement passive pendant les premiers mois qui suivent la fin de la participation, ce qui risque de donner une impression excessivement négative de l'impact du programme en question.

Les expériences réalisées par affectation aléatoire peuvent elles aussi donner des résultats biaisés pour des raisons analogues, surtout si l'on ne prend pas soin dans la pratique d'isoler le groupe « témoin » des services offerts au groupe « traité ». Faute d'être correctement informés ou d'avoir bien compris le principe de l'expérience, les membres du groupe témoin s'attendent parfois à être orientés vers le même type de dispositif que le groupe traité : il est vrai que les mesures qui se révèlent efficaces au stade expérimental sont dans bien des cas appliquées, par la suite, aux membres du groupe témoin. Du fait des effets de motivation, le « traitement » dispensé de façon aléatoire dans le cadre d'une expérimentation peut aussi influer (en partie) sur les comportements dans le groupe témoin. Comme le font remarquer Bloom et Michalopoulos (2001) : « Une expérimentation contrôlée peut sous-estimer l'impact d'une réforme qui engendre des effets en modifiant la perception collective de l'aide sociale, parce qu'il est impossible de faire en sorte que le groupe témoin ne soit pas lui aussi exposé à ces modifications ».

Dans ce chapitre, on parle le plus souvent d'impact au sens usuel du terme pour désigner, dans une situation expérimentale, la différence constatée entre les résultats du groupe traité et du groupe témoin. L'une des raisons à cela est qu'il existe probablement (du fait que les effets de motivation agissent généralement dans le même sens dans le groupe témoin que dans le groupe traité) une certaine corrélation entre l'impact ainsi constaté et l'impact réel (inconnu) des programmes. En toute hypothèse, il convient de ne jamais perdre de vue les biais éventuels dont les estimations peuvent être entachées.

C. Les stratégies qui conjuguent recherche d'emploi et participation à des programmes ouvrent des perspectives prometteuses

En pratique, les services de l'emploi associent souvent l'aide à la recherche d'emploi et l'orientation vers des activités de formation et d'autres PAMT de longue durée dans leur gamme de prestations. Selon cette approche « diversifiée », les conseillers sont ainsi en

mesure de proposer aussi bien des formations ou autres options du même genre que des possibilités d'accès à l'emploi ordinaire, et de choisir pour chaque client l'instrument le plus approprié, ce qui peut s'avérer particulièrement efficace. Cependant, il est rare que cette approche générale fasse l'objet d'évaluations, peut-être parce que la plupart des pays ne déploient en fait qu'une seule grande stratégie et qu'il n'y a donc pas de situation contrefactuelle. Cela dit, lorsque l'on évalue des stratégies « diversifiées », on doit savoir que leur impact estimé tiendra compte des effets de motivation liés à la composante PAMT de longue durée, dans la mesure où ces effets se sont produits pendant la participation à l'expérience.

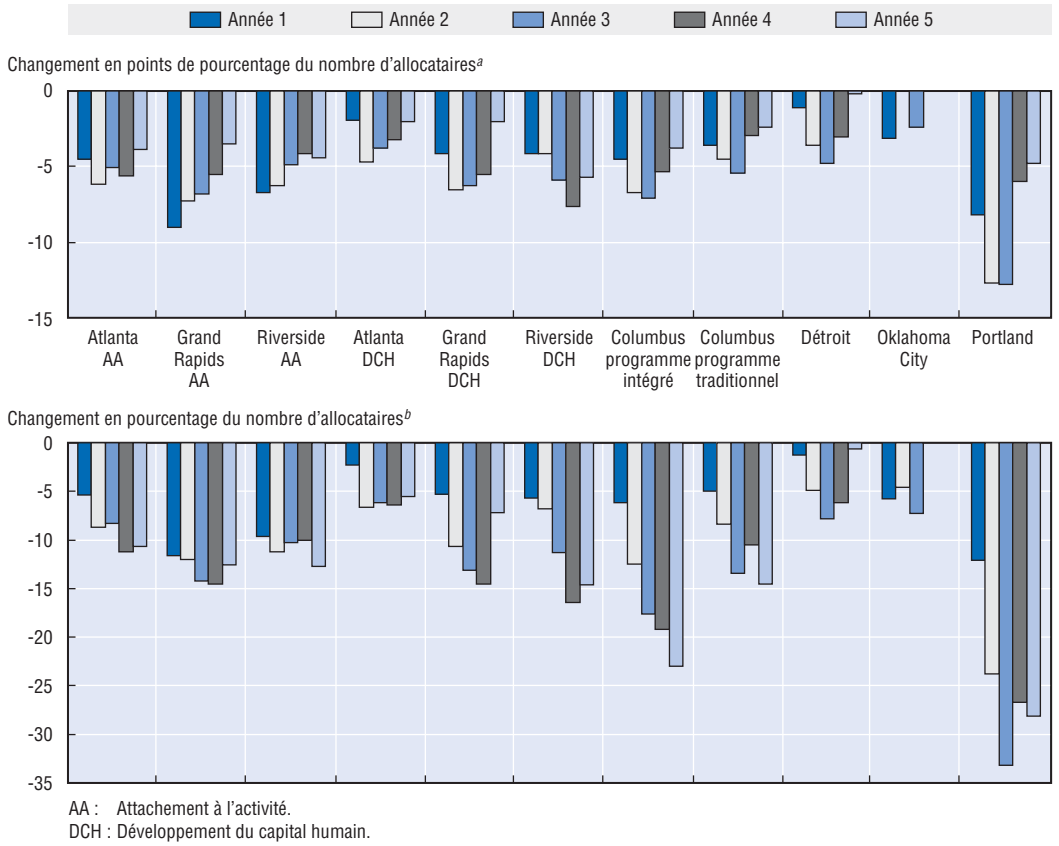
Lors de l'évaluation nationale des programmes « welfare-to-work » (NEWWS) effectuée au milieu des années 90, aux États-Unis, certaines des « stratégies » examinées se résumaient en fait à un seul instrument (la formation), mais c'est une stratégie « diversifiée », celle de Portland, qui a eu le plus de succès (graphique 4.5). Elle avait notamment pour caractéristique d'associer étroitement les agents des services d'aide sociale et ceux des services de l'emploi, et de donner la priorité à la reprise d'emploi, tout en offrant aux chômeurs en difficulté la possibilité de prendre part à des activités de formation. Les conseillers « s'efforçaient avant tout de résoudre les problèmes des non-participants », mais « ils n'hésitaient cependant pas, au bout du compte, à prendre des sanctions contre ceux qui refusaient de coopérer ». En outre, « le bureau de Portland employait à plein-temps des prospecteurs d'emplois qui aidaient les participants dès que ceux-ci se mettaient activement à chercher du travail, mais qui, contrairement à leurs collègues intervenant dans d'autres programmes de réinsertion, les encourageaient à trouver un « bon » emploi, c'est-à-dire un emploi correctement payé et assorti d'avantages sociaux » (Hamilton *et al.*, 2001).

Ces constatations laissent penser que la gestion des prestations et les services de placement devraient être étroitement coordonnés (mais pas nécessairement intégrés), et qu'il convient de favoriser un accompagnement relativement actif des demandeurs d'emploi en mobilisant pour cela des mesures diversifiées.

D. Impact sur les flux d'entrée au chômage

Les estimations d'impact telles que celles issues de l'évaluation NEWWS tiennent compte uniquement des effets de motivation qui écourtent la *durée* moyenne de l'épisode de chômage vécu par les demandeurs d'emploi existants. Or, en situation réelle, il est probable que les effets de motivation des mesures mises en œuvre s'exercent aussi sur les *entrées* initiales au chômage indemnisé – en incitant certaines personnes à conserver leur emploi ou à en trouver un nouveau sans percevoir d'allocation, ou simplement à ne pas déposer de demande d'indemnisation. Grogger *et al.* (2003), qui ont examiné les taux mensuels d'entrée et de sortie de l'aide sociale jusqu'en 2001, observent ainsi qu'en Californie la réduction du nombre des entrées a été plus importante, en tant que cause directe de la baisse des effectifs d'allocataires, que l'augmentation des sorties. Acs *et al.* (2003) concluent quant à eux que « la réforme de la politique sociale, l'extension du crédit d'impôt sur les revenus d'activité et les changements d'attitude qui en ont découlé à l'égard du travail et de l'aide sociale jouent probablement un rôle important dans ces tendances ». Les évolutions constatées aux États-Unis suggèrent que l'impact total des mesures d'activation sur les effectifs d'allocataires a pu être environ deux fois supérieur, globalement, à celui qui ressort des évaluations – puisque celles-ci mesurent tout au plus les effets des programmes sur la durée des épisodes de chômage en cours, sans leurs effets sur les entrées.

Graphique 4.5. **Effets absolus et relatifs sur le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, par année, à partir de l'affectation aléatoire à des programmes d'emploi, États-Unis, milieu des années 90**[a]



AA : Attachement à l'activité.
DCH : Développement du capital humain.

a) Les intitulés renvoient aux lieux où se sont déroulés les différents programmes évalués dans le cadre de la *National Evaluation of Welfare to Work Strategies* (NEWWS). Selon qu'ils sont caractérisés par la mention « Attachement à l'activité » ou « Développement du capital humain », les programmes privilégient respectivement le retour rapide à l'emploi ou bien l'enseignement ou la formation (avec participation obligatoire). En dehors des trois derniers de la liste, tous les programmes sont assortis de sanctions sévères ou très sévères. (Voir la source pour de plus amples détails sur les caractéristiques des programmes.) Les affectations aléatoires à un groupe bénéficiaire ou à un groupe témoin ont eu lieu entre 1991 et 1994.

b) La variation en points de pourcentage du nombre de bénéficiaires correspond à la différence entre le pourcentage du groupe bénéficiaire et le pourcentage du groupe témoin qui continuent de percevoir des prestations. La variation en pourcentage du nombre de bénéficiaires correspond au nombre de personnes qui continuent de percevoir des prestations dans le groupe bénéficiaire, exprimé en pourcentage du nombre de ces personnes dans le groupe témoin (dans chaque cas par rapport à la taille de l'échantillon, et moins 100 %). Les données se rapportent au dernier trimestre de chaque année.

Source : Hamilton, G., S. Freedman, L. Gennetian, C. Michalopoulos, J. Walter, D. Adams-Ciardullo, A. Gassman-Pines, S. McGroder, M. Zaslow, S. Ahluwalia, et J. Brooks, avec E. Small et B. Ricchetti (2001), *How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs,* Manpower Demonstration Research Corporation (*http://aspe.hhs.gov/hsp/NEWWS/*).

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/000054804122*

Les stratégies du type « work first » poussent parfois les gens à accepter des emplois de moindre qualité (voir ci-après), mais il n'y a guère de preuves qu'elles ont pour effet d'écourter les épisodes d'emploi. C'est le constat (négatif) que font Black *et al.* (2003) au sujet d'un programme de formation à la recherche d'emploi au Kansas, ainsi que plusieurs études effectuées au Royaume-Uni sur quatre programmes différents : Restart, Jobseeker's Allowance, New Deal for Young People et New Deal for the Long-term Unemployed[31]. En ce

qui concerne les programmes de retour à l'emploi étudiés dans le cadre de l'évaluation NEWWS, dans la plupart des cas, ils ont *augmenté* la proportion des reprises d'activité pour lesquelles le premier emploi a duré au moins quatre trimestres[32]. Ce résultat est difficile à expliquer autrement que par l'action des effets de motivation[33]. D'un point de vue sociologique : «…l'activation et les programmes de *workfare* qui en découlent n'ont pas seulement pour effet de discipliner les bénéficiaires de l'aide sociale, ils servent aussi à dissuader les travailleurs insatisfaits de quitter leur emploi » (Marston *et al.,* 2004, citant Bedder, 2000). Par conséquent, bien que l'on ne dispose guère de données sur d'autres pays, on peut imaginer que si les effets de motivation réduisent la durée des épisodes de chômage, ils agissent aussi, dans des proportions comparables, sur les entrées au chômage, comme le montre l'exemple des États-Unis.

E. Évaluation générale des stratégies d'activation

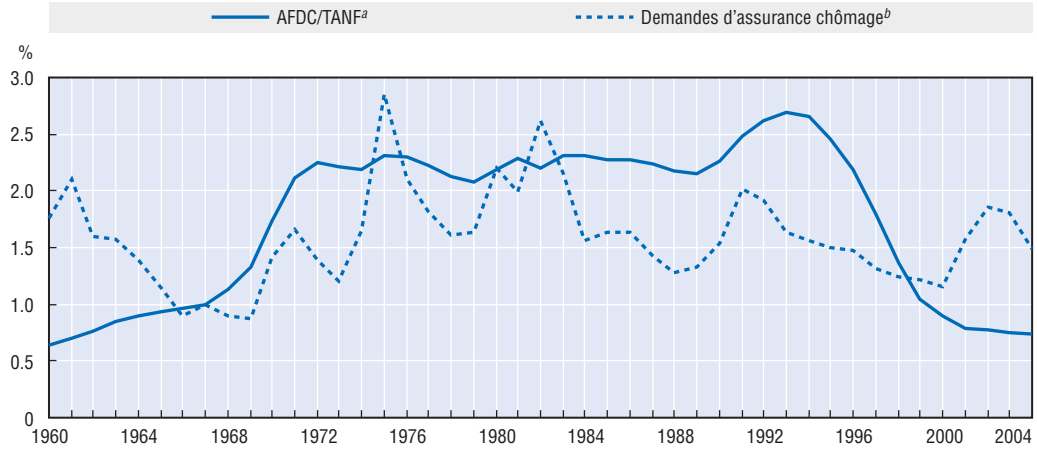
L'impact des programmes au plan microéconomique peut expliquer pour une large part l'évolution globale des effectifs de bénéficiaires

Les facteurs conjoncturels influent sur les taux de chômage indépendamment des stratégies d'activation. C'est pourquoi lorsque l'on s'intéresse aux effets sur le chômage en général, on doit avant tout chercher à voir quelle a été l'évolution des effectifs d'allocataires en dehors des variations conjoncturelles, par exemple en comparant les années autour de 2000 avec les années autour de 1990 (deux points hauts du cycle), ou les années autour de 2003 avec les années autour de 1993 (deux points bas du cycle)[34]. Aux États-Unis, à la fin des années 90, certains observateurs craignaient qu'après avoir baissé, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale ne recommence à augmenter à la première récession : plusieurs études économétriques utilisant des données agrégées montraient en effet que la réduction des effectifs de l'aide sociale était en grande partie imputable à la bonne santé de l'économie[35]. Cependant, au cœur de la récession la plus récente, les effectifs de bénéficiaires adultes de l'aide sociale sont restés à un niveau trois fois plus bas qu'en 1994 (graphique 4.6). Il est possible que la conjoncture ait eu temporairement pour effet d'accélérer la baisse à la fin des années 90, puis de la ralentir au début des années 2000, mais les facteurs structurels ont joué un rôle essentiel[36], en particulier la réforme du système d'aide sociale, les programmes d'incitation financière au travail (notamment le crédit d'impôt sur les revenus du travail – voir le chapitre 3) et la limitation des droits à prestations (avec des périodes maximales de versement et, dans certains cas, des mesures de « détournement » assimilables à des restrictions de fait sur l'ouverture des droits[37]). De ce point de vue, la réforme de l'aide sociale est sans doute l'élément le plus important : dans le Wisconsin, par exemple, les programmes de type « workfare » ont permis de réduire de 90 % les effectifs de bénéficiaires, alors qu'il n'existe probablement pas d'exemple d'une incitation financière ayant un impact comparable[38]. Selon cette interprétation, on peut voir dans la baisse des effectifs sur la période 1993-2003 le produit de trois baisses concomitantes de 30 % chacune (0.7*0.7*0.7 = 0.34) : l'impact microéconomique des programmes d'activation sur la durée de perception des prestations[39]; l'impact microéconomique de ces mêmes programmes sur les entrées, à peu près d'égale ampleur; l'impact microéconomique (à la fois sur les durées et sur les entrées) des variables financières et relatives aux droits à prestations.

Au Royaume-Uni, les effectifs de chômeurs indemnisés avaient diminué d'environ deux tiers, au début des années 2000, par rapport aux points culminants atteints auparavant. D'après les évaluations microéconomiques, le premier entretien prévu par le

Graphique 4.6. **Bénéficiaires adultes de l'aide sociale et chômeurs indemnisés, États-Unis, 1960-2004**

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



a) Nombre moyen de bénéficiaires adultes de l'AFDC/TANF, par année civile. À partir de 2000, les chiffres comprennent les bénéficiaires des *Separate State Programs* (SSP).

b) Nombre moyen sur 52 semaines de demandes hebdomadaires continues d'allocations de chômage.

Source : pour l'AFDC/TANF : les données de 1960 et de 1961 sont extrapolées à partir des effectifs de l'AFDC recensés dans *Social Security Statistics* ; les données de la période 1962-1969 sont des estimations tirées de *http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators04/appa-tanf.htm*, tableau 1 (données par exercice) ; 1970-2002, *ibid.*, tableau 2 (données par année civile) ; les données de 2003 et 2004 sont extrapolées à partir de *www.ncsl.org/statefed/welfare/caseloadwatch.htm*. Pour les demandes hebdomadaires d'allocations de chômage : avant 1967, les données sont des estimations tirées de Bassi et McMurrer (1997); pour les séries chômage indemnisé/chômage total : à partir de 1967 : *www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/claims.asp*.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/827177141747*

programme Restart (obligatoire au bout de six mois de chômage, depuis 1986; voir plus haut) aurait eu un impact de 15 % sur les effectifs d'allocataires hommes, et la législation de 1996 qui a créé l'allocation de recherche d'emploi (Jobseeker's Allowance ou JSA)[40] aurait contribué à la baisse dans des proportions au moins aussi importantes. On peut raisonnablement penser que plusieurs autres initiatives ont eu des effets analogues[41].

En Australie, d'après le DEWR (2003), la participation à l'Aide intensive (le programme standard pour les chômeurs en difficulté ou de longue durée) avait un impact net sur les taux d'emploi des participants (12 ou 16 mois plus tard) d'un point de pourcentage pour ceux qui ont commencé en avril 2000. Pourtant cet impact a atteint environ 6 points de pourcentage pour ceux qui ont commencé mi-2001 (32 % des participants avaient un emploi en novembre 2002, par rapport à 26 % dans le groupe témoin). L'impact de l'autre service principal, la Formation à la recherche d'emploi pour les chômeurs de courte durée, a également augmenté. Le nombre total de retours à l'emploi durant plus de trois mois a presque doublé entre 2002 et 2004[42], et l'impact des services du Job Network a sans doute continué à augmenter à mesure que le cadre de gestion par les résultats s'est imposé (voir le chapitre 5). Les effectifs d'allocataires ont diminué de presque un quart sur les trois ans jusqu'à la fin 2004. Ici encore il semble que l'impact croissant des PAMT au niveau microéconomique peut expliquer une bonne partie des résultats obtenus au niveau agrégé.

À un moment donné, la conjoncture et les politiques du marché du travail ont des effets qui se conjuguent. Cependant, les facteurs structurels semblent être l'élément le plus déterminant du chômage de longue durée ou de la dépendance à l'égard de l'aide

sociale[43], tandis que les facteurs conjoncturels (éclatement d'une bulle spéculative sur le marché des actifs, par exemple) influent davantage sur les variations du chômage de courte durée.

Mais il arrive aussi que les stratégies d'activation conduisent à des échecs

Certains chercheurs sont arrivés à la conclusion que les programmes avaient en général assez peu d'impact. En Australie, Douglas (2002) écrit : « Soyons réalistes – même les interventions les plus efficaces n'ont pas beaucoup d'impact », tandis que pour Kinnear *et al.* (2003) : « Les évaluations montrent qu'après plusieurs années, les groupes ciblés et les groupes témoins présentent en fait des résultats analogues en termes d'emploi, de revenu et de recours aux prestations, ce qui semble indiquer que les programmes de recherche d'emploi n'ont peut-être pas d'effets positifs (mesurables) sur le long terme ». Ce constat d'échec se retrouve même sous la plume de certains auteurs qui ont procédé à une analyse relativement détaillée des travaux publiés (par exemple, de Koning, 2001).

Ces conclusions négatives ne sont pas toujours justifiées. Ainsi, d'après les évaluations effectuées dans le cadre du projet NEWWS, aux États-Unis, les impacts en pourcentage du nombre de bénéficiaires (la variable qui déterminent l'impact global d'un programme sur les effectifs, à taux d'entrée inchangés) ne s'amenuisent pas au bout de quelques années (*cf.* graphique 4.5). Dans un premier temps, les évaluations américaines des grands programmes sociaux mis en œuvre dans les années 60 avaient abouti à des résultats décevants, mais dans les années 80 et 90, les données expérimentales ont mis en évidence des effets plus importants, et pour finir, l'impact effectif des interventions s'est avéré généralement supérieur aux estimations. Un facteur expliquant des résultats en apparence aussi contrastés est que les mesures appliquées sont des variantes améliorées des programmes les plus performants et qu'elles ont, de ce fait, un plus grand impact que l'impact moyen de celles qui les ont précédées. Il n'en reste pas moins que d'après les évaluations qui ont été faites des programmes d'activation, le bilan peut être quasiment nul dans certains cas. Nous essayerons de voir ci-après, en nous livrant à quelques spéculations, pourquoi des programmes apparemment analogues peuvent parfois aboutir à de bons résultats, mais parfois se solder par des échecs.

Les échecs peuvent être dus à un développement déséquilibré des services publics de l'emploi…

D'après un modèle de SPE, on peut considérer l'activité des services publics de l'emploi comme une « fonction de production » faisant intervenir de multiples facteurs et impliquant des rendements marginaux décroissants pour tout accroissement quantitatif de l'un quelconque d'entre eux[44]. Dans certains cas, lorsque les facteurs de production sont complémentaires, la productivité marginale d'un premier facteur peut remonter si l'on accroît la quantité utilisée d'un second. Prenons par exemple les deux facteurs complémentaires que sont l'obligation d'être disponible pour travailler et les services de placement : sans l'obligation, l'offre de services finira par satisfaire la demande au bout d'un certain temps, mais elle n'aura plus guère d'effet au-delà si l'on continue à la développer, et sans les services, l'application du critère de disponibilité ne sera pas très efficace. Le fait que les premières mesures d'activation aient eu un impact relativement important, d'après les évaluations, dans un contexte où la conditionnalité des prestations n'était pas jusque-là un principe strictement appliqué (Royaume-Uni avant 1986 et Irlande avant 1996, par exemple) confirme cette analyse.

Lorsqu'un nouveau programme est mis en œuvre, il est possible que son efficacité aille tout d'abord en s'accroissant, à mesure que l'administration met à profit son expérience pour en perfectionner les modalités d'application, mais elle peut ensuite décroître sous l'effet de divers facteurs :

- Les premiers demandeurs d'emploi qui y participent peuvent avoir l'impression d'avoir été spécialement choisis, ce qui engendre chez eux un effet de motivation (que ce soit sous la forme d'une « menace » ou d'un « encouragement ») susceptible de se dissiper par la suite, lorsque le programme se banalise.
- La composition des participants peut évoluer vers une plus grande proportion de récidivistes, c'est-à-dire de personnes pour qui ce genre d'intervention a déjà été un échec.
- Lorsqu'un programme est déjà en place depuis un moment, il est parfois nécessaire d'en élargir la cible afin d'éviter une diminution du nombre de participants.
- D'autres programmes en partie analogues (des substituts) sont adoptés.

Face au problème des rendements décroissants, l'une des solutions peut consister à évoluer vers des programmes plus intensifs. C'est ainsi que dans les années 90, on a vu le Royaume-Uni abandonner certains dispositifs relativement simples et non contraignants (comme les Job Clubs) qui avaient pourtant donné satisfaction auparavant. La recherche d'emploi avait pris une place plus importante dans le régime d'indemnisation ordinaire (avec des entretiens et un « pointage actif » obligatoires tous les quinze jours, à partir de 1996) qui s'appliquait désormais à tous les demandeurs d'emploi. À la fin de la décennie, la politique du marché du travail s'était recentrée autour de programmes plus intensifs (les New Deals), considérés dès lors comme les nouveaux moteurs de la stratégie.

Si l'on reconnaît la validité du modèle qui conçoit le SPE comme une fonction de production, on doit en conclure qu'aucune recommandation tendant à accroître la quantité de tel ou tel facteur ne peut être stable. Supposons qu'un large consensus se dégage en faveur d'une mesure x particulière, celle-ci sera alors développée, son efficacité décroîtra et l'expérience montrera qu'une autre mesure y a une plus forte productivité marginale. Comme il est pratiquement impossible de modéliser empiriquement la fonction de production du SPE dans tous ses détails et de manière définitive (puisque ses caractéristiques varieront selon le lieu et le public visé, par exemple), il est difficile de fonder la gouvernance du SPE sur les conclusions des évaluations d'impact étant donné les problèmes d'instabilité rencontrés et la transférabilité limitée des enseignements dégagés. Autrement dit, s'il est important que les efforts de modélisation se poursuivent, il n'en reste pas moins nécessaire de les compléter par des évaluations réalisées de façon continue et décentralisée. Pour cela, une solution serait de mettre en place un quasi-marché (voir ci-après) où les effets sur les trajectoires professionnelles des demandeurs d'emploi seraient systématiquement utilisés pour évaluer les prestataires, et où les prestataires les moins performants seraient systématiquement écartés[45].

… à des problèmes de gouvernance du SPE…

Un programme du marché du travail peut être en grande partie privé d'effet s'il n'est pas correctement appliqué. Ce sera le cas, par exemple, des mesures d'accompagnement renforcé si la présence aux entretiens n'est pas obligatoire, ou bien des plans d'action individualisés si l'offre de formation ou d'emplois aidés est insuffisante ou n'est pas réservée aux intéressés.

… à la faiblesse des effets de motivation, ou…

Depuis quelques années, on dispose d'études microéconomiques sur l'influence des niveaux et des durées d'indemnisation du chômage pour un nombre croissant de pays. D'après certains de ces travaux, l'élasticité de la durée du chômage indemnisé par rapport au niveau des allocations serait supérieure au point haut de la fourchette comprise entre 0.2 et 0.9 que Layard *et al.* (1991) ont relevée dans les publications antérieures[46]. Peut-être cela tient-il au fait que les nouvelles études utilisent désormais des changements réels de réglementation, autrement dit des « expériences naturelles », comme source de variation exogène des conditions d'indemnisation[47], et aussi, pour certaines, qu'elles portent sur des pays où le taux de remplacement est relativement élevé (un relèvement du taux de remplacement de 0.8 à 1.0 peut faire augmenter la durée du chômage davantage, proportionnellement, qu'un relèvement de 0.08 à 0.10).

Une forte élasticité des prestations signifie que, malgré la surveillance exercée par l'administration sur la disponibilité des chômeurs et leur recherche d'emploi, ceux-ci disposent encore d'une certaine marge de manœuvre pour décider de l'intensité avec laquelle ils vont s'efforcer de retrouver du travail. Dans le cas où les taux de remplacement sont élevés, on peut aussi en conclure que les programmes d'activation devront être relativement intensifs pour avoir un impact déterminant.

… à des obstacles à la création d'emplois

Les pays qui sont dotés d'une législation trop stricte en matière de protection de l'emploi ont généralement des taux d'emploi plus bas, mais il n'y a pas de lien direct évident, en revanche, entre cette protection et leur niveau de chômage (OCDE, 2004a, graphique 2.5). Si l'on examine rétrospectivement la situation du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, par exemple, trois pays où la protection de l'emploi est faible ou modérée, on voit que leur taux de chômage, aujourd'hui bas, était en fait élevé dans les années 80; le système de « flexicurité » ne réussit que si la protection sociale est associée à une véritable politique active du marché du travail. À l'inverse, dans d'autres pays où l'emploi est relativement protégé, le chômage est resté longtemps à un faible niveau grâce à des mesures d'activation[48].

Dès que le chômage est élevé, certaines réglementations du marché du travail ont probablement pour effet de ralentir les processus d'insertion professionnelle et de création d'emplois, limitant ainsi l'impact des programmes d'activation et réduisant le ratio récompense/effort. De plus, même si l'emploi finit toujours par s'ajuster à un accroissement de l'offre de main-d'œuvre effective, certaines rigidités peuvent compliquer l'ajustement, de sorte que cette offre ne sera pas vraiment « effective ». À titre d'exemple, si les institutions du marché du travail sont défavorables au travail à temps partiel, les personnes qui recherchent cette forme d'emploi ne feront peut-être pas partie de l'offre de main-d'œuvre effective.

4. Impact à long terme sur l'emploi et les gains

Nous nous sommes intéressés jusqu'ici à l'impact des stratégies d'activation sur la dépendance à l'égard des prestations et sur l'emploi. Cependant, ces politiques peuvent aussi aider à améliorer l'appariement des chercheurs d'emploi avec les emplois disponibles, et peut-être aussi leurs perspectives d'évolution professionnelle – c'est-à-dire au bout du compte leur productivité et leurs gains. Il en résultera une plus grande stabilité dans

l'emploi et donc un moindre risque de voir les individus « activés » redevenir tributaires des allocations de chômage ou quitter le marché du travail au terme de leur parcours d'insertion.

Les stratégies d'activation devraient veiller à ce que les individus « activés » ne se retrouvent pas de nouveau sans emploi à brève échéance, ou en rupture avec le monde du travail…

Les mesures d'insertion n'ont pas toujours un impact positif à long terme sur les taux d'emploi. Van Ours et Vodopivec (2004) montrent ainsi (en prenant pour référence les hommes de 30 ans en Slovénie) que la réduction de la durée maximale d'indemnisation du chômage de 12 à 6 mois fait monter le taux d'emploi à 6 mois de 9 points de pourcentage (de 49 % à 58 %), et le taux d'inactifs également de 9 points de pourcentage. Cependant, à peine six mois plus tard, l'impact sur le taux d'emploi n'est plus que de 3 points de pourcentage, étant même devenu négatif de 4 points de pourcentage pour les femmes.

Aux États-Unis, les évaluations NEWWS ont mis en évidence, pour diverses stratégies, un impact à court terme sur les effectifs occupant un emploi qui représentent environ 60 % à 70 %, en moyenne, de l'impact de ces mêmes mesures sur les effectifs de bénéficiaires de l'aide sociale. Les enquêtes réalisées auprès des mères peu de temps après leur sortie du système aboutissent à des chiffres à peu près identiques en ce qui concerne la proportion de celles qui déclarent occuper un emploi. Au niveau agrégé, les statistiques montrent que l'augmentation entre 1993 et 2001 du nombre de mères seules en activité a représenté un peu plus de la moitié de la baisse des effectifs de mères seules bénéficiaires de l'aide sociale. De manière générale, plusieurs sources de données relatives aux États-Unis amènent à conclure que de toutes les personnes qui sortent du système d'aide sociale, environ 60 % sont pourvues d'un emploi (OCDE, 2003a)[49].

D'après les résultats des études microéconomiques, les services de fond en faveur de l'emploi ont souvent un impact positif important sur l'emploi en comparaison de leur incidence sur les effectifs de bénéficiaires – ils contribuent à maintenir les individus sur le marché du travail et à accroître les gains.

- Les évaluations d'impact effectuées aux États-Unis omettent souvent de citer directement les taux d'emploi moyens, hebdomadaires ou mensuels, ou les gains moyens par heure ou par semaine travaillée[50]. Cependant, dans tous les cas examinés par l'évaluation NEWWS, si les taux de bénéficiaires de l'aide sociale affichaient encore une certaine réduction (d'une ampleur qui n'était toutefois pas statistiquement significative pour nombre de sites considérés individuellement) cinq ans après l'entrée dans le dispositif, seuls les sites les plus performants (Riverside, Portland et dans une moindre mesure Columbus) avaient réussi à conserver des résultats nettement positifs en ce qui concerne le « pourcentage de personnes occupées dans l'année » et le « montant total des gains dans l'année »[51].
- Au Royaume-Uni, les résultats observés vont dans le même sens. Dans son étude sur les phases pilotes du *New Deal for the Long-term Unemployed*, Lissenburgh (2001) constate « un effet marqué du processus Gateway [stade initial du programme] durant le premier trimestre de la période d'évaluation, avec un taux de sortie du système JSA [régime d'indemnisation du chômage] supérieur de 31.5 points de pourcentage parmi les entrants [les chômeurs qui cessent de percevoir les allocations avant de participer à une activité intensive] par rapport au groupe témoin. La moitié environ de cet effet représente des sorties vers l'emploi non subventionné, mais pour le reste, il s'agit

presque uniquement de sorties vers l'inactivité ou vers des destinations inconnues ». En ce qui concerne la participation à des activités intensives, en revanche, on note un impact positif sur les sorties vers l'emploi et pas d'impact sur les sorties vers l'inactivité.

- Au Canada, une différence essentielle apparaît sur le long terme entre le programme PAS, qui octroyait un complément de revenu pendant trois ans aux bénéficiaires de l'aide sociale acceptant un emploi à plein-temps, et le programme PAS Plus, qui accordait la même prime, mais aussi une aide intensive et un accompagnement personnalisé (y compris des conseils en matière de garde d'enfants et de transport après que les bénéficiaires avaient retrouvé un emploi). Dans les quelques mois avant et après la fin des trois années de versement du complément de revenu dans le cadre du programme PAS de base, l'impact sur le taux d'emploi à plein-temps déclinait rapidement et finissait par devenir nul cinq ans après l'affectation aléatoire, alors que dans le cas du programme PAS Plus, on continuait d'observer une nette augmentation de ce taux, d'environ 6 points de pourcentage, tout au long de la dernière période de collecte des données (deuxième trimestre de la cinquième année). Par comparaison avec le programme PAS de base, le PAS Plus a diminué les taux de perception des allocations pendant la cinquième année par 8.8 points de pourcentage (42.9 % contre 51.7 %) et augmenté les taux d'emploi (premiers deux trimestres) par 5.8 points de pourcentage (52.3 % contre 46.5 %), mais a augmenté les gains par 22 % (7 037 CAD contre 5 777 CAD) (Michalopoulos *et al.*, 2002)[52].

Certaines mesures montrent également que la participation à des activités de formation, après une première période de « rétention », peut avoir un impact positif sur les taux d'emploi bien qu'elle ne modifie pas les taux de perception des allocations. En Allemagne, Lechner *et al.* (2004) observent qu'« un programme très intensif de reconversion, à plein-temps sur une durée de deux ans le plus souvent, permettant d'acquérir une qualification professionnelle différente » commence à exercer un impact positif sur les taux d'emploi des participants (par rapport à d'autres programmes de formation et à la situation de non-participation) environ trois années après l'admission. Au total, sur les sept ans qui suivent le début du programme, la durée cumulée de perception des allocations s'accroît d'une dizaine de mois, mais la durée cumulée de l'emploi augmente aussi légèrement. Jacobson *et al.* (2004) font état de résultats analogues pour des travailleurs victimes de suppressions d'emplois qui ont participé à des programmes de formation professionnelle dans des *community colleges* de l'État de Washington, aux États-Unis. Après l'équivalent de deux ou trois trimestres de formation à plein-temps, le niveau total des gains trimestriels commence à refléter un effet positif à partir de deux ou trois trimestres après la fin de la formation. Cet effet n'ayant été constaté que pour les formations à caractère technique, on peut également en conclure que certains types de formation ont des effets appréciables sur le long terme, mais aussi, probablement, que toutes les formations ne donnent pas de bons résultats.

… et elles devraient aussi chercher à faire progresser les salaires

Pour les chômeurs de longue durée et les publics défavorisés qui participent aux programmes d'activation, le salaire d'embauche, en cas de reprise d'emploi, est souvent relativement bas. Un retour rapide sur le marché du travail et une plus grande stabilité dans l'emploi sont sans doute synonymes d'une certaine majoration de la rémunération, mais pour ceux qui conservent le même poste, la progression est généralement lente (environ 2 % par an pour les anciens bénéficiaires de l'aide sociale aux États-Unis[53]). Au Royaume-Uni et aux États-Unis, il existe à présent des programmes expérimentaux de soutien qui visent à aider ceux qui ont retrouvé un emploi à le conserver plus longtemps et

à progresser plus rapidement dans l'échelle des salaires (voir le site *www.mdrc.org* – Barriers to employment). De ce point de vue, cependant, un programme plus ancien, le *Post-Employment Services Demonstration* (PESD), mis en œuvre dans quatre États des États-Unis, s'est soldé par une absence d'impact[54] (voir les résumés publiés en 1998 sur le site *http://peerta.acf.hhs.gov/taevents/chron.htm*). Poppe *et al.* (2003) ont récemment fait un tour d'horizon des programmes ordinaires de formation et de gestion de carrière sous l'angle du « passage de l'aide sociale au travail ». Elles expriment ainsi leur avis :

> « Les services de l'emploi commettent souvent deux fautes cardinales. La première est d'encourager les gens à prendre rapidement "n'importe quel emploi", au lieu de raisonner de façon stratégique et de se demander comment tel placement ou tel autre va aider l'intéressé à évoluer dans son itinéraire professionnel. La seconde consiste à fournir une formation technique qui ne débouche pas sur une qualification reconnue ou n'est pas susceptible de s'articuler avec la préparation d'un diplôme ou d'un certificat… il est important que ce que [les gens] ont commencé pendant la période où ils ont bénéficié des services de pré-emploi puisse se poursuivre après le placement et que l'ensemble de ce parcours puisse être sanctionné par un titre homologué, tel qu'un diplôme ou un certificat… »

L'idée de recourir à la formation pour favoriser la progression des salaires se heurte au fait que pour beaucoup, la participation à des activités de formation est incompatible avec un emploi à plein-temps, et que l'éducation et la formation ont généralement moins d'impact que les programmes de type « work first » pour les personnes ayant au départ un faible niveau d'instruction (une constatation que font, par exemple, Bloom et Michalopoulos, 2001). Une fois qu'ils ont retrouvé du travail, il est difficile pour les gens de continuer à participer assidûment aux activités d'accompagnement : ils sont occupés à d'autres choses et rien ne les oblige, au plan réglementaire, ni ne les incite, en termes de prestations, à participer. Il y aurait donc finalement des raisons de défendre aussi les méthodes relativement classiques du SPE, qui cherche avant tout à offrir des services de qualité pendant la phase de chômage indemnisé, même si cela prolonge parfois le premier épisode de chômage. Il est évidemment essentiel, pour pouvoir faire des comparaisons valables entre les différentes stratégies, de suivre sur plusieurs années les itinéraires professionnels des participants sur le plan des salaires et de l'emploi.

Conclusions

Les programmes du marché du travail ont assez souvent un impact estimé à environ 15 % sur le nombre de bénéficiaires de prestations**.** De ce point de vue, le programme pour l'insertion mis en œuvre par la ville de Portland, aux États-Unis, est celui qui détient le record, avec un effectif total de bénéficiaires de l'aide réduit d'environ 30 % dans le groupe expérimental par rapport au groupe témoin à partir de la troisième année d'observation. La participation à des programmes de longue durée (activités de formation ou emplois aidés, par exemple) ne produit que rarement un tel résultat, mais les dispositifs qui associent des services de l'emploi à la possibilité d'une orientation obligatoire vers des programmes de longue durée pour certains sous-groupes ou pour tous ceux dont le chômage se prolonge (comme c'est le cas de la « période d'indemnisation active » dans le système danois ou des programmes New Deals au Royaume-Uni) peuvent avoir des effets importants.

Rétrospectivement, on s'aperçoit que les réformes les plus efficaces du marché du travail consistent en fait en une succession de mesures, dont plusieurs ont peut-être eu un

impact de l'ordre de 15 %, par exemple, et une ou deux autres un impact qui n'a pas été évalué directement (changement de réglementation ou du régime de sanctions, restructuration du SPE, etc.) mais qu'on considère avoir une importance comparable. Si l'on avait considéré toutes ces mesures dans leur ensemble, on aurait sans doute logiquement pensé, dans le cas de certaines stratégies d'activation bien connues, qu'elles étaient capables de diviser par deux ou par trois les effectifs de bénéficiaires; or, comme c'est effectivement ce qui s'est passé, on peut en conclure que des mesures qui se succèdent ont bel et bien un effet cumulatif, et que l'impact « visible » des programmes au plan microéconomique n'est pas compensé par des phénomènes « invisibles » de grande ampleur (résultant d'effets de substitution, par exemple, ou liés au fait que les PAMT n'entraînent pas directement une augmentation de la demande globale). On peut aussi considérer que les effets de substitution ou d'autres facteurs du même type contrebalancent en partie l'impact observé au niveau microéconomique, mais qu'ils sont eux-mêmes neutralisés par les effets multiplicateurs évoqués dans la première section. Dans un cas comme dans l'autre, on peut néanmoins prédire un impact général important si l'on réussit à concevoir des programmes efficaces au plan microéconomique, si l'on mesure leurs performances et si l'on généralise leur application, conformément aux trois grands principes de gestion exposés et commentés dans le chapitre 5.

Bien que les effets de motivation induits par les stratégies d'activation semblent contribuer pour beaucoup à la réduction générale des effectifs de bénéficiaires, les données microéconomiques donnent à penser que les PAMT agissent aussi par d'autres biais. Des exemples comme les dispositifs WRK4U, en Nouvelle-Zélande, et PAS Plus, au Canada, montrent que certains programmes à participation facultative qui associent conseils, aides et formation à la recherche d'emploi peuvent eux aussi avoir un impact non négligeable. De même, à condition de suivre l'itinéraire des participants sur une période d'au moins deux ans, on peut connaître le bilan positif de certains programmes de formation professionnelle de longue durée. Dans le cas des programmes obligatoires, les effets de motivation imputables à l'obligation s'accompagnent d'autres effets peut-être moins importants, mais plus durables, liés à l'amélioration de l'aptitude à la recherche d'emploi et de l'employabilité que permet cette participation. Une conclusion générale qui s'ensuit est qu'en matière de gestion des programmes actifs du marché du travail, il conviendrait de fixer des « règles du jeu équitables » – autrement dit de ne pas raisonner uniquement dans l'optique des stratégies d'activation et des programmes qui ne sont pas actifs par nature, et d'examiner la réduction des effectifs d'allocataires ainsi que les augmentations d'emplois et de gains. Là encore, ce principe est repris et analysé au chapitre 5.

Notes

1. Ce chapitre s'inscrit dans le prolongement d'une série de travaux de l'OCDE consacrés à l'évaluation des programmes actifs du marché du travail qui s'interrogent sur ce qui marche, pour qui et pourquoi (OCDE, 1991; Fay, 1996; Martin et Grubb, 2001), ainsi que d'études plus générales sur les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi (OCDE, 2001a, et les études par pays parmi lesquelles, récemment, OCDE, 2001b).
2. Des allocations de chômage sont parfois versées à des travailleurs âgés sans application du critère de disponibilité, bien que plusieurs pays de l'OCDE aient récemment supprimé ou commencé à supprimer ces exemptions – voir les études par pays intitulées *Vieillissement et politiques de l'emploi* pour plus de détails sur les travailleurs âgés. Des dérogations sont également prévues en cas de chômage technique et de maladie de courte durée.
3. L'OCDE (2003a, chapitre 4) a comparé les tendances d'évolution des effectifs de chômeurs indemnisés et de bénéficiaires d'autres revenus de remplacement dans les catégories d'âge actif.

De manière générale, les mesures qui font baisser le nombre de chômeurs indemnisés s'accompagnent de certains transferts vers d'autres prestations (passives), mais la réussite des efforts pour réduire le chômage fait qu'il est ensuite plus facile d'un point de vue politique et plus utile d'un point de vue pratique de restreindre l'accès aux préretraites, aux pensions d'invalidité et à d'autres types de prestations pour tous ceux qui ont encore une capacité de travail importante.

4. Les conseillers du SPE doivent déterminer avec précision quel est le type d'activité optimal pour chaque client et lui faire comprendre en même temps que le chômage passif ne fait pas partie des options – une tâche difficile qui caractérise les stratégies d'activation modernes et ne peut être confiée qu'à un personnel qualifié.

5. Pour certains chômeurs, il ne vaut pas la peine de rechercher activement un emploi étant donné le coût que cela entraîne, mais il serait intéressant d'accepter une proposition qui se présenterait spontanément. Dans ce cas, dès lors que la recherche d'emploi est obligatoire, le coût qu'elle représente devient un investissement à fonds perdus au moment où une offre se présente et celle-ci est alors acceptée.

6. Dans les programmes de création d'emplois, les participants perçoivent souvent un complément en sus de l'indemnité de chômage ordinaire. Certains économistes préconisent l'adoption d'une « garantie d'emploi » pour les chômeurs de longue durée, qui se distingue du système de « workfare » par le fait que les prestations versées correspondent au salaire minimum et non aux indemnités de chômage, ou encore parce qu'elle débouche sur un emploi permanent. Mitchell et Wray (2004) font référence à plusieurs travaux qui défendent ou critiquent la « garantie d'emploi ». D'après les évaluations qui ont été faites des programmes de création d'emplois, on observe souvent un effet positif sur les chances de trouver un emploi pendant les quelques mois qui suivent la fin du programme, mais cela ne suffit pas pour compenser l'effet négatif (effet de rétention) induit par la participation.

7. Pour qu'un programme de travaux d'intérêt général offre un véritable garde-fou contre l'indigence, il faut que son accès soit illimité. De même, un programme de « workfare » doit assurer la disponibilité de places pour que son effet dissuasif sur le chômage volontaire puisse s'exercer.

8. « Depuis 1850, la population active britannique a augmenté de 240 % et, comme par hasard, le nombre d'emplois s'est également accru de 240 % » note Layard (2001), qui présente également une comparaison internationale des taux de croissance de l'offre de main-d'œuvre et de l'emploi.

9. On notera toutefois que même à court terme, les preuves empiriques directes des effets de substitution supposés des mesures de formation ou d'activation sont assez minces. D'après Calmfors (1994), plusieurs études ont mis en évidence des effets de substitution importants pour les activités de conseil et d'aide à la recherche d'emploi, mais il ne donne aucune référence précise. Dahlberg et Forslund (1999) estiment, à l'aide de données de panel portant sur 260 municipalités suédoises, que les programmes de formation ont des effets de substitution négligeables (statistiquement non significatifs), alors que les chantiers de travail (programmes de création d'emplois) et autres formes d'emploi aidé (stages d'initiation au travail, remplacements temporaires d'employés en formation et contrats d'insertion) entraînent sur le long terme des effets de substitution d'environ 65 %. Dans une autre étude consacrée aux retombées plus générales des politiques du marché du travail, Hasluck *et al.* (2003) observent que le programme des zones d'emploi, qui consiste essentiellement en des activités de conseil renforcées, s'est traduit par une augmentation des taux mensuels de sortie d'environ 1 point de pourcentage pour le groupe cible, sans entraîner apparemment d'effet en sens inverse parmi les autres chômeurs des mêmes régions. À propos du programme WRK4U, en Nouvelle-Zélande, De Boer (2003) montre que la hausse des reprises d'emploi avant l'ouverture des droits à indemnisation n'a pas eu d'influence négative sur les taux de sortie des chômeurs indemnisés. En revanche, il est probable que d'autres mesures, telles que les aides à l'embauche qui ne se traduisent pas par une augmentation de l'offre effective de main-d'œuvre, auront des effets de substitution qui persisteront indéfiniment (en modifiant la structure de l'emploi aux dépens des branches qui n'en bénéficient pas ou en réduisant les taux de sortie des chômeurs récents si elles s'adressent uniquement aux chômeurs de longue durée).

10. Dans les années 90, le Danemark a intensifié sa stratégie d'activation en avançant peu à peu le début de la « période d'activation » (pendant laquelle les chômeurs étaient tenus de participer à un programme d'emploi ou de formation à hauteur de 75 % de leur temps), ainsi qu'il est expliqué à la section 3.B. Au Royaume-Uni, l'introduction du « fortnightly signing » (pointage obligatoire tous les 15 jours), en 1996, et la mise en œuvre de la série des New Deals, à partir de 1998, n'ont sans doute été possibles que parce que le nombre de chômeurs indemnisés avait déjà beaucoup diminué. Aux États-Unis, la baisse des effectifs de bénéficiaires de l'aide sociale a permis à certains

États de développer leur palette de services en matière d'emploi et de placer ainsi durablement les cas les plus difficiles.

11. La plupart des gens ayant tendance à faire la même chose que leurs amis, leurs voisins et leurs parents, lorsqu'un programme microéconomique influe sur le comportement de ceux qui y participent, il est logique que cette influence se fasse aussi sentir chez les non-participants. Ayant étudié les retombées d'une modification des prestations qui affectait directement certains publics mais pas d'autres, en Autriche, Lalive (2003) arrive à la conclusion qu'« il y a des effets indirects sensibles pour ceux qui ont droit aux prestations, des effets de contagion positifs également sensibles pour ceux qui n'y ont pas droit, et… les interactions sociales sont à peu près aussi importantes que les effets directs de la réforme ». C'est ce que décrivent aussi plusieurs autres études au travers de notions telles que : « effets de voisinage », « effets de réseau », « acquisition externe des habitudes » ou encore « enclaves ethniques ».

12. Barrell (1999) et Auer (2000), notamment, proposent une sélection différente des pays qu'ils jugent exemplaires pour la réussite de leurs réformes; d'autre part, beaucoup d'études n'examinent qu'un cas en particulier (bien souvent le « miracle » danois ou néerlandais). L'OCDE (2003a, tableau 4.3) récapitule sur une seule page les éléments de réforme perçus comme ayant été importants pour la transformation du marché du travail au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

13. La participation aux séminaires WRK4U étant facultative, ce dispositif ne relève donc pas des mesures d'activation telles qu'elles sont définies ici; il a cependant pour objet de bien faire comprendre que la perception de prestations sera assortie d'obligations. En mars 2004, plus de la moitié des 23 500 personnes qui avaient assisté à un séminaire WRK4U avait décidé de renoncer à leurs indemnités de chômage (d'après kiwinews.co.nz, 3 mars 2004). De Boer (2003) présente les résultats de la phase pilote du programme WRK4U, alors connue sous le nom de Jump Start.

14. Le fait que les taux de reprise d'emploi remontent non seulement au bout de 14 mois, mais aussi pendant plusieurs mois avant et après cette échéance, comme on peut le voir sur le graphique 4.2, indique que les individus sont prêts à perdre plusieurs mois d'allocations (lorsqu'ils reprennent un travail avant 14 mois) ou à vivre plusieurs mois avec une allocation réduite (lorsqu'ils reprennent un travail après 14 mois) pour peu que cela leur permette de trouver un emploi plus satisfaisant, mais peu d'entre eux sont disposés à allonger ce délai jusqu'à un an. Autrement dit, les gains à attendre d'un meilleur appariement peuvent justifier la perte d'un salaire sur quelques mois, mais généralement pas sur un an. Les pouvoirs publics devraient donc s'efforcer d'empêcher autant que possible des épisodes de chômage aussi longs. Lorsqu'elles sont de courte durée, en revanche, les périodes de recherche d'emploi peuvent être productives. Si les services de l'emploi permettent de trouver très rapidement un poste satisfaisant, mais sont aussi capables de rendre la recherche d'emploi plus productive et de permettre de trouver un meilleur emploi ultérieurement, ils n'auront pas nécessairement pour effet d'écourter la durée de l'épisode de chômage, mais peut-être d'améliorer la stabilité dans l'emploi et le niveau des gains.

15. Parfois, dans des situations où la participation à des programmes du marché du travail devient obligatoire à un moment assez bien défini de l'épisode de chômage, on peut observer les mêmes effets sur la reprise d'emploi que dans le cas de l'épuisement des droits (voir Lissenburgh, 2001, au sujet du New Deal à l'intention des chômeurs de longue durée au Royaume-Uni, et Gerdsen, 2002, pour les mesures d'activation au Danemark).

16. La question de l'impact sur l'emploi est analysée à la section 4. Dans le cas des régimes d'indemnisation à durée limitée, les données relatives au versement des prestations ne fournissent en effet aucune information sur la situation des individus arrivés en fin de droits, et les chercheurs préfèrent donc en général utiliser la variable de l'emploi pour cette catégorie (*cf.* Cockx et Ries, 2004). En ce qui concerne le chômage, il est rare que les études microéconomiques étudient les effets des programmes sur cet agrégat au sens où il est défini et mesuré dans les enquêtes sur la population active.

17. Ashenfelter *et al.* (2005) montrent que la procédure qui consiste à vérifier les démarches que les demandeurs d'emploi déclarent avoir faites avant de commencer à leur verser des prestations a permis de réduire d'environ 8 % le taux des ouvertures de droits dans un État, mais qu'elle n'a guère eu d'effet dans trois autres. Toujours aux États-Unis, les mesures dites de « détournement » – qui visent à réduire le nombre de nouvelles admissions au bénéfice des prestations – sont souvent décrites comme un élément essentiel des stratégies de remise au travail. Nathan et Gais (1999, p. 22) indiquent que dans la moitié environ des cas étudiés, les nouveaux demandeurs de prestations étaient tenus d'effectuer, d'une façon ou d'une autre et souvent par leurs propres moyens, une première démarche de recherche d'emploi. Les deux tiers des bureaux de l'emploi étudiés proposaient aux familles une mesure de « détournement », en général une aide forfaitaire

versée en espèces ou sous forme de prêt en contrepartie de l'abandon des droits à prestations pendant un certain temps, par exemple six mois.

18. Introduite en 1997, l'obligation pour les chômeurs australiens d'effectuer huit démarches de demande d'emploi tous les 15 jours, et de les noter dans un journal, le *Job Seeker Diary*, pendant les trois premiers mois de l'épisode de chômage a permis de réduire la durée moyenne d'indemnisation de 0.9 quinzaine (environ 7 %), soit un résultat dans l'ensemble à peu près comparable à celui du Maryland. On notera toutefois que l'impact de cette mesure varie de 1.5 quinzaine dans le quartile des régions ayant les taux de chômage les plus faibles à 0.5 quinzaine dans le quartile des régions ayant les taux de chômage les plus élevés (Borland et Tseng, 2004). Lorsque le chômage est élevé, beaucoup de démarches n'ont souvent pour seul but que de satisfaire aux obligations fixées en matière de recherche d'emploi, et leur efficacité réelle est donc probablement plus limitée.

19. Une petite étude expérimentale portant sur les clubs pour l'emploi (avec 1 015 participants et groupe témoin) a par ailleurs montré que les membres de ces clubs étaient plus souvent en activité et moins souvent au chômage que les individus du groupe témoin (Malmberg-Heimonen et Vuori, 2000, résumé en anglais par Raïsanen, 2003).

20. Plusieurs expériences menées à Charleston et dans les États du New Jersey, de Washington et du Wisconsin au cours des années 80, résumées par Meyer (1995), ont tenté d'évaluer tout à la fois, dans certaines de leurs variantes, des mesures d'aide à la recherche d'emploi (sous la forme d'un ou deux entretiens approfondis ou de contacts plus fréquents avec le service de l'emploi) et des mesures de formation aux techniques de la recherche d'emploi (allant d'une session de trois heures à cinq sessions d'une demi-journée). Elles ont montré que la durée moyenne de versement des indemnités de chômage avait été réduite dans une proportion de 0.5 à 0.8 semaine (environ 5 % de réduction par rapport aux 15 semaines d'indemnisation enregistrées en moyenne dans le groupe témoin). Le compte rendu détaillé de l'expérience conduite dans l'État de Washington, qui examine le profil temporel des effets observés sur les taux de reprise d'emploi, indique que « la réduction des périodes d'indemnisation tient au coût que représente le fait d'avoir à se présenter au bureau de l'assurance chômage ». Dans d'autres cas, les résultats ne sont pas clairs en ce qui concerne l'effet relatif des mesures d'aide individualisée, par rapport aux stages de recherche d'emploi, et des effets de motivation, par rapport à l'impact direct des services. Au Maryland, dans le cadre de l'expérience *Unemployment Insurance Work Search Demonstration*, l'une des mesures « obligeant les demandeurs (généralement entre la troisième et la cinquième semaine d'indemnisation) à participer à un atelier de formation à la recherche d'emploi de quatre jours a entraîné une réduction de 0.6 semaine (environ 5 %) de la durée moyenne de versement des indemnités de chômage. Ce résultat tient essentiellement à une augmentation de 28 % du taux de risque (pourcentage de personnes dont la situation change au cours d'une période donnée), c'est-à-dire en l'occurrence du taux de sorties du chômage indemnisé, pendant les deux semaines qui précèdent immédiatement la date de l'atelier, car durant celui-ci, le taux de risque a baissé, et par la suite, la situation ne s'est pas vraiment améliorée » (résumé dans OCDE, 2000). Rapportant les résultats d'une autre expérience menée dans l'État du Kentucky, où certains allocataires, choisis de façon aléatoire, ont été prévenus par lettre qu'ils devraient obligatoirement participer à un programme de réinsertion (stages de formation et de préparation à la recherche d'emploi dans les trois quarts des cas), en règle générale au bout de la troisième ou quatrième semaine de chômage, Black *et al.* (2003) indiquent que cette mesure a débouché sur une réduction d'environ 2.2 semaines (approximativement 15 %) de la durée d'indemnisation et « qu'une bonne partie (mais pas la totalité) de ce résultat doit être attribuée à une forte hausse des sorties prématurées observées dans le groupe traité, relativement au groupe témoin », c'est-à-dire à l'abandon des prestations avant l'entrée en vigueur de l'obligation. En Australie, selon les estimations du DEWRSB (2001) effectuées avec un groupe de contrôle élaboré par des méthodes statistiques, l'effet de « consentement » (*compliance effect*) est ce qui a motivé la majeure partie du nombre total de sorties du régime d'indemnisation entraînées par le programme Job Search Training (formation à la recherche d'emploi) vers lequel les demandeurs d'emploi pou vaient être orientés à partir du troisième mois de chômage; l'ampleur de l'effet de « consentement » tient au fait qu'un grand nombre de personnes qui auraient dû participer au programme ne se sont pas présentées.

21. L'une des raisons qui expliquent l'ampleur de cet impact est que pour certains participants du programme Restart, les entretiens ont constitué une étape vers d'autres services comme les *Jobclubs* et la formation pour le retour à l'emploi. Un autre facteur tient peut-être à la relative nouveauté du dispositif, puisque avant 1996 il y avait peu d'obligations à respecter pendant la période de chômage au Royaume-Uni. L'impact moindre sur le long terme pour les femmes semble s'être produit parce que les effets de « motivation » ont provoqué le retrait du marché du travail plus souvent que pour les hommes qui le plus souvent sont entrés en emploi et parce que l'offre de services était moins bien adaptée aux travailleurs potentiels à temps partiel.

22. À l'aide d'un modèle statistique qui neutralisait un certain nombre de caractéristiques individuelles, des chercheurs ont estimé que le SPNDE avait nettement accru la probabilité de sortir du chômage dans les quatre mois suivant l'entrée dans le dispositif, entre 6 et 9 points de pourcentage pour les chômeurs de longue durée adultes et les allocataires du RMI (mais pas de façon significative pour les jeunes chômeurs de longue durée), mais qu'un grand nombre de sorties avaient été suivies d'une réinscription rapide. Néanmoins, pour les adultes, le passage par le SPNDE a réduit de 3 points de pourcentage (environ 6 %) la probabilité de rester inscrits au chômage quatre mois plus tard (Micheau *et al.*, 2001).

23. Après 2001, le SPNDE a été remplacé par le projet d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND), signé avec chaque chômeur dans le mois suivant son inscription et prévoyant au moins un entretien tous les six mois. Étant donné que ce nouveau dispositif a une couverture universelle et que son adoption a coïncidé avec la réforme du régime d'indemnisation du chômage (les indemnités dégressives ayant alors cédé la place à une allocation à taux fixe), il est difficile d'en évaluer l'impact par des méthodes tant microéconomiques que macroéconomiques (Peer Review Programme, 2004a).

24. Aux Pays-Bas, où l'on a fait l'expérience de donner plus de temps aux conseillers pour s'occuper des cas à traiter (temps qui pouvait être utilisé de diverses façons, notamment pour contrôler de plus près les démarches effectuées par les chômeurs, pour leur fournir une aide supplémentaire, en leur apprenant par exemple à rédiger des lettres de candidature, ou pour rechercher des offres auprès de sources locales et les afficher dans les locaux du service de l'emploi), les demandes d'emploi ont augmenté de 30 % pour les chômeurs qui avaient auparavant un emploi permanent, mais comme le taux de réussite par demande a baissé, l'impact sur le retour à l'emploi a été plus modéré (de 11 %, soit une augmentation statistiquement non significative). Et pour les chômeurs du groupe traité qui avaient auparavant un emploi temporaire, le taux de reprise d'emploi a diminué de 50 % parce que l'aide qui leur était dispensée les encourageait à trouver un travail permanent alors qu'« il est généralement plus facile de trouver un emploi temporaire » (Gorter et Kalb, 1996). Une autre expérience menée en Californie dans laquelle certains conseillers des services d'aide sociale se sont vu attribuer moitié moins de dossiers à traiter que leurs collègues a montré que cela n'avait pas abouti à de meilleurs résultats (Freedman *et al.*, 1994).

25. En Finlande, où une réforme adoptée en 1998 a créé un dispositif caractérisé par des entretiens à intervalles fixes, un accompagnement sur la base de plans d'action individualisés et des cours de formation ou des clubs pour la recherche d'emploi, Aho *et al.* (1999) ont constaté, au moyen d'enquêtes de suivi, que l'accompagnement personnalisé et, surtout, les clubs axés sur la recherche d'emploi avaient effectivement facilité les démarches des chômeurs, et que ceux-ci se déclaraient au demeurant très satisfaits des nouvelles mesures. Mais la réforme n'a pas fait remonter les taux d'emploi et a en outre augmenté les taux d'entrée dans les PAMT de longue durée. D'après les chercheurs, comme le chômage était alors essentiellement de nature structurelle, le fait d'intensifier les programmes d'activation ne pouvait pas vraiment aider à résoudre le problème. Raïsanen (2003) avance quelques raisons pour lesquelles « après la récession, pendant la période d'expansion économique de la fin des années 90, l'efficacité [des programmes du marché du travail] ne s'est pas sensiblement améliorée », tout en évoquant les résultats positifs de certaines évaluations (voir la note 19) et les progrès récents de la politique du marché du travail.

26. Une autre évaluation réalisée sur des données recueillies en Suisse (Lalive *et al.*, 2000) constate que les effets de rétention des programmes d'emplois aidés et de formation (à l'exception des cours de langue) ont été compensés, pour les femmes, par des gains d'emploi assez importants après la fin de la participation.

27. Analysant quelques-unes des enquêtes de suivi effectuées sur cinq années après le début de diverses interventions aux États-Unis, Friedlander et Burtless (1995) concluent que seuls les programmes de formation les plus coûteux ont permis à leurs participants de ne plus avoir besoin de l'aide sociale. Hotz *et al.* (2000), utilisant des données de suivi pour observer les trajectoires des participants à diverses expériences effectuées par affectation aléatoire en Californie au cours d'une période de neuf ans, remarquent quant à eux que « l'avantage que présente au départ le programme Riverside, compte tenu de la priorité qu'il accorde à l'aide à la recherche d'emploi, plutôt qu'à la formation de base, tend à s'estomper au fil du temps. Au bout de quelques années, les mesures adoptées dans les comtés d'Alameda et de Los Angeles [où les deux tiers environ des participants ont été orientés vers des programmes de formation de base ou de formation professionnelle] ont des résultats tout aussi satisfaisants, et même un peu plus satisfaisants que le programme Riverside ». Dyke *et al.* (2005) aboutissent à des conclusions analogues au sujet de cours de formation intensive dispensés dans le cadre de programmes « welfare-to-work » dans les États du Missouri et de Caroline du Nord. Selon d'autres études, si la formation ne parvient pas à

réduire les taux de perception des prestations, même sur le long terme, elle n'en exerce pas moins un effet positif sur l'emploi et le niveau des gains (*cf.* section 4).

28. Sur le graphique 4.3, les effets les plus positifs (ceux des subventions salariales temporaires) et les plus négatifs (ceux des cours de langue) reflètent peut-être un biais de sélection propre aux données non expérimentales (voir le chapitre 5, encadré 5.2, pour plus de précisions).

29. D'après AM (2000, p. 115) : « … on observe en 1998 un net accroissement du taux de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés depuis deux ou trois ans… Or, c'est précisément cette catégorie qui était visée par l'avancement de la période d'activation décidé en 1998. »

30. Rosholm et Svarer (2004) utilisent une autre méthode pour estimer les effets de « motivation ». Tout d'abord, à partir d'un vaste ensemble de données empiriques, ils calculent pour chaque individu la probabilité d'entrée dans un PAMT en fonction des caractéristiques individuelles et de la durée de l'épisode de chômage. Ils utilisent ensuite cette probabilité comme variable explicative (qu'ils nomment « l'effet menace ») dans une seconde équation représentant le taux de sortie du chômage. D'après leurs calculs, l'« effet menace » résultant des mesures adoptées au Danemark sur la période 1998-2002 a écourté la durée du chômage chez les hommes de trois semaines en moyenne (soit une réduction de 8 %), alors que la participation aux divers programmes a eu des effets plus limités (positifs ou négatifs selon les cas). Comme l'évolution de la variable « menace » de Rosholm et Svarer est fortement lissée, son impact risque toutefois d'être difficile à isoler de celui d'autres variables à forte composante tendancielle, telles que la dépendance à l'égard de la durée (autrement dit la baisse de la probabilité de retour à l'emploi avec l'allongement du temps passé au chômage). On peut considérer que les variations dans le temps (variation du profil des taux de retour à l'emploi en fonction des modifications du régime d'activation) permettent de se faire une meilleure idée de cet impact. La méthode de Rosholm et Svarer n'en reste pas moins particulièrement intéressante, au plan conceptuel, pour modéliser les effets de motivation induits par les programmes à participation obligatoire (voir l'encadré 4.4).

31. Dans le cas du programme Restart, Dolton et O'Niell (2002) ont montré que la durée de la reprise d'activité n'était pas sensiblement différente dans le groupe traité. En ce qui concerne le New Deal for Young People (NDYP), Blundell *et al.* (2001) estiment que l'impact sur les sorties vers des emplois « durables » est à peu près le même que l'impact sur les sorties vers toutes les catégories d'emploi, et qu'il n'y a guère d'indice d'un quelconque effet net de « report » (substitution). McVicar et Podivinsky (2003) constatent que « les taux *relatifs* de retour [au chômage] des individus du groupe cible et de ceux des groupes d'âge comparables qui avaient déjà connu auparavant un épisode de chômage de six mois ou plus n'ont guère varié depuis l'introduction du NDYP ». Sur la base d'une évaluation, par comparaison avec un groupe apparié, de la phase pilote du *New Deal for Long-term Unemployed*, Lissenburgh (2001) arrive à la conclusion que « les entrants du projet pilote affichaient un niveau de satisfaction professionnelle plus bas que celui des individus auxquels ils étaient comparés » mais que « dès que le programme avait permis aux participants de sortir du chômage, c'était généralement pour ne pas y revenir ».

32. Le programme de Riverside fait un peu exception (il s'est traduit par une augmentation de 4 points de pourcentage des reprises d'emploi pour une période d'au moins quatre trimestres, mais il a également accru de 7 points de pourcentage les reprises d'emploi pour moins de trois trimestres, dont la part dans le total a donc progressé), mais il s'agissait du programme le plus rigoureux, au sens que les participants étaient poussés à prendre n'importe quel emploi, quelle que soit sa durée ou sa rémunération (Freedman, 2000).

33. D'après Hamilton *et al.* (2001), les effets de motivation expliqueraient pourquoi l'un des programmes NEWWS (Grand Rapids) a eu un impact négatif à la fois sur le taux de perception des prestations et sur l'emploi au bout de cinq ans. En fait, il aurait encouragé certains individus à prendre un emploi, mais à ne plus solliciter d'allocations, même s'ils en avaient encore le droit, une fois revenus au chômage, « une attitude qui reflète peut-être le climat qui régnait dans le pays après la réforme fédérale de l'aide sociale en 1996 ».

34. Il est difficile d'évaluer l'impact des PAMT sur les niveaux du chômage par des régressions sur données internationales pour plusieurs raisons : *a)* il faudrait utiliser comme variable dépendante les taux de chômage tirés des enquêtes sur la population active (qui sont calculés de façon comparable, mais qui sont souvent de piètres indicateurs supplétifs pour les publics visés par les politiques actives ou passives du marché du travail) ou les taux de chômeurs indemnisés (qui dépendent aussi de la réglementation du chômage, de l'aide sociale et éventuellement d'autres régimes de prestations en vigueur dans chaque pays); *b)* les variables explicatives devraient inclure des indicateurs de l'efficacité de plusieurs types de politiques « actives » (par exemple : critères d'admission, interventions ordinaires du SPE, PAMT de longue durée); *c)* dans un pays qui a connu un faible chômage pendant plusieurs années, une politique de modération des prestations

sociales, des salaires, etc., risque de s'effriter tant que le chômage ne remonte pas, au point que finalement le chômage remonte malgré l'existence d'un ensemble de programmes du marché du travail relativement efficaces.

35. D'après Bell (2001), les travaux de recherche sur l'impact de la réforme de l'aide sociale n'étaient pas convaincants et la plupart des études scientifiques, dont il fait une synthèse pour neuf d'entre elles, estimaient que la baisse du chômage dans les années 90 était en fait la première raison pour laquelle le nombre de bénéficiaires avait diminué. Apparemment, si les variables représentatives des politiques avaient peu d'impact dans les analyses économétriques de séries chronologiques, c'est parce que les effectifs de l'aide sociale étaient une fonction à longs retards échelonnés des mesures de réforme. Les raisons de tels décalages sont les suivantes : *a)* à court terme, les réformes influent sur les flux d'entrée et de sortie du système d'aide sociale, et comme les bénéficiaires restent longtemps, en moyenne, dans le dispositif, leur nombre ne varie que lentement; *b)* les réformes étaient déjà en partie appliquées avant d'être votées, et les comportements réagissent de toute façon par anticipation aux informations diffusées par les médias, au bouche à oreille et aux rumeurs; *c)* même lorsque des réformes ont été adoptées, il peut se passer des années avant que l'administration prenne des mesures concrètes pour les appliquer. En termes de données, les changements de politique sont des événements discrets : pour la réforme de l'aide sociale, le modèle primitif serait une variable fictive correspondant à la réforme législative de 1996 (PRWORA) qui passerait directement de 0 à 1 en 1996. Toute régression simple sans décalages produira donc un coefficient quasiment nul pour la réforme de l'aide sociale et attribuera la baisse des effectifs de bénéficiaires à d'autres variables tendancielles (jusqu'en 2000, la variable du chômage pourrait remplir ce rôle). Pour qu'une régression soit correctement spécifiée, la variable fictive PRWORA devrait comporter un retard allant *grosso modo* de l'année –4 à l'année +15 (voir OCDE, 2003a, chapitre 4, pour les données de référence). En pratique, le choix est donc entre une régression qui spécifie avec une grande souplesse la structure des retards, où les coefficients estimés sont peut-être dépourvus de biais mais ne sont pas statistiquement significatifs, et une régression qui impose une structure simple aux retards, où l'estimation des coefficients sur longue durée est biaisée. Le problème sous-jacent étant que si l'on ne connaît pas *a priori* la structure des retards, les séries temporelles ne contiennent guère d'informations.

36. La TANF étant essentiellement une allocation de chômage (c'est-à-dire une prestation dont le versement est soumis à la condition d'être disponible pour un emploi), ses effectifs de bénéficiaires seront en principe plus sensibles à la conjoncture que ceux de l'AFDC. Mais dans l'hypothèse contrefactuelle de l'absence de réforme, il semble probable que les effecitfs de l'AFDC n'auraient pas beaucoup changé.

37. Puisqu'il n'existe plus, désormais, de définition fédérale des conditions d'attribution de l'aide sociale, la notion de droit à prestations relève entièrement des pratiques des États. Or, en raison de la souplesse dont ceux-ci disposent pour appliquer les durées maximales (du fait de diverses exemptions et d'autres facteurs), peu de familles sans ressources se sont vues totalement privées d'assistance. Les limites à la durée de l'aide ont peut-être eu un plus grand impact sur les effectifs par la menace qu'elles représentent que par leur réelle application. S'agissant des mesures de « détournement », certains experts s'inquiètent de ce qu'elles risquent de déboucher sur une aide insuffisante pour les familles pauvres, voire sur une mauvaise information quant à leurs possibilités d'accès aux bons d'alimentation ou à la couverture médicale du programme Medicaid (Gais, 2000).

38. Sur la base des barèmes de l'EITC en vigueur au niveau fédéral et dans les États, Grogger (2003) estime qu'entre 1993 et 1999, la réforme de l'aide sociale (dérogations et TANF) a fait baisser de 8.5 % le nombre de bénéficiaires, et les incitations financières (prestations et EITC), de 7.9 %, c'est-à-dire à peu près autant. Dans cette étude, cependant, les variables indépendantes expliquent moins d'un tiers de la baisse des effectifs de l'aide sociale sur la période 1993-1999.

39. Beaucoup d'États des États-Unis n'ont pas adopté des mesures aussi perfectionnées que la stratégie de Portland, qui a fait baisser de 30 % les effectifs de bénéficiaires (sur la base des résultats comparés du groupe traité et du groupe témoin). Toutefois, telle qu'elle a été appliquée, la réforme a sans doute eu, globalement, un impact plus important que ne le laissent penser les valeurs moyennes estimées dans le cadre des évaluations expérimentales NEWWS. En règle générale, les programmes mis en œuvre étaient du type « work first » et faisaient donc peu de place aux activités de développement du capital humain dont les expériences ont montré qu'elles avaient un effet relativement plus limité. Comme il est indiqué ailleurs, il est probable que les estimations d'impact sont en deçà de la réalité étant donné que dans les expérimentations, les réformes influencent aussi dans une certaine mesure le comportement du groupe témoin. D'autre part, dans le cadre des évaluations expérimentales, l'impact sur les taux effectifs de participation aux programmes s'est avéré limité. Sur toutes les évaluations NEWWS et 23 autres travaux d'évaluation effectués aux États-Unis entre 1983 et 1996, environ 31 % des membres du groupe

témoin ont participé à une « activité », contre 54 % des membres du groupe traité, en moyenne, ce qui signifie qu'un quart seulement de ces derniers a effectivement bénéficié de services supplémentaires (Greenberg *et al.*, 2003, tableau 2). L'application à grande échelle des mesures a peut-être un effet plus important sur la fourniture de services, car au bout d'un certain temps la participation se normalise. Mead (1998) pointe plusieurs mécanismes qui font que l'impact global sur les effectifs de bénéficiaires est supérieur aux estimations calculées dans le cadre des expérimentations par affectation aléatoire.

40. Entre autres dispositions, le régime de la JSA soumet le versement de l'allocation de chômage à la condition de se rendre en personne une fois tous les quinze jours à un entretien de courte durée. Smith *et al.* (2000) indiquent que le dispositif de la JSA a fait monter le taux de sortie du chômage indemnisé de 11 %, une fois neutralisés les effets positifs de la conjoncture. Cependant, ils font également remarquer que le taux de réinscription au chômage indemnisé des anciens allocataires était de 26 % plus élevée avant la mise en place de la JSA. Bien qu'ils ne citent pas d'estimations tenant compte de l'amélioration de la conjoncture, il est probable que la JSA soit au moins en partie responsable de la diminution des réinscriptions. L'impact global de la JSA sur les effectifs de chômeurs indemnisés se calcule en additionnant les impacts sur les taux de sorties et sur les taux de réinscriptions.

41. Parmi les autres mesures adoptées au Royaume-Uni figuraient notamment les entretiens prévus par le programme Restart à partir du douzième mois de chômage (dont l'impact n'a pas été évalué dans le cadre des expérimentations par affectation aléatoire mentionnées par Dolton et O'Niell), l'introduction d'une série de programmes du marché de travail peu coûteux (formation à la recherche d'emploi, emplois à l'essai, aides individualisées, etc., dont l'impact a été évalué, mais qui ne concernent généralement qu'une petite fraction des chômeurs), le « régime d'indemnisation plus strict » qui a durci les sanctions au début des années 90, et les New Deals mis en place après 1996.

42. En Australie, le nombre de placements de longue durée (embauches pour plus de 3 mois déclarées par les prestataires de services en faveur de l'emploi au titre des programmes JST (formation à la recherche d'emploi) et IA (aide intensive), ainsi que de leurs équivalents, dans le cadre du troisième contrat passé par le Job Network) a pratiquement doublé depuis 2002 (passant de 96 000 en 2002/03 à un niveau prévu de 180 000 en 2004/05), ce qui laisse penser que l'impact des programmes s'est accru (même si l'on ne dispose pas encore d'estimations pour un groupe témoin fiable). Pour les statistiques relatives aux prestations, voir le *Monthly Profile of Labour Market and Related Payments* à l'adresse *www.workplace.gov.au* .

43. L'observation des effectifs de l'aide sociale dans six pays (OCDE, 2003a, graphique 4.6) fait apparaître une sensibilité à la conjoncture qui peut être très faible dans certains cas et assez forte dans d'autres, mais qui ne semble pas empêcher les facteurs structurels de jouer de toute façon un rôle important (les effectifs annuels dépendent plus de la décennie que de l'année au cours de laquelle ils sont évalués).

44. Calmfors (1994) indique plusieurs raisons pour lesquelles divers types de programmes du marché de travail peuvent avoir des rendements d'échelle décroissants. Raïsanen (2003) cite les conclusions d'une recherche indiquant que les programmes de formation sont plus efficaces dans le sud de la Finlande, où ils sont moins développés que dans le nord et leur clientèle est moins souvent constituée de personnes ayant déjà participé aux dispositifs précédents.

45. Un quasi-marché bien géré mesure l'impact *relatif* de différents prestataires sur le devenir professionnel des bénéficiaires. La question de l'impact des prestataires par rapport à l'hypothèse contrefactuelle de l'absence de services n'a pas de sens du point de vue de la gouvernance (à moins que l'option d'une politique qui n'assurerait aucun service soit sérieusement envisagée). Un dispositif de quasi-marché demande encore beaucoup de travail de recherche pour documenter la palette de services utilisés par les différents prestataires afin d'évaluer les externalités, de mesurer les effets sur les variables pour lesquelles les prestataires ne sont pas rémunérés, etc.

46. Parmi les études récemment consacrées à l'impact des droits à prestations, citons notamment : Carling *et al.* (2001) et Bennmarker *et al.* (2004) pour la Suède, Roed et Zhang (2003) pour la Norvège, Van Ours et Vodopivec (2004) pour la Slovénie, Cockx et Ries (2004) pour la Belgique, et Lalive et Zweimuller (2004) pour l'Autriche. Roed et Zhang exploitent un très large échantillon de données pour étudier les effets qu'ont eus des variations de droits survenues par suite de bizarreries administratives, tandis que Cockx et Ries examinent les taux de sortie vers l'emploi autour de la période de fin de droits (leurs données se rapprochent, sur le fond, de celles rapportées ici au graphique 4.2) ; les quatre autres études évaluent l'impact de l'indemnisation en comparant les résultats avant et après un changement de réglementation. En ce qui concerne l'élasticité du taux de sortie (du régime d'indemnisation) par rapport au montant des allocations, l'étude norvégienne l'estime à –0.95 pour les hommes et à –0.35 pour les femmes, la première étude suédoise, à –1.6, l'étude slovène, à –1 ou davantage, et la seconde étude suédoise indique un chiffre de 0.6 pour

l'élasticité de la durée du chômage par rapport au taux de remplacement. D'après les calculs, une extension de la durée maximale d'indemnisation entraîne une augmentation de la durée effective du chômage d'un tiers en Slovénie et de la moitié en Autriche (dans cas, la durée des droits est passée de 30 à 209 semaines : comme le système autrichien comporte déjà une allocation d'assistance sans limitation de durée, on peut assimiler le changement examiné à une augmentation du niveau des prestations). L'étude belge constate, sur la base d'un échantillon de chômeurs cohabitants admis au bénéfice de l'indemnisation, que les taux d'emploi, qui sont en moyenne de 4 % pendant la durée de versement des allocations, montent à 16 % peu de temps après que les intéressés ont été avertis de leur arrivée prochaine en fin de droits (ce qui est habituellement une « surprise » dans le système belge), puis à 25 % 14 mois après la suspension effective des allocations.

47. Les différences constatées entre les individus en ce qui concerne le niveau des allocations effectivement perçues ne sont pas une bonne source de variation pour estimer l'impact sur les comportements : si l'on compare, par exemple, deux personnes par ailleurs identiques dont l'une touche des allocations et l'autre non, il se peut que la première ne soit pas assez disponible pour travailler et que ses indemnités soient de ce fait réduites – comme le sont ses chances de retrouver un emploi.

48. Entre 1965 et 1975, en Suède, une forte compression de la distribution des salaires a eu lieu et les taux de remplacement étaient élevés pour les travailleurs à bas salaire. Mais grâce aux mesures actives en place, le chômage est resté limité jusqu'à la fin des années 80.

49. Pendant la période de récession qui a duré de 2000 à 2003, aux États-Unis, on a constaté que la population des parents isolés avait perdu, en valeur absolue, environ un quart des gains réalisés dans les années 90 en matière de taux d'emploi (Sherman *et al.*, 2004). Cependant, comme les taux d'emploi des autres groupes d'actifs ont également reculé, la baisse relative était limitée.

50. Les évaluations américaines exploitent habituellement les registres des cotisations trimestrielles d'assurance sociale, qui permettent uniquement de savoir si un individu a exercé un emploi au cours de chaque trimestre et le montant total de ses gains sur les trois mois considérés.

51. « … la plupart des programmes se traduisaient encore par une réduction sensible des effectifs de l'aide sociale à la fin de la cinquième année. Ce résultat est quelque peu surprenant dans la mesure où, à la même échéance, peu de programmes étaient parvenus à hisser l'emploi et les gains au-dessus des niveaux constatés dans le groupe témoin. Cette situation est particulièrement frappante dans le cas de Grand Rapids LFA, où le taux de bénéficiaires était descendu de 3 points de pourcentage au-dessous de celui du groupe témoin à la fin de la cinquième année, mais où le pourcentage de bénéficiaires occupant un emploi cette année-là affichait lui aussi une *réduction* de même ampleur » (Hamilton *et al.*, 2001). D'après Michalopoulos (2004, p. 20), « les programmes mixtes axés sur le retour à l'emploi sortent du lot. Ils ont produit les effets les plus importants sur les gains parmi les plus défavorisés, mais ils ont moins réduit les versements de prestations qu'ils n'ont augmenté les gains. En revanche, les programmes axés sur la recherche d'emploi ont davantage réduit les versements de prestations qu'ils n'ont augmenté les gains. »

52. L'impact des services de l'emploi supplémentaires du PAS Plus s'est manifesté à partir de la troisième année, mais sur le long terme ces services semblent avoir plus augmenté les gains totaux que les prestations subordonnées à l'emploi dans le programme PAS de base. Card et Hyslop (2005) concluent que « Malgré l'effort supplémentaire de travail provoqué par les incitations du programme, le PAS n'a eu aucun impact sur le long terme sur les gains et un effet nul ou minime sur le long terme sur la perception des allocations. » Foley (2004) suggère que le PAS a incité les mères les plus motivées à prendre un emploi à plein-temps dans l'année afin de se qualifier pour le supplément de revenu, mais ces progrès n'étaient pas maintenus et les services d'emploi auraient été nécessaires pour améliorer la qualité de l'appariement avec les emplois.

53. Les résultats cités par Poppe *et al.* (2003) montrent plus précisément que – dans les cas des anciens bénéficiaires de l'aide sociale et des individus qui avaient initialement de longs antécédents d'emploi à bas salaire – le coefficient associé à l'expérience professionnelle est de 2 % par an pour ceux qui ont conservé un même emploi, une fois prises en compte les autres caractéristiques observées. Loeb et Corcoran (2001) estiment pourtant que les salaires des jeunes femmes ont augmenté d'environ 7 % pour chaque année d'expérience professionnelle à plein-temps, avec peu d'indications que les progrès – mesurés de cette façon – sont moins élevés pour les anciens bénéficiaires de l'aide sociale que pour les autres. D'après eux, les politiques qui débouchent sur l'emploi à plein-temps parviendront de ce fait à faire progresser les salaires.

54. Les services proposés dans le cadre du PESD comprenaient généralement : conseils et encouragements, orientations, aides financières pour les dépenses de réparation automobile et pour le logement, informations sur l'EITC et médiation auprès des employeurs (voir les résumés publiés en 1998 à l'adresse *http://peerta.acf.hhs.gov/taevents/chron.htm*).

Bibliographie

Acs, G., K. Phillips et S. Nelson (2003), « The Road Not Taken? Changes in Welfare Entry During the 1990s », Urban Institute Discussion Papers 03-03, Urban Institute, Washington (*www.uipress.org*).

Aho, S., J. Holttinen, J. Vehviläinen et I. Virjo (2000), « Vuoden 1998 työvoimapoliittisen uudistuksen arviointia », *Työpoliittinen tutkimus*, n° 224, Työministeriö (ministère du Travail : rapports d'évaluation de la politique de l'emploi), Finlande (*www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/01_tutkimus/02_19992000/index.jsp*).

AM (ministère danois de l'Emploi) (2000), *Effects of Danish Employability Enhancement Programmes*, Copenhague (*www.bm.dk/english/* – documents – order publications).

Ashenfelter, O., D. Ashmore et O. Deschênes (2005), « Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work? Evidence from randomized trials in four US States », *Journal of Econometrics*, n° 125, pp. 53-75.

Auer, P. (2000), *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, OIT, Genève.

Barrell, R. et V. Genre (1999), « Employment Strategies for Europe: Lessons from Denmark and the Netherlands », *National Institute Economic Review*, n° 168, pp. 82-98, avril.

Bassi, L. et D. McMurrer (1997), « Coverage and Recipiency», in J. O'Leary et S. Wander (dir. pub.), *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo.

Bedder, S. (2000), *Selling the Work Ethic: From Puritan Pulpit to Corporate PR*, Zed Books, Londres.

Bell, S. (2001), « Why are Caseloads Falling? », Urban Institute Discussion Paper 01-02, Urban Institute, Washington (*www.uipress.org*).

Bennmarker, H., K. Carling et B. Holmlund (2004), « Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms », paper presented at the Society of Labor Economists Ninth Annual Meeting, Texas (*http://gsbwww.uchicago.edu/labor/2004program.htm*).

Benus, J., J. Joesch, T. Johnson et D. Klepinger (1997), *Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration: Final Report*, Batelle Memorial Institute in association with Abt Associates Inc. (*www.ttrc.doleta.gov/owsdrr*).

Black, D., J. Smith, M. Berger et B. Noel (2003) « Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from UI System Using Random Assignment », *American Economic Review*, vol. 93, n° 4, septembre, pp. 1313-1327.

Bloom, H. et C. Michalopoulos (2001), *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research*, Manpower Demonstration Research Corporation (*www.mdrc.org/publications_byyear_2001.html*).

Bloom, H., C. Hill et J. Riccio (2003), « Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n° 4, pp. 551-575 (*www.mdrc.org/announcement_hp_40.html*).

Borland, J. et Y. Tseng (2004), « Does a minimum job search requirement for unemployment payment recipients reduce their time on payments? Evidence from the Job Seeker Diary in Australia », polycopié, University of Melbourne (*www.economics.unimelb.edu.au/staffprofile/jborland/jsdwp.pdf*).

Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir et J. Van Reenen (2001), « Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program », IFS Working Paper 01/20, Institute of Fiscal Studies, Royaume-Uni (*www.ifs.org.uk*).

Calmfors, L. (1994), « Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features », Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série, n° 15, OCDE, Paris.

Card, D. et D. Hyslop (2005), « Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare Leavers: the Self-Sufficiency Project », documents de travail de la SRDC 05-02, San Diego Regional Center (*www.sdrc.org*).

Carling, K., B. Holmlund et A. Vejsiu (2001), « Do Benefit Cuts Boost Job Finding? Swedish Evidence from the 1990s », *Economic Journal*, vol. 111, octobre, pp. 766-790.

Cockx, B. et J. Ries (2004), « The Exhaustion of Unemployment Benefits in Belgium: Does it Enhance the Probability of Employment? », IZA Discussion Paper, n° 1177, Institute for the Study of Labour, Allemagne (*www.iza.org*).

Corcoran, T. (2002), « Retrospective Analysis of Referral under the Employment Action Plan (EAP) », FÁS (cité dans : *www.fas.ie/FAS_Review/SF.html*).

Dahlberg, M. et A. Forslund (1999), « Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: the Case of Sweden », IFAU Working Paper 1999:7, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Suède.

De Boer, M. (2003), « Impact of Jump Start Seminar on Uptake of the Unemployment Benefit », Ministry of Social Development, Older and Working Age People Research and Evaluation paper (Project 343).

De Koning, J. (2001), « Aggregate Impact Analysis of Labour Market Policy: A Literature Review », *International Journal of Manpower*, vol. 22, n° 8, pp. 707-734.

DEWR (2003), « Intensive Assistance and Job Search Training: A Net Impact Study », Evaluation and Program Performance Branch Report 2/2003, Department of Employment and Workplace Relations, Australie (*www.workplace.gov.au* – publications – employment – evaluation of programmes and services).

DEWRSB (2001), Job Network: A Net Impact Study, Evaluation and Program Performance Branch Report 1/2001, Department of Employment, Work Relations and Small Business, Australie (*www.workplace.gov.au* – Job Network – performance statistics – performance and evaluation reports archive).

Dolton, P. et D. O'Niell (2002), « The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom », *Journal of Labour Economics*, vol. 20, n° 2, Pt. 1.

Dormont, B., D. Fougère et A. Prieto (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique,* n° 343, pp. 3-28 (*www.insee.fr/fr/ppp/collections.htm*).

Douglas, K. (2002), « Research and Evaluation of Labour Market Assistance », Powerpoint presentation to the Jobs Australia conference in Adelaide 23-25 octobre (*www.workplace.gov.au* – Job Network – performance statistics – performance and evaluation reports archive).

Dyke, A., C. Heinrich, P. Mueser et K. Troske (2005), « The Effects of Welfare-to-Work Program Activities on Labor Market Outcomes », IZA Discussion Paper n° 1520, Institute for the Study of Labour, Allemagne.

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, Document hors série n° 18, OCDE, Paris (*www.oecd.org/els* – publications and documents – working papers).

Foley, K. (2004), « New Evidence from the Self-Sufficiency Project on the Potential of Earnings Supplements to Increase Labour Force Attachment Among Welfare Recipients », SRDC Working Paper Series 04-02, Social Research and Demonstration Corporation, Canada (*www.srdc.org/english/publications/publications.htm#ssp*).

Freedman, S. (2000), *The National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Four-Year Impacts of Ten Programs on Employment Stability and Earnings Growth*, Manpower Demonstration Research Corporation (*www.mdrc.org/publications_byyear_2000.html*).

Freedman, S., D. Friedlander et J. Riccio (1994), *Gain: Benefits, Costs, and Three-Year Impacts of a Welfare-to-Work Program,* Manpower Demonstration Research Corporation (*www.mdrc.org/publications/175/execsum.html*).

Friedlander, D. et G. Burtless (1995), *Five Years After: the Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs*, Russell Sage Foundation, New York.

Gais, T. (2000), « Concluding Comments: Welfare Reform and Governance » dans C. Weissert (dir. pub.), *Learning from Midwestern Leaders*, Rockefeller Institute Press. 1-24 (*www.rockinst.org/publications/federalism/learn_leaders_chap_7.pdf*) .

Geerdsen, L. (2003), « Is There an Incentive Effect of Labour Market Programmes? A study of ALMP in the Danish UI System », Danish National Institute of Social Research Working Paper (*www.sfi.dk/sw1066.asp*).

Gerfin, M. et M. Lechner (2001), « A Microeconometric Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland », *Economic Journal*, vol. 112, n° 482, pp. 854-893, et Appendice sur Internet (*www.siaw.unisg.ch/lechner/gl_ej*).

Gorter, C. et G. Kalb (1996), « Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model », *Journal of Human Resources*, vol. 31, n° 3, pp. 590-610.

Greenberg, D., R. Meyer, C. Michalopoulos et M. Wiseman (2003), « Explaining Variation in the Effects of Welfare-to-Work Programs », *Evaluation Review*, vol. 27, n° 4, pp. 359-394.

Greenberg, M. et M. Shroder (2004), *The Digest of Social Experiments: Third Edition,* Urban Institute Press, Washington DC.

Grogger, J. (2003), « Welfare Transitions in the 1990s: the Economy, Welfare Policy, and the EITC », NBER Working Paper n° 9472, National Bureau of Economic Research, New York.

Grogger, J., S. Haider, and J. Klerman (2003), « Why Did the Welfare Rolls Fall During the 1990's? Entry vs. Exit », *American Economic Review,* vol. 93, n° 2, mai, pp. 288-292.

Hamilton, G., S. Freedman, L. Gennetian, C. Michalopoulos, J. Walter, D. Adams-Ciardullo, A. Gassman-Pines, S. McGroder, M. Zaslow, S. Ahluwalia, et J. Brooks, avec E. Small, et B. Ricchetti (2001), *How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs,* Manpower Demonstration Research Corporation (*http://aspe.hhs.gov/hsp/NEWWS/*).

Hasluck, C., P. Elias et A. Green (2003), « The Wider Labour Market Impact of Employment Zones », DWP/JAD Research and Analysis Publications n° 175, Department for Work and Pensions, Londres (*www.dwp.gov.uk/jad/index_intro.asp*).

Hotz, V, G. *Imbens* et J. Klerman (2000), « The Long-term Gains from GAIN: a Re-Analysis of the Impacts of the California GAIN program », NBER Working Paper n° 8007, National Bureau of Economic Research, New York.

Jacobson, L., R. Lalonde et D. Sullivan (2004), « Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers », IZA Discussion Paper n° 1017, Institute for the Study of Labour, Allemagne.

Kinnear, P., G. Grant et K. Oliver (2003), « Welfare Reform in Australia: An Evidence-Based Approach », Paper presented to the National Social Policy Conference, July 9-11 2003, University of New South Wales (*www.sprc.unsw.edu.au/ASPC2003/papers/Paper231.pdf*).

Lalive, R. (2003), « Social Interactions in Unemployment », IZA Discussion Paper n° 803, Institute for the Study of Labour, Allemagne.

Lalive, R. et J. Zweimuller (2004), « Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The role of policy endogeneity », *Journal of Public Economics*, n° 88, pp. 2587-2616.

Lalive, R, J. van Ours et J. Zweimuller (2000), « The Impact of Active Labor Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment », IZA Discussion Paper n° 149, Institute for the Study of Labour, Allemagne.

Layard, R. (2001), « Welfare to Work and the New Deal », Centre for Economic Performance, Londres (*http://cep.lse.ac.uk/layard/welfare_to_work.pdf*, *viahttp://cep.lse.ac.uk/pubs/opsp.asp?prog=CEPOP*).

Layard, R., S. Nickell et R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.

Lechner, M., R. Miquel et C. Wunsch (2004), « Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany », Department of Economics Discussion Paper 2004-19, University of St. Gallen, (*www.vwa.unisg.ch/org/vwa/web.nsf/wwwPubInhalteEng/Discussion+Paper?opendocument*).

Lissenburgh, S. (2001) « New Deal for the Long Term Unemployed Pilots: quantitative evaluation using stage 2 survey », Employment Service Research Report ESR81, Department for Work and Pensions, Londres (*www.dwp.gov.uk/jad/index_2001.asp*).

Loeb, S. et M. Corcoran (2001), « Welfare, Work Experience, and Economic Self-Sufficiency », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, n° 1 (Winter), p. 1-20.

Malmberg-Heimonen, I. et J. Vuori (2000), « Työnhakuryhmätoiminnan vaikutukset työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen », *Työpoliittinen tutkimus*, n° 222. Työministeriö (ministère du Travail : rapports d'évaluation de la politique de l'emploi), Finlande (*www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/01_tutkimus/02_19992000/index.jsp*).

Maré, D. (2002), « The Impact of Employment Policy Interventions », *Labour Market Bulletin* 2000-02 Special Issue, Department of Labour, Nouvelle-Zélande (*www.dol.govt.nz* – publications – research papers).

Marston, G., J. Larsen et G. McDonald (2004), « The Active Subjects of Welfare Reform: a comparative study of employment services in Australia and Denmark », Centre de Recherches politiques de Sciences Po, Paris (*www.cevipof.msh-paris.fr/rencontres/colloq/palier*).

Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OCDE Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2 (Autumn), pp. 9-56.

McVicar, D. et J. Podivinsky (2003), « Into Jobs or Into the Classroom? The UK New Deal for Young People », NIERC Working Paper n° 80, Northern Ireland Economic Research Centre (*www.qub.ac.uk/nierc/Publish/working.htm*).

Mead, L. (1998), « Are Welfare Employment Programs Effective? », in J. Crane (dir. pub.), *Social Programs that Work*, Russell Sage Foundation, New York.

Mead, L. (2004), *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin,* Princeton University Press, Princeton.

Meyer, B. (1995), « Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments », *Journal of Economic Literature,* vol. XXXIII, mars, pp. 91-131.

Michalopoulos, C. (2004), *What Works Best for Whom: Effects of Welfare and Work Policies by Subgroup*, Administration for Children and Families, Department of Health and Human Services, Washington (*www.acf.hhs.gov/programs/opre/welfare_employ/what_wksbest/reports/whatw_best/whatw_best_toc.html*).

Michalopoulos, C. et C. Schwartz (2001), *What Works Best for Whom: Impacts of 20 Welfare-to-Work Programs by Subgroup*,. Préparé par Manpower Demonstration Research Corporation, US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families and Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation; et US Department of Education, Washington (*www.mdrc.org/publications/34/full.pdf*).

Michalopoulos, C., D. Tattrie, C. Miller, P. Robins, P. Morris, D. Gyarmati, C. Redcross, K. Foley et R. Ford (2002), *Making Work Pay: Final Report on the Self-Sufficiency Project for Long-Term Welfare Recipients*, San Diego Regional Center (*www.srdc.org/english/publications/publications.htm#ssp*).

Micheau, J., C. Poujouly et P. Pommier (2001), « Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : programme français d'accompagnement des chômeurs », Dares, *Premières Synthèses*, n° 18, 1er mai (*www.travail.gouv.fr/publications/p_consultationCollectionsSuite.asp?collection=11*).

Mitchell, W. et L. Wray (2004), « Full Employment through a Job Guarantee: a response to the critics », COFFEE Working Paper n° 04-13, Centre for Full Employment and Equity, Australie (*http://e1.newcastle.edu.au/coffee/wp.cfm*).

Nathan, R. et T. Gais (1999), « Implementing the Personal Responsibility Act of 1996: A First Look », Rockefeller Institute of Government, State University of New York (*www.rockinst.org*).

O'Connell, P. (2002), « The Impact of Actviation Measures », dans *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, Department of Entreprise, Trade and Employment, Dublin pp. 17-25 (*www.entemp.ie/publications*).

OCDE (1991), *L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales. Le point sur une question complexe*, Paris.

OCDE (1998), *Le service public de l'emploi : Grèce, Irlande, Portugal*, Paris.

OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2001a), *Politiques du marché du travail et Service public de l'emploi*, Conférences de l'OCDE, compte rendu de la conférence de Prague, Paris.

OCDE (2001b), *Des politiques du marché du travail novatrices : la méthode australienne*, Paris.

OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande, 2002-2003*, Paris.

Peer Review Programme (2004a), « Personalised Action Programme for a New Start: France » (*www.peerreview-employment.org/en/france %2004/FRANCE04.htm* – official expert's paper).

Poppe, N., J. Strawn et K. Martinson (2003), « Whose Job Is It? Creating Opportunities for Advancement », in R. Giloth (dir. pub.), *Workforce Intermediaries in the 21st Century,* Temple University Press (*www.clasp.org* – workforce development – reports).

Raisanen, H. (2003), « How to Cope with Labour Market Policy Tools in Economic Downturn: Finnish Evidence », VATT Discussion Papers 305, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Roed, K. et T. Zhang (2003), « *Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?* », *Economic Journal*, vol. 113, n° 127, pp. 190-206.

Rosholm, M. et M. Svarer (2004), « Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes », IZA Discussion Paper n° 1300, Institute for the Study of Labour, Allemagne.

Sherman, A., S. Fremstad et S. Parrott (2004), « Employment Rates for Single Mothers Fell Substantially During Recent Period of Labour Market Weakness », Centre on Budget and Policy Priorities, Washington (*www.cbp.org/pubs/welfare.htm*).

Smith, A., R. Youngs, K. Ashworth, S. McKay et R. Walker, avec P. Elias et A. McKnight (2000), « Understanding the Impact of the Jobseeker's Allowance », Department of Social Security Research Report n° 111, Royaume-Uni (*www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs2000.asp*).

Tuomala (2000), « Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi », *Työpoliittinen tutkimus*, n° 222. Työministeriö (ministère du Travail : rapports d'évaluation de la politique de l'emploi), Finlande (*www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/01_tutkimus/02_19992000/index.jsp*).

Van Ours, J. et M. Vodopivec (2004), « How Changes in Benefits Entitlement Affect Job-Finding: Lessons from the Slovenian "Experiment" », IZA Discussion Paper n° 1181, Institute for the Study of Labour, Allemagne.

Weber, A. and H. Hofer (2004), « Are Job Search Programs a Promising Tool? A Microeconometric Evaluation for Austria », IZA Discussion Paper n° 1075, Institute for the Study of Labour, Allemagne.

White, M. (2004), « Effective Job Search Practice in the UK's Mandatory Welfare-to-Work Programme for Youth », Policy Studies Institute Research Discussion Papers, Londres (*www.psi.org.uk/publications/* – employment and the labour market).

ISBN 92-64-01047-5
Perspectives de l'emploi de l'OCDE
© OCDE 2005

Chapitre 5

Les services publics de l'emploi : gérer la performance

Comment le Service public de l'emploi (SPE) peut-il mesurer l'impact des programmes du marché du travail et utiliser cette information pour mieux les gérer ? Les systèmes de données du SPE doivent permettre d'identifier le « résultat » des programmes en termes d'impact sur le chômage, l'emploi et les salaires. Les impacts seront évalués selon la formule (B + tW), B correspondant aux prestations économisées, t au taux d'imposition et W aux revenus totaux des participants, c'est-à-dire le produit du nombre de mois travaillés et du taux de salaire mensuel, sur une période allant jusqu'à cinq années après le début de la participation au programme. Dans des systèmes de quasi-marché, les prestataires des services de l'emploi auront une responsabilité étendue vis-à-vis de groupes de clients clairement définis. Le cadre institutionnel préviendra la manipulation des résultats et l'« écrémage » (la non-inscription de clients désavantagés) par les prestataires et protégera les droits individuels aux prestations. Ces principes sous-jacents peuvent être adaptés pour gérer la performance des systèmes traditionnels de SPE. Si la mesure des résultats et l'évaluation des impacts des programmes semblent être des considérations relativement techniques, elles ont déjà joué un rôle important dans l'histoire de la politique du marché du travail dans plusieurs pays de l'OCDE.

Introduction

Le chapitre 4 était consacré à un examen de l'impact des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Le présent chapitre pose la question de savoir comment le Service public de l'emploi (SPE) peut mesurer l'impact des programmes du marché du travail et utiliser cette information pour mieux les gérer. De façon générale, les institutions du SPE et les systèmes de données doivent permettre d'identifier l'effet produit par les programmes du marché du travail, en termes de réduction du chômage et d'augmentation de l'emploi et des salaires, et utiliser cette information pour remplacer les programmes peu efficaces par des programmes plus efficaces. Dans ce chapitre, on passe en revue les éléments qui conditionnent la mise en œuvre réussie des services de l'emploi à financement public dans une logique de marché. Ces mêmes éléments conditionnent aussi souvent, même s'il peut y avoir assouplissement ou adaptation à certains égards, la gestion de la performance des services publics.

La section 1 passe en revue les données historiques montrant que l'évaluation peut être un moteur de la gestion du SPE et des résultats qu'il obtient. La section 2 énonce certains principes généraux de gestion de la performance. La section 3 est consacrée à *i)* un examen des systèmes quasi marchands dans lesquels les pouvoirs publics définissent les mesures de résultats et les conditions de financement des services publics de l'emploi fournis par des organisations indépendantes concurrentes, et *ii)* la question de l'application de principes de gestion de la performance dans le cadre d'une conception plus traditionnelle du SPE.

Principaux résultats

- **La structure de gouvernance des services de l'emploi est un déterminant majeur de leur efficacité.** Par exemple, le SPE doit gérer l'orientation des demandeurs d'emploi vers les programmes externes du marché du travail de façon à pouvoir mesurer l'effet de motivation qui se produit avant que les clients n'accèdent à ces programmes et les résultats qui en découlent, en termes d'emploi, après que les clients sont sortis des programmes. Les prestataires extérieurs doivent avoir une responsabilité étendue vis-à-vis de groupes de clients clairement définis afin que l'impact de leurs services sur la situation des clients puisse être mesuré de façon fiable.
- **Les autorités du marché du travail devraient suivre la situation des participants aux programmes du marché du travail au regard des prestations, de l'emploi et des salaires, sur environ cinq ans.** Souvent, les responsables du SPE considèrent la diminution du nombre des bénéficiaires de prestations ou les taux d'emploi observés peu de temps après une sortie des programmes du marché du travail comme des indicateurs de réussite car ce sont les résultats les plus visibles et les plus faciles à observer. En fait, il est très important, aussi, de savoir quels sont les programmes qui ont véritablement un effet bénéfique à long terme.

- **Les résultats peuvent s'évaluer selon une formule « B + tW ».** En première approximation, les programmes devraient être évalués en fonction de leur impact sur (B + tW), B correspondant aux prestations économisées, t au taux d'imposition et W aux salaires totaux des participants (produit du taux d'emploi et du taux de salaire). Lorsque l'impact est mesuré sur une longue période, la composante salaires peut être relativement importante. Une gestion efficace des performances, avec des résultats évalués selon la formule (B + tW), non seulement réduirait le chômage total mais aussi augmenterait le déploiement de services de l'emploi de nature à améliorer les résultats à long terme sur le plan de l'emploi et des salaires. La position nette des finances publiques s'en trouverait améliorée car le critère (B + tW) signifie que les programmes sont retenus lorsque les économies réalisées sur les prestations et le surcroît de recettes fiscales qu'ils engendrent excèdent leur coût.
- **Il faut faire en sorte que les mesures de résultats et d'impacts soient difficiles à manipuler.** Lorsque les services de l'emploi sont sous-traités, les instances publiques doivent évaluer les résultats en termes de nombre de clients qui continuent de percevoir des prestations et/ou qui occupent un emploi sur la base des données officielles et non pas des données fournies par les prestataires de services. Les pays pourraient envisager d'utiliser les données fiscales et de sécurité sociale pour suivre les résultats sur le plan de l'emploi et des salaires, car cela serait peu coûteux, sous réserve de prendre des dispositions pour empêcher l'accès à des données individuelles.
- **Il faut éviter l'« écrémage », autrement dit éviter que les prestataires ne choisissent les clients dont ils s'occuperont.** Ce sont les instances publiques qui doivent gérer les orientations et veiller à ce que les résultats en termes d'emploi soient mesurés *pour toutes les personnes* orientées vers un prestataire. Ainsi, les prestataires ne seront pas incités à se décharger de leurs clients les moins aisément employables sur d'autres prestataires ou d'autres dispositifs sociaux.
- **Les instances publiques doivent préserver les droits individuels à prestations.** Les prestataires doivent pouvoir signaler qu'une personne n'est pas disponible pour un emploi ou refuse de participer à un programme du marché du travail mais, dans le même temps, les instances publiques doivent veiller à ce que les droits légitimes à prestations soient préservés.
- **Les prestataires ou services qui ont peu d'impact sur la situation des demandeurs d'emploi devraient être systématiquement revus et, le cas échéant, remplacés.** Même si la recommandation va de soi, elle risque d'être difficile à appliquer car, dans les systèmes centralisés, les agents s'opposent aux restructurations et, dans les systèmes décentralisés, les acteurs qui, dans l'immédiat, bénéficient de financements tendent à être hostiles au changement.
- **Ce cadre peut être d'application générale.** Le cadre qui vient d'être décrit peut s'appliquer à la gestion d'un quasi-marché des services de l'emploi, mais aussi à la gestion de la performance des bureaux locaux de l'emploi au sein d'un système public. Lorsque les personnes n'ont aucun droit à prestations, ou dans les pays en développement où le secteur informel est très étendu, la mesure des résultats en termes d'emploi et de salaires observables au travers des données fiscales ou de sécurité sociale récompenserait les services de l'emploi, pour avoir su amener leurs clients à l'emploi formel.

1. Exemples historiques de l'utilisation de l'évaluation d'impact pour la gouvernance du SPE

Il n'est généralement pas possible de constater directement les résultats des PAMT, et c'est pourquoi il est si important de réaliser des évaluations de l'impact des programmes. Pour la plupart des autres services, il existe des mesures, approximatives mais directes, de ce qui est produit. Si les ordures ne sont pas ramassées, les habitants se plaignent. Si les routes ne sont pas bien entretenues, les responsables des contrats de voirie le remarquent. Mais si un programme du marché du travail n'a pas d'impact, il ne produit, concrètement, aucun effet, et cependant cela peut ne pas être connu d'aucun des acteurs concernés. C'est pourquoi il faut faire un effort tout particulier pour évaluer l'impact des PAMT ou concevoir les activités du SPE de telle façon qu'un impact en termes de résultats soit directement récompensé.

En dépit des difficultés techniques que peut poser l'utilisation des évaluations de programmes pour gérer le SPE, on peut affirmer que la mesure des résultats et les évaluations d'impact ont joué un rôle important dans l'histoire de la politique du marché du travail, dans plusieurs pays. Nous retraçons ci-après brièvement cette histoire.

Au **Royaume-Uni**, au moins depuis 1986, les responsables de la politique de l'emploi suivent avec beaucoup d'attention l'évolution des effectifs de chômeurs inscrits, qu'ils mettent en relation avec les différentes interventions et les différents services proposés. Lorsque l'idée a été avancée, fin 1985, d'avoir des entretiens avec tous les chômeurs de longue durée, dans le cadre du dispositif « Restart », le Treasury a préféré mener un projet pilote qui devrait être évalué avant d'être éventuellement étendu à tout le pays[1]. En 1987, une nouvelle organisation (l'Employment Service) a été mise en place. Dès le départ, cette nouvelle structure a réalisé des évaluations ciblées de ses activités. En 1990, l'Employment Service est devenu une agence autonome avec laquelle a été conclu un accord de performance annuel qui se déclinait en une multiplicité d'objectifs quantifiés, au premier rang desquels figurait l'objectif consistant à réaliser le placement de 1.65 million de chômeurs en 1990/1991 (Price, 2000).

Tout au long des années 90, les autorités ont continué à donner ainsi beaucoup d'importance à l'évaluation quantitative. D'après Greenberg et Shroder (2004), l'Employment Service, au Royaume-Uni, a réalisé environ la moitié de toutes les expérimentations réalisées en Europe dans le domaine des politiques du marché du travail sur cette période. Et ce souci de l'expérimentation et de l'évaluation perdure, ainsi qu'en témoignent, par exemple, les évaluations récentes des New Deals, des zones d'emploi à l'intention des chômeurs et des actions telles que les entretiens axés sur l'emploi à l'intention des bénéficiaires d'autres types de prestations.

Occasionnellement, des programmes sont mis en œuvre à l'échelon national avant que des évaluations d'impact aient fait apparaître des résultats concluants ou en dépit de données amenant à conclure à un impact limité. Certains changements, comme les changements de système informatique et la réforme de 1996 de la législation en matière de prestations, ne peuvent, par nature, être testés par avance. Il n'en reste pas moins que l'évaluation a été un principe déterminant de la longue série de changements opérationnels qui ont aidé à faire passer le nombre des chômeurs inscrits de plus de 3 millions en 1986 à nettement moins d'un million actuellement.

Aux **États-Unis**, en 1981, les États ont été autorisés à mener des expériences où une activité serait exigée en contrepartie des prestations sociales. Procédant par affectation

aléatoire, la Manpower Demonstration Research Corporation a minutieusement évalué 11 expériences, et son rapport de 1986 sur les programmes comportant une forte exigence d'activité a constaté que ces programmes « font véritablement une différence. Ils augmentent l'emploi et les revenus d'activité des bénéficiaires et réduisent la dépendance à l'égard des prestations. » Le succès apparent de ces programmes a conduit à l'adoption, en 1988, du Family Support Act instituant le programme de formation Job Opportunities and Basic Skills qui exige des mères bénéficiaires de prestations non seulement qu'elles s'inscrivent mais qu'elles participent à certaines activités. Au début des années 90, de nombreux États ont été autorisés à tenter des expériences dans le domaine des prestations sociales. Très vite, on a constaté une nette diminution du nombre des bénéficiaires de prestations sociales, dans certains États. Ces observations ont contribué à structurer la législation de 1996 relative à la réforme de l'aide sociale au niveau fédéral (voir Zellman *et al.*, 1999; voir aussi Council of Economic Advisers, 1997). Par la suite, la réforme de l'aide sociale a entraîné une réduction plus forte que prévu du nombre de bénéficiaires, sans pour autant créer les situations difficiles que ses détracteurs redoutaient.

En **Australie**, en mai 1998, la plupart des services publics de l'emploi ont été remplacés par le dispositif Job Network qui, dans un premier temps, a assuré des services au travers de quelque 300 organisations sous contrat (OCDE, 2001b). Les prestataires de services, dans le cadre du Job Network, étaient certes récompensés en fonction des résultats obtenus par leurs clients en matière d'emploi durant trois mois au moins (avec une prime supplémentaire si les résultats duraient six mois). Mais ce mécanisme incitatif n'a eu, en fait, qu'un effet limité car l'essentiel de la rémunération du prestataire était lié à l'inscription initiale du demandeur d'emploi et non pas aux placements. À court terme (contrat couvrant la période 1998-2000) une stratégie consistant à inscrire les demandeurs d'emploi sans dépenser beaucoup par la suite en services pouvait être profitable.

Lors de la première série d'appels d'offres (1997), des contrats ont été passés avec des prestataires très divers, ce qui s'est traduit par une grande variabilité des performances. Les prestataires ont reçu une première évaluation générale, non publiée, de leurs performances individuelles en matière de placements au début de 1999. Les premières notations, ajustées de manière à tenir compte des caractéristiques de la population couverte et des conditions locales du marché du travail, de façon à mesurer l'impact réel et non pas des résultats bruts, ont été publiées en mars 2001. Ainsi, peu à peu, les prestataires ont pu connaître leur performance, bonne ou mauvaise, et adapter leurs stratégies, et les pouvoirs publics ont pu choisir les prestataires sur la base de leurs performances. Le DEWR (2003, p. 8) a constaté une augmentation de l'impact net des services fournis dans le cadre du Job Network, qu'il a attribuée « au développement du marché et, dernièrement, à l'introduction du système de notation qui a provoqué une nette amélioration des performances. » Des réformes de vaste ampleur ont été annoncées en 2002 et sont entrées en vigueur au cours de la troisième période de contrat du Job Network qui s'est ouverte en juillet 2003. Au total, les améliorations récentes sur le plan de l'impact des programmes et des résultats d'ensemble (décrits plus en détail au chapitre 4) reflètent à la fois les vastes travaux de recherche qui ont contribué à façonner la stratégie et les progrès dans la précision et l'influence des mesures explicites des performances comparées des prestataires.

En **Nouvelle-Zélande**, la politique du marché du travail a été radicalement modifiée en 1998, avec l'intégration de la gestion des prestations et des services de l'emploi au sein d'une entité unique, Work and Income, et avec l'introduction d'objectifs internes pour des

placements stables (emplois durant plus de trois mois). Actuellement, les clients sont répartis entre plusieurs catégories, en fonction du conseiller qui s'occupe d'eux, du bureau local, de la région, etc., et les performances en termes d'emplois stables sont suivies à chacun de ces niveaux. La réforme ne s'est pas opérée sans heurts dans un premier temps, et le nombre des placements en 1998/99 était très inférieur à l'objectif[2]. Cependant, en 2000/2001, le nombre des placements a doublé, dépassant largement l'objectif (Wallis, 2001), et le chômage total a commencé de décroître d'environ 10 % l'an. La philosophie volontariste de la nouvelle entité a eu des effets de plus en plus positifs, l'approche de gestion axée sur les résultats se stabilisant, et la décrue du chômage s'est accélérée avec l'introduction d'un ensemble de mesures d'activation en 2003 (voir chapitre 4, graphique 4.1).

Les progrès, en volume et en précision, dans les évaluations ont sans doute fortement contribué à la mise en œuvre de politiques efficaces. Certes, les autorités néo-zélandaises publiaient, depuis au moins une décennie, des évaluations d'impact des différents programmes du marché du travail, mais « à partir de 1998, l'évaluation des programmes a beaucoup progressé et, en 1998, un examen a mis en lumière la nécessité d'élaborer des mesures homogènes des résultats, d'énoncer des critères de réussite prédéfinis et de construire des mesures robustes du coût ou de l'efficacité des programmes au regard de leur coût. Tous ces éléments étaient indispensables pour pouvoir procéder à des comparaisons » (Johri *et al.*, 2004). Dixon (2002) a réfléchi à l'utilisation de données administratives à des fins d'évaluation, et Maré (2002) a présenté des estimations d'impact pour toute une série d'interventions dans le domaine de l'emploi.

Le **Danemark,** en 1994, a adopté une réforme associant des politiques actives du marché du travail et des mesures administratives pour garantir la mise en œuvre de critères d'attribution des prestations. La réforme ne s'enracinait pas dans une culture de l'évaluation de l'impact des programmes (elle reflétait un consensus, au sein de l'administration et chez les partenaires sociaux, favorable à une réforme pour faire reculer le chômage, sans douter de la méthode à appliquer). Cependant, l'importance des critères d'admission au bénéfice des prestations et de l'impact des réformes a été mise en avant par des travaux de recherche entrepris par le ministère des Finances et le ministère du Travail, à la fin des années 90 (voir OCDE, 2000, chapitre 4, et OCDE, 2002, chapitre 4). Récemment, la politique d'orientation systématique vers des programmes du marché du travail durant la période active de perception des prestations a été assouplie au profit d'interventions plus légères, toujours d'orientation active[3].

Aux **Pays-Bas**, des principes d'activation ont été mis en œuvre au cours des années 90 (voir OCDE, 2003a, tableau 4.3). Depuis 2000, des services essentiels en matière d'emploi sont dispensés par des prestataires privés vers lesquels les clients sont orientés par un acteur public, comme en Australie. Cependant, à la différence de ce qui se passe en Australie, ce n'est pas l'administration centrale qui gère les contrats avec les prestataires : aux Pays-Bas, ce sont les communes qui gèrent les contrats pour les bénéficiaires de l'assistance chômage[4]. De ce fait, il n'y a guère d'évaluation centralisée du fonctionnement de ce quasi-marché et il n'y a pas de cadre statistique national qui permette une notation des résultats obtenus par les différents prestataires à des fins de comparaison[5].

En **Suisse**, un système de notation de la performance obtenue par les bureaux locaux de l'emploi en termes de réduction du nombre des bénéficiaires de prestations a été mis en œuvre en 2000. La publication de ces notations a été précédée par un examen approfondi des déterminants de l'efficacité de l'action des bureaux locaux en termes de placements

(voir OCDE, 2001a). Les notations ont aidé à améliorer les performances des bureaux locaux de l'emploi, ce qui a entraîné une baisse du taux de chômage enregistré. Cependant, les cantons où le taux de chômage est faible ont mis en doute la validité des notations et le lien entre financement et notation (système de *bonus-malus*) a été aboli en janvier 2003 (OCDE, 2004)[6].

Au total, une culture de gestion fondée sur le suivi des résultats, l'estimation de l'impact et le remplacement des programmes les moins efficaces par des programmes plus efficaces a été, dans une perspective historique, un élément déterminant dans la mise en œuvre de politiques efficaces, au Royaume-Uni et aux États-Unis, à partir des années 80, et, récemment, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Les Pays-Bas et la Suisse ont mis en place des systèmes de gestion de la performance mais, dans ces pays, la division des responsabilités entre l'échelon national et l'échelon local rend relativement difficile la mesure de l'impact obtenu par les services de l'emploi et la mise en œuvre de changements sur cette base.

2. Principes généraux de gestion des performances

Dans cette section, on examine comment les principes de gestion des performances devraient être appliqués, en mettant en lumière certaines des questions et des contraintes qui jouent dans le domaine des politiques du marché du travail.

A. Si le SPE est décentralisé, le financement doit être subordonné aux principes de la gestion des performances

Les prestations de chômage et les services de l'emploi sont souvent *financés* au niveau national (ou, dans certains cas, au niveau régional, au niveau des États ou au niveau des provinces)[7]. En revanche, les services de l'emploi sont *mis en œuvre* au niveau local. L'échelon national doit exercer un contrôle sur l'échelon local car il finance les services de l'emploi et il doit pousser à limiter les dépenses, d'autant que les services de l'emploi au niveau local ne sont pas nécessairement enclins à appliquer des critères d'admissibilité à des personnes volontairement au chômage. En fait, les collectivités locales peuvent juger intéressant que l'échelon national apporte une garantie de revenu y compris à des personnes dont la disponibilité pour un emploi est limitée. L'échelon national doit aussi imposer des normes homogènes et veiller à ce que les connaissances accumulées au plan national servent à améliorer les pratiques au plan local. L'échelon local devrait mettre à profit les services fournis au niveau national – systèmes d'information standardisés, matériel de formation et conclusions de travaux de recherche concernant les stratégies de placement efficaces, etc. – et devrait aussi pouvoir travailler de façon autonome, pour adapter sa stratégie aux spécificités locales et tenter des expériences. Par conséquent, il faut à la fois un contrôle hiérarchique, une autonomie locale et une communication qui joue dans les deux sens. Cela peut sans doute se réaliser avec un SPE traditionnel associé à une logique de gestion des performances ou à un quasi-marché (voir plus loin à la section 3).

B. L'impact des programmes dans le domaine de l'emploi devrait être évalué par le SPE

Les institutions du SPE représentent souvent, directement, une bonne partie des dépenses consacrées aux PAMT[8]. Et elles continuent de jouer un rôle très important lorsque les services de l'emploi sont sous-traités et que des mesures à long terme sont mises en œuvre par d'autres institutions que celles du SPE. Les prestataires indépendants

ne sont pas bien placés pour évaluer l'impact global des services qu'ils fournissent eux-mêmes et le SPE doit gérer les programmes du marché du travail en exploitant les enseignements tirés de certaines sortes d'évaluations d'impact.

La mesure quantitative des résultats et de l'impact des programmes est une activité relativement technique par rapport à l'activité traditionnelle du SPE et à ses préoccupations de gestion. Cependant, l'environnement des politiques actives du marché du travail n'est pas ce qu'il était il y a 40 ans. Les améliorations du niveau de protection sociale, depuis la guerre, ont accru la dépendance à l'égard des prestations et renchéri les coûts. Actuellement, sept pays européens consacrent plus de 1 % de leur PIB aux seuls programmes actifs. À ce niveau de dépenses, il est normal d'être très soucieux de veiller à ce que les ressources soient bien gérées. Le coût des systèmes d'information et des travaux de recherche est aisé à couvrir s'ils sont efficaces. Dans le même temps, les progrès sur le plan des technologies de l'information et des connaissances techniques tendent à rendre viables des stratégies plus sophistiquées en matière d'évaluation et de gestion des performances.

Si les évaluations d'impact dont on a connaissance ont souvent un caractère technique, cela tient en partie à un biais de publication. Des évaluations relativement simples réalisées par le SPE ont souvent produit des résultats intéressants dans une perspective opérationnelle. Par exemple, la mise en œuvre à titre pilote du dispositif Restart, au Royaume-Uni, en 1986 (voir ci-dessus), et du dispositif WRK4U, en Nouvelle-Zélande, en 2003 (voir chapitre 4), a donné lieu à des estimations quasi immédiates de leur impact, et la décision d'étendre ces dispositifs a pu être prise quelques mois seulement après qu'on ait enregistré de premiers résultats extrêmement positifs. Lorsque les services de l'emploi sont sous-traités dans un cadre cohérent, les résultats apparaissent assez inégaux et l'on peut alors repérer l'impact relatif des différents prestataires avec une précision suffisante sans avoir à recourir à des analyses statistiques très complexes (encadré 5.1). Même lorsque l'on tente d'évaluer les programmes en procédant par affectation aléatoire, les conclusions consistent à observer les différences dans les résultats entre le groupe pilote (groupe traité) et le groupe témoin, et une analyse plus complexe ne modifie pas fondamentalement les conclusions. De façon générale, même si les techniques d'évaluation les plus sophistiquées ne sont habituellement mises en œuvre que par des chercheurs universitaires, le SPE devrait utiliser l'évaluation, sous une forme ou sous une autre, comme instrument de gestion. Dans le même temps, lorsque le SPE s'appuie sur ses évaluations non seulement à des fins de gestion interne mais aussi pour justifier des demandes de dotation budgétaire, un contrôle et des vérifications externes s'imposent.

C. Le SPE devrait suivre les résultats en termes d'emploi et pas seulement l'évolution du nombre des bénéficiaires de prestations

Souvent, l'administration compte sur le SPE pour faire reculer le chômage total, considérant que les chômeurs sont le groupe ciblé par ces services. En revanche, on prête moins d'attention au taux d'emploi et, en tout état de cause, il est probable que d'éventuelles améliorations sur ce plan ne seront pas attribuées au SPE[9]. Pourtant, il n'est pas rationnel de se polariser exclusivement sur le recul du chômage (ou la réduction du nombre des bénéficiaires de prestations, s'agissant du système d'aide sociale aux États-Unis). Les services de l'emploi peuvent améliorer la situation des finances publiques en induisant une augmentation des recettes publiques autant qu'en amenant une réduction de la charge que représentent les prestations. Souvent, les services de l'emploi contribuent à faire apparaître le travail non déclaré et à le réintégrer dans l'économie déclarée.

Encadré 5.1. **Variabilité des résultats dans des systèmes de quasi-marché, en Australie et au Royaume-Uni**

Dans un système de quasi-marché, les services de l'emploi les plus importants fournis à un chômeur – en particulier le suivi des dossiers qui implique, notamment, un conseil et une aide à la recherche d'emploi – lui sont fournis par des prestataires privés en situation de concurrence. Dans des conditions de concurrence équitables, les comparaisons de résultats entre prestataires montrent l'impact de la plus ou moins grande efficacité des services fournis. La variabilité des résultats est particulièrement grande sur un marché de création récente car, une fois que le quasi-marché s'est stabilisé, les intervenants aux performances relativement médiocres ont disparu.

Au cours de la première série d'appels d'offres du Job Network, en Australie, les taux de rémunération sur la base des résultats (les résultats qui donnent lieu à rémunérations étant, en règle générale, un accès à l'emploi qui dure au moins 3 mois), mesurés six mois ou plus après qu'un chômeur a intégré les service d'Aide intensive (services destinés aux demandeurs d'emploi difficiles à placer), fluctuaient, au sein d'une même région, entre 25 % environ pour le prestataire le plus performant et 9 % pour le prestataire le moins performant (OCDE, 2001b, note 80)*. Les prestataires issus de la première période de contrat qui ont obtenu de nouveaux contrats lors du deuxième cycle d'appels d'offres avaient des taux moyens de paiement sur la base des résultats près de 25 % supérieurs à la moyenne globale pour l'ensemble des prestataires au cours de la première période de contrat (OCDE, 2001b).

Au Royaume-Uni, les chômeurs de longue durée, dans certaines zones urbaines particulièrement défavorisées, sont orientés vers les prestataires des zones d'emploi qui assurent, pendant six mois, le conseil en matière d'emploi et les services de placement à la place des prestataires publics (dispositif Jobcentre Plus et New Deal 25 Plus). Les prestataires sont motivés par un système qui leur assure une rémunération lorsque les clients cessent de dépendre des prestations et accèdent à un emploi qui dure au moins trois mois. Il a été constaté (Hales *et al.*, 2003) que, 11 mois environ après une orientation vers un prestataire de zone d'emploi, 34 % des participants ont connu un épisode de travail rémunéré alors que la proportion n'est que de 24 % dans le groupe témoin suivi par le système public.

Comme ces chiffres le suggèrent, un prestataire performant peut très bien augmenter de 50 % les résultats en termes d'emploi pour des groupes relativement défavorisés : par conséquent, la gestion des performances sur la base des résultats mesurés est possible sans avoir à recourir à des techniques très complexes.

Des évaluations expérimentales font apparaître des résultats similaires pour certains programmes publics très performants. Au Royaume-Uni, des évaluations ont montré que les dispositifs Supportive Caseloading (1993), 1-2-1/Workwise (1994-1996, pour les chômeurs de longue durée âgés de 15 à 24 ans) et 1-2-1 pour les chômeurs de très longue durée (1996-1997) ont permis d'élever les taux d'emploi 26 semaines après affectation aléatoire, les faisant passer de 8 % à 22 %, de 12 % à 18 % et de 8 % à 14 % respectivement. Chaque fois, le service additionnel essentiel consistait en des rencontres multiples avec un conseiller individuel (Employment Service Research and Evaluation Branch Reports Nos. 95, 109 et 115, résumés dans Greenberg et Shroder, 2004).

* Sur 29 régions, six comptaient un prestataire dans la catégorie une étoile (moins de 6 % de taux de paiement sur la base des résultats) et 15 avaient un prestataire dans la catégorie cinq étoiles (taux de paiement sur la base des résultats supérieur à 25 %); les performances au sein d'une région varient généralement dans les limites de cette fourchette (DEWRSB, 2000).

Pourtant, on ne se tient pas régulièrement informé de ces résultats. Le suivi à long terme des résultats sur le plan de l'emploi et des salaires permet d'attirer davantage l'attention des responsables publics sur le surcroît de recettes fiscales induit par l'action des services de l'emploi. Cela peut amener à constater que les services de l'emploi, en augmentant l'emploi et les salaires – même si, en règle générale, ils sont plus coûteux que des services visant simplement à réduire le nombre des bénéficiaires de prestations – améliorent les finances publiques.

Dans certains pays de l'OCDE et, de façon générale, dans les pays extérieurs à la zone de l'OCDE, la couverture du chômage par les prestations reste limitée et cela n'a guère d'intérêt de se polariser sur la réduction du nombre des bénéficiaires de prestations. Les objectifs consistant, par exemple, à améliorer « la transparence » du marché du travail et l'adéquation des offres et des demandes d'emploi, à apporter conseil et orientation professionnels, et à encourager le travail formel pour faire reculer le travail informel, sont des objectifs plus importants. Dans cette optique, l'impact des services de l'emploi ne peut pas se mesurer en fonction de la réduction du nombre des bénéficiaires de prestations, mais il reste intéressant de mesurer leur impact en termes d'emploi et de salaires.

Dans la plupart des pays, jusqu'à une période récente, le SPE ne pouvait suivre régulièrement que le statut des participants aux programmes du marché du travail au regard des *prestations*. Les informations statistiques sur la situation des participants aux programmes du marché du travail sur le plan de l'*emploi* et des *salaires* se limitaient à ce qu'on sait grâce à des enquêtes par questionnaire occasionnelles – souvent, très occasionnelles. Cependant, le croisement des données ne pose plus guère de problèmes techniques aujourd'hui, et les pays de l'OCDE rapprochent de plus en plus leurs bases de données des bénéficiaires de prestations et leurs bases de données des cotisations de sécurité sociale et de données fiscales, à des fins de recherche et d'évaluation[10]. Cela pos e des problèmes de confidentialité car les autorités ne souhaitent pas rendre publiques des données de revenus individuelles. L'accès à des données individuelles d'emploi et de salaires doit être très encadré, alors que les données destinées à une exploitation plus générale (à des fins de recherche, par exemple) peuvent être diffusées sous réserve d'anonymat. Cependant, une utilisation sécurisée des données d'emploi et de salaires pour suivre les résultats des programmes du marché du travail devrait être possible pour un coût limité[11] : il sera relativement difficile pour les pouvoirs publics d'encourager systématiquement des objectifs tels que le maintien dans l'emploi et la progression des salaires s'il demeure difficile ou coûteux, au niveau opérationnel, de savoir quels sont les résultats obtenus. On peut, certes, suivre les résultats en termes d'emploi et de salaires sans exploiter les données fiscales mais même des procédures lourdes peuvent ne générer qu'une information relativement incomplète[12].

D. Définir la valeur des résultats obtenus chez le client : B + tW

La valeur des transitions du chômage vers l'emploi correspond en gros à la formule (B + tW), B représentant les économies réalisées sur les prestations du fait de l'accès à l'emploi[13], t le taux d'imposition des salaires et W les salaires, mesure qui combine le nombre de mois d'emploi et les gains mensuels. On peut estimer que la formule (B + tW) rend compte de l'impact qu'un accroissement de l'emploi a sur les finances publiques[14] : le recours à des programmes dont l'impact sur (B + tW) excède leur coût améliore la position nette des finances publiques[15]. La formule (B + tW) ne donne pas une mesure exacte de l'effet bénéfique de l'intervention des services d'emploi – par exemple, elle

n'intègre pas directement les facteurs non salariaux dans la qualité des placements et ne permet pas de savoir jusqu'à quel point les mesures d'activation opèrent un tri dans les demandes de prestations (voir chapitre 4) – mais il semble que ce soit la mesure disponible la plus appropriée[16]. Des indicateurs comme le nombre de placements réalisés ou le nombre d'entrées dans l'emploi durant au moins trois mois, souvent utilisés[17], doivent être considérés comme des indicateurs intermédiaires – exacts dans la mesure où l'impact des programmes sur ces indicateurs rend plus ou moins correctement compte de l'impact à long terme des programmes sur (B + tW). Le taux d'emploi moyen d'un groupe de demandeurs d'emploi qui a été orienté vers un certain programme augmentant en règle générale avec le temps, l'élément salaires constitue une part de plus en plus importante de (B + tW) lorsque les résultats sont mesurés sur une période relativement longue.

E. Des aspects davantage institutionnels

Intégrité des pratiques concernant les prestations et la fiscalité

Lorsque le « produit » d'un programme du marché du travail est mesuré et donne lieu à paiement en fonction de l'impact sur les prestations servies et sur les revenus d'activité, l'intégrité des pratiques concernant les prestations doit être contrôlée et garantie de façon indépendante. Une réduction du coût des prestations qui résulterait de refus arbitraires de reconnaissance des droits ne serait pas un résultat utile : ce serait une manière de manipuler les résultats qui fausserait la mesure. De même, une augmentation des salaires déclarés, dont rendraient compte les sources de données administratives, ne serait pas véritablement une amélioration si les résultats étaient obtenus grâce à des déclarations de salaires artificielles ou à des pratiques fiscales abusives[18].

Dans un quasi-marché, ce principe implique que, bien que les prestataires doivent pouvoir déclencher des sanctions sur les prestations si un demandeur d'emploi ne satisfait pas à certaines conditions (par exemple, ne se présente pas à un entretien ou refuse un emploi qui pourrait lui convenir), les pouvoirs publics doivent gérer un système indépendant de tribunaux et d'instances d'appel pour protéger les droits des demandeurs d'emploi[19].

Répartition claire des responsabilités

Des résultats positifs sur le marché du travail peuvent refléter des types différents d'interventions. Cependant, il est techniquement difficile de mesurer séparément l'impact d'une multiplicité d'interventions de nature différente[20]. La gestion des performances implique donc d'allouer la responsabilité des résultats concernant les clients à des unités identifiables, responsables sur une assez longue période d'un assez large éventail d'interventions sur le marché du travail, plutôt que de fractionner à l'excès les responsabilités entre différents programmes, différents niveaux hiérarchiques ou différentes institutions au sein du SPE. Lorsque des unités bien identifiées ont des responsabilités relativement larges, elles ont un impact important et clair sur les résultats et alors la gestion des performances en termes de mesure de l'impact est viable[21].

C'est l'une des raisons pour lesquelles il faut que les institutions du SPE soient « intégrées ». Si les bureaux de l'emploi au niveau local sont tributaires des pratiques d'une administration distincte au niveau local pour appliquer des sanctions à des demandeurs d'emploi qui ne se présentent pas, ou si les bureaux locaux sont confrontés à des variations erratiques des possibilités d'accès à des PAMT proposés par une tierce partie, une fraction seulement de la variabilité des résultats au niveau local pourra être imputée à juste titre

aux bureaux locaux de l'emploi, et une gestion sur la base des résultats ne sera pas fondée. Lorsque les bureaux de l'emploi ont suffisamment prise sur les trois grandes fonctions du SPE, ils peuvent mettre en œuvre une stratégie cohérente qui a un impact clairement identifiable sur les résultats[22]. Néanmoins, dans une optique de gestion des performances, l'intégration complète de toutes les fonctions à un seul et même niveau (peut-être au niveau local) n'est pas souhaitable. Les responsabilités doivent aussi être partagées entre les « agents » au niveau local chargés de mettre en œuvre les politiques et un « principal » à un plus haut niveau chargé d'aspects importants tels que l'application uniforme de critères d'accès aux prestations et des procédures homogènes pour l'orientation des clients vers les prestataires et la mesure des résultats obtenus par ceux-ci.

Processus d'affectation déterministe

Le processus d'orientation des demandeurs d'emploi vers les programmes dont on souhaite mesurer l'impact ne doit pas dépendre des demandeurs d'emploi ni des prestataires de services (sinon, les estimations de l'impact seront aisément faussées par un biais de sélection – on parle d'« écrémage » par le prestataire de services)[23]. On peut mettre en œuvre un processus d'orientation déterministe en affectant de manière aléatoire les clients aux prestataires mais on peut aussi s'en tenir à des modalités traditionnelles, les demandeurs d'emploi dans chaque zone n'ayant d'autre possibilité que de s'inscrire auprès du bureau local de l'emploi. Un processus d'orientation déterministe peut admettre que les demandeurs d'emploi et les agents chargés de mettre en œuvre les programmes puissent négocier sur des points de détail (choix d'option dans le cadre du dispositif du New Deal, au Royaume-Uni, par exemple) mais pas sur l'orientation initiale (choix du prestataire, si l'on reprend l'exemple du New Deal). Un processus d'orientation déterministe peut aussi admettre que les prestataires ou les programmes se spécialisent – par exemple, un prestataire pourrait se spécialiser dans les services aux travailleurs âgés licenciés de l'industrie lourde, à condition que le prestataire ou le programme accepte ensuite tous les clients appartenant à cette catégorie qui sont dirigés vers lui.

En plus d'éviter les variations artificielles de résultats liées à un phénomène d'« écrémage », les mesures des performances doivent ajuster les résultats bruts en tenant compte de facteurs exogènes variables selon les prestataires pour des raisons sur lesquelles ils n'ont pas prise (caractéristiques des clients et particularités du marché du travail au plan local, par exemple). L'influence des facteurs exogènes peut être annulée grâce à l'affectation aléatoire des clients aux prestataires ou être contenue par d'autres biais (dans les études pilotes portant sur de nouveaux programmes, le suivi de la différence entre les résultats dans la région pilote et les autres permet souvent de neutraliser l'influence des facteurs exogènes). Lorsque les facteurs exogènes ont plus de poids, on peut corriger leurs effets par des moyens économétriques (on peut, par exemple, appliquer des méthodes d'appariement non expérimentales pour évaluer les programmes, ou s'appuyer sur une technique de régression pour « noter » les prestataires, comme en Australie).

F. Pour une évaluation continue

Le système de protection sociale, aux États-Unis, est maintenant largement décentralisé vers les États et même décentralisé au niveau des États, et certains observateurs ont noté les limites d'une stratégie de gouvernance fondée sur des évaluations occasionnelles de l'impact des programmes et sur la diffusion de leurs résultats. En particulier, comme on l'a noté au chapitre 4, les conclusions quant au type de programme le plus efficace peuvent

varier car des caractéristiques importantes des programmes sont difficiles à documenter et les contextes locaux varient. D'un point de vue technique, le problème pourrait sans doute être résolu si on disposait de davantage de données, mais ce n'est pas toujours faisable, ainsi que Greenberg *et al.* (2003) l'observent : « Bien que les précédentes évaluations multisites ne puissent pas nous dire grand-chose des fonctions de production sous-jacentes, de futures évaluations le pourraient. Mais notre analyse nous amène à penser que cela pourrait impliquer un plus grand nombre de sites – et un contrôle plus lourd de la part des autorités fédérales, ce qui serait impraticable. » Un État pourrait estimer qu'une fois qu'il a tiré les enseignements de base d'une approche « priorité au travail », les évaluations au niveau national des programmes du marché du travail ne lui sont pas d'une grande utilité pour résoudre ses problèmes de gouvernance plus spécifiques. Gais (2000) fait ce commentaire : « Rien n'est jamais définitif; les politiques peuvent être imaginées et adaptées à tout moment… le caractère dynamique de ces systèmes indique que, de même qu'aucune mise en œuvre n'est définitive, aucune évaluation non plus n'est définitive. L'évaluation, pour avoir un sens dans ces conditions, doit être continue ou, à tout le moins, récurrente, et elle doit faire partie intégrante du processus de gestion au niveau où les décisions critiques se prennent. »

3. Quasi-marché et modalités traditionnelles d'organisation des services de l'emploi

Il y a plusieurs raisons de penser qu'un quasi-marché peut être efficace. D'abord, certains administrateurs au niveau local connaissent d'expérience l'impact des différentes mesures et savent comment il faut utiliser les ressources disponibles pour atteindre certains objectifs. Une évaluation formelle des programmes ne leur apporte pas nécessairement beaucoup plus d'informations[24]. Ensuite, un quasi-marché enclenche un phénomène de sélection. Les équipes de gestion qui ont une bonne perception de l'impact potentiel des différents programmes peuvent avoir une réaction adaptée, même dans un système public. Mais seul un phénomène de sélection naturelle provoquera la généralisation systématique d'une stratégie gagnante, même lorsqu'il est difficile de dire quel est l'élément déterminant du succès. Troisièmement, sous réserve d'expériences antérieures réussies, un quasi-marché peut donner de bons résultats même lorsque la capacité de l'administration de gérer dans le domaine complexe des programmes actifs du marché du travail est limitée. Par exemple, aux États-Unis, dans les États qui mettent aujourd'hui l'accent sur la réduction à court terme du nombre des bénéficiaires de prestations, un quasi-marché du type de celui qui est décrit ici aiderait à faire en sorte que les services de l'emploi fassent plus et autre chose que réduire le nombre des bénéficiaires de prestations.

En dépit des arguments qu'on peut ainsi avancer en faveur d'un quasi-marché, l'expérience dans d'autres domaines montre que ce type de système peut échouer, pour diverses raisons. Il paraît plausible de dire qu'un mécanisme de quasi-marché sera hautement efficace si la mesure des résultats et de l'impact est précise. On peut estimer que le système de notation appliqué en Australie pour mesurer l'impact obtenu par les prestataires était suffisamment précis pour donner des résultats satisfaisants[25].

A. Mise en place d'un quasi-marché

Quasi-marché intégral

Pour mettre en place un quasi-marché, il faut scinder le SPE entre une instance publique (le « principal », dénommé ici l'acheteur) qui détermine l'éligibilité aux prestations

et aux services, affecte les clients à tel ou tel prestataire et mesure les résultats, et une multiplicité de prestataires de services de l'emploi ou de bureaux locaux d'emploi (les « agents »), qui fournissent d'autres services d'emploi. Les prestataires de services ont pratiquement toute liberté pour choisir leurs procédures et leurs programmes, mais c'est l'acheteur qui mesure les résultats obtenus par leurs clients et, d'une façon ou d'une autre, veille à ce qu'il y ait un changement de prestataire si les résultats sont systématiquement en deçà des niveaux étalons[26].

Comme cela a été signalé plus haut, les clients doivent être affectés aux prestataires par l'acheteur, de façon à limiter le phénomène d'« écrémage ». Si l'on applique des méthodes de sélection aléatoire pour affecter les clients à une multiplicité de prestataires présents sur le même marché local du travail, les résultats relatifs mesureront l'impact relatif directement ou après seulement des ajustements mineurs. En Australie, les clients sont autorisés à choisir un prestataire, mais tous n'exercent pas cette faculté, et ceux qui ne le font pas sont, en gros, répartis de façon aléatoire, ce qui réduit les possibilités d'« écrémage » actif de la part des prestataires. On peut sans doute aussi faire jouer un quasi-marché avec un seul prestataire par localité, en procédant à des ajustements par régression pour estimer l'impact sur la base des données de résultats brutes[27]. Cependant, il n'est pas sûr que des modèles de régression puissent mesurer l'impact avec suffisamment de précision dans ce cas. Pour minimiser les problèmes, notamment l'endogénéisation à long terme du benchmark (la valeur de référence)[28], on peut songer à certaines procédures additionnelles – contractualisation pour plusieurs localités en même temps, de sorte que les facteurs exogènes se lissent; ou rotation occasionnelle des prestataires de façon à avoir un élément de comparaison avec le prestataire précédent – mais ces procédures peuvent être coûteuses ou peu pratiques à appliquer.

Les prestataires de services de l'emploi devraient pouvoir financer des services additionnels en fonction de leur impact sur (B + tW). Par exemple, si le taux d'imposition des revenus du travail t est de 25 %, les prestataires devraient être incités à dépenser 1 USD sur des services additionnels en matière d'emploi si cela permet ou bien de réduire les prestations qui seront servies aux clients, au cours des années ultérieures, de 1 USD, ou bien d'augmenter les revenus totaux d'activité des clients, au cours des années ultérieures, de 4 USD[29]. « Au cours des années ultérieures » devrait signifier au moins plusieurs années : cinq ans considère-t-on ici[30, 31].

Pour mettre en œuvre ce type d'arrangement, on peut effectivement verser aux prestataires la valeur des résultats obtenus par le client (B + tW). Dans ce cas, le benchmark prendrait la forme d'un tarif par client qui serait fixé à un niveau qui permettrait simplement aux prestataires de faire un profit normal[32]. Ce tarif par client devrait être exogène par rapport aux résultats du prestataire individuel (de façon à ne pas fausser les incitations à dépenser sur des services de l'emploi), mais endogène en ce qui concerne les résultats moyens de l'ensemble des prestataires à long terme (pour éviter que les prestataires de services de l'emploi ne jouissent d'une rente ou que tous dégagent des pertes). En principe, le tarif pourrait être déterminé par une procédure d'appel d'offres menée séparément dans chaque localité : ainsi, les pouvoirs publics n'auraient pas à fixer le niveau du benchmark zone par zone[33]. Les flux d'entrée et de sortie du quasi-marché pourraient alors reposer uniquement sur la rentabilité du prestataire : les prestataires les plus efficients entreraient sur le marché, dans une nouvelle zone, en présentant une offre meilleure que celle présentée par le ou les prestataires sortants (ils proposeraient de prendre en charge un lot de nouveaux clients avec la même formule de tarification sur la

base des résultats mais pour un tarif par client moindre). Les prestataires qui, par les services qu'ils leur apporteraient, seraient moins efficaces à réinsérer les travailleurs dans l'emploi pour un coût raisonnable, ne pourraient pas remporter les marchés à un prix qui leur permettrait de dégager une marge, et ils seraient évincés du marché.

Cependant, le fait de rémunérer les prestataires en fonction de la valeur des résultats obtenus par le client (B + tW) sur cinq ans – par référence à des niveaux étalons ne permettant que des profits « normaux » en moyenne – les exposerait à un haut niveau de risque. Dans le cas de petits opérateurs, le risque peut impliquer une faillite, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour les clients et pour les pouvoirs publics. Un autre arrangement consisterait à verser aux prestataires un tarif fixe par client, pour couvrir le coût des services de l'emploi (avec une marge de profit normale) et à ne pas effectuer d'autres versements en fonction des résultats, mais suivre les résultats obtenus par chaque prestataire selon la formule (B + tW) et ne renouveler les contrats qu'avec les prestataires qui auraient obtenu le meilleur impact. Ce type d'arrangement élimine les risques pour les prestataires (en dehors d'un non-renouvellement du contrat). Cependant, il n'induit un niveau optimal de dépense totale sur les services de l'emploi que si les pouvoirs publics fixent le tarif par client au niveau adéquat. Par ailleurs – le tarif fixe par client devant couvrir le coût des services de l'emploi fourni à chaque client sur une période de cinq ans – il permet aux prestataires d'engranger des profits en n'apportant que le minimum de services sur cette période de cinq ans avant d'être éliminés du marché pour mauvaise performance. Compte tenu de cette problématique, sans doute le mieux serait-il de gérer un quasi-marché en s'appuyant sur plusieurs mécanismes incitatifs et mesures de sauvegarde : on pourrait associer la rémunération sur la base des résultats et le principe d'un renouvellement sélectif des contrats[34], avec des procédures d'élimination plus rapide des prestataires dont la performance serait exceptionnellement mauvaise et des réglementations imposant un niveau minimum de services.

Dans la mesure où les résultats à long terme sur le plan de l'emploi sont mesurés et récompensés, il importe, sur un plan pratique, de mettre en œuvre un principe de paiement d'avance. Quoique le paiement total dont bénéficiera finalement un prestataire pour un certain groupe de clients doive, dans l'idéal, être fonction des résultats obtenus sur le plan du chômage et de l'emploi sur une longue période après l'affectation au prestataire (avec des ajustements uniquement pour tenir compte des facteurs exogènes), un paiement d'avance pourrait être effectué sur la base des informations disponibles sur le moment, dans les limites du possible, concernant la valeur finale probable des résultats[35]. Ainsi, des résultats tels qu'un placement sur un emploi stable pourraient être récompensés immédiatement, sous réserve de l'application de pénalités si, ultérieurement, l'emploi se révélait non stable. Un système juste d'avances ferait qu'il serait plus facile pour les prestataires d'investir « maintenant » sur des programmes qui produiront des résultats, sur le plan de l'emploi et des salaires, « plus tard », et les flux de trésorerie du prestataire (excédent des montants payés sur la base des résultats sur les coûts de fonctionnement) seraient alors un indicateur plus utile, à court terme, de la plus ou moins grande réussite de la prestation.

L'expérience des systèmes de quasi-marché est limitée, mais on en connaît les risques :

- Les coûts de transaction peuvent être élevés – coûts de gestion des contrats pour les deux parties et coûts au niveau des clients (transfert des clients de l'opérateur public

vers le prestataire privé et poursuite des interactions entre les deux intervenants, dans certaines circonstances).

- Si les mesures de résultats sont de médiocre qualité ou si les méthodes appliquées pour déterminer les benchmarks ne sont pas adaptées, les résultats seront sans doute loin d'être optimaux.
- Les prestataires de services de l'emploi peuvent adopter des techniques qui amélioreront les résultats mesurés mais sans améliorations réelles (risque de « manipulation » des résultats). Cependant, si la mesure des résultats s'effectue sur la base des statistiques de prestations et des données fiscales, la « manipulation » des résultats est peu vraisemblable, car les clients réagiront contre la réduction non justifiée de leurs prestations s'ils restent en réalité au chômage et ils ne paieront pas de cotisations de sécurité sociale, ni d'impôts, s'ils n'ont pas véritablement un salaire.
- Les prestataires parviendront peut-être à concevoir des stratégies (par exemple, une thésaurisation des offres d'emploi) qui amélioreront les résultats pour leurs propres clients mais qui feront peser des externalités négatives sur les clients des autres prestataires[36]. L'administration doit repérer et interdire (ou peut-être taxer) le recours à ce type de stratégie.
- L'instance publique (l'acheteur) peut se trouver face à une « boîte noire », en ce sens qu'il peut ne pas savoir ce que le prestataire fait. Par suite, il sera moins à même de repérer et de contrôler les « manipulations » ou les externalités négatives (évoquées plus haut), ou bien encore il sera plus difficile pour lui de connaître et de faire connaître les pratiques optimales.
- Un quasi-marché qui récompensera les résultats à long terme tendra sans doute, au fil du temps, à être dominé par un nombre limité d'assez grandes organisations qui pourront investir sur des stratégies complexes, chacune de ces organisations ressemblant à un SPE traditionnel mais agissant dans un cadre marchand. Le marché risque alors de devenir oligopolistique, et il faudra prendre des mesures préférentielles pour que la porte reste ouverte pour de nouveaux entrants.

En dépit de cette longue liste de risques potentiels, l'expérience de l'Australie montre que tous ces risques sont à peu près maîtrisables.

Un quasi-marché au sein de l'administration ?

En principe, des mécanismes de quasi-marché peuvent fonctionner au sein même de l'administration. En ce cas, chaque bureau local de l'emploi serait géré comme un « centre de profit » (virtuel) où les recettes correspondraient à la valeur (B + tW) des résultats obtenus par les clients (par rapport aux niveaux étalons), les dépenses correspondant aux salaires du personnel et aux dépenses de mise en œuvre des services de l'emploi. L'administration centrale ferait des profits engrangés sur les comptes (virtuels) de ces centres de profit, sa mesure de performance privilégiée. Cependant, une application relativement simple de principes de gestion par résultats pour récompenser la performance – il s'agirait, par exemple, de rémunérer les responsables des bureaux de l'emploi en fonction de leurs performances – peut être très éloignée d'un véritable quasi-marché. En Australie et aux Pays-Bas, les prestataires performants peuvent être d'assez grandes organisations. La performance est générée par des structures de gestion et des stratégies d'entreprise efficaces, et il y a gains d'efficience lorsque la responsabilité pour une zone

déterminée est réaffectée d'une organisation peu performante vers une organisation plus performante.

Sous-traitance limitée sur la base d'un suivi des résultats

Un système plus efficace consisterait peut-être à sous-traiter les services de l'emploi à titre expérimental dans certaines zones déterminées, comme on l'a fait au Royaume-Uni avec les Employment Zones. Lorsque l'administration dispose d'informations qui lui permettent d'anticiper l'évolution des effectifs d'allocataires et les résultats en termes d'emploi au niveau d'un bureau local de l'emploi – valeur moyenne des résultats, par exemple, au cours des deux années suivantes, pour des personnes qui viennent d'entrer dans le chômage de longue durée – elle peut consulter les prestataires privés pour qu'ils assurent des services de l'emploi à ce groupe à des conditions plus favorables (pour un coût moindre si les résultats en termes d'emploi sont les mêmes ou pour le même coût si les résultats sont meilleurs). Si des prestataires privés acceptent d'intervenir dans ces conditions, l'administration peut suivre les résultats obtenus par les clients après que ceux-ci ont cessé de bénéficier des services du prestataire, pour s'assurer que les résultats obtenus à court terme perdurent à long terme. Tant qu'on reste dans des conditions de concurrence équitables entre l'administration et d'autres prestataires, cette méthode apparaît comme une option réaliste pour une mise en œuvre partielle ou progressive de mécanismes de quasi-marché.

B. Modalités d'organisation traditionnelles du SPE et gestion par objectifs

Le SPE est, traditionnellement, une structure nationale hiérarchisée. Cela peut résoudre les problèmes de gouvernance si l'on applique les principes suivants :

- Le SPE entretient une certaine éthique, au niveau national, dans ses effectifs. Les responsables ont des perspectives de carrière : ils peuvent espérer passer d'un lieu d'affectation à un autre et accéder à un niveau de responsabilité régional et national.
- Les procédures du SPE sont en permanence réexaminées et affinées grâce à des évaluations d'impact des programmes existants et futurs. On peut s'appuyer sur trois méthodes essentiellement pour évaluer l'impact direct des programmes sur leurs participants, chacun présentant des avantages spécifiques (encadré 5.2).
- Un « manuel de procédure » à l'échelon national recense les procédures optimales. L'éthique que l'on s'efforce d'entretenir au sein du personnel, au niveau national, et les incitations en direction des responsables encouragent le respect de ces procédures.

Sous réserve qu'on ait un souci constant de l'évaluation et du remplacement des programmes peu efficaces par d'autres plus efficaces, les systèmes traditionnels de SPE présentent certains avantages par rapport à un quasi-marché. Ils permettent, en partie, d'éviter les contraintes institutionnelles et les coûts de transaction liés à la stricte distinction entre les fonctions de prestataire et les fonctions d'acheteur qu'exige la mise en œuvre d'un quasi-marché. Ils peuvent, normalement, avoir une démarche qui prend en compte l'évaluation de multiples aspects – stratégie des conseillers en matière d'emploi, caractéristiques du bureau local de l'emploi et procédures appliquées pour l'affichage des offres d'emploi ou le conseil professionnel, par exemple. Théoriquement, le SPE national peut réagir rapidement à ces évaluations, même s'il n'est pas sûr que, dans la réalité, le SPE réagisse toujours rapidement. Dans un quasi-marché, l'impact obtenu par chaque prestataire (ou chaque antenne locale) fait l'objet d'une évaluation qui constitue la base sur

Encadré 5.2. **Trois méthodes pour l'évaluation des programmes du marché du travail**

Les recherches se poursuivent et la controverse n'a pas cessé sur la validité des méthodes d'évaluation, expérimentales et non expérimentales. Mais les trois grandes méthodes d'évaluation présentent chacune leurs points forts.

Expériences aléatoires

Il apparaît que les expériences aléatoires rendent souvent bien compte de l'impact des services dispensés au groupe traité, sous réserve d'une interprétation intelligente des résultats en cas, par exemple, de phénomènes de contamination du groupe témoin (lorsque des sujets du groupe témoin bénéficient des mêmes services que le groupe traité). S'agissant de programmes de formation et autres programmes similaires, auxquels un faible pourcentage seulement de demandeurs d'emploi participe, l'effet de motivation peut être limité car la participation aux programmes est volontaire, ou il peut être jugé sans grande importance, l'attention étant centrée sur les résultats pour les seuls individus ayant participé aux programmes. S'agissant de stratégies diversifiées qui concernent tous les demandeurs d'emploi ou la plupart d'entre eux, on s'intéresse avant tout à l'impact sur les résultats globaux. Le fait que l'expérience aléatoire ne mesure pas l'effet de motivation qui se produit avant sélection aléatoire, ou qui affecte le groupe témoin, peut être important. Une expérience aléatoire bien conduite tentera de minimiser les biais (s'assurer que le groupe témoin ne s'attend pas à bénéficier du traitement) et tentera, occasionnellement, d'en mesurer l'ampleur (par exemple, en appliquant des techniques du type de celles appliquées dans l'étude AM (2000) ou en retravaillant la procédure d'affectation aléatoire de manière à intégrer des sites témoins de même que des groupes témoins sur un site donné).

Estimations non expérimentales

Les estimations d'impact non expérimentales présentent nombre des limitations des expériences aléatoires, avec le risque supplémentaire d'un biais de sélection et de résultats erratiques lorsque des techniques d'estimation complexes sont appliquées alors qu'on n'est pas sûr de la validité des hypothèses sous-jacentes. Mais elles présentent aussi des avantages intéressants. Il est de plus en plus possible d'estimer en continu, sans que cela coûte cher, l'impact de programmes multiples. En exploitant de vastes bases de données longitudinales qui conjuguent des informations individuelles sur les résultats, la participation aux programmes et certaines caractéristiques personnelles, les administrations nationales peuvent générer des estimations d'impact des programmes sans perturber leurs activités régulières. Cela permet d'estimer l'impact d'un large éventail de programmes et même de suivre les changements dans l'impact estimé d'un programme, en même temps que ses résultats bruts.

Les méthodes non expérimentales peuvent souvent identifier les programmes les plus efficaces, car leur impact est important. Par exemple, une méthode d'estimation, quelle qu'elle soit, manquerait difficilement l'impact, notable, du dispositif Employment Action Plan, en Irlande (Corcoran, 2002). De même (comme on le note dans l'encadré 5.1), pour les groupes très défavorisés de chômeurs qui parviennent à des taux d'emploi de moins de 10 % plusieurs mois après, il ne serait pas inhabituel de constater que les programmes les plus performants multiplient ce taux d'emploi par deux. Des estimations non expérimentales prenant en compte quelques critères seulement (âge, sexe, durée de perception des prestations et niveau d'éducation, par exemple) peuvent alors donner une indication à peu près exacte de l'impact.

Encadré 5.2. **Trois méthodes pour l'évaluation des programmes du marché du travail** *(suite)*

Cependant, le biais de sélection est souvent important. Les méthodes non expérimentales ne permettront probablement jamais de se faire une idée utile de l'impact des programmes impliquant l'accès à un emploi dans le secteur privé. Dans une situation où il n'y a pas d'aide à l'embauche, l'embauche est un événement stochastique (autrement dit, un événement qui ne s'explique pas entièrement par d'autres variables exogènes ou prédéterminées) qui a un impact positif sur l'historique d'emploi ultérieur de l'individu. Si nous imaginons une aide à l'embauche qui sera versée automatiquement durant les premiers mois d'une période d'emploi faisant suite à un épisode de chômage, les « participants » auront un historique d'emploi ultérieur relativement favorable (une fois tenu compte des caractéristiques individuelles, etc.) même si le taux de subvention est nul. Les participants à un programme d'aide à l'embauche ou à un programme de formation en cours d'emploi ont déjà couvert une partie de la distance qui les sépare d'un emploi régulier – ayant déjà trouvé un lieu de travail à une distance raisonnable de chez eux et identifié un employeur qui pense pouvoir travailler avec eux. On peut obtenir une estimation utile de l'impact en rendant l'*offre* de subvention aléatoire, ce qui a été fait occasionnellement et a fait apparaître un impact modeste, voire négatif (Burtless, 1985; Galasso *et al*., 2002). Mais cela donne une estimation de l'impact sur la population qui peut bénéficier de la subvention et pas sur les individus qui sont effectivement embauchés grâce à la subvention. De même, comme on l'a vu au chapitre 4, graphique 4.3, les résultats obtenus avec les cours de langue sont particulièrement médiocres. Mais la sélection des participants à ce type de programme fait probablement intervenir des facteurs tels que le choix des clients (certains individus sont peut-être davantage désireux d'apprendre une langue que d'accéder à un emploi) ou le manque d'aisance dans l'expression, que les conseillers en emploi observent mais qui n'apparaît pas dans les séries de données des chercheurs.

Le biais de sélection tendra à entraîner une sous-estimation de l'impact des programmes axés sur les obstacles à l'emploi. Cela pourrait entraîner une tendance systématique à l'abandon des programmes en faveur des personnes défavorisées, alors même qu'ils ont en réalité autant d'effet que d'autres programmes. C'est pourquoi il est particulièrement important, dans l'optique de l'action gouvernementale, d'éviter ce biais. À court terme, le caractère plus ou moins plausible des estimations non expérimentales doit s'apprécier au cas par cas (voir, par exemple, les réflexions de Jacobson *et al*., 2004, sur la validité de leurs résultats). À long terme, la stratégie pour la recherche doit intégrer des expériences aléatoires ou peut-être des études pilotes pour caractériser l'ampleur du biais de sélection affectant les estimations non expérimentales.

Les techniques de régression non expérimentales peuvent aussi modéliser les résultats au niveau des bureaux locaux du SPE. Sous réserve que les données soient disponibles, une régression des résultats des bureaux du SPE sur les stratégies au niveau local et les variables exogènes de l'environnement économique génère des estimations de l'impact des différentes stratégies (informations qui sont exploitées dans un modèle hiérarchisé de gestion du SPE), ainsi que de l'impact additionnel obtenu par tel et tel bureau pour des raisons non identifiées (informations additionnelles qui sont exploitées dans un modèle de quasi-marché de gestion du SPE).

Encadré 5.2. **Trois méthodes pour l'évaluation des programmes du marché du travail** *(suite)*

Études pilotes

Lorsque l'administration fait des expériences systématiques pour identifier l'impact des programmes – par exemple, en mettant en œuvre des plans d'action individuels après six mois de chômage dans certains bureaux mais après douze mois dans d'autres – elle mène une étude pilote.

Dans une partie de la littérature, les études pilotes seraient décrites comme constituant un certain type d'expérience aléatoire (« randomisation par grappes »). Cependant, dans un contexte de politique de l'emploi, souvent, la randomisation formelle n'est pas nécessaire. La mise en œuvre expérimentale d'un changement de politique dans quelques bureaux locaux seulement (choisis de manière à être à peu près représentatifs) suffit souvent pour estimer l'impact. Les résultats clés comme la durée moyenne de l'épisode de chômage dans un bureau local de l'emploi par rapport à la moyenne régionale sont en règle générale assez stables dans le temps. Si les résultats obtenus dans un bureau pilote s'améliorent peu de temps après que le programme pilote a été engagé, on peut estimer que cela témoigne d'un impact statistiquement hautement significatif. Il ne semble pas justifié de considérer que les informations provenant d'études pilotes sont moins exactes ou moins scientifiques que les informations provenant d'études aléatoires.

Les expériences aléatoires visent souvent à observer l'impact « absolu » d'un programme par rapport au groupe témoin qui n'a bénéficié d'aucun service : cela peut présenter des avantages, par exemple pour des comparaisons entre pays. Les études pilotes considèrent généralement la situation moyenne existante comme la situation de référence : cela sera souvent plus pertinent d'un point de vue opérationnel.

Les études pilotes au niveau des bureaux de l'emploi présentent souvent d'autres avantages sur les expériences aléatoires classiques au niveau des individus. Elles peuvent révéler l'impact d'une réforme mise en œuvre au niveau d'un bureau mais qui affecte tous les demandeurs d'emploi – par exemple, abandon des panneaux d'affichage traditionnels, pour les offres d'emplois, au profit de terminaux informatiques. Les externalités au niveau local qui affectent le groupe témoin dans une expérience aléatoire (externalités qui peuvent être négatives, par exemple si l'intensification de l'aide à la recherche d'emploi pour le groupe traité réduit le nombre d'offres d'emploi disponibles pour le groupe témoin; ou positives si, par exemple, les nouvelles exigences visant le groupe traité ont un effet de motivation, par contamination, sur le groupe témoin) sont internalisées lorsque le traitement est mis en œuvre au niveau des bureaux de l'emploi. Et les études pilotes impliquant, par exemple, une obligation de formation dans une localité mais pas dans une autre pourraient mesurer l'impact total, y compris l'effet de motivation, et pas seulement l'impact sur les personnes directement concernées.

Les résultats de programmes pilotes sont parfois suivis sur quelques mois seulement car le dispositif est vite étendu. Par ailleurs, les études pilotes tendent à être gérées directement par le SPE, ce qui peut expliquer pourquoi elles sont rarement utilisées pour évaluer les programmes existants et ne donnent pas toujours lieu à compte rendu écrit ni à publication. Pourtant, elles sont souvent réalisables et offrent de bonnes perspectives de donner des estimations correctes et relativement peu coûteuses de l'impact des dispositifs.

laquelle le marché est géré, mais la stratégie précise déployée par le prestataire reste, pour l'essentiel, inconnue, de sorte que les pratiques exemplaires risquent de ne se diffuser que lentement.

Les SPE, dans de nombreux pays européens, pratiquent la gestion par objectifs telle qu'elle est décrite par Mosley *et al.* (2001). En règle générale, le principal résultat mesuré est le nombre de placements (placements sur des emplois vacants proposés par le SPE, tels que déclarés par les bureaux locaux de l'emploi, sans vérification extérieure ni contrôle de la durée de l'emploi)[37], et les niveaux de résultats sont appréciés au regard des niveaux étalons selon des méthodes *ad hoc*[38]. Du fait, peut-être, de ces faiblesses dans le système implicite de mesure de l'impact, les systèmes de gestion par objectifs ne prescrivent généralement aucune action spécifique à entreprendre à un niveau de responsabilité supérieur lorsque les performances mesurées sont médiocres. Les responsables des bureaux locaux de l'emploi restent tenus d'appliquer de nombreux principes de procédure du SPE, même s'ils considèrent, dans certains cas, qu'ils nuisent à leur performance mesurée. Les systèmes de gestion par objectifs sont en partie efficaces, mais on pourrait sans doute les rendre plus efficaces en précisant la marge de manœuvre des responsables locaux pour une prise de décision autonome et en abandonnant les mesures *ad hoc* de résultats au profit d'une version applicable dans le secteur public des techniques de mesure suffisamment robustes pour permettre de gérer un quasi-marché.

Conclusions

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les principes de gestion des performances ne sont pas d'application systématique aux PAMT. Pourtant, sans gestion efficace des performances, des programmes coûteux qui n'ont pas d'impact peuvent perdurer indéfiniment. On parviendra généralement à améliorer les résultats sur le marché du travail en mettant en œuvre de façon plus systématique des principes de gestion des performances.

Compte tenu de ce que l'on sait de l'impact des programmes, les pays de l'OCDE devraient, dans toute la mesure du possible, confronter les données relatives aux prestations et les données fiscales de façon à pouvoir observer, sans que ce soit très coûteux, les résultats à long terme, sur le plan de l'emploi et des revenus d'activité, de leurs programmes, tout en garantissant la protection des données individuelles. Tant que la perception de prestations restera le principal résultat régulièrement observé par le SPE, les responsables auront tendance à se focaliser sur la réduction du nombre des allocataires plutôt que sur les résultats à long terme sur le plan de l'emploi et des salaires. Ce n'est pas optimal dans la mesure où le surcoût de programmes ayant pour effet d'augmenter les salaires peut être compensé par des augmentations de recettes fiscales et de cotisations de sécurité sociale.

Les résultats sur le plan de l'emploi et des salaires obtenus par les services de l'emploi peuvent être mesurés même dans les pays en développement où il n'y a pas de système de prestations de chômage, l'emploi informel y étant généralisé. La gestion des performances appliquée aux services de l'emploi sera alors, entre autres choses, un moyen de faire en sorte que les services de l'emploi contribuent à la transition du travail non déclaré vers le travail déclaré.

Notes

1. Neuf expériences pilotes de mise en œuvre de Restart ont commencé en janvier 1986. Il est apparu, dès le mois de février, sur la base de chiffres hebdomadaires, qu'un plan mis en œuvre à l'échelon national permettrait, en gros, d'augmenter les sorties des effectifs de chômeurs de 23 000 unités chaque mois. En mars, il a été annoncé que le dispositif serait mis en œuvre à l'échelon national à partir de juillet. Un dispositif continu, « rolling Restart », a été introduit en janvier 1987, qui prévoyait un entretien avec les chômeurs de longue durée tous les six mois (Price, 2000).

2. Comme l'observe Hunn (2000), en dépit de ces succès, la nouvelle entité Work and Income s'est trouvée « en butte à de sérieuses critiques, partout dans le pays… Certaines [de ces critiques] venaient sans doute de l'idée qu'il faut s'en prendre au porteur de mauvaises nouvelles : la 'priorité au travail' et la réduction des prestations ne dégagent pas un consensus universel. Une partie des critiques provient de désaccords qui restent encore à résoudre ». L'accent mis sur la gestion, avec les indicateurs de performance (en particulier, des résultats stables en termes d'emploi), est un point que « beaucoup d'intervenants ont souligné » et qui a « suscité de vives réactions, dans le personnel, dans les agences et dans les groupes d'intérêts représentant les bénéficiaires. Les agents se sont dits préoccupés par l'importance donnée à l'application des indicateurs de performance dans leur pratique quotidienne. Ils ont le sentiment que les indicateurs de performance ne reflètent pas nécessairement tous les aspects de leurs fonctions et qu'en individualisant certaines performances on rend les agents responsables de résultats sur lesquels ils n'ont pas prise ». Les changements dans les institutions du SPE sont source de bouleversements et d'incertitudes, et il n'est pas inhabituel que les performances se dégradent, dans un premier temps, après une réforme d'ampleur. Durant le deuxième et le troisième cycles d'appels d'offres, en 2000 et 2003, les ressources gestionnaires au sein des organisations prestataires de services ont été absorbées par la préparation des soumissions et le nombre total de placements réalisés dans le cadre du Job Network a nettement baissé pendant plusieurs mois (voir *www.workplace.gov.au* – Job Network – Job Network performance statistics).

3. Entre 1994 et 2000, la politique danoise du marché du travail a essentiellement évolué dans le sens d'une réduction de la durée maximale de perception des prestations dans une logique passive. En 2001, le SPE a commencé de mettre en œuvre des programmes d'activation de façon plus flexible, dans le cadre de projets pilotes, dans deux régions. En 2003, le critère dit des 75 % d'activation a été supprimé au profit d'« une plus forte individualisation des programmes, avec une orientation claire sur l'emploi, la primauté donnée à l'accès rapide à l'emploi dans les plus brefs délais et l'implication d'autres acteurs » (voir les plans d'action nationaux pour 2003 et 2004, *www.bm.dk/english/publications*). Les nouveaux dispositifs prévoient des interventions au cours de la période de chômage, comme décrit dans OCDE (2001a).

4. En principe, le fait que la gestion des contrats soit la responsabilité des communes permet d'expérimenter différentes méthodes de contractualisation (Struyven et Steurs, 2005). Cependant, l'expérience de l'Australie tend à montrer que la mise au point, l'évaluation et le suivi des contrats ne sont pas chose facile même pour l'administration fédérale. Sclar (2000) rapporte des cas où les communes n'étaient pas en mesure de comprendre aussi bien que les prestataires (qui sont souvent des organisations de niveau national expérimentées) les implications financières et incitatives des dispositions contractuelles, n'avaient pas les capacités internes nécessaires pour pouvoir évaluer les contrats ou ont simplement reconduit les contrats pendant de nombreuses années sans recourir à une véritable mise en concurrence.

5. Certains contrats, aux Pays-Bas, intègrent maintenant le principe : « pas de résultats, pas de rémunération » (il n'y a pas de rémunération fixe par client, le paiement n'intervenant que lorsque le client accède à un emploi). Bien que ce type de contrat soit incitatif pour les prestataires de services, il concerne les groupes de clients les moins défavorisés, parmi lesquels beaucoup accéderaient à un emploi même sans avoir bénéficié de services pour les y aider. Avec ce type de contrat, une stratégie consistant à ne pas fournir de services peut quand même être rentable pour le prestataire, à court terme. Il faudrait donc déterminer la survie à long terme sur le marché par des mesures comparatives précises de l'impact et ne pas seulement dépendre des mécanismes incitatifs liés au système de rémunération. En ce qui concerne les résultats obtenus aux Pays-Bas, un article paru récemment dans la presse indique que l'objectif des prestataires dans le cadre du quasi-marché des services de l'emploi était de parvenir à réintégrer au moins 40 % des participants d'ici la fin 2004. Or, sur près de 112 000 dossiers (on parle de « trajectoires ») qui ont été ouverts (dans les 30 plus grandes communes), entre 2000 et juillet 2004, moins de 20 % ont débouché sur un emploi (Trouw, 13 janvier 2005 : *www.trouv.nl/nieuwsenachtergronden/artikelen/1105513563971.html*). En Australie, la performance en termes de placements dans le cadre du Job Network s'est améliorée à partir du moment où le système s'est stabilisé. On peut penser que la même chose peut se produire avec le système néerlandais, mais le manque relatif de mesures directes de

l'impact obtenu par les prestataires peut néanmoins poser un problème. En dépit de taux de placement faibles, les communes sont parvenues, récemment, à contenir l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale grâce, notamment, à des mesures de lutte contre les abus (sans doute liés au fait que ce sont de plus en plus les communes qui supportent entièrement le coût des prestations d'aide sociale).

6. Les cantons où le taux de chômage était bas n'obtenaient pas nécessairement une bonne notation de la performance de leurs bureaux de l'emploi. En Suisse, les cantons peuvent agir sur le taux de chômage en proposant un accès à des programmes du marché du travail : dans certains cantons, la proposition de participation à un programme du marché du travail intervient plus tôt dans l'épisode de chômage, ce qui réduit le nombre des bénéficiaires de l'assurance chômage, tandis que dans d'autres, ce type de proposition s'adresse aux bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui ouvre de nouveaux droits à l'assurance chômage. Les notations de la performance des bureaux de l'emploi, en Suisse, peuvent sans doute mesurer correctement la performance d'un bureau de l'emploi par rapport à un autre, mais on peut douter qu'elles permettent de rendre compte de la performance moyenne des bureaux de l'emploi au niveau des cantons en faisant abstraction de l'impact d'autres politiques menées par les cantons.

7. Les avantages d'un financement au niveau national résident dans la mutualisation du risque financier qui, sinon, pourrait être excessif – par exemple, pour de petites collectivités confrontées à des fermetures d'entreprises; dans le fait que cela permet de venir en aide aux groupes défavorisés au lieu de simplement les amener à quitter la localité; et dans l'internalisation des retombées bénéfiques des services de l'emploi – par exemple, lorsqu'une formation conduit à la mobilité géographique des travailleurs. Mais il y a aussi des arguments à faire valoir en faveur d'un financement décentralisé : cela peut rendre les services décentralisés plus attentifs au coût. L'étude de l'OCDE publiée en 1994 recommandait de maintenir un élément de financement local dans le domaine de l'aide sociale et, depuis, le Canada, la France, les Pays-Bas et les États-Unis, ont transféré, à la marge, des coûts de l'aide sociale à l'échelon infranational.

8. Bien qu'il apparaisse, au tableau H de l'Annexe statistique de ce volume des *Perspectives de l'emploi*, que les dépenses afférentes aux catégories 2 à 7 (formation, créations d'emploi et programmes connexes) excèdent les dépenses afférentes à la catégorie 1 (services publics de l'emploi et administration), des statistiques Eurostat plus détaillées montrent qu'environ 70 % des dépenses afférentes aux catégories 2 à 7 prennent la forme de transferts (indemnités de subsistance versées aux participants à des formations et subventions aux employeurs, par exemple). Les dépenses afférentes aux services publics de l'emploi et à l'administration dans les pays européens représentent à peu près la même chose, en moyenne, que les dépenses de consommation finale afférentes aux autres programmes actifs.

9. Les données relatives à l'emploi retiennent moins l'attention de la presse que les données relatives au chômage, ne serait-ce que parce que les données administratives relatives au chômage sont disponibles assez rapidement. Les données relatives à l'emploi, issues d'enquêtes ou de sources administratives, lorsqu'elles sont rendues publiques, sont déjà relativement anciennes. Et lorsque les taux d'emploi globaux s'améliorent, il est plus difficile de savoir si ce résultat est à attribuer aux interventions du SPE car beaucoup de personnes occupant un emploi ne sont pas d'anciens clients du SPE. L'impact du SPE en matière d'emploi doit s'observer au niveau microéconomique.

10. Des évaluations économétriques des programmes fondées sur le rapprochement des statistiques de versement des prestations et des statistiques de cotisations sont aujourd'hui réalisées dans un nombre croissant de pays, en plus des États-Unis, où des évaluations sont réalisées depuis de nombreuses années sur la base des statistiques des cotisations à l'assurance chômage au niveau des États. Au Royaume-Uni, tous les grands programmes en matière d'emploi et de formation ont été considérés comme éligible pour une évaluation de ce type en vertu du Social Security Administration Act de 1992 (*www.dwp.gov.uk/asd/longitudinal_study/ic_longitudinal_study.asp*). Au Danemark, les statistiques de population active reposent largement sur des données administratives (Wismer, 2003), et les chercheurs peuvent analyser des données sur 15 ans et plus concernant les situations individuelles au regard du chômage, de l'emploi, de la formation et des prestations (*www.grad-inprowe.dk/Economics/kap5-Social.htm*). En Autriche, une centrale de données enregistre les données concernant l'emploi et les revenus soumis au plafonnement des cotisations de sécurité sociale. Au cours d'une réunion d'experts, les pays européens qui ne se sont pas dotés d'un tel système ont estimé qu'il n'y avait guère d'obstacles techniques : le coût pouvait être un problème dans certains pays et la nécessité de veiller au respect de la protection des données et au respect de la vie privée était un aspect important, surtout lorsque l'on envisage de croiser des données venant de différentes sources administratives mais, là encore, ce n'est pas un obstacle majeur si la volonté politique existe (Peer Review Programme, 2004). Aux États-Unis, l'annuaire des nouvelles embauches (*National Directory of New Hires*), qui rapproche les données relatives au

versement des allocations et les données relatives aux cotisations à l'assurance chômage au niveau national (de sorte que l'accès à un emploi dans un autre État est bien enregistré), est la base sur laquelle une prime de performance peut être octroyée aux États dans le cadre du dispositif TANF d'aide temporaire aux familles nécessiteuses (Wiseman, 2004) : c'est peut-être le premier cas d'exploitation directe, à des fins opérationnelles, de données croisées relatives aux prestations et relatives aux cotisations dans une optique de gestion des performances (le croisement des fichiers est déjà assez largement utilisé pour détecter les abus et évaluer les dispositifs). Dans OCDE (2004a), on évoque la question de l'interconnexion des fichiers, et on fait la remarque suivante : « Un mode de rapprochement des données qui semble inexistant ou sporadique dans la plupart des pays réside dans une interconnexion en temps réel entre les enregistrements des cotisations de sécurité sociale (versées pour le compte du salarié par l'employeur) et les prestations de sécurité sociale versées aux mêmes personnes. » Depuis 1990, l'Australie dispose de bases de données informatisées croisées qu'il faut renseigner dans un délai de deux mois (*www.aph.gov.au/library/pubs/bd/1998-99/99bd033.htm*), bien que les gens n'aient pas un numéro de sécurité sociale unique et qu'un croisement dans la durée serait plus difficile. Le Royaume-Uni a entrepris récemment de rapprocher ainsi les fichiers, ce qui a conduit à repérer 80 914 cas d'abus de prestations l'an passé (*The Guardian*, 8 mars 2005).

11. On peut imaginer un système dans lequel un responsable régional du SPE ou le responsable d'un programme du marché du travail pourrait soumettre une liste d'une cinquantaine de numéros de sécurité sociale à une autorité centrale en indiquant pourquoi il demande à avoir accès aux données, après quoi il aurait accès aux statistiques clés concernant les taux de perception des prestations et le total des salaires de cette même liste, mensuellement ou trimestriellement, sous réserve de certaines mesures de sauvegarde statistiques. Par exemple, en arrondissant les valeurs de façon aléatoire, on fera qu'il sera difficile de déduire des données individuelles des statistiques agrégées, même en procédant par soustraction entre les séries (lorsque l'on dispose de plusieurs séries couvrant des groupes qui se chevauchent). On pourrait ainsi réaliser un suivi systématique des résultats obtenus par les demandeurs d'emploi ayant participé (ou participant) à tel ou tel dispositif sans que cela soit très coûteux.

12. En Australie et au Royaume-Uni, les prestataires privés de services doivent obtenir une confirmation écrite de l'employeur pour étayer leur demande de paiement liée à une embauche initiale, puis, de nouveau, au bout de trois mois. Cette procédure pourrait être étendue, mais elle est déjà assez coûteuse (certains prestataires emploient du personnel à plein-temps pour en assurer la mise en œuvre), et on peut penser qu'elle ne convient pas bien pour rendre compte des salaires ; il paraît peu probable que les SPE traditionnels assureront un suivi à long terme, à des fins de gestion des performances, avec cette méthode.

13. Les prestations servies sont souvent soumises à certains prélèvements fiscaux ou cotisations mais, dans un souci de simplicité, on n'en tient pas compte dans la formule (B + tW). On peut considérer que B représente le niveau net des prestations.

14. La formule (B + tW) peut aussi s'interpréter comme une mesure de la production nette liée à l'emploi (production brute moins la désutilité du travail). Grubb (2004) développe l'argumentation suivante : le gain sur le plan du bien-être social lorsqu'un demandeur d'emploi accède à un emploi s'écrit W – H, W correspondant au salaire brut (production) lié à l'emploi, tandis que H correspond à la désutilité du temps de travail. Le demandeur d'emploi est incité à accepter l'emploi si W(1-t) – H > B, t étant le taux d'imposition des salaires et B le taux des prestations en période de chômage. Par conséquent, si les demandeurs d'emploi sont involontairement au chômage (et les systèmes de prestations devraient être gérés de façon qu'il en soit ainsi) la situation s'écrit : W – H > B + tW. Le gain sur le plan du bien-être social lié à une entrée dans l'emploi est donc au moins égal à (B + tW), qui correspond à l'impact net sur les finances publiques. On notera que la condition qui s'écrit W – H > B + tW ne vaut peut-être pas, en règle générale, pour d'autres types de prestations. Les prestations d'invalidité, par exemple, devraient en principe être attribuées à des personnes pour qui le coût (H) de tout travail productif est devenu exceptionnellement élevé. Pour ce groupe, même si (W – H) peut excéder (B + tW) dans certains cas, on ne peut pas considérer que ce soit vrai en toutes circonstances.

15. Si la formule (B + tW) convient pour apprécier la valeur des services de l'emploi, ce n'est pas le cas, par exemple, pour les programmes axés sur les bas salaires destinés à valoriser le travail, examinés au chapitre 3. La réduction du taux d'imposition t sur les bas salaires peut se justifier dans une optique de protection sociale même lorsqu'elle induit un coût net pour les finances publiques (le taux d'imposition t doit d'abord être déterminé au niveau optimal, et ensuite le critère de l'impact sur (B + tW) peut s'appliquer pour déterminer les dépenses réelles afférentes aux services de l'emploi). Les mesures destinées à valoriser le travail qui impliquent des taux marginaux effectifs

d'imposition élevés pour les bas salaires impliquent un haut rendement, pour les pouvoirs publics, des services de l'emploi ayant pour effet d'augmenter les revenus d'activité.

16. La condition pour que le chômage soit involontaire $W - H > B + tW$ est une inégalité et on peut penser qu'elle joue moins fortement (voire plus du tout) à des niveaux élevés de B. De même, si un demandeur d'emploi accède à un emploi qui a une valeur W supérieure à ce qui était attendu, même si cela peut, parfois, correspondre à une compensation pour des caractéristiques d'emploi médiocres (autrement dit une valeur H élevée), en moyenne cela amène probablement (W-H) à excéder davantage (B + tW). On est incité à penser que les placements devraient être valorisés avec un poids légèrement inférieur à 1 sur B et un poids supérieur à t sur W. D'autres résultats encore pourraient être récompensés dans un système de quasi-marché : *a)* indicateurs de résultats probables au-delà de la fin de la période faisant l'objet d'une mesure directe (prime, par exemple, si un client, au terme d'une période de suivi de cinq ans, a acquis des qualifications professionnelles ou occupe un emploi stable, bien rémunéré); *b)* indicateurs de la désutilité pour le demandeur d'emploi et d'autres coûts non liés aux prestations durant l'épisode de chômage, y compris des pénalités pour les prestataires qui proposent des suspensions de prestations qui se révèlent injustifiées ou qui engendrent des coûts parce qu'elles provoquent des recours; et *c)* pénalités en cas de non-respect de la réglementation – par exemple, on peut souhaiter décourager la thésaurisation des offres d'emploi (le fait de ne pas communiquer les offres d'emploi dont on a connaissance pour les faire figurer dans la base de données nationale) car elle entraîne des externalités négatives pour les clients des autres prestataires.

17. Les contrats passés avec les prestataires de services récompensent un accès à l'emploi qui dure trois mois en Australie et au Royaume-Uni (Employment Zones), six mois aux Pays-Bas et jusqu'à un an (mais essentiellement six mois ou moins) aux États-Unis (services délégués dans le cadre du dispositif TANF d'aide temporaire aux familles nécessiteuses) (Grubb, 2004). Tant qu'on ne mesure les résultats que sur des périodes ainsi relativement courtes, il peut se justifier de financer séparément les investissements sur certains types de formation dont on considère qu'elles ont un effet positif à long terme, encore que l'argument soit à vérifier empiriquement.

18. Si les prestataires de services sont récompensés en fonction des résultats obtenus par leurs clients en termes de salaires, ils auront financièrement intérêt à majorer le montant des salaires déclarés à des fins d'établissement des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt. Ce mécanisme incitatif est sain jusqu'à un certain point, mais on a de multiples exemples, dans le passé et aujourd'hui encore (Jenkins et Khadka, 2000), qui montrent que lorsque le recouvrement de l'impôt est simplement « affermé » à un percepteur d'impôts, les pratiques peuvent devenir abusives.

19. Au Royaume-Uni, les sanctions sur les prestations sont formellement décidées par des agents spécialisés (qui, pendant longtemps, émanaient du ministère des Affaires sociales plutôt que du ministère du Travail, mais ces deux ministères ont maintenant été réunis), mais sur la base d'informations communiquées par un conseiller en emploi. Qu'il existe une procédure d'appel qui fonctionne bien – de façon à apporter à la fois protection aux allocataires et soutien aux conseillers en emploi qui appliquent à juste titre des sanctions – est une condition déterminante du bon fonctionnement de tout le système de prestations et de mise en œuvre de mesures d'activation. Les travailleurs sociaux pourraient avoir pour rôle de protéger et de représenter les groupes qui sont trop vulnérables pour défendre eux-mêmes leurs droits à prestations.

20. Par exemple, les résultats positifs sur le plan de l'emploi obtenus par un individu peuvent être imputables au conseil en matière d'emploi qui lui est dispensé dans l'immédiat, à la formation professionnelle qu'il a suivie trois ans auparavant, à la législation qui exige certaines procédures de suivi de la recherche d'emploi, à des outils informatiques, etc. Certaines de ces interventions se gèrent au niveau national, d'autres au niveau régional, d'autres au niveau du responsable du bureau local, et d'autres encore au niveau du conseiller individuel.

21. L'autre argument qui milite pour l'attribution de responsabilités relativement larges aux prestataires de services en matière d'emploi ou à des programmes est que cela permet une stratégie mixte (conjuguant services en matière d'emploi et programmes à plus long terme) dont l'impact mesuré est important car il intègre l'effet de motivation des orientations vers des programmes à long terme (voir chapitre 4).

22. Au niveau global (en faisant une moyenne entre les différents bureaux locaux), on peut évaluer l'impact à court terme d'ajustements relativement mineurs apportés aux politiques. Par exemple, au Royaume-Uni, on a tenté d'identifier, expérimentalement, l'impact d'un entretien supplémentaire avec les demandeurs d'emploi au cours de la 13e semaine de chômage. Mais lorsqu'il s'agit de services relativement légers (par exemple, une formation d'une semaine à la recherche d'emploi), il doit être relativement difficile d'apprécier avec exactitude la plus ou moins

grande qualité de chaque prestataire pour ce qui est de l'impact à long terme sur les résultats au plan de l'emploi.

23. Lorsque les clients défavorisés ont été définitivement attribués à un prestataire en ce sens que les résultats que le client obtiendra sur le plan de l'emploi affecteront la performance mesurée du prestataire, alors on a évité le phénomène d'écrémage. Cependant, si les prestataires ne sont pas suffisamment récompensés ou pénalisés en fonction des performances qu'ils obtiennent, ils peuvent choisir de n'apporter qu'un niveau de service non optimal à certains clients, … phénomène dans lequel les clients sont mis sur une « voie de garage ».

24. Mead (2004, p. 197) décrit les « pratiques qui marchent » dans les réformes de la protection sociale. Au Wisconsin, « les responsables publics ont pensé qu'ils pouvaient trouver ce qui marche en s'appuyant sur des programmes pilotes et sur leur propre expérience, sans guère s'appuyer sur une évaluation formelle … Une fois que sont entrés en jeu les programmes destinés à "détourner" les familles de l'aide sociale et des critères plus stricts de disponibilité pour un emploi, à compter de 1994, l'effet sur le nombre des dossiers suivis et sur l'emploi est devenu beaucoup plus manifeste. Les administrateurs ont pu le constater sans avoir à s'appuyer sur des travaux de recherche, de sorte qu'une évaluation est apparue moins justifiée encore qu'auparavant. »

25. En Australie, la mesure des résultats obtenus par les prestataires, exprimé en nombre d'étoiles, repose largement sur le nombre d'accès à un emploi qui dure au moins trois mois, les accès concernant les chômeurs de longue et très longue durée étant affectés d'un poids supplémentaire (DEWR, 2004). Les prestataires pourraient améliorer leur note en retardant l'accès à l'emploi de leurs clients jusqu'à ce qu'ils deviennent chômeurs de longue ou même très longue durée, mais le ministère de l'emploi n'a pas pu mettre en évidence de telles pratiques.

26. . Les procédure d'établissement des niveaux étalons doivent être aussi précises que les procédures qui seraient utilisées pour évaluer l'impact (à distinguer des résultats bruts) des programmes du marché du travail : plus précisément, les résultats effectifs moins les niveaux étalons doivent être des estimations valides de l'impact relatif sur les situations.

27. Rubenstein *et al.* (2003) examinent la façon d'utiliser les techniques de régression pour ajuster les mesures de performance.

28. On peut parler d'endogénéisation du benchmark (la valeur de référence) lorsque les résultats obtenus par un prestataire sur le plan de l'emploi sont ajustés par régression, sur la base de variables explicatives telles que le taux de chômage local, et pourtant le taux de chômage local est, à long terme, endogène par rapport aux interventions du prestataire de services de l'emploi (ainsi que cela doit être si les services de l'emploi sont productifs). Dans ce cas, la méthode de l'ajustement réduit et élimine potentiellement l'incitation qu'il y a, pour le prestataire, à faire effectivement reculer le taux de chômage local. Il est techniquement difficile de prendre convenablement en compte les différences dans les situations locales du marché du travail sans affaiblir ainsi les mécanismes incitatifs à long terme.

29. On notera que les conditions d'admissibilité aux prestations, dans les pays de l'OCDE, permettent aux prestataires de services de l'emploi de demander une participation à des services publics de l'emploi pour leurs clients lorsque ceux-ci sont au chômage (autrement dit, lorsqu'ils perçoivent des prestations), mais pas lorsqu'ils occupent un emploi. Rémunérer les prestataires de services de l'emploi en tenant compte de l'augmentation des salaires de leurs clients pourrait, en principe, les motiver à apporter des services de maintien dans l'emploi et de progression des salaires en situation d'emploi. Mais ce type de formule pourrait aussi encourager les stratégies consistant à mettre à profit l'épisode de chômage pour fournir des services de nature à augmenter les salaires plutôt que d'essayer d'écourter la durée de l'épisode de chômage.

30. Sur quelle durée les résultats doivent-ils être mesurés et sur quelle durée la responsabilité du prestataire doit-elle s'étendre : c'est là une question d'appréciation. Cependant, il faut considérer une période de plus de deux ans pour pouvoir récompenser convenablement les prestataires qui auront fourni divers services de fond dont l'impact sur l'emploi (comme on l'a vu au chapitre 4) est souvent nul, voire négatif, la première année, mais devient positif par la suite. Dans le même temps, si la responsabilité du prestataire s'étend sur une période très supérieure à cinq ans, le « marché » commencera de ressembler à une situation dans laquelle des adultes sont affectés à vie à un prestataire unique de services de l'emploi. Si l'on s'en tient à une période d'environ cinq ans, les orientations peuvent se limiter aux clients qui présentent un handicap moyen ou supérieur (il y aurait, par exemple, orientation lorsque la personne atteindrait un seuil de six mois de chômage au cours des deux dernières années), et on peut finalement faire sortir du système les clients qui accèdent à un emploi stable.

31. Le système de quasi-marché décrit ici devrait être introduit progressivement. L'acheteur, dans un premier temps, considère nécessairement des mesures à relativement court terme des résultats en termes d'emploi et limite les risques pour des prestataires qui ne peuvent savoir précisément quelle sera la situation du marché à laquelle ils seront confrontés.

32. (B + tW), mesuré sur cinq ans, représente beaucoup d'argent, et on pourrait imaginer que les clients ne fassent du chantage avec les prestataires, leur disant « Payez-moi une prime de retour à l'emploi ou une aide à l'embauche, sinon je resterai au chômage longtemps et cela vous coûtera beaucoup d'argent » (ou bien ce chantage pourrait venir des employeurs potentiels). Mais les prestataires performants seront connus pour ne jamais payer d'aide à l'embauche, sauf lorsque c'est véritablement indispensable pour obtenir un résultat en termes d'emploi et en appliquant des méthodes qui amèneraient les clients ou les employeurs, de façon plus générale, à comprendre qu'il ne faut pas compter sur la même aide. Ce type d'approche convient sans doute plutôt à des conseillers en emplois qualifiés habilités à agir avec beaucoup de liberté.

33. Dans des conditions idéales (absence d'entente et accès aisé à l'information), des mécanismes d'enchères peuvent permettre de trouver le prix correct pour des éléments aux caractéristiques uniques.

34. Les pouvoirs publics peuvent verser aux prestataires un tarif fixe par client et renouveler les contrats des prestataires qui obtiennent les valeurs les plus élevées en termes de (B + tW) par rapport aux valeurs de référence, mais également verser aussi aux prestataires une fraction υ (par exemple, la moitié) de la valeur donnée par la formule (B + tW) par rapport à la valeur de référence. C'est à peu près ce qui se pratique, aujourd'hui, en Australie (encore qu'en Australie on n'applique pas la formule B + tW pour mesurer les résultats, et la performance s'apprécie en termes de résultats bruts par rapport aux valeurs de référence, à des fins de renouvellement des contrats, mais en termes de résultats bruts non ajustés à des fins de paiement sur la base des résultats). Ce type d'arrangement fait qu'on est sûr que tout service qui accroît (B + tW) de 1 USD pour un coût de υ USD ou moins, sera fourni même si le niveau du tarif fixe par client fixé par les instances publiques n'est pas optimal.

35. Par exemple, les prestataires pourraient être autorisés à signaler à l'administration les placements de clients qu'ils réalisent sur des emplois stables et à recevoir d'emblée un paiement qui correspondrait à plusieurs mois de résultats futurs (nombre de mois pendant lesquels les clients, en moyenne, occupent ces emplois). De même, les prestataires qui dirigent les demandeurs d'emploi vers un programme de formation dont on a pu constater, dans le passé, qu'il donne des résultats à long terme sur le plan de l'emploi pourraient bénéficier d'avances financières.

36. Les actions menées par des prestataires de services qui permettent de faire reculer le taux de chômage de leurs propres clients ont aussi des externalités positives, en ce sens qu'il y a un effet de motivation sur les individus qui ne sont pas leurs clients (voir le chapitre 4 et les évaluations officielles du dispositif Intensive Assistance en Australie). Par conséquent, un système qui « rémunère » les prestataires en fonction des résultats qu'ils obtiennent pour leurs propres clients ne les récompense pas forcément complètement. Il faut tenir compte des externalités potentielles, aussi bien positives que négatives.

37. De récents « scandales » sur le nombre de placements annoncés dans certains pays européens (signalés par Grubb, 2004) semblent refléter le fait que les agents des bureaux locaux de l'emploi étaient incités à notifier des placements mais sans qu'il y ait de système de vérification externe. Une façon simple d'améliorer la procédure consisterait à appliquer le système pratiqué en Nouvelle-Zélande, à savoir que lorsqu'un conseiller en emploi revendique un placement, celui-ci n'est validé qu'après que le client a cessé de percevoir des prestations pendant au moins trois mois.

38. En règle générale, dans les systèmes de gestion par objectifs, l'objectif (la valeur de référence) pour les résultats de l'année suivante est fixé un cran au-dessus des résultats de l'année en cours. Cela entraîne une endogénéisation de la valeur de référence pour tout responsable de bureau local restant en place plus d'une année, ce qui sape la motivation à améliorer la performance.

Bibliographie

AM (Danish Ministry of Labour) (2000), « Effects of Danish Employability Enhancement Programmes », Copenhague (*www.bm.dk/english/* – documents – order publications).

Burtless, G. (1985), « Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment », *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 39, octobre, pp.105-109.

Corcoran, T. (2002), «Retrospective Analysis of Referral under the Employment Action Plan (EAP)», FÁS, Irlande (*www.fas.ie/FAS_Review/SF.html*).

Council of Economic Advisers (1997), *Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996*, Washington DC (*http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/index.html*).

DEWR (2003), « Intensive Assistance and Job Search Training: A Net Impact Study », Evaluation and Program Performance Branch Report 2/2003, Australie (*www.workplace.gov.au* – publications – employment – evaluation of programmes and services).

DEWR (2004), « Job Network Star Ratings July 2004: Comparative ratings of Job Network members contracted to deliver Job Network services from 1 July 2003 », Australie (*www.workplace.gov.au* – Job Network – performance statistics).

DEWRSB (2000), « Job Network Member Performance Information as at 31 October 1999 », Australie (*www.workplace.gov.au* – Job Network – performance statistics – performance and evaluation reports archive).

Dixon, S. (2002), « Using Administrative Data Sources in Labour Market Research: an introduction », *Labour Market Bulletin*, vol. 2000-02, Numéro spécial (*www.dol.govt.nz* – publications – research papers).

Gais, T. (2000), « Concluding Comments: Welfare Reform and Governance », in C. Weissert (dir. pub.), *Learning from Midwestern Leaders*, Rockefeller Institute Press, New York, pp. 1-24 (*www.rockinst.org/ publications/ federalism/learn_leaders_chap_7.pdf*).

Galasso, E., M. Ravallion et A. Salvia (2002), « Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment », World Bank Development Research Group Poverty Team, Policy Research Working Paper 2738, Washington (*http://econ.worldbank.org/files/3183_wps2738.pdf*).

Greenberg, D., R. Meyer, C. Michalopoulos et M. Wiseman (2003), « Explaining Variation in the Effects of Welfare-to-Work Programs », *Evaluation Review,* vol. 27, n° 4, pp. 359-394.

Greenberg, M. et M. Shroder (2004), *The Digest of Social Experiments: Third Edition*, Urban Institute Press, Washington.

Grubb, D. (2004), « Principles for the Performance Management of Public Employment Services », *Public Finance and Management*, vol. 4, n° 3, pp. 352-398.

Hales, J., R. Taylor, W. Mandy et M. Miller (2003), « Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas », DWP/JAD Research and Analysis Publications n° 176, Royaume-Uni (*www.dwp.gov.uk/jad/ index_intro.asp*).

Hunn, D. (2000), *Report of the Ministerial Review into the Department of Work and Income*, Rapport rendu public par l'Honorable Trevor Mallard, Minister of State Services, Nouvelle-Zélande (*www.executive.govt.nz/minister/mallard/winz/index.html*).

Jacobson, L., R. Lalonde et D. Sullivan (2004), « Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers », IZA Discussion Paper n° 1017, Allemagne.

Jenkins, S. et R. Khadka (2000), « Modernization of Tax Administration in Low-Income Countries: the Case of Nepal », CAER II Discussion Paper n° 68, Harvard University, Cambridge, MA (*www.cid.harvard.edu/caer2/htm/*).

Johri, R., M. de Boer, H. Pusch, S. Ramasamy et K. Wong (2004), *Evidence to Date on the Working and Effectiveness of ALMPs in New Zealand*, Department of Labour, Nouvelle-Zélande (*www.dol.govt.nz/browse-dol.asp*).

Maré, D. (2002), « The Impact of Employment Policy Interventions », *Labour Market Bulletin,* vol. 2000-02, Numéro spécial (*www.dol.govt.nz* – publications – research papers).

Mead, L. (2004), *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin,* Princeton University Press, Princeton.

Mosley, H., H. Shütz et N. Breyer (2001), *Management by Objectives in European Public Employment Services*, WZB Discussion Paper FS I 01-203, Social Science Research Center, Berlin (*www.wz-berlin.de/ars/ab/abstracts/i01-203.en.htm*).

OCDE (1994), *L'Étude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris.

OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2001a), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi : Actes de la Conférence de Prague*, Paris.

OCDE (2001b), *Des politiques du marché du travail novatrices : La méthode australienne,* Paris.

OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.

Peer Review Programme (2004), « Data Warehouse Monitoring in the Public Employment Service in Austria », Vienne (*www.peerreview-employment.org/en/austria04/AUS04.htm*).

Price, D. (2000), *Office of Hope: A History of the Employment Service*, Policy Studies Institute, Londres.

Rubenstein, R. A. Schwartz et L. Stiefel (2003), « Better than Raw: A Guide to Measuring Organizational Performance with Adjusted Performance Measures », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 5, septembre/octobre, pp. 607-615.

Sclar, E. (2000), *You Don't Always Get What You Pay For: the Economics of Privatization*, Cornell University Press, Ithaca et Londres.

Struyven, L. et G. Steurs (2005), « Design and Redesign of a Quasi-market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n° 3 (voir aussi *www.hiva.be/docs/paper/P19_LS_Quasi-market.pdf*).

Wallis, J. (2001), « Different Perspectives on Leadership in the New Zealand Public Sector: the Curious Case of Christine Rankin », School of Business Paper n° 0113, University of Otago, Nouvelle-Zélande.

Wiseman, M. (2004), « The High Performance Bonus », Communication destinée à être présentée à la 26e conférence annuelle, Association for Public Policy Analysis and Management, Atlanta (Géorgie), 28-30 octobre 2004 (*http://home.gwu.edu/~wisemanm*).

Wismer, K. (2003), « Use of Registers in Social Statistics in Denmark », Document établi à l'intention de la réunion du groupe d'experts chargé de délimiter le champ des statistiques sociales (Division de statistique des Nations unies), New York, 6-9 mai (*http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/Socialstat_0503/doclist.htm*).

Zellman, G., J. Klerman, E. Reardon, D.Farley, N. Humphrey, T. Chun et P. Steinberg (1999), *Welfare Reform in California: State and County Implementation of CalWORKs in the First Year,* RAND, Santa Monica (*www.rand.org/labor/CalWORKs/publications.html*).

ISBN 92-64-01047-5
Perspectives de l'emploi de l'OCDE
© OCDE 2005

Annexe statistique

Sources et définitions

La plupart des statistiques présentées dans les tableaux de l'annexe figurent également dans deux autres publications ou références :

- l'édition annuelle des Statistiques de la population active de l'OCDE, 1984-2004 ;
- la base de données disponible gratuitement en ligne sur les statistiques de la population active de l'OCDE qui comprend les données de base (*www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSDATAAuthenticate.asp*) et des statistiques dérivées (*www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp*).

Ces publications et références, qui contiennent des informations sur les définitions, les notes et les sources utilisées dans les pays Membres, comprennent des séries longues et des ventilations plus détaillées selon le groupe d'âge, le genre, la durée du chômage, etc., que celles présentées dans cette annexe.

Les sources et définitions des données présentées dans l'annexe statistique sont indiquées au bas de chaque tableau.

Les données concernant l'emploi, le chômage et la population active ne correspondent pas nécessairement aux séries utilisées par le Département des affaires économiques de l'OCDE pour l'analyse des politiques et l'établissement des prévisions, et reproduites aux tableaux 0.2 et 0.3 de l'introduction de ce volume.

Les utilisateurs intéressés peuvent se référer à la base de donnée en ligne sur Internet, qui contient des statistiques annuelles décrivant l'offre de travail : population, population active, emploi et chômage ventilés selon le genre, le groupe d'âge, le niveau d'éducation, la situation dans la profession et le secteur d'activité, le taux d'activité et le taux de chômage, les statistiques sur le travail à temps partiel et sur la durée du chômage. Cette référence présente en outre des séries statistiques complémentaires sur les résultats du marché du travail et sur les facteurs politiques et institutionnels qui influent sur le fonctionnement des marchés du travail. Ces séries contiennent des données sur :

- la durée annuelle effective de travail par actif occupé pour des comparaisons de tendances dans le temps ;
- la distribution des gains bruts des travailleurs à temps complet par sexe ;
- les gains bruts moyens et medians des travailleurs à temps complet par groupe d'âge et par sexe ;
- le salaire minimum ;

- les dépenses publiques sur les programmes du marché du travail et le nombre de participants ;
- les taux de syndicalisation et les taux de couverture par les conventions collectives dans les pays membres de l'OCDE.

Signes conventionnels

. . Données non disponibles

. Décimales

| Rupture dans la série

– Zéro ou moins de la moitié du dernier chiffre utilisé

Note sur le traitement statistique de l'Allemagne

Dans cette annexe statistique, les données pour l'Allemagne concernent l'Allemagne occidentale jusqu'à fin 1990 et, sauf indication contraire, l'ensemble de l'Allemagne à partir de 1991.

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OCDE 2005

Tableau A. **Taux de chômage standardisés dans 27 pays de l'OCDE**

En pourcentage de la population active totale

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Australie	6.7	10.6	9.5	8.2	8.2	8.3	7.7	6.9	6.3	6.8	6.4	6.1	5.5
Autriche	. .	4.0	3.8	3.9	4.4	4.4	4.5	4.0	3.7	3.6	4.2	4.3	4.5
Belgique	6.6	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.6	6.9	6.7	7.3	7.9	7.8
Canada	8.2	11.4	10.4	9.6	9.7	9.2	8.4	7.6	6.8	7.2	7.7	7.6	7.2
République tchèque	. .	4.4	4.3	4.1	3.9	4.8	6.4	8.6	8.7	8.0	7.3	7.8	8.3
Danemark	7.2	9.6	7.7	6.8	6.3	5.3	4.9	4.8	4.4	4.3	4.6	5.6	5.4
Finlande	3.2	16.4	16.8	15.2	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9.0	8.9
France	8.5	11.1	11.7	11.1	11.6	11.5	11.1	10.5	9.1	8.4	8.9	9.5	9.7
Allemagne[a]	4.8	7.7	8.3	8.0	8.6	9.2	8.8	7.9	7.2	7.4	8.2	9.1	9.5
Grèce	6.3	8.6	8.9	9.1	9.7	9.6	11.1	12.0	11.3	10.8	10.3	9.7	10.5
Hongrie	. .	12.1	11.0	10.4	9.6	9.0	8.4	6.9	6.3	5.6	5.6	5.7	5.9
Irlande	13.4	15.6	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.6	4.3	3.9	4.3	4.6	4.5
Italie	8.9	9.8	10.6	11.2	11.2	11.2	11.3	11.0	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0
Japon	2.1	2.5	2.9	3.1	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4	5.3	4.7
Corée	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7
Luxembourg	1.6	2.6	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.1	2.8	3.7	4.2
Pays-Bas	5.9	6.2	6.8	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6
Nouvelle-Zélande	7.8	9.5	8.1	6.3	6.1	6.6	7.4	6.8	6.0	5.3	5.2	4.6	3.9
Norvège	5.8	6.6	6.0	5.5	4.8	4.0	3.2	3.2	3.4	3.6	3.9	4.5	4.4
Pologne	. .	14.0	14.4	13.3	12.3	10.9	10.2	13.4	16.4	18.5	19.8	19.2	18.8
Portugal	4.8	5.6	6.9	7.3	7.3	6.8	5.2	4.5	4.1	4.0	5.0	6.2	6.7
République slovaque	. .	. .	13.7	13.1	11.3	11.9	12.6	16.8	18.7	19.4	18.7	17.5	18.0
Espagne	13.1	18.6	19.8	18.8	18.1	17.0	15.2	12.8	11.3	10.6	11.3	11.3	10.8
Suède	1.7	9.0	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	5.6	6.4
Suisse		3.9	3.9	3.5	3.9	4.2	3.6	3.0	2.7	2.6	3.2	4.2	4.4
Royaume-Uni	6.9	10.0	9.2	8.5	8.0	6.9	6.2	5.9	5.4	5.0	5.1	5.0	4.6
États-Unis	5.6	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.7	5.8	6.0	5.5
UE-15[b]	8.1	10.0	10.4	10.1	10.1	9.8	9.3	8.5	7.6	7.2	7.6	7.9	8.0
OCDE Europe[b]	8.0	10.2	10.5	10.1	10.0	9.6	9.1	8.8	8.3	8.2	8.5	8.8	8.8
Total OCDE[b]	6.1	7.8	7.7	7.3	7.2	6.9	6.8	6.6	6.2	6.4	6.9	7.1	6.9

a) Jusqu'en 1992 inclusivement, les données se rapportent à l'Allemagne occidentale ; après cette date, elles se rapportent à l'Allemagne unifiée.

b) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Note : Dans toute la mesure du possible, les données ont été ajustées pour en assurer la comparabilité dans le temps et pour être conformes aux directives du Bureau international du travail. Toutes les séries présentées sont alignées sur les estimations basées sur les enquêtes de population active. Dans les pays effectuant des enquêtes annuelles, les estimations mensuelles sont obtenues par interpolation/extrapolation et incluent les tendances de données administratives lorsque celles-ci sont disponibles. Les données annuelles sont donc calculées en faisant la moyenne des estimations mensuelles (à la fois pour les chômeurs et pour la population active). Pour les pays effectuant des enquêtes mensuelles ou trimestrielles, les estimations annuelles sont obtenues respectivement par la moyenne des estimations mensuelles ou trimestrielles. Pour plusieurs pays, la procédure d'ajustement utilisée est celle du *Bureau of Labor Statistics du Department of Labor* des États-Unis. Pour les pays de l'UE, les procédures sont identiques à celles utilisées pour calculer les taux de chômage comparables de l'Office statistique des Communautés européennes. De légères différences peuvent apparaître dues principalement aux diverses méthodes de calcul et aux facteurs d'ajustement utilisés, et au fait que les estimations de l'UE sont basées sur la population active civile. Pour une description détaillée, voir l'adresse Internet : *www.oecd.org\std*.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs économiques*, Paris, mai.

Statlink: *http://dx.doi.org/10.1787/134334601045*

Tableau B. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage**[a]

Personnes âgées de 15 à 64 ans (pourcentages)

	Rapports emploi/population						Taux d'activité						Taux de chômage					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004	1990	2000	2001	2002	2003	2004	1990	2000	2001	2002	2003	2004
Australie	67.9	69.2	68.7	69.2	69.3	69.5	73.0	73.6	73.7	73.7	73.6	73.6	7.0	6.0	6.7	6.1	5.8	5.5
Autriche	. .	67.9	67.8	68.1	68.2	66.5	. .	71.3	70.7	71.6	71.6	70.2	. .	4.7	4.0	4.9	4.7	5.3
Belgique	54.4 |	60.9	59.7	59.7	59.3	60.5	58.7 |	65.2	63.6	64.1	64.3	65.3	7.3 |	6.6	6.2	6.9	7.7	7.4
Canada	70.3	70.9	70.8	71.4	72.2	72.6	76.6	76.1	76.4	77.4	78.2	78.2	8.2	6.9	7.3	7.7	7.7	7.2
République tchèque	. .	65.2	65.3	65.7	64.9	64.2	. .	71.6	71.1	70.9	70.4	70.1	. .	8.8	8.2	7.3	7.8	8.4
Danemark	75.4 |	76.4	75.9	76.4	75.1	76.0	82.4 |	80.0	79.2	79.9	79.4	80.2	8.5 |	4.5	4.2	4.3	5.5	5.3
Finlande	74.1	67.0	67.7	67.7	67.4	67.2	76.5	74.3	74.6	74.5	74.1	73.8	3.1	9.9	9.2	9.1	9.1	8.9
France	60.8	61.7	62.7	62.9 |	63.2	62.8	67.1	68.8	68.6	69.0 |	69.4	69.5	9.4	10.3	8.6	8.7 |	9.0	9.6
Allemagne	64.1 |	65.6	65.8	65.3	64.6	65.5	67.4 |	71.1	71.5	71.5	71.3	72.7	4.9 |	7.8	7.9	8.7	9.4	9.9
Grèce	54.8 |	55.9	55.6	57.7	58.9	59.6	59.1 |	63.0	62.1	64.2	65.1	66.5	7.2 |	11.3	10.4	10.1	9.5	10.4
Hongrie[b]	58.0 |	56.0	56.2	56.2	57.0	56.8	64.4 |	59.9	59.6	59.7	60.6	60.5	10.0 |	6.4	5.7	5.8	5.9	6.1
Islande[c, d]	79.9	84.6	84.6	82.8	84.1 |	82.8	82.1	86.6	86.6	85.6	87.0 |	85.5	2.7	2.3	2.3	3.2	3.4 |	3.1
Irlande	52.1 |	64.5	65.0	65.0	65.0	65.5	60.1 |	67.4	67.5	67.9	68.0	68.6	13.3 |	4.4	3.7	4.3	4.5	4.4
Italie	52.6	53.9	54.9	55.6	56.2 |	57.4	59.5	60.3	60.7	61.2	61.6 |	62.5	11.5	10.6	9.6	9.1	8.7 |	8.1
Japon	68.6	68.9	68.8	68.2	68.4	68.7	70.1	72.5	72.6	72.3	72.3	72.2	2.2	5.0	5.2	5.6	5.4	4.9
Corée	61.2	61.5	62.1	63.3	63.0	63.6	62.8	64.2	64.7	65.4	65.3	66.0	2.5	4.3	3.9	3.2	3.5	3.6
Luxembourg	59.2 |	62.7	63.0	63.6	62.7	61.6	60.1 |	64.2	64.1	65.3	65.1	64.7	1.6 |	2.4	1.8	2.6	3.7	4.8
Mexique[d]	58.0	60.9	60.1	60.1	59.6	60.8	59.9	62.3	61.5	61.6	61.2	62.8	3.1	2.2	2.2	2.5	2.6	3.1
Pays-Bas	61.1 |	72.9	74.1	74.5	73.6	73.1	66.2 |	74.9	75.7	76.5	76.4	76.6	7.7 |	2.7	2.1	2.6	3.6	4.7
Nouvelle-Zélande	67.5	70.7	71.8	72.4	72.5	73.5	73.2	75.3	75.9	76.4	76.1	76.6	7.9	6.0	5.4	5.2	4.7	4.0
Norvège[c]	73.0 |	77.9	77.5	77.1	75.8	75.6	77.1 |	80.7	80.3	80.3	79.3	79.1	5.4 |	3.5	3.5	4.0	4.5	4.5
Pologne[b]	59.9	55.0	53.5	51.7	51.4	51.9	69.4	65.8	65.7	64.8	64.2	64.2	13.6	16.4	18.6	20.3	20.0	19.3
Portugal	67.4 |	68.3	68.6	68.1	67.1	67.8	70.9 |	71.3	71.7	72.0	72.0	72.9	4.9 |	4.2	4.3	5.4	6.8	7.0
République slovaque	. .	56.8	56.9	56.9	57.7	57.0	. .	69.9	70.5	69.9	70.0	69.7	. .	18.8	19.3	18.6	17.6	18.2
Espagne[c]	51.8	57.4	58.8	59.5	60.7	62.0	61.7	66.7	65.8	67.1	68.5	69.7	16.1	13.9	10.5	11.4	11.4	11.0
Suède[c]	83.1 |	74.2	75.2	74.9	74.3	73.5	84.7 |	78.9	79.3	79.1	78.9	78.7	1.8 |	5.9	5.1	5.3	5.8	6.6
Suisse[d]	78.2	78.3	79.1	78.9	77.9	77.4	79.7	80.5	81.2	81.3	81.4	81.0	1.8	2.7	2.5	3.0	4.2	4.4
Turquie	54.5	48.9	47.8	46.7	45.5	46.1	59.4	52.4	52.3	52.3	51.1	51.5	8.2	6.7	8.6	10.6	10.8	10.6
Royaume-Uni[c]	72.5	72.4	72.8	72.7	72.9 |	72.7	77.8	76.6	76.4	76.6	76.6 |	76.2	6.8	5.6	4.8	5.1	4.9 |	4.7
États-Unis[c]	72.2 |	74.1	73.1	71.9	71.2	71.2	76.5 |	77.2	76.8	76.4	75.8	75.4	5.7 |	4.0	4.8	5.9	6.1	5.6
UE-15[e]	61.6 |	63.7	64.4	64.5 |	64.6 |	65.0	67.3 |	69.5	69.5	69.9 |	70.2 |	70.8	8.4 |	8.4	7.4	7.7 |	8.0 |	8.2
UE-19[e]	61.3 |	62.7	63.1	63.1 |	63.2 |	63.5	67.4 |	69.0	69.0	69.3 |	69.4 |	69.9	9.0 |	9.1	8.5	8.9 |	9.0 |	9.2
OCDE Europe[e]	61.0 |	61.4	61.6	61.4 |	61.2 |	61.5	66.8 |	67.2	67.1	67.4 |	67.3 |	67.8	8.7 |	8.7	8.3	8.9 |	9.1 |	9.2
Total OCDE[e]	64.9 |	65.7	65.6	65.2 |	64.9 |	65.3	69.3 |	70.1	70.0	70.0 |	69.8 |	70.1	6.4 |	6.2	6.3	6.9 |	7.0 |	6.9

Tableau B. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage**[a] *(suite)*

Hommes âgés de 15 à 64 ans (pourcentages)

	Rapports emploi/population						Taux d'activité						Taux de chômage					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004	1990	2000	2001	2002	2003	2004	1990	2000	2001	2002	2003	2004
Australie	78.5	76.6	75.9	76.4	76.4	76.4	84.4	81.9	81.6	81.5	81.0	80.8	6.9	6.4	7.0	6.3	5.7	5.4
Autriche	. .	76.2	75.9	75.3	75.3	73.0	. .	80.1	79.0	79.4	79.4	77.1	. .	4.8	4.0	5.2	5.1	5.3
Belgique	68.1 |	69.8	68.5	68.1	67.1	67.9	71.3 |	73.8	72.7	72.6	72.6	72.7	4.6 |	5.3	5.7	6.3	7.5	6.7
Canada	77.8	76.1	75.7	75.9	76.4	76.7	84.9	81.9	81.9	82.7	83.1	83.0	8.3	7.0	7.6	8.2	8.1	7.6
République tchèque	. .	73.6	73.6	74.2	73.4	72.4	. .	79.4	79.0	78.9	78.2	77.9	. .	7.4	6.8	5.9	6.1	7.1
Danemark	80.1 |	80.7	80.2	80.2	79.7	79.9	87.1 |	84.0	83.3	83.8	84.0	84.2	8.0 |	4.0	3.7	4.3	5.2	5.1
Finlande	76.7	69.4	70.0	69.2	69.0	68.8	79.6	76.4	76.7	76.2	76.1	75.5	3.6	9.2	8.7	9.1	9.3	8.9
France	71.0	68.8	69.8	69.6 |	69.2	68.8	76.5	75.3	75.1	75.5 |	75.4	75.3	7.2	8.6	7.0	7.8 |	8.2	8.7
Allemagne	75.7 |	72.9	72.8	71.7	70.4	71.0	79.0 |	78.9	79.0	78.7	78.0	79.1	4.1 |	7.6	7.8	8.8	9.7	10.3
Grèce	73.4 |	71.3	70.9	72.5	73.5	74.0	76.8 |	77.1	76.2	77.6	78.3	79.1	4.4 |	7.5	6.9	6.6	6.1	6.5
Hongrie[b]	64.0 |	62.7	63.0	62.9	63.4	63.1	71.9 |	67.5	67.2	67.1	67.6	67.2	11.1 |	7.1	6.3	6.2	6.1	6.1
Islande[c, d]	85.2	88.2	88.0	85.7	86.8 |	86.2	87.3	89.8	90.0	88.9	90.1 |	89.1	2.4	1.8	2.1	3.6	3.7 |	3.3
Irlande	67.5 |	75.6	76.0	74.7	74.5	75.2	77.5 |	79.1	79.0	78.3	78.3	79.1	13.0 |	4.5	3.9	4.7	4.9	5.0
Italie	69.2	68.2	68.7	69.2	69.7 |	69.7	75.1	74.3	74.2	74.5	74.8 |	74.5	7.9	8.2	7.4	7.0	6.8 |	6.4
Japon	81.3	80.9	80.5	79.9	79.8	80.0	83.0	85.2	85.0	84.8	84.6	84.2	2.1	5.1	5.4	5.8	5.7	5.1
Corée	73.9	73.1	73.5	74.9	75.0	75.2	76.2	76.9	76.9	77.7	77.9	78.2	3.0	4.9	4.4	3.6	3.7	3.9
Luxembourg	76.4 |	75.0	74.9	75.5	73.3	72.4	77.4 |	76.4	76.1	77.0	75.5	74.8	1.2 |	1.8	1.6	1.9	3.0	3.3
Mexique[d]	84.1	84.0	83.4	82.6	82.0	82.5	86.4	85.8	85.2	84.7	84.2	85.0	2.6	2.1	2.1	2.5	2.6	3.0
Pays-Bas	75.2 |	82.1	82.7	82.9	81.2	80.2	79.7 |	83.9	84.2	84.8	84.2	83.9	5.7 |	2.2	1.8	2.3	3.5	4.4
Nouvelle-Zélande	76.5	78.2	79.1	79.8	79.4	80.8	83.4	83.3	83.6	84.1	83.1	83.8	8.3	6.2	5.4	5.1	4.4	3.6
Norvège[c]	78.6 |	81.7	81.0	80.2	78.7	78.4	83.4 |	84.8	84.0	83.8	82.8	82.5	5.8 |	3.6	3.6	4.2	5.0	4.9
Pologne[b]	66.9	61.2	59.2	57.0	56.7	57.4	76.4	71.7	71.5	70.8	70.2	70.4	12.4	14.6	17.2	19.5	19.3	18.5
Portugal	80.1 |	76.3	76.5	75.7	73.9	74.1	82.8 |	79.0	79.2	79.3	78.5	79.0	3.3 |	3.3	3.4	4.5	5.9	6.2
République slovaque	. .	62.2	62.1	62.5	63.4	63.2	. .	76.8	77.4	76.7	76.7	76.5	. .	19.0	19.8	18.6	17.4	17.3
Espagne[c]	71.9	72.7	73.8	73.9	74.5	74.9	81.3	80.4	79.8	80.4	81.1	81.6	11.7	9.6	7.5	8.1	8.2	8.2
Suède[c]	85.2 |	76.2	76.9	76.4	75.7	75.0	86.8 |	81.3	81.4	81.1	80.8	80.7	1.9 |	6.3	5.5	5.7	6.4	7.0
Suisse[d]	90.0	87.3	87.6	86.2	85.1	84.5	91.1	89.4	89.2	88.7	88.6	88.0	1.2	2.3	1.7	2.9	3.9	4.0
Turquie	76.9	71.7	69.3	66.9	65.9	67.9	83.6	76.9	76.1	75.1	74.0	76.1	8.0	6.8	9.0	11.0	11.0	10.8
Royaume-Uni[c]	82.1	79.1	79.3	78.9	79.3 |	78.9	88.3	84.3	83.8	83.7	83.9 |	83.1	7.1	6.1	5.3	5.7	5.5 |	5.0
États-Unis[c]	80.7 |	80.6	79.4	78.0	76.9	77.2	85.6 |	83.9	83.4	83.0	82.2	81.9	5.7 |	3.9	4.9	6.0	6.4	5.7
UE-15[e]	74.5 |	73.1	73.5	73.2 |	72.9 |	72.9	79.9 |	78.8	78.6	78.7 |	78.7 |	78.8	6.7 |	7.2	6.5	7.0 |	7.4 |	7.5
UE-19[e]	73.5 |	71.7	71.9	71.4 |	71.2 |	71.2	79.3 |	77.9	77.7	77.7 |	77.7 |	77.7	7.3 |	8.0	7.5	8.1 |	8.4 |	8.5
OCDE Europe[e]	74.2 |	72.0	71.8	71.1 |	70.8 |	71.0	80.0 |	78.0	77.7	77.6 |	77.4 |	77.7	7.3 |	7.7	7.6	8.3 |	8.6 |	8.6
Total OCDE[e]	77.6 |	76.3	75.9	75.2 |	74.7 |	75.0	82.3 |	81.0	80.7	80.5 |	80.2 |	80.3	5.7 |	5.8	6.0	6.7 |	6.9 |	6.7

Tableau B. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage**[a] *(suite)*

Femmes âgées de 15 à 64 ans (pourcentages)

	Rapports emploi/population						Taux d'activité						Taux de chômage					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004	1990	2000	2001	2002	2003	2004	1990	2000	2001	2002	2003	2004
Australie	57.1	61.8	61.6	62.1	62.2	62.6	61.5	65.4	65.8	66.0	66.1	66.3	7.2	5.5	6.4	5.9	5.9	5.6
Autriche	. .	59.7	59.8	61.0	61.2	60.1	. .	62.5	62.3	63.9	63.9	63.5	. .	4.6	4.1	4.6	4.3	5.3
Belgique	40.8 |	51.9	50.7	51.1	51.4	53.0	46.1 |	56.6	54.5	55.4	55.8	57.7	11.5 |	8.3	6.9	7.8	8.0	8.3
Canada	62.7	65.6	65.9	67.0	67.9	68.4	68.3	70.4	70.8	72.1	73.2	73.5	8.2	6.7	6.9	7.2	7.2	6.9
République tchèque	. .	56.9	57.0	57.1	56.3	56.0	. .	63.7	63.2	62.8	62.5	62.2	. .	10.6	9.9	9.1	9.9	10.0
Danemark	70.6 |	72.1	71.4	72.6	70.5	72.0	77.6 |	75.9	75.0	75.9	74.8	76.1	9.0 |	5.0	4.8	4.4	5.8	5.5
Finlande	71.5	64.5	65.4	66.1	65.7	65.5	73.4	72.1	72.5	72.7	72.1	72.0	2.6	10.6	9.7	9.1	8.9	9.0
France	50.9	54.8	55.7	56.4 |	57.3	56.9	58.0	62.5	62.3	62.6 |	63.6	63.7	12.2	12.3	10.5	9.8 |	9.9	10.7
Allemagne	52.2 |	58.1	58.7	58.8	58.7	59.9	55.5 |	63.3	63.8	64.2	64.5	66.1	6.0 |	8.1	8.0	8.4	8.9	9.4
Grèce	37.5 |	41.3	41.2	43.1	44.5	45.5	42.6 |	49.7	48.8	51.0	52.1	54.1	12.0 |	16.9	15.6	15.4	14.5	16.0
Hongrie[b]	52.3 |	49.6	49.8	49.8	50.9	50.7	57.3 |	52.6	52.4	52.7	53.9	54.0	8.8 |	5.7	5.0	5.4	5.6	6.1
Islande[c, d]	74.5	81.0	81.1	79.8	81.2 |	79.4	76.8	83.3	83.1	82.2	83.9 |	81.8	3.0	2.8	2.5	2.9	3.1 |	3.0
Irlande	36.6 |	53.3	54.0	55.2	55.4	55.8	42.6 |	55.7	56.0	57.3	57.6	58.0	14.0 |	4.2	3.5	3.7	3.9	3.7
Italie	36.2	39.6	41.1	42.0	42.7 |	45.2	44.0	46.3	47.3	47.9	48.3 |	50.6	17.7	14.6	13.1	12.3	11.7 |	10.6
Japon	55.8	56.7	57.0	56.5	56.8	57.4	57.1	59.6	60.1	59.7	59.9	60.2	2.3	4.7	5.1	5.4	5.1	4.7
Corée	49.0	50.1	51.0	52.0	51.1	52.2	49.9	51.8	52.7	53.4	52.8	53.9	1.9	3.5	3.2	2.7	3.3	3.3
Luxembourg	41.4 |	50.0	50.8	51.5	52.0	50.6	42.4 |	51.7	52.0	53.5	54.5	54.3	2.5 |	3.2	2.2	3.6	4.6	6.9
Mexique[d]	34.2	40.1	39.4	39.9	39.4	41.3	35.7	41.2	40.4	41.0	40.5	42.8	4.3	2.5	2.4	2.5	2.7	3.5
Pays-Bas	46.7 |	63.4	65.3	65.9	65.8	65.7	52.4 |	65.7	66.9	67.9	68.4	69.2	10.9 |	3.5	2.5	2.9	3.8	5.0
Nouvelle-Zélande	58.6	63.5	64.8	65.3	65.7	66.5	63.2	67.5	68.4	69.0	69.2	69.6	7.3	5.9	5.3	5.4	5.1	4.5
Norvège[c]	67.2 |	74.0	73.8	73.9	72.7	72.7	70.7 |	76.5	76.4	76.7	75.8	75.7	4.9 |	3.2	3.4	3.7	4.0	3.9
Pologne[b]	53.1	48.9	47.8	46.4	46.2	46.4	62.6	59.9	59.9	58.9	58.4	58.2	15.1	18.4	20.2	21.2	20.8	20.2
Portugal	55.4 |	60.5	61.0	60.8	60.6	61.7	59.6 |	63.8	64.5	65.0	65.6	67.0	7.0 |	5.2	5.4	6.5	7.7	8.0
République slovaque	. .	51.5	51.8	51.4	52.2	50.9	. .	63.2	63.8	63.2	63.5	62.9	. .	18.6	18.8	18.7	17.8	19.1
Espagne[c]	31.8	42.0	43.8	44.9	46.8	49.0	42.2	52.9	51.6	53.7	55.7	57.7	24.7	20.6	15.3	16.4	16.0	15.1
Suède[c]	81.0 |	72.2	73.5	73.4	72.8	71.8	82.5 |	76.4	77.1	77.1	76.8	76.6	1.8 |	5.4	4.7	4.7	5.2	6.2
Suisse[d]	66.4	69.3	70.6	71.5	70.7	70.3	68.2	71.6	73.2	73.9	74.1	73.9	2.6	3.2	3.5	3.2	4.6	4.8
Turquie	32.9	26.2	26.3	26.6	25.2	24.3	36.0	28.0	28.5	29.5	28.1	27.0	8.7	6.5	7.8	9.8	10.5	10.0
Royaume-Uni[c]	62.8	65.5	66.1	66.3	66.4 |	66.6	67.3	68.9	69.0	69.3	69.2 |	69.6	6.6	4.8	4.2	4.4	4.1 |	4.3
États-Unis[c]	64.0 |	67.8	67.1	66.1	65.7	65.4	67.8 |	70.7	70.4	70.1	69.7	69.2	5.6 |	4.1	4.7	5.7	5.7	5.5
UE-15[e]	48.7 |	54.3	55.2	55.8 |	56.2 |	57.1	54.7 |	60.3	60.4	61.1 |	61.7 |	62.8	10.9 |	9.9	8.6	8.7 |	8.8 |	9.1
UE-19[e]	49.2 |	53.7	54.4	54.8 |	55.2 |	55.9	55.5 |	60.2	60.3	60.8 |	61.2 |	62.2	11.3 |	10.7	9.7	9.9 |	9.9 |	10.1
OCDE Europe[e]	47.8 |	50.7	51.3	51.6 |	51.7 |	52.1	53.6 |	56.5	56.6	57.1 |	57.3 |	57.9	10.8 |	10.2	9.4	9.7 |	9.8 |	9.9
Total OCDE[e]	52.5 |	55.3	55.4	55.4 |	55.3 |	55.8	56.6 |	59.4	59.4	59.7 |	59.6 |	60.1	7.3 |	6.9	6.7	7.1 |	7.2 |	7.2

a) Les ratios portent sur les personnes âgées de 15 à 64 ans et sont définis par le rapport des actifs et des actifs occupés à la population, ou par le rapport du chômage à la population active.
b) Les données pour 1990 se réfèrent à l'année 1992.
c) Personnes âgées de 16 à 24 ans au lieu de 15 à 24 ans.
d) Les données pour 1990 se réfèrent à l'année 1991.
e) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active (voir URL au début de l'annexe). Pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, le Luxembourg et les Pays-Bas, les données sont tirées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/077514107464*

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge**

Hommes et femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Australie	Taux de chômage	13.2	12.9	12.7	11.6	11.7	5.1	5.3	4.8	4.5	4.1	5.4	4.8	3.7	3.9	3.8
	Taux d'activité	70.4	69.0	68.2	67.7	67.2	79.9	80.6	80.9	80.6	80.5	44.1	48.6	50.0	52.2	53.8
	Rapports emploi/population	61.1	60.1	59.6	59.9	59.4	75.8	76.3	77.1	76.9	77.2	41.8	46.3	48.2	50.1	51.8
Autriche	Taux de chômage	. .	6.0	7.2	7.5	11.0	. .	3.6	4.4	4.2	4.4	. .	5.6	5.7	6.2	4.5
	Taux d'activité	. .	54.7	55.7	54.8	56.1	. .	85.2	86.5	87.0	85.4	. .	29.0	29.7	30.8	28.7
	Rapports emploi/population	. .	51.4	51.8	50.7	49.9	. .	82.2	82.7	83.4	81.7	. .	27.4	28.0	28.9	27.4
Belgique	Taux de chômage	14.5 |	15.3	15.7	19.0	17.5	6.5 |	5.4	6.2	7.0	6.6	3.6 |	3.0	3.5	1.7	3.6
	Taux d'activité	35.5 |	33.6	33.8	33.5	34.0	76.7 |	80.9	81.7	81.8	82.8	22.2 |	26.0	26.7	28.5	31.3
	Rapports emploi/population	30.4 |	28.5	28.5	27.1	28.1	71.7 |	76.6	76.6	76.1	77.3	21.4 |	25.2	25.8	28.1	30.1
Canada	Taux de chômage	12.4	12.9	13.6	13.7	13.4	7.4	6.2	6.6	6.5	6.0	6.1	5.8	6.3	6.3	5.9
	Taux d'activité	69.9	64.7	66.6	67.4	67.0	84.2	85.1	85.9	86.4	86.6	49.1	51.2	53.4	56.5	57.4
	Rapports emploi/population	61.2	56.4	57.5	58.2	58.1	78.0	79.8	80.3	80.8	81.4	46.1	48.2	50.1	52.9	54.0
République tchèque	Taux de chômage	. .	16.6	16.0	17.6	20.4	. .	7.2	6.5	7.0	7.3	. .	4.9	4.0	4.4	5.4
	Taux d'activité	. .	43.2	40.1	38.1	35.8	. .	88.4	88.2	87.8	87.8	. .	39.0	42.5	44.2	45.1
	Rapports emploi/population	. .	36.1	33.7	31.4	28.5	. .	82.1	82.5	81.7	81.4	. .	37.1	40.8	42.3	42.6
Danemark	Taux de chômage	11.5 |	8.3	7.1	9.8	7.8	7.9 |	3.5	3.7	5.0	4.7	6.1 |	4.0	4.7	3.9	5.6
	Taux d'activité	73.5 |	67.2	68.8	65.9	66.4	91.2 |	87.5	88.0	87.8	88.2	57.1 |	58.9	60.1	63.1	65.5
	Rapports emploi/population	65.0 |	61.7	64.0	59.4	61.3	84.0 |	84.5	84.7	83.5	84.0	53.6 |	56.5	57.3	60.7	61.8
Finlande	Taux de chômage	9.4	19.9	20.7	21.6	20.8	2.0	7.4	7.3	7.3	7.3	2.3	8.9	8.1	7.7	7.3
	Taux d'activité	57.5	50.4	49.6	49.1	48.1	89.7	88.0	88.1	87.5	87.3	43.8	50.3	52.0	54.1	55.0
	Rapports emploi/population	52.2	40.3	39.4	38.5	38.1	87.9	81.5	81.6	81.1	81.0	42.8	45.9	47.8	49.9	51.0
France	Taux de chômage	19.8	18.0	18.9 |	19.0	21.3	7.8	7.7	7.8 |	8.1	8.5	6.5	5.8	5.3 |	5.6	6.3
	Taux d'activité	44.6	35.8	36.9 |	37.0	37.5	83.8	86.1	86.1 |	86.5	86.6	32.9	32.6	35.6 |	38.3	39.6
	Rapports emploi/population	35.7	29.3	29.9 |	30.0	29.5	77.3	79.4	79.4 |	79.5	79.2	30.7	30.7	33.8 |	36.1	37.1
Allemagne	Taux de chômage	4.5 |	8.3	9.8	10.6	11.7	4.6 |	7.3	8.1	9.1	9.4	7.7 |	11.7	10.8	9.7	11.3
	Taux d'activité	59.1 |	51.3	49.7	47.4	47.5	77.1 |	85.5	85.8	86.0	87.7	39.8 |	42.9	43.3	43.1	44.2
	Rapports emploi/population	56.4 |	47.0	44.8	42.4	41.9	73.6 |	79.3	78.8	78.2	79.5	36.8 |	37.9	38.6	39.0	39.2
Grèce	Taux de chômage	23.3 |	28.0	26.1	25.7	26.5	5.1 |	8.8	8.7	8.3	9.1	1.6 |	4.1	3.8	3.1	4.3
	Taux d'activité	39.4 |	36.2	36.3	35.2	37.3	72.2 |	77.2	78.8	79.7	81.1	41.5 |	39.6	40.5	42.4	41.2
	Rapports emploi/population	30.3 |	26.0	26.8	26.2	27.4	68.5 |	70.4	71.9	73.1	73.7	40.8 |	38.0	38.9	41.0	39.4
Hongrie[a]	Taux de chômage	18.8 |	11.2	12.6	13.4	15.5	8.8 |	5.1	5.2	5.3	5.5	5.6 |	2.9	3.1	2.8	3.1
	Taux d'activité	43.6 |	34.6	32.6	30.8	27.9	82.9 |	77.1	77.0	77.8	77.9	24.2 |	24.2	26.4	29.8	32.0
	Rapports emploi/population	35.4 |	30.7	28.5	26.7	23.6	75.7 |	73.1	73.0	73.7	73.6	22.9 |	23.5	25.6	29.0	31.1

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge** *(suite)*

Hommes et femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Islande[b, c]	Taux de chômage	4.9	4.8	7.2	8.2 |	8.1	2.2	1.7	2.7	2.5 |	2.0	2.1	2.0	1.4	2.1 |	2.7
	Taux d'activité	59.5	70.2	64.0	74.2 |	72.1	90.1	92.3	92.5	91.5 |	89.8	87.2	87.3	88.4	85.1 |	84.3
	Rapports emploi/population	56.6	66.8	59.4	68.1 |	66.3	88.1	90.7	90.0	89.2 |	88.0	85.4	85.6	87.2	83.3 |	82.0
Irlande	Taux de chômage	17.7 |	6.2	7.7	7.6	8.1	12.5 |	3.2	3.7	3.9	3.9	8.4 |	2.6	2.4	2.4	2.4
	Taux d'activité	50.3 |	50.1	49.1	49.6	48.8	68.5 |	78.9	79.5	79.1	79.8	42.1 |	47.9	49.2	50.5	50.7
	Rapports emploi/population	41.4 |	47.0	45.3	45.8	44.8	60.0 |	76.4	76.6	76.0	76.7	38.6 |	46.6	48.0	49.3	49.5
Italie	Taux de chômage	31.5	27.0	26.3	26.3 |	23.5	7.7	7.9	7.5	7.2 |	6.9	2.3	4.3	4.1	3.8 |	4.1
	Taux d'activité	43.5	37.6	36.3	35.3 |	35.6	73.9	75.1	75.8	76.3 |	77.5	33.4	29.2	30.1	31.5 |	31.8
	Rapports emploi/population	29.8	27.4	26.7	26.0 |	27.2	68.2	69.2	70.1	70.8 |	72.1	32.6	28.0	28.9	30.3 |	30.5
Japon	Taux de chômage	4.3	9.7	10.0	10.2	9.5	1.6	4.4	4.9	4.7	4.4	2.7	5.7	5.8	5.5	4.4
	Taux d'activité	44.1	46.5	45.6	44.8	44.2	80.9	82.2	82.0	82.1	82.2	64.7	65.8	65.4	65.8	66.0
	Rapports emploi/population	42.2	42.0	41.0	40.3	40.0	79.6	78.6	78.0	78.3	78.6	62.9	62.0	61.6	62.1	63.0
Corée	Taux de chômage	7.0	9.7	8.1	9.6	10.0	1.9	3.4	2.8	3.0	3.1	0.8	2.1	1.6	1.9	2.1
	Taux d'activité	35.0	33.3	34.2	34.0	34.7	74.6	75.1	75.5	75.3	75.7	62.4	59.5	60.4	58.9	59.7
	Rapports emploi/population	32.5	30.1	31.5	30.8	31.2	73.2	72.6	73.4	73.1	73.4	61.9	58.3	59.5	57.8	58.5
Luxembourg	Taux de chômage	3.6 |	6.3	7.0	11.5	18.3	1.4 |	1.4	2.4	3.2	4.0	0.6 |	0.3	0.2	1.2	1.6
	Taux d'activité	44.9 |	34.5	34.7	29.9	26.2	72.8 |	79.8	81.0	81.4	81.9	28.4 |	24.9	27.9	30.4	31.3
	Rapports emploi/population	43.3 |	32.3	32.3	26.4	21.4	71.8 |	78.7	79.1	78.8	78.7	28.2 |	24.8	27.9	30.0	30.8
Mexique[c]	Taux de chômage	5.4	4.1	4.9	5.3	6.4	2.2	1.6	1.8	1.9	2.3	1.0	1.0	1.3	1.0	1.2
	Taux d'activité	52.2	49.7	48.4	47.2	48.3	65.9	68.9	69.6	69.5	71.3	54.6	52.6	53.8	54.4	55.7
	Rapports emploi/population	49.3	47.7	46.0	44.7	45.2	64.4	67.8	68.4	68.1	69.6	54.1	52.1	53.1	53.8	55.0
Pays-Bas	Taux de chômage	11.1 |	4.4	4.6	6.6	8.0	7.2 |	1.7	2.2	3.1	4.0	3.8 |	1.5	2.1	2.2	3.6
	Taux d'activité	59.6 |	73.6	73.9	73.2	72.0	76.0 |	84.2	84.7	85.1	86.0	30.9 |	39.9	42.9	45.9	46.3
	Rapports emploi/population	53.0 |	70.4	70.5	68.4	66.2	70.6 |	82.8	82.9	82.4	82.5	29.7 |	39.3	42.0	44.9	44.6
Nouvelle-Zélande	Taux de chômage	14.1	11.8	11.5	10.2	9.3	6.1	4.1	4.0	3.5	2.9	4.6	3.5	3.2	3.6	2.5
	Taux d'activité	68.8	63.3	64.0	62.8	62.6	81.2	82.6	82.9	82.7	83.2	43.8	62.9	65.5	66.7	68.9
	Rapports emploi/population	59.1	55.8	56.6	56.3	56.8	76.3	79.3	79.6	79.8	80.8	41.8	60.7	63.4	64.3	67.2
Norvège[b]	Taux de chômage	11.8 |	10.5	11.5	11.7	11.7	4.3 |	2.6	3.0	3.8	3.8	2.5 |	1.6	1.8	1.4	1.1
	Taux d'activité	60.5 |	63.1	64.2	62.6	61.6	85.9 |	87.4	87.1	86.2	86.5	63.1 |	68.5	69.7	69.5	68.8
	Rapports emploi/population	53.4 |	56.5	56.9	55.3	54.4	82.2 |	85.1	84.4	82.9	83.1	61.5 |	67.4	68.4	68.6	68.0
Pologne[a]	Taux de chômage	27.8	41.0	43.9	43.0	40.8	11.9	15.8	17.5	17.3	16.9	7.1	9.7	10.5	11.2	11.6
	Taux d'activité	44.8	37.4	35.6	34.4	33.9	84.9	82.2	81.8	81.7	82.2	38.1	32.1	31.2	32.2	31.7
	Rapports emploi/population	32.3	22.1	20.0	19.6	20.0	74.8	69.3	67.5	67.6	68.3	35.4	29.0	27.9	28.6	28.0

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge** *(suite)*

Hommes et femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Portugal	Taux de chômage	9.6 |	9.4	11.5	14.6	15.3	3.8 |	3.5	4.5	5.7	6.1	2.1 |	3.2	3.7	4.3	5.6
	Taux d'activité	60.6 |	47.1	47.3	45.0	43.6	81.5 |	85.2	85.4	85.9	86.3	48.0 |	51.7	52.9	53.4	53.2
	Rapports emploi/population	54.8 |	42.7	41.9	38.4	36.9	78.4 |	82.2	81.5	81.0	81.1	47.0 |	50.0	50.9	51.1	50.3
République slovaque	Taux de chômage	. .	39.1	37.4	33.1	32.7	. .	15.9	15.3	15.1	16.0	. .	12.3	15.3	13.6	15.4
	Taux d'activité	. .	45.8	43.5	41.2	39.4	. .	88.9	88.6	89.5	88.9	. .	25.4	27.0	28.5	31.7
	Rapports emploi/population	. .	27.9	27.2	27.6	26.5	. .	74.8	75.1	76.0	74.7	. .	22.3	22.9	24.6	26.8
Espagne[b]	Taux de chômage	30.2	20.8	22.2	22.7	22.0	13.1	9.3	10.2	10.2	9.8	8.0	6.3	7.1	6.9	7.1
	Taux d'activité	54.9	46.8	47.0	47.6	49.2	70.7	76.5	78.1	79.4	80.6	40.1	41.9	42.7	43.8	44.4
	Rapports emploi/population	38.3	37.1	36.6	36.8	38.4	61.4	69.5	70.1	71.3	72.7	36.9	39.2	39.7	40.8	41.3
Suède[b]	Taux de chômage	4.6 |	11.8	12.9	13.8	17.0	1.3 |	4.1	4.2	4.9	5.5	1.5 |	5.0	4.7	4.8	4.9
	Taux d'activité	69.3 |	54.2	53.4	52.3	51.5	92.8 |	88.1	87.9	87.8	87.7	70.5 |	70.5	71.7	72.5	73.1
	Rapports emploi/population	66.1 |	47.8	46.5	45.1	42.8	91.6 |	84.6	84.2	83.5	82.9	69.5 |	67.0	68.4	69.0	69.5
Suisse[c]	Taux de chômage	3.2	5.6	5.6	8.5	7.7	1.6	2.1	2.7	3.7	4.0	1.1	1.7	2.0	2.5	3.2
	Taux d'activité	71.6	67.8	69.3	69.4	67.1	85.9	87.9	88.3	88.1	88.2	63.8	68.2	65.9	67.4	67.3
	Rapports emploi/population	69.3	64.0	65.4	63.5	62.0	84.5	86.1	86.0	84.8	84.7	63.1	67.1	64.6	65.7	65.1
Turquie	Taux de chômage	16.0	16.2	19.2	20.5	19.7	5.4	6.7	8.7	8.7	8.7	3.1	2.3	3.5	3.7	3.1
	Taux d'activité	54.7	42.1	40.9	38.4	39.3	65.1	59.5	59.8	59.1	59.2	44.1	36.8	36.6	34.0	34.1
	Rapports emploi/population	45.9	35.3	33.0	30.5	31.6	61.6	55.5	54.6	54.0	54.1	42.7	35.9	35.3	32.7	33.1
Royaume-Uni[b]	Taux de chômage	10.1	10.5	11.0	11.5 |	10.9	5.8	3.9	4.1	3.8 |	3.6	7.2	3.3	3.5	3.3 |	3.1
	Taux d'activité	78.0	68.2	68.6	67.6 |	67.4	83.9	83.9	84.0	84.1 |	83.8	53.0	54.0	55.2	57.5 |	58.0
	Rapports emploi/population	70.1	61.1	61.0	59.8 |	60.1	79.1	80.7	80.6	80.9 |	80.7	49.2	52.2	53.3	55.5 |	56.2
États-Unis[b]	Taux de chômage	11.2|	10.6	12.0	12.4	11.8	4.6 |	3.8	4.8	5.0	4.6	3.3 |	3.0	3.9	4.1	3.8
	Taux d'activité	67.3 |	64.5	63.3	61.6	61.1	83.5 |	83.7	83.3	83.0	82.8	55.9 |	60.4	61.9	62.4	62.3
	Rapports emploi/population	59.8 |	57.7	55.7	53.9	53.9	79.7 |	80.5	79.3	78.8	79.0	54.0 |	58.6	59.5	59.9	59.9
UE-15[d]	Taux de chômage	16.3 |	14.0	14.7 |	15.3 |	15.6	6.8 |	6.5	6.9 |	7.2 |	7.3	5.7 |	6.4	6.1 |	5.7 |	6.3
	Taux d'activité	55.3 |	48.8	48.6 |	47.8 |	48.2	78.7 |	82.4	82.8 |	83.2 |	83.9	40.0 |	41.2	42.5 |	43.9 |	44.6
	Rapports emploi/population	46.3 |	42.0	41.5 |	40.5 |	40.7	73.4 |	77.1	77.2 |	77.3 |	77.8	37.8 |	38.6	39.9 |	41.4 |	41.8
UE-19[d]	Taux de chômage	17.2 |	16.7	17.4 |	17.9 |	18.0	7.4 |	7.4	7.8 |	8.1 |	8.2	5.8 |	6.5	6.3 |	6.0 |	6.6
	Taux d'activité	54.0 |	47.0	46.5 |	45.6 |	45.7	79.5 |	82.5	82.8 |	83.2 |	83.8	39.4 |	40.0	41.2 |	42.6 |	43.3
	Rapports emploi/population	44.7 |	39.1	38.4 |	37.4 |	37.5	73.6 |	76.4	76.3 |	76.4 |	76.9	37.1 |	37.4	38.6 |	40.1 |	40.4
OCDE Europe[d]	Taux de chômage	16.7 |	16.4	17.4 |	18.0 |	18.0	7.1 |	7.2	7.8 |	8.0 |	8.1	5.4 |	6.0	6.0 |	5.7 |	6.2
	Taux d'activité	54.4 |	46.5	45.9 |	44.7 |	44.9	78.1 |	79.8	80.1 |	80.2 |	80.7	40.4 |	40.4	41.5 |	42.6 |	43.2
	Rapports emploi/population	45.3 |	38.8	37.9 |	36.6 |	36.8	72.6 |	74.1	73.9 |	73.8 |	74.1	38.2 |	38.0	39.0 |	40.2 |	40.5
Total OCDE[d]	Taux de chômage	12.3 |	12.2	13.1 |	13.5 |	13.4	5.2 |	5.4	6.0 |	6.1 |	6.0	3.9 |	4.7	4.9 |	4.8 |	4.7
	Taux d'activité	55.5 |	51.4	50.7 |	49.7 |	49.9	79.2 |	80.2	80.3 |	80.2 |	80.6	49.2 |	50.6	51.7 |	52.6 |	53.1
	Rapports emploi/population	48.7 |	45.1	44.1 |	43.0 |	43.2	75.1 |	75.9	75.5 |	75.3 |	75.7	47.3 |	48.2	49.1 |	50.1 |	50.7

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge** *(suite)*

Hommes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Australie	Taux de chômage	13.9	13.6	13.6	12.0	12.2	4.9	5.6	4.8	4.4	3.9	6.3	5.6	4.8	4.1	4.2
	Taux d'activité	73.0	70.6	69.6	69.0	68.3	93.1	90.0	90.1	89.3	89.1	63.2	59.9	61.0	63.3	64.4
	Rapports emploi/population	62.8	61.0	60.2	60.8	59.9	88.5	85.0	85.8	85.4	85.7	59.2	56.6	58.1	60.7	61.7
Autriche	Taux de chômage	. .	6.2	7.7	8.1	11.3	. .	3.4	4.6	4.4	4.3	. .	5.7	6.7	7.3	4.7
	Taux d'activité	. .	59.3	60.5	59.7	61.2	. .	93.5	93.9	94.3	91.4	. .	40.2	40.8	42.3	38.6
	Rapports emploi/population	. .	55.6	55.9	54.9	54.3	. .	90.3	89.6	90.1	87.4	. .	37.9	38.0	39.2	36.8
Belgique	Taux de chômage	10.1 |	14.3	16.0	20.1	15.8	4.0 |	4.8	5.4	6.6	6.0	3.1 |	3.9	3.3	1.8	4.1
	Taux d'activité	37.0 |	37.2	37.3	38.1	35.8	92.2 |	90.9	91.2	90.4	91.1	35.4 |	36.6	36.3	39.4	41.0
	Rapports emploi/population	33.3 |	31.8	31.3	30.4	30.2	88.5 |	86.5	86.2	84.4	85.7	34.3 |	35.1	35.1	38.7	39.3
Canada	Taux de chômage	13.6	14.5	15.3	15.3	14.9	7.2	6.3	6.9	6.6	6.1	6.3	6.0	6.6	6.9	6.1
	Taux d'activité	72.4	66.1	67.8	68.3	67.9	93.1	91.1	91.5	91.6	91.6	64.0	60.9	63.1	65.3	66.0
	Rapports emploi/population	62.6	56.6	57.4	57.9	57.8	86.4	85.3	85.2	85.6	86.0	60.0	57.3	58.9	60.8	62.0
République tchèque	Taux de chômage	. .	16.0	15.1	16.6	21.1	. .	5.5	4.9	5.0	5.6	. .	4.4	3.5	4.0	4.9
	Taux d'activité	. .	48.2	44.8	42.1	40.0	. .	95.0	94.9	94.5	94.6	. .	55.0	59.4	59.9	60.1
	Rapports emploi/population	. .	40.5	38.0	35.1	31.6	. .	89.7	90.2	89.7	89.2	. .	52.6	57.3	57.5	57.2
Danemark	Taux de chômage	11.4 |	7.3	8.8	10.6	8.5	7.5 |	2.9	3.3	4.4	4.4	5.1 |	4.0	5.0	4.0	5.5
	Taux d'activité	76.5 |	69.4	70.6	68.1	69.0	94.5 |	91.4	91.7	92.0	91.3	69.1 |	65.6	67.6	70.8	73.3
	Rapports emploi/population	67.8 |	64.3	64.4	60.9	63.1	87.4 |	88.8	88.7	88.0	87.3	65.6 |	63.0	64.2	68.0	69.3
Finlande	Taux de chômage	10.4	19.6	20.9	21.7	22.2	2.5	6.9	7.4	7.5	7.0	1.8	8.9	8.2	7.9	7.6
	Taux d'activité	58.1	50.0	48.8	48.5	47.4	92.9	91.0	90.6	90.1	90.0	47.1	51.2	52.6	55.8	55.7
	Rapports emploi/population	52.1	40.2	38.6	38.0	36.9	90.6	84.7	84.0	83.3	83.7	46.3	46.7	48.3	51.4	51.5
France	Taux de chômage	16.8	16.0	17.5 |	18.1	20.8	5.7	6.0	6.7 |	7.1	7.4	6.0	5.5	5.9 |	6.2	5.5
	Taux d'activité	47.7	39.2	41.0 |	40.6	41.4	95.6	94.0	93.9 |	93.7	93.6	39.3	36.9	40.5 |	42.3	44.3
	Rapports emploi/population	39.7	32.9	33.9 |	33.2	32.8	90.1	88.3	87.6 |	87.0	86.7	37.0	34.9	38.1 |	39.7	41.9
Allemagne	Taux de chômage	4.0 |	9.3	11.4	12.3	13.3	3.7 |	7.1	8.2	9.4	9.8	7.0 |	11.1	10.3	9.4	10.9
	Taux d'activité	61.2 |	54.3	52.3	49.9	52.2	90.2 |	93.5	93.3	93.0	93.3	55.9 |	52.2	52.6	52.0	54.8
	Rapports emploi/population	58.7 |	49.3	46.4	43.8	45.3	86.9 |	86.9	85.6	84.2	84.2	52.0 |	46.4	47.2	47.1	48.8
Grèce	Taux de chômage	15.1 |	21.0	19.0	18.0	18.7	3.2 |	5.5	5.4	5.2	5.4	1.8 |	4.1	3.5	3.0	4.0
	Taux d'activité	44.1 |	38.5	39.6	38.9	40.4	94.3 |	94.0	94.3	94.2	94.7	59.5 |	57.0	57.3	60.1	58.7
	Rapports emploi/population	37.4 |	30.4	32.1	31.9	32.9	91.3 |	88.8	89.1	89.3	89.6	58.4 |	54.6	55.3	58.3	56.3
Hongrie[a]	Taux de chômage	22.0 |	12.2	13.2	13.8	16.2	9.6 |	5.7	5.4	5.5	5.3	5.6 |	3.7	3.9	2.9	3.2
	Taux d'activité	47.5 |	39.2	36.0	34.4	31.4	89.9 |	84.2	84.3	84.8	85.0	35.3 |	35.4	36.9	39.0	39.7
	Rapports emploi/population	37.1 |	34.4	31.2	29.7	26.3	81.3 |	79.4	79.7	80.1	80.5	33.3 |	34.1	35.4	37.9	38.4

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge** *(suite)*

Hommes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Islande[b, c]	Taux de chômage	5.8	5.4	9.7	9.4 |	9.3	1.8	1.3	2.5	2.4 |	1.9	1.0	2.0	1.7	2.9 |	2.9
	Taux d'activité	60.1	70.3	65.4	75.5 |	71.8	97.0	96.3	96.6	94.8 |	94.2	93.5	92.8	91.5	90.2 |	89.7
	Rapports emploi/population	56.6	66.6	59.0	68.5 |	65.1	95.2	95.0	94.2	92.5 |	92.4	92.6	91.0	89.9	87.6 |	87.1
Irlande	Taux de chômage	19.0 |	6.4	8.7	8.6	8.7	12.0 |	3.4	4.1	4.4	4.5	8.5 |	2.6	2.5	2.6	2.9
	Taux d'activité	53.2 |	55.1	53.1	53.4	52.8	91.8 |	91.8	91.3	90.9	91.7	65.0 |	66.4	66.8	66.5	66.6
	Rapports emploi/population	43.1 |	51.5	48.5	48.8	48.2	80.9 |	88.7	87.6	87.0	87.6	59.5 |	64.6	65.1	64.8	64.7
Italie	Taux de chômage	26.2	23.2	22.6	23.0 |	20.7	4.8	5.8	5.6	5.4 |	5.2	2.2	4.4	4.0	3.6 |	4.1
	Taux d'activité	46.1	42.4	41.4	40.5 |	39.3	94.1	90.7	91.0	91.5 |	91.3	53.0	42.3	42.9	44.4 |	44.0
	Rapports emploi/population	34.0	32.6	32.0	31.2 |	31.2	89.6	85.5	86.0	86.5 |	86.5	51.9	40.4	41.2	42.8 |	42.2
Japon	Taux de chômage	4.5	10.7	11.3	11.6	10.6	1.4	4.2	4.7	4.6	4.3	3.4	7.0	7.1	6.7	5.3
	Taux d'activité	43.4	46.5	46.2	45.2	44.0	97.5	96.9	96.5	96.4	96.2	83.3	83.4	82.8	83.0	82.5
	Rapports emploi/population	41.4	41.6	41.0	40.0	39.4	96.2	92.8	92.0	92.0	92.1	80.4	77.5	76.8	77.4	78.1
Corée	Taux de chômage	9.5	12.1	9.9	11.3	11.7	2.5	4.0	3.3	3.3	3.4	1.2	2.9	2.1	2.4	2.6
	Taux d'activité	28.4	27.6	28.4	28.0	28.6	94.6	91.6	91.7	91.9	91.6	77.2	71.7	73.7	72.6	73.5
	Rapports emploi/population	25.7	24.3	25.6	24.8	25.3	92.2	87.9	88.7	88.9	88.4	76.3	69.6	72.1	70.8	71.6
Luxembourg	Taux de chômage	2.7 |	7.1	5.3	10.7	13.7	1.0 |	1.1	1.8	2.6	2.7	0.6 |	0.5	0.3	0.8	1.5
	Taux d'activité	45.7 |	36.8	38.2	30.3	27.0	95.0 |	94.2	95.0	94.5	95.2	43.2 |	35.5	37.7	39.4	39.1
	Rapports emploi/population	44.5 |	34.2	36.1	27.1	23.3	94.0 |	93.2	93.3	92.0	92.5	42.9 |	35.3	37.6	39.1	38.5
Mexique[c]	Taux de chômage	5.2	3.6	4.5	4.9	5.6	1.5	1.6	1.8	2.0	2.3	1.0	1.2	1.7	1.2	1.3
	Taux d'activité	71.2	66.2	64.4	63.0	64.7	96.8	96.2	96.2	96.2	96.4	85.9	80.4	81.1	81.0	81.5
	Rapports emploi/population	67.5	63.8	61.5	59.9	61.0	95.4	94.6	94.5	94.3	94.3	85.1	79.5	79.7	80.0	80.5
Pays-Bas	Taux de chômage	10.3 |	4.2	4.3	6.7	7.9	4.9 |	1.4	1.9	3.0	3.7	2.8 |	1.7	2.3	2.2	3.9
	Taux d'activité	60.0 |	74.7	75.1	73.7	72.2	93.4 |	94.0	93.8	93.6	93.7	45.8 |	51.4	56.2	58.7	58.7
	Rapports emploi/population	53.8 |	71.5	71.8	68.7	66.5	88.8 |	92.7	92.0	90.7	90.2	44.5 |	50.5	54.9	57.4	56.4
Nouvelle-Zélande	Taux de chômage	14.8	12.1	11.6	10.1	8.7	6.6	4.0	3.8	3.2	2.5	5.0	4.0	3.2	3.4	2.4
	Taux d'activité	72.7	66.3	66.8	65.4	65.9	93.5	91.3	91.5	91.0	91.6	56.8	74.3	77.3	76.2	78.2
	Rapports emploi/population	61.9	58.3	59.1	58.8	60.1	87.4	87.6	88.0	88.1	89.4	54.0	71.3	74.8	73.6	76.4
Norvège[b]	Taux de chômage	12.4 |	10.6	12.4	12.7	12.6	4.7 |	2.7	3.2	4.3	4.3	3.0 |	1.7	1.6	1.6	1.5
	Taux d'activité	63.9 |	64.8	64.7	63.2	61.9	92.3 |	91.4	91.0	89.9	90.1	72.8 |	73.6	74.0	74.7	74.3
	Rapports emploi/population	56.0 |	57.9	56.6	55.2	54.1	88.0 |	88.9	88.1	86.0	86.2	70.7 |	72.3	72.8	73.5	73.2
Pologne[a]	Taux de chômage	25.9	40.1	43.5	42.1	39.0	10.6	14.2	16.5	16.5	16.0	7.9	10.4	11.2	12.0	12.9
	Taux d'activité	49.2	40.5	39.1	38.2	37.7	91.5	88.0	87.6	87.4	88.0	48.1	41.5	40.3	41.8	41.3
	Rapports emploi/population	36.5	24.2	22.1	22.1	23.0	81.8	75.5	73.1	73.0	74.0	44.3	37.1	35.8	36.8	36.0

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge** *(suite)*

Hommes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Portugal	Taux de chômage	7.1 |	7.3	9.7	12.6	13.5	2.3 |	2.7	3.5	4.9	5.1	2.2 |	3.2	3.7	4.8	6.0
	Taux d'activité	66.5 |	52.1	52.3	48.5	47.6	94.3 |	92.7	92.6	92.5	92.2	66.5 |	63.3	63.5	64.7	62.8
	Rapports emploi/population	61.8 |	48.3	47.2	42.4	41.2	92.1 |	90.2	89.4	88.0	87.4	65.0 |	61.3	61.2	61.6	59.1
République slovaque	Taux de chômage	. .	41.8	38.9	34.3	34.2	. .	16.0	14.9	14.5	14.6	. .	12.6	15.6	14.7	15.6
	Taux d'activité	. .	50.2	47.7	45.2	43.1	. .	94.0	93.4	94.1	93.7	. .	43.0	46.3	48.1	51.9
	Rapports emploi/population	. .	29.2	29.2	29.7	28.4	. .	79.0	79.5	80.5	80.0	. .	37.6	39.1	41.0	43.8
Espagne[b]	Taux de chômage	23.2	16.1	18.4	19.4	18.7	9.3	6.3	6.8	6.9	6.9	8.3	5.6	5.9	5.8	6.0
	Taux d'activité	61.8	52.7	52.4	53.1	54.8	94.4	91.6	92.1	92.4	92.5	62.5	61.4	62.2	62.9	62.7
	Rapports emploi/population	47.5	44.2	42.8	42.8	44.5	85.7	85.9	85.8	86.0	86.1	57.3	57.9	58.6	59.3	58.9
Suède[b]	Taux de chômage	4.8 |	12.9	13.8	14.7	17.8	1.3 |	4.3	4.6	5.3	5.7	1.3 |	5.4	5.3	5.8	5.8
	Taux d'activité	69.5 |	54.2	53.2	52.0	51.4	94.7 |	90.5	90.2	90.1	90.1	75.5 |	73.5	74.8	75.4	76.0
	Rapports emploi/population	66.2 |	47.2	45.8	44.3	42.2	93.5 |	86.6	86.0	85.3	85.0	74.5 |	69.6	70.8	71.1	71.6
Suisse[c]	Taux de chômage	3.0	5.7	7.2	8.3	8.0	0.8	1.0	2.2	3.4	3.5	1.4	1.8	2.1	2.5	3.1
	Taux d'activité	72.9	68.6	70.4	70.5	68.2	97.8	96.3	96.0	95.6	95.7	86.4	82.4	78.9	79.7	79.1
	Rapports emploi/population	70.7	64.7	65.4	64.7	62.7	97.0	95.3	93.9	92.4	92.3	85.2	81.0	77.3	77.7	76.7
Turquie	Taux de chômage	16.6	17.2	20.3	21.5	20.1	5.2	7.1	9.0	8.9	9.0	4.0	3.1	4.6	5.0	4.1
	Taux d'activité	71.8	56.3	53.3	50.6	53.1	94.2	88.7	88.2	87.7	89.2	61.3	52.7	50.8	47.1	49.0
	Rapports emploi/population	59.9	46.7	42.4	39.7	42.5	89.3	82.4	80.2	79.9	81.1	58.8	51.1	48.5	44.7	47.0
Royaume-Uni[b]	Taux de chômage	11.1	12.0	12.9	13.2 |	11.8	5.6	4.1	4.4	4.2 |	3.8	8.4	4.3	4.3	4.3 |	3.9
	Taux d'activité	83.5	72.0	72.3	71.1 |	70.2	94.8	91.3	91.2	91.4 |	91.0	68.1	64.4	65.0	67.9 |	68.0
	Rapports emploi/population	74.2	63.4	63.0	61.7 |	61.9	89.5	87.6	87.2	87.6 |	87.5	62.4	61.6	62.1	65.0 |	65.4
États-Unis[b]	Taux de chômage	11.6 |	11.4	12.8	13.4	12.6	4.6 |	3.7	4.8	5.2	4.6	3.8 |	3.3	4.3	4.5	3.9
	Taux d'activité	71.8 |	67.0	65.5	63.9	63.6	93.4 |	91.3	91.0	90.6	90.5	67.8 |	68.3	69.2	68.7	68.7
	Rapports emploi/population	63.5 |	59.4	57.1	55.3	55.5	89.1 |	87.9	86.6	85.9	86.3	65.2 |	66.0	66.3	65.6	66.0
UE-15[d]	Taux de chômage	14.2 |	13.2	14.4 |	15.2 |	15.3	5.2 |	5.4	6.0 |	6.4 |	6.5	5.7 |	6.3	6.1 |	5.8 |	6.2
	Taux d'activité	58.9 |	52.6	52.4 |	51.4 |	51.8	93.6 |	92.4	92.4 |	92.4 |	92.4	55.4 |	51.9	53.1 |	54.4 |	55.2
	Rapports emploi/population	50.5 |	45.6	44.9 |	43.6 |	43.9	88.7 |	87.4	86.9 |	86.5 |	86.4	52.3 |	48.6	49.8 |	51.3 |	51.8
UE-19[d]	Taux de chômage	15.2 |	16.0	17.2 |	17.8 |	17.7	5.8 |	6.3	6.9 |	7.3 |	7.3	5.9 |	6.5	6.4 |	6.1 |	6.6
	Taux d'activité	57.7 |	50.8	50.3 |	49.2 |	49.4	93.3 |	91.9	91.9 |	91.9 |	91.9	54.3 |	50.9	52.0 |	53.3 |	54.0
	Rapports emploi/population	48.9 |	42.6	41.6 |	40.5 |	40.6	87.9 |	86.1	85.5 |	85.2 |	85.1	51.1 |	47.5	48.7 |	50.1 |	50.4
OCDE Europe[d]	Taux de chômage	15.2 |	16.0	17.5 |	18.2 |	17.9	5.7 |	6.3	7.1 |	7.4 |	7.5	5.5 |	6.1	6.1 |	5.9 |	6.3
	Taux d'activité	60.0 |	52.1	51.2 |	49.8 |	50.4	93.5 |	91.6	91.5 |	91.4 |	91.6	55.5 |	51.7	52.5 |	53.5 |	54.2
	Rapports emploi/population	50.8 |	43.8	42.2 |	40.8 |	41.4	88.2 |	85.8	85.0 |	84.6 |	84.7	52.5 |	48.6	49.3 |	50.3 |	50.8
Total OCDE[d]	Taux de chômage	11.8 |	12.3	13.5 |	13.9 |	13.6	4.4 |	4.9	5.6 |	5.8 |	5.7	4.3 |	5.1	5.4 |	5.2 |	5.0
	Taux d'activité	60.8 |	56.4	55.6 |	54.4 |	54.8	94.2 |	92.4	92.3 |	92.1 |	92.1	65.0 |	62.8	63.6 |	64.2 |	64.7
	Rapports emploi/population	53.7 |	49.5	48.1 |	46.8 |	47.4	90.0 |	87.8	87.1 |	86.7 |	86.9	62.2 |	59.5	60.2 |	60.8 |	61.5

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge** *(suite)*

Femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Australie	Taux de chômage	12.4	12.2	11.8	11.1	11.1	5.5	5.0	4.8	4.7	4.3	3.0	3.3	1.9	3.5	3.3
	Taux d'activité	67.7	67.4	66.8	66.3	66.2	66.6	71.4	71.9	72.0	72.0	24.9	37.0	38.8	40.8	43.1
	Rapports emploi/population	59.3	59.2	58.9	58.9	58.8	62.9	67.8	68.4	68.6	68.9	24.2	35.7	38.0	39.4	41.7
Autriche	Taux de chômage	. .	5.8	6.6	6.8	10.7	. .	3.8	4.3	3.9	4.4	. .	5.2	3.8	4.1	4.1
	Taux d'activité	. .	50.1	51.0	49.9	51.1	. .	76.9	79.1	79.8	79.4	. .	18.3	19.3	20.0	19.3
	Rapports emploi/population	. .	47.2	47.7	46.5	45.6	. .	74.0	75.8	76.7	75.8	. .	17.4	18.6	19.1	18.5
Belgique	Taux de chômage	19.2 |	16.6	15.2	17.5	19.5	10.3 |	6.1	7.2	7.4	7.4	5.0 |	0.9	3.8	1.3	2.8
	Taux d'activité	34.1 |	30.0	30.2	28.8	32.2	60.8 |	70.7	72.0	73.1	74.3	9.9 |	15.8	17.4	18.0	21.8
	Rapports emploi/population	27.5 |	25.0	25.7	23.8	25.9	54.5 |	66.4	66.8	67.7	68.8	9.4 |	15.6	16.7	17.7	21.2
Canada	Taux de chômage	11.0	11.1	11.7	11.9	11.8	7.6	6.0	6.2	6.3	5.9	5.8	5.6	5.8	5.5	5.7
	Taux d'activité	67.3	63.2	65.3	66.4	66.1	75.4	79.1	80.4	81.1	81.6	34.8	41.8	43.9	47.9	49.0
	Rapports emploi/population	59.9	56.2	57.6	58.5	58.4	69.7	74.3	75.4	75.9	76.8	32.8	39.4	41.4	45.3	46.2
République tchèque	Taux de chômage	. .	17.3	17.3	18.8	19.5	. .	9.1	8.3	9.3	9.3	. .	5.8	4.9	5.2	6.2
	Taux d'activité	. .	38.0	35.3	34.0	31.5	. .	81.8	81.4	81.0	80.9	. .	24.6	27.3	30.0	31.3
	Rapports emploi/population	. .	31.5	29.2	27.6	25.4	. .	74.3	74.6	73.5	73.4	. .	23.2	26.0	28.4	29.4
Danemark	Taux de chômage	11.6 |	9.3	5.2	9.0	7.1	8.4 |	4.1	4.2	5.6	5.1	7.5 |	4.0	4.2	3.8	5.8
	Taux d'activité	70.4 |	65.0	67.0	63.6	63.9	87.8 |	83.5	84.4	83.6	84.9	45.9 |	51.9	52.1	55.2	57.6
	Rapports emploi/population	62.2 |	59.0	63.5	57.9	59.4	80.3 |	80.1	80.8	78.9	80.6	42.4 |	49.8	49.9	53.1	54.2
Finlande	Taux de chômage	8.3	20.2	20.5	21.5	19.4	1.5	8.0	7.3	7.0	7.6	2.8	8.8	8.1	7.6	7.0
	Taux d'activité	56.9	50.8	50.5	49.7	48.7	86.4	85.0	85.4	84.8	84.6	40.8	49.5	51.4	52.4	54.3
	Rapports emploi/population	52.2	40.5	40.1	39.0	39.3	85.1	78.2	79.1	78.8	78.1	39.7	45.1	47.3	48.5	50.4
France	Taux de chômage	23.0	20.5	20.8 |	20.1	22.0	10.6	9.7	9.0 |	9.2	9.8	7.2	6.3	4.6 |	5.0	7.1
	Taux d'activité	41.6	32.3	32.7 |	33.3	33.5	72.2	78.4	78.6 |	79.4	79.8	26.9	28.5	31.0 |	34.5	35.0
	Rapports emploi/population	32.0	25.6	25.9 |	26.6	26.1	64.6	70.8	71.5 |	72.1	72.0	25.0	26.7	29.6 |	32.7	32.5
Allemagne	Taux de chômage	5.0 |	7.1	8.0	8.6	9.7	6.0 |	7.5	8.0	8.8	9.0	9.1 |	12.6	11.7	10.1	12.0
	Taux d'activité	56.8 |	48.1	47.0	44.9	42.6	63.4 |	77.4	78.1	78.9	82.0	24.7 |	33.6	34.1	34.3	33.8
	Rapports emploi/population	54.0 |	44.7	43.2	41.1	38.5	59.6 |	71.6	71.8	72.0	74.6	22.4 |	29.4	30.1	30.9	29.8
Grèce	Taux de chômage	32.6 |	35.7	34.7	35.2	35.7	8.6 |	13.5	13.6	12.9	14.4	1.2 |	4.0	4.5	3.5	5.1
	Taux d'activité	35.3 |	33.9	33.0	31.4	34.1	51.5 |	61.3	63.4	65.1	67.5	24.3 |	23.7	25.3	26.2	25.3
	Rapports emploi/population	23.8 |	21.8	21.5	20.3	21.9	47.1 |	53.0	54.8	56.8	57.8	24.0 |	22.7	24.2	25.3	24.0
Hongrie[a]	Taux de chômage	15.0 |	10.0	11.9	12.9	14.4	7.8 |	4.5	4.9	5.0	5.6	5.6 |	1.4	1.9	2.7	2.9
	Taux d'activité	39.7 |	29.9	29.2	27.2	24.3	76.2 |	70.1	69.9	71.0	71.0	15.1 |	15.1	18.0	22.4	25.8
	Rapports emploi/population	33.7 |	26.9	25.8	23.7	20.8	70.2 |	67.0	66.5	67.4	67.0	14.3 |	14.9	17.6	21.8	25.0

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge** *(suite)*

Femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Islande[b, c]	Taux de chômage	3.9	4.3	4.4	7.0 |	6.8	2.6	2.2	2.9	2.5 |	2.0	3.4	1.9	1.0	1.3 |	2.5
	Taux d'activité	58.8	70.0	62.6	72.8 |	72.5	83.0	88.1	88.3	88.1 |	85.3	81.1	81.7	85.3	80.0 |	78.8
	Rapports emploi/population	56.5	67.0	59.8	67.7 |	67.5	80.8	86.2	85.7	85.9 |	83.6	78.3	80.2	84.4	78.9 |	76.9
Irlande	Taux de chômage	16.1 |	5.8	6.5	6.5	7.4	13.5 |	3.0	3.2	3.4	3.1	8.3 |	2.7	2.2	2.0	1.5
	Taux d'activité	47.3 |	44.9	44.9	45.7	44.6	45.4 |	66.1	67.8	67.4	67.9	19.9 |	29.2	31.4	34.1	34.5
	Rapports emploi/population	39.6 |	42.3	41.9	42.7	41.3	39.3 |	64.1	65.6	65.1	65.8	18.2 |	28.4	30.7	33.5	34.0
Italie	Taux de chômage	37.8	32.2	31.4	30.9 |	27.2	12.8	11.1	10.5	10.0 |	9.2	2.6	4.1	4.4	4.3 |	4.0
	Taux d'activité	40.8	32.6	31.0	29.9 |	31.7	53.9	59.3	60.3	60.9 |	63.6	15.5	16.9	18.1	19.3 |	20.4
	Rapports emploi/population	25.4	22.1	21.2	20.6 |	23.1	47.1	52.8	54.0	54.9 |	57.8	15.2	16.2	17.3	18.5 |	19.6
Japon	Taux de chômage	4.1	8.7	8.7	8.7	8.3	2.1	4.7	5.2	4.9	4.5	1.4	3.7	3.6	3.7	3.0
	Taux d'activité	44.8	46.4	44.8	44.4	44.3	64.2	67.3	67.4	67.7	68.1	47.2	49.2	48.8	49.3	50.1
	Rapports emploi/population	43.0	42.4	41.0	40.5	40.6	62.9	64.1	63.9	64.4	65.0	46.5	47.3	47.1	47.5	48.6
Corée	Taux de chômage	5.5	8.1	6.9	8.5	8.9	0.9	2.5	2.0	2.5	2.5	0.3	0.9	0.8	1.1	1.3
	Taux d'activité	40.7	38.2	39.2	39.4	39.9	54.2	58.2	58.9	58.3	59.5	49.6	48.2	48.0	45.9	46.5
	Rapports emploi/population	38.5	35.1	36.5	36.0	36.3	53.7	56.8	57.7	56.8	58.0	49.4	47.8	47.6	45.4	45.9
Luxembourg	Taux de chômage	4.7 |	5.4	9.0	12.4	23.4	2.0 |	1.9	3.2	4.0	5.7	0.6 |	0.0	0.0	2.0	1.9
	Taux d'activité	44.0 |	32.1	31.2	29.4	25.5	49.7 |	65.0	66.7	68.0	68.5	13.8 |	14.4	18.1	21.3	23.3
	Rapports emploi/population	42.0 |	30.3	28.4	25.7	19.5	48.7 |	63.8	64.5	65.3	64.6	13.7 |	14.4	18.1	20.9	22.9
Mexique[c]	Taux de chômage	5.8	5.0	5.6	6.2	7.8	3.8	1.7	1.6	1.8	2.3	1.0	0.5	0.3	0.3	1.0
	Taux d'activité	34.5	34.3	33.3	31.9	32.7	38.2	45.3	46.5	46.4	49.5	24.4	27.6	29.2	30.1	32.0
	Rapports emploi/population	32.5	32.6	31.4	29.9	30.1	36.8	44.6	45.8	45.5	48.3	24.2	27.4	29.1	30.0	31.7
Pays-Bas	Taux de chômage	11.9 |	4.5	4.8	6.5	8.1	10.9 |	2.1	2.5	3.3	4.4	6.3 |	1.1	1.6	2.0	3.1
	Taux d'activité	59.2 |	72.4	72.7	72.7	71.8	57.9 |	74.2	75.4	76.5	78.0	16.8 |	28.3	29.4	32.9	33.6
	Rapports emploi/population	52.2 |	69.2	69.2	68.0	65.9	51.6 |	72.6	73.5	74.0	74.5	15.8 |	28.0	29.0	32.2	32.5
Nouvelle-Zélande	Taux de chômage	13.2	11.5	11.4	10.4	10.1	5.4	4.1	4.2	3.9	3.3	4.1	2.8	3.3	3.8	2.6
	Taux d'activité	64.9	60.2	61.0	60.0	59.3	69.2	74.5	74.9	74.9	75.2	30.7	51.8	53.9	57.5	59.6
	Rapports emploi/population	56.3	53.3	54.1	53.8	53.3	65.5	71.4	71.7	72.0	72.7	29.4	50.3	52.1	55.3	58.1
Norvège[b]	Taux de chômage	11.0 |	10.3	10.5	10.7	10.7	3.9 |	2.5	2.8	3.3	3.3	1.9 |	1.4	1.9	1.2	0.6
	Taux d'activité	56.9 |	61.3	63.8	62.0	61.3	79.2 |	83.3	82.9	82.3	82.8	53.9 |	63.2	65.3	64.3	63.1
	Rapports emploi/population	50.7 |	55.0	57.1	55.4	54.7	76.1 |	81.2	80.6	79.6	80.0	52.8 |	62.3	64.0	63.5	62.7
Pologne[a]	Taux de chômage	30.1	42.0	44.4	44.3	43.3	13.5	17.6	18.7	18.3	18.0	6.0	8.7	9.6	10.2	9.5
	Taux d'activité	40.4	34.4	32.2	30.5	29.9	78.4	76.5	76.1	76.1	76.4	29.6	24.1	23.3	23.9	23.3
	Rapports emploi/population	28.2	20.0	17.9	17.0	17.0	67.7	63.1	61.9	62.1	62.7	27.8	22.0	21.1	21.5	21.0

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge** *(suite)*

Femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Portugal	Taux de chômage	12.8 |	12.2	13.9	16.9	17.6	5.8 |	4.4	5.6	6.7	7.1	1.8 |	3.2	3.7	3.7	5.1
	Taux d'activité	54.4 |	42.0	42.2	41.3	39.5	69.4 |	78.1	78.3	79.6	80.6	32.3 |	41.5	43.5	43.5	44.8
	Rapports emploi/population	47.5 |	36.9	36.3	34.3	32.5	65.4 |	74.6	74.0	74.2	74.9	31.7 |	40.2	41.9	41.8	42.5
République slovaque	Taux de chômage	. .	35.7	35.5	31.6	30.8	. .	15.8	15.8	15.7	17.5	. .	11.2	14.4	9.9	15.0
	Taux d'activité	. .	41.5	39.2	37.1	35.6	. .	83.9	83.9	84.8	84.0	. .	11.0	11.2	12.4	14.8
	Rapports emploi/population	. .	26.6	25.3	25.4	24.6	. .	70.7	70.6	71.5	69.3	. .	9.8	9.6	11.2	12.6
Espagne[b]	Taux de chômage	39.7	27.0	27.3	27.2	26.4	21.0	13.7	15.1	14.8	13.8	7.1	8.0	9.8	9.3	9.4
	Taux d'activité	47.7	40.7	41.4	41.9	43.4	46.9	61.2	63.9	66.3	68.3	19.4	23.6	24.4	25.8	27.2
	Rapports emploi/population	28.7	29.7	30.1	30.5	32.0	37.1	52.8	54.2	56.5	58.9	18.0	21.8	22.0	23.4	24.6
Suède[b]	Taux de chômage	4.5 |	10.7	11.9	12.8	16.1	1.2 |	3.8	3.8	4.4	5.2	1.8 |	4.5	4.0	3.8	4.0
	Taux d'activité	69.1 |	54.2	53.6	52.7	51.6	90.7 |	85.7	85.6	85.4	85.3	65.8 |	67.4	68.7	69.5	70.2
	Rapports emploi/population	66.0 |	48.4	47.3	46.0	43.3	89.6 |	82.4	82.4	81.7	80.8	64.7 |	64.3	65.9	66.8	67.4
Suisse[c]	Taux de chômage	3.4	5.5	3.9	8.7	7.3	2.6	3.4	3.2	4.1	4.6	0.6	1.6	1.9	2.5	3.4
	Taux d'activité	70.3	66.9	68.1	68.3	66.1	73.7	79.5	80.6	80.5	80.8	43.8	54.5	53.3	55.4	55.7
	Rapports emploi/population	67.9	63.2	65.4	62.4	61.2	71.8	76.8	78.0	77.3	77.1	43.5	53.6	52.3	54.0	53.8
Turquie	Taux de chômage	15.0	14.4	17.1	18.9	18.9	5.9	5.5	7.5	8.1	7.5	1.0	0.4	1.2	1.1	0.7
	Taux d'activité	39.4	28.5	29.0	26.8	26.1	36.0	29.6	30.7	29.8	28.6	26.6	21.5	22.9	21.4	19.8
	Rapports emploi/population	33.5	24.4	24.0	21.7	21.1	33.9	28.0	28.4	27.4	26.4	26.4	21.4	22.6	21.2	19.7
Royaume-Uni[b]	Taux de chômage	9.0	8.7	8.8	9.5 |	9.9	6.0	3.6	3.8	3.3 |	3.4	5.0	1.8	2.3	2.0 |	2.1
	Taux d'activité	72.4	64.2	64.8	63.9 |	64.6	73.0	76.3	76.7	76.6 |	76.8	38.7	44.0	45.7	47.3 |	48.3
	Rapports emploi/population	65.9	58.6	59.0	57.8 |	58.2	68.6	73.6	73.8	74.1 |	74.2	36.7	43.2	44.7	46.4 |	47.3
États-Unis[b]	Taux de chômage	10.7 |	9.6	11.1	11.4	11.0	4.6 |	3.9	4.8	4.8	4.6	2.8 |	2.7	3.5	3.7	3.7
	Taux d'activité	62.9 |	62.0	61.1	59.2	58.7	74.0 |	76.4	75.9	75.6	75.3	45.2 |	53.2	55.2	56.6	56.3
	Rapports emploi/population	56.1 |	56.0	54.3	52.5	52.2	70.6 |	73.4	72.3	72.0	71.8	44.0 |	51.7	53.2	54.5	54.3
UE-15[d]	Taux de chômage	18.8 |	15.0	15.0 |	15.4 |	16.0	9.2 |	7.8	8.0 |	8.1 |	8.3	5.7 |	6.5	6.2 |	5.5 |	6.4
	Taux d'activité	51.6 |	44.9	44.8 |	44.1 |	44.4	63.7 |	72.3	73.2 |	73.9 |	75.5	25.7 |	31.0	32.3 |	33.8 |	34.5
	Rapports emploi/population	41.9 |	38.2	38.1 |	37.3 |	37.3	57.9 |	66.7	67.3 |	67.9 |	69.2	24.3 |	29.0	30.3 |	32.0 |	32.3
UE-19[d]	Taux de chômage	19.6 |	17.6	17.7 |	18.0 |	18.3	9.7 |	8.7	9.0 |	9.1 |	9.2	5.7 |	6.6	6.3 |	5.8 |	6.5
	Taux d'activité	50.3 |	43.1	42.7 |	41.9 |	41.9	65.5 |	73.0	73.7 |	74.4 |	75.7	25.8 |	29.7	31.0 |	32.5 |	33.1
	Rapports emploi/population	40.4 |	35.5	35.1 |	34.3 |	34.2	59.2 |	66.6	67.0 |	67.6 |	68.7	24.3 |	27.8	29.0 |	30.6 |	30.9
OCDE Europe[d]	Taux de chômage	18.6 |	16.9	17.3 |	17.8 |	18.1	9.2 |	8.4	8.8 |	8.9 |	9.0	5.1 |	6.0	5.8 |	5.4 |	6.1
	Taux d'activité	48.9 |	40.7	40.5 |	39.5 |	39.4	62.7 |	68.0	68.6 |	68.9 |	69.8	26.4 |	29.7	31.0 |	32.3 |	32.7
	Rapports emploi/population	39.8 |	33.9	33.5 |	32.5 |	32.3	56.9 |	62.3	62.6 |	62.8 |	63.5	25.0 |	28.0	29.2 |	30.6 |	30.7
Total OCDE[d]	Taux de chômage	12.8 |	12.0	12.6 |	13.0 |	13.1	6.2 |	6.0	6.4 |	6.5 |	6.4	3.3 |	4.0	4.2 |	4.1 |	4.3
	Taux d'activité	50.2 |	46.4	45.9 |	44.9 |	44.9	64.3 |	68.2	68.5 |	68.6 |	69.2	34.7 |	39.1	40.4 |	41.7 |	42.2
	Rapports emploi/population	43.7 |	40.8	40.1 |	39.1 |	39.0	60.3 |	64.1	64.1 |	64.1 |	64.8	33.5 |	37.5	38.7 |	40.0 |	40.4

a) Les données pour 1990 se réfèrent à 1992.
b) Personnes âgées de 16 à 24 ans au lieu de 15 à 24 ans.
c) Les données pour 1990 se réfèrent à 1991.
d) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active (voir URL au début de l'annexe). Pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, le Luxembourg et les Pays-Bas, les données sont tirées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/132811600858*

Tableau D. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2003**

Personnes âgées de 25 à 64 ans (pourcentages)

		Hommes et femmes			Hommes			Femmes		
		Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Australie	Taux de chômage	7.0	4.3	3.0	7.5	3.6	3.2	6.5	5.7	2.8
	Taux d'activité	65.6	82.3	85.8	78.6	89.8	91.7	56.3	70.2	80.5
	Rapports emploi/population	61.0	78.7	83.2	72.7	86.5	88.8	52.6	66.2	78.2
Autriche	Taux de chômage	7.9	3.4	2.0	9.0	3.4	2.1	7.0	3.3	1.9
	Taux d'activité	59.7	78.0	86.7	72.4	84.7	88.7	52.4	70.6	84.0
	Rapports emploi/population	55.0	75.4	85.0	65.9	81.8	86.9	48.8	68.3	82.4
Belgique	Taux de chômage	10.7	6.7	3.5	9.6	5.4	3.5	12.5	8.5	3.5
	Taux d'activité	54.8	78.0	86.7	68.5	86.5	90.5	40.9	69.1	83.0
	Rapports emploi/population	48.9	72.8	83.6	61.9	81.8	87.2	35.8	63.2	80.1
Canada	Taux de chômage	10.9	6.5	5.2	10.8	6.5	5.3	11.2	6.6	5.1
	Taux d'activité	63.5	81.6	86.5	75.2	88.1	90.7	50.9	74.5	82.8
	Rapports emploi/population	56.6	76.3	82.0	67.1	82.3	85.8	45.2	69.6	78.5
République tchèque	Taux de chômage	19.8	6.1	2.0	21.7	4.3	1.8	18.7	8.5	2.3
	Taux d'activité	54.8	80.2	88.2	66.4	88.0	93.9	49.4	72.0	80.9
	Rapports emploi/population	43.9	75.3	86.5	52.0	84.2	92.2	40.2	65.8	79.1
Danemark	Taux de chômage	7.2	4.4	4.7	6.2	3.7	4.4	8.6	5.3	5.0
	Taux d'activité	65.4	83.6	89.4	76.3	87.4	91.7	55.6	79.2	87.2
	Rapports emploi/population	60.7	79.9	85.2	71.6	84.2	87.7	50.9	75.0	82.9
Finlande	Taux de chômage	11.1	9.2	4.3	10.7	9.5	4.2	11.6	8.8	4.4
	Taux d'activité	65.3	80.3	89.0	67.7	82.7	91.2	62.6	77.6	87.2
	Rapports emploi/population	58.1	72.9	85.1	60.4	74.8	87.3	55.4	70.8	83.3
France	Taux de chômage	12.1	7.5	6.1	11.0	6.1	5.8	13.5	9.4	6.4
	Taux d'activité	67.1	82.1	87.2	76.7	87.1	91.5	58.8	76.4	83.4
	Rapports emploi/population	59.0	76.0	81.9	68.3	81.9	86.2	50.9	69.2	78.0
Allemagne	Taux de chômage	18.0	10.2	5.2	21.2	10.5	4.7	14.9	9.9	6.0
	Taux d'activité	61.2	77.7	87.5	77.6	83.9	90.4	50.7	71.5	83.2
	Rapports emploi/population	50.2	69.7	83.0	61.2	75.0	86.1	43.2	64.4	78.2
Grèce	Taux de chômage	6.6	9.1	5.6	3.9	5.8	4.0	11.1	13.8	7.6
	Taux d'activité	61.8	73.7	86.6	82.4	89.3	89.6	43.7	58.7	83.2
	Rapports emploi/population	57.7	67.0	81.7	79.1	84.1	86.0	38.8	50.6	76.9
Hongrie	Taux de chômage	10.6	4.8	1.4	11.9	4.9	1.3	9.4	4.7	1.5
	Taux d'activité	41.8	75.0	83.9	50.3	81.9	88.3	36.0	67.5	80.1
	Rapports emploi/population	37.4	71.4	82.7	44.3	77.9	87.2	32.7	64.3	78.9

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

Tableau D. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2003** *(suite)*

Personnes âgées de 25 à 64 ans (pourcentages)

		Hommes et femmes			Hommes			Femmes		
		Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Islande	Taux de chômage	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
	Taux d'activité	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
	Rapports emploi/population	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
Irlande	Taux de chômage	6.3	2.9	2.6	6.7	2.7	2.6	5.2	3.2	2.5
	Taux d'activité	60.4	77.9	88.3	78.0	91.9	93.7	40.1	65.5	83.1
	Rapports emploi/population	56.6	75.6	86.1	72.7	89.4	91.3	38.1	63.5	81.1
Italie	Taux de chômage	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
	Taux d'activité	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
	Rapports emploi/population	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
Japon	Taux de chômage	6.7	5.4	3.7	8.0	5.5	3.5	4.6	5.3	4.1
	Taux d'activité	71.3	77.8	82.3	86.1	94.2	96.2	56.0	63.1	67.0
	Rapports emploi/population	66.7	73.6	79.2	79.4	88.9	92.8	53.4	59.8	64.3
Corée	Taux de chômage	2.1	3.2	3.0	2.7	3.5	3.1	1.6	2.6	2.8
	Taux d'activité	68.0	71.9	78.7	82.6	89.3	92.6	58.8	53.7	57.6
	Rapports emploi/population	66.5	69.6	76.4	80.4	86.2	89.7	57.9	52.3	56.0
Luxembourg	Taux de chômage	3.3	2.6	4.2	3.4	1.6	3.6	3.1	3.9	5.0
	Taux d'activité	63.2	73.6	86.1	78.0	86.0	91.9	50.4	60.8	78.4
	Rapports emploi/population	61.1	71.7	82.6	75.4	84.6	88.5	48.8	58.4	74.5
Mexique	Taux de chômage	1.6	1.9	2.6	1.7	2.2	2.7	1.5	1.7	2.4
	Taux d'activité	64.3	64.4	84.0	94.0	94.6	93.9	38.4	55.8	71.4
	Rapports emploi/population	63.3	63.2	81.8	92.4	92.5	91.4	37.8	54.8	69.6
Pays-Bas	Taux de chômage	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
	Taux d'activité	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
	Rapports emploi/population	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .
Nouvelle-Zélande	Taux de chômage	4.9	2.9	3.5	5.0	2.4	3.3	4.8	3.5	3.7
	Taux d'activité	66.8	84.0	84.3	78.1	91.8	90.4	56.9	75.1	79.5
	Rapports emploi/population	63.5	81.6	81.3	74.2	89.6	87.3	54.2	72.5	76.5
Norvège	Taux de chômage	3.9	3.6	2.5	4.2	4.0	2.6	3.4	3.1	2.4
	Taux d'activité	66.6	82.5	91.1	74.8	86.3	93.8	58.4	78.3	88.6
	Rapports emploi/population	64.1	79.6	88.8	71.7	82.9	91.3	56.4	75.9	86.5
Pologne	Taux de chômage	25.9	17.8	6.6	26.1	16.3	6.6	25.6	19.7	6.7
	Taux d'activité	51.6	75.0	88.5	62.1	81.6	91.1	42.9	68.0	86.4
	Rapports emploi/population	38.2	61.6	82.6	45.9	68.3	85.1	31.9	54.6	80.6

Tableau D. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2003** *(suite)*

Personnes âgées de 25 à 64 ans (pourcentages)

		Hommes et femmes			Hommes			Femmes		
		Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Portugal	Taux de chômage	5.7	5.1	4.9	5.0	4.2	4.4	6.7	6.0	5.2
	Taux d'activité	76.6	85.9	91.8	86.3	87.3	93.6	66.9	84.5	90.6
	Rapports emploi/population	72.2	81.6	87.3	81.9	83.7	89.5	62.5	79.4	85.9
République slovaque	Taux de chômage	44.9	13.5	3.7	48.2	13.2	3.5	42.3	14.0	3.9
	Taux d'activité	51.8	82.4	90.4	64.3	88.8	94.0	44.7	75.5	87.0
	Rapports emploi/population	28.5	71.2	87.1	33.4	77.1	90.7	25.8	65.0	83.6
Espagne	Taux de chômage	11.2	9.5	7.7	7.7	6.0	5.4	17.9	14.3	10.1
	Taux d'activité	63.7	79.9	88.4	83.7	90.5	92.1	44.0	69.0	84.5
	Rapports emploi/population	56.5	72.3	81.6	77.3	85.1	87.1	36.2	59.1	76.0
Suède	Taux de chômage	6.1	5.2	3.9	5.7	5.5	4.9	6.7	4.8	2.9
	Taux d'activité	71.9	85.7	89.3	77.8	88.2	90.4	64.6	83.2	88.2
	Rapports emploi/population	67.5	81.3	85.8	73.3	83.3	86.0	60.2	79.2	85.7
Suisse	Taux de chômage	6.1	3.3	2.9	5.2	3.1	2.9	6.8	3.4	3.0
	Taux d'activité	70.5	82.8	92.3	83.7	91.5	95.7	62.1	75.6	85.7
	Rapports emploi/population	66.2	80.1	89.6	79.3	88.7	92.9	57.9	73.0	83.1
Turquie	Taux de chômage	8.8	7.8	6.9	9.5	6.7	5.8	6.3	13.6	9.4
	Taux d'activité	53.8	66.4	80.4	81.8	86.4	86.3	24.3	30.7	69.9
	Rapports emploi/population	49.1	61.1	74.9	74.1	80.6	81.4	22.8	26.5	63.3
Royaume-Uni	Taux de chômage	6.9	3.9	2.4	8.5	4.1	2.7	4.9	3.5	1.9
	Taux d'activité	58.0	82.8	90.1	67.6	88.2	92.6	49.7	76.6	87.1
	Rapports emploi/population	54.0	79.6	88.0	61.9	84.5	90.1	47.2	73.9	85.5
États-Unis	Taux de chômage	9.9	6.1	3.4	9.5	6.7	3.6	10.6	5.4	3.1
	Taux d'activité	64.1	78.0	85.1	76.1	84.6	90.5	50.5	71.9	80.0
	Rapports emploi/population	57.8	73.3	82.2	68.9	78.9	87.3	45.2	68.0	77.5
UE-15[a]	Taux de chômage	10.9	7.3	4.9	9.7	6.9	4.4	12.5	7.9	5.4
	Taux d'activité	64.2	80.2	88.3	78.6	86.4	91.4	51.6	73.5	84.8
	Rapports emploi/population	57.2	74.3	84.0	70.9	80.5	87.3	45.2	67.7	80.2
UE-19[a]	Taux de chômage	12.0	8.7	4.9	10.8	8.1	4.4	13.5	9.6	5.4
	Taux d'activité	62.7	79.3	88.2	76.7	85.7	91.4	50.5	72.5	84.8
	Rapports emploi/population	55.2	72.4	83.9	68.4	78.8	87.3	43.7	65.6	80.2
OCDE Europe[a]	Taux de chômage	11.4	8.5	5.0	10.6	7.8	4.5	12.7	9.4	5.5
	Taux d'activité	59.7	78.9	87.9	78.3	85.9	91.2	42.7	71.2	84.2
	Rapports emploi/population	52.9	72.1	83.6	70.0	79.2	87.1	37.3	64.4	79.5
Total OCDE[a]	Taux de chômage	7.9	6.9	3.9	7.5	6.8	3.8	8.4	7.0	4.1
	Taux d'activité	63.0	78.1	85.2	82.1	86.9	92.0	45.5	69.2	78.1
	Rapports emploi/population	58.0	72.7	81.9	75.9	81.0	88.4	41.7	64.4	74.9

a) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Paris (à paraître).

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/810520582560*

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

Tableau E. **Fréquence et composition de l'emploi à temps partiel**[a]

Pourcentages

	Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi									
	Hommes					Femmes				
	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Australie[b, c]	11.3	15.8	16.3	16.5	16.1	38.5	41.7	41.4	42.2	40.8
Autriche	. .	2.7	3.1	3.2	3.7	. .	24.8	26.4	26.1	29.6
Belgique	4.4 |	5.7	6.0	5.9	6.3	28.8 |	32.5	32.4	33.4	34.1
Canada	9.2	10.5	11.0	11.1	10.9	26.8	27.0	27.7	27.9	27.2
République tchèque	. .	1.6	1.4	1.6	1.5		5.4	4.9	5.3	5.2
Danemark	10.2 |	9.3	10.3	10.5	11.6	29.7 |	21.0	23.0	21.9	24.3
Finlande	4.8	7.3	7.5	8.0	7.9	10.6	14.0	14.8	15.0	15.0
France	4.5	5.1	5.2 |	4.7	4.8	22.5	24.4	24.1 |	22.7	23.6
Allemagne	2.3 |	5.1	5.5	5.9	6.3	29.8 |	35.0	35.3	36.3	37.0
Grèce	4.0 |	2.6	2.9	2.9	3.1	11.6 |	8.5	10.0	10.2	10.9
Hongrie	. .	1.7	1.7	2.1	2.2	. .	4.0	4.3	5.1	5.1
Islande[d]	7.5	9.7	10.2	. .	. .	39.7	32.6	31.2	. .	. .
Irlande	4.4 |	7.1	7.1	7.5	6.9	21.2 |	33.4	33.4	34.3	35.1
Italie	4.0 |	5.4	4.9	4.9 |	5.9	18.4 |	23.7	23.5	23.6 |	28.8
Japon[b, e]	9.5	13.7	14.0	14.7	14.2	33.4	41.0	41.2	42.2	41.7
Corée[b]	3.1	5.2	5.4	5.3	5.9	6.5	10.4	10.6	11.2	11.9
Luxembourg	1.6 |	2.0	2.3	1.6	1.7	19.1 |	30.1	28.1	30.0	33.3
Mexique	. .	7.5	7.1	7.0	8.1	. .	25.7	25.6	25.7	27.6
Pays-Bas	13.4 |	13.8	14.7	14.8	15.1	52.5 |	58.1	58.8	59.6	60.2
Nouvelle-Zélande	7.9	10.9	11.3	10.8	10.7	34.8	36.1	36.1	35.8	35.4
Norvège	6.9	9.1	9.2	9.9	10.3	39.8	32.7	33.4	33.4	33.2
Pologne	. .	7.4	7.5	7.1	7.5	. .	16.6	16.7	16.8	17.5
Portugal	3.9 |	5.1	5.8	5.9	5.8	12.8 |	14.3	14.5	14.9	14.0
République slovaque	. .	1.1 |	1.0	1.3	1.3	. .	2.8 |	2.3	3.6	4.5
Espagne	1.4 |	2.6	2.4	2.5	2.6	11.5 |	16.6	16.3	16.5	17.2
Suède	5.3	7.3	7.5	7.9	8.5	24.5	21.0	20.6	20.6	20.8
Suisse[c, d]	6.8	8.9	7.8	8.1	8.1	42.6	44.7	45.4	45.8	45.3
Turquie	4.9	3.2	3.8	3.6	3.7	18.8	14.0	13.5	12.3	14.8
Royaume-Uni	5.3 |	8.3	8.9	9.6	10.0	39.5 |	40.3	40.1	40.1	40.4
États-Unis[f]	8.6 |	8.0	8.0	8.0	8.1	20.2 |	18.0	18.5	18.8	18.8
UE-15[g]	4.3 |	5.9	6.1 |	6.3 |	6.6	27.0 |	30.0	30.0 |	30.1 |	31.2
UE-19[g]	4.3 |	5.8 |	6.0 |	6.1 |	6.4	27.0 |	27.5 |	27.5 |	27.6 |	28.7
OCDE Europe[g]	4.5 |	5.5 |	5.8 |	5.9 |	6.1	26.9 |	27.0 |	27.0 |	27.1 |	28.2
Total OCDE[g]	5.0 |	5.9 |	7.1 |	7.2 |	7.5	19.7 |	20.6 |	24.6 |	24.9 |	25.4

Tableau E. **Fréquence et composition de l'emploi à temps partiel**[a] *(suite)*

Pourcentages

	Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi total					Part des femmes dans le travail à temps partiel				
	1990	2001	2002	2003	2004	1990	2001	2002	2003	2004
Australie[b, c]	22.6	27.2	27.5	27.9	27.1	70.8	67.8	67.0	67.2	67.1
Autriche	. .	12.4	13.6	13.6	15.5	. .	88.0	87.6	87.3	86.9
Belgique	13.5 |	17.0	17.2	17.7	18.3	79.8 |	80.7	80.1	81.0	80.6
Canada	17.0	18.1	18.8	18.9	18.5	69.9	68.9	68.8	68.8	68.8
République tchèque	. .	3.2	2.9	3.2	3.1	. .	72.0	73.4	71.9	72.9
Danemark	19.2 |	14.7	16.2	15.8	17.5	71.1 |	66.0	66.2	64.2	64.5
Finlande	7.6	10.5	11.0	11.3	11.3	67.0	63.4	64.6	63.5	63.5
France	12.2	13.8	13.7 |	12.9	13.4	78.6	79.6	79.5 |	80.2	80.6
Allemagne	13.4 |	18.3	18.8	19.6	20.1	89.7 |	84.6	83.7	83.3	82.8
Grèce	6.7 |	4.9	5.6	5.6	6.0	60.8 |	66.4	67.3	68.3	68.6
Hongrie	. .	2.8	2.9	3.5	3.6	. .	68.4	69.9	69.0	67.7
Islande[d]	22.2	20.4	20.1	. .	. .	81.6	74.5	73.1	. .	. .
Irlande	10.0 |	17.9	18.1	18.8	18.7	70.3 |	76.5	77.1	76.7	78.8
Italie	8.9 |	12.2	11.9	12.0 |	14.9	70.5 |	72.6	74.4	74.7 |	76.1
Japon[b, e]	19.2	24.9	25.1	26.0	25.5	70.5	67.5	67.0	66.7	67.4
Corée[b]	4.5	7.3	7.6	7.7	8.4	58.7	58.8	58.3	59.4	59.0
Luxembourg	7.6 |	13.3	12.6	13.3	14.6	86.6 |	90.7	89.1	92.9	93.0
Mexique	. .	13.7	13.5	13.4	15.1	. .	63.8	65.6	65.7	65.1
Pays-Bas	28.2 |	33.0	33.9	34.5	35.0	70.4 |	76.3	75.4	76.0	76.0
Nouvelle-Zélande	19.7	22.4	22.6	22.3	22.0	77.4	73.6	72.9	73.7	73.6
Norvège	21.8	20.1	20.6	21.0	21.1	82.7	76.0	76.2	75.2	74.1
Pologne	. .	11.6	11.7	11.5	12.0	. .	64.7	65.0	66.2	65.7
Portugal	7.6 |	9.2	9.7	10.0	9.6	70.3 |	69.9	67.6	68.2	67.0
République slovaque	. .	1.9 |	1.6	2.3	2.7	. .	68.2 |	66.1	69.1	73.0
Espagne	4.6 |	7.8	7.6	7.8	8.3	79.2 |	79.0	80.1	80.7	81.0
Suède	14.5	13.9	13.8	14.1	14.4	81.1	72.7	71.8	70.8	69.5
Suisse[c, d]	22.1	24.8	24.8	25.1	24.9	82.4	80.1	82.8	82.2	82.1
Turquie	9.2	6.2	6.6	6.0	6.6	62.6	62.6	58.6	56.9	59.4
Royaume-Uni	20.1 |	22.7	23.0	23.3	24.1	85.1 |	79.8	78.8	77.3	77.8
États-Unis[f]	14.1 |	12.8	13.1	13.2	13.2	68.2 |	67.5	68.3	68.8	68.3
UE-15[g]	13.3 |	16.2	16.4 |	16.6 |	17.4	80.6 |	79.2	78.8 |	78.5 |	78.6
UE-19[g]	13.3 |	15.1 |	15.3 |	15.5 |	16.2	80.6 |	78.3 |	77.9 |	77.8 |	77.8
OCDE Europe[g]	13.2 |	14.5 |	14.7 |	14.8 |	15.5	79.3 |	77.6 |	77.2 |	77.0 |	77.1
Total OCDE[g]	11.2 |	12.1 |	14.6 |	14.8 |	15.2	74.1 |	72.4 |	72.3 |	72.3 |	72.2

a) L'emploi à temps partiel se réfère aux actifs travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données incluent uniquement les personnes déclarant des heures habituelles de travail.
b) Heures effectives au lieu des heures habituelles.
c) L'emploi à temps partiel est basé sur les heures ouvrées dans tous les emplois.
d) Les données pour 1990 se réfèrent à 1991.
e) Moins de 35 heures.
f) Les estimations portent sur les salariés seulement.
g) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Sources et définitions :

Pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni, les données sont tirées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail. Voir OCDE (1997), « La définition du travail à temps partiel à des fins de comparaison internationale », Document hors série n° 22, Politique du marché du travail et politique sociale. Disponible sur Internet (*www.oecd.org/els/documentsdetravail*).

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/001305712282*

Tableau F. **Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi**[a]

	1979	1983	1990	2000	2001	2002	2003	2004
Emploi total								
Australie	1 904	1 853	1 866	1 855	1 837	1 824	1 814	1 816
Autriche	. .	. .	. .	1 582	1 593	1 563	1 550	. .
Belgique	. .	1 659	1 601	1 545	1 547	1 548	1 542	1 522
Canada	1 800	1 749	1 757	1 768	1 758	1 740	1 733	1 751
République tchèque	. .	. .	. .	2 092 |	2 000	1 980	1 972	1 986
Danemark	. .	1 597	1 452	1 467	1 495	1 462	1 475	1 454
Finlande[b]	. .	1 809	1 763 |	1 721	1 694	1 686	1 669	1 688
Finlande[c]	1 870	1 823	1 771	1 750	1 734	1 727	1 718	1 736
France	1 755	1 663	1 610	1 496	1 475	1 437	1 431	1,441
Allemagne[d]	. .	. .	1 541	1 463	1 450	1 439	1 441	1 443
Allemagne occidentale	1 758	1 692	1 566	1 443	1 431	1 421	1 424	1 426
Grèce	. .	1 990	1 919	1 926	1 932	1 930	1 936	1 925
Islande[d]	. .	. .	1 843	1 885	1 847	1 812	. .	. .
Irlande	. .	1 902	1911	1 688	1 679	1 666	1 646	1 642
Italie	. .	1 677	1 656	1 613	1 601	1 599	1 591	1 585
Japon	2 126	2 095	2 031	1 821	1 809	1 798	1 801	1 789
Mexique[d]	. .	. .	1 822	1 888	1 864	1 888	1 857	1 848
Pays-Bas	. .	. .	1 456	1 368	1 368	1 338	1 354	1 357
Nouvelle-Zélande	. .	. .	1 820	1 817	1 817	1 816	1 813	1 826
Norvège	1 514	1 485	1 432	1 380	1 362	1 345	1 338	1 363
Pologne	. .	. .	. .	1 988	1 974	1 979	1 984	1 983
Portugal	. .	. .	1 858	1 691	1 696	1 697	1 678	1 694
République slovaque	. .	. .	. .	2 017	2 026 |	1 979	1 931	1 958
Espagne	2 022	1 912	1 824	1 815	1 817	1 798	1 800	1 799
Suède	1 530	1 532	1 561	1 625	1 603	1 580	1 563	1 585
Suisse[d]	. .	. .	1 648	1 603	1 573	1 555	1 556	. .
Royaume-Uni	1 815	1 713	1 767	1 701	1 703	1 684	1 672	1 669
États-Unis	1 861	1 851	1 861	1 858	1 836	1 830	1 822	1 824
Australie								
Salariés								
Autriche	. .	. .	. .	1 509	1 520	1 493	1 481	. .
Belgique	. .	1 562	1 571	1 432	1 457	1 451	1 449	1 441
Canada	1 764	1 726	1 735	1 754	1 745	1 732	1 726	1 742
République tchèque	. .	. .	. .	2 018 |	1 922	1 896	1 882	1 900
Danemark	. .	1 523	1 384	1 409	1 447	1 410	1 423	1 406
Finlande[b]	. .	. .	1 666 |	1 638	1 616	1 609	1 596	1 622
France	1 642	1 544	1 518	1 426	1 408	1 374	1 346	1 360
Allemagne[d]	. .	. .	1 473	1 381	1 370	1 362	1 361	1 360
Allemagne occidentale	1 687	1 618	1 489	1 356	1 348	1 341	1 341	1 341
Grèce	. .	1 766	1 763	1 818	1 826	1 818	1 812	1 803
Hongrie	. .	1 829	1 710	1 795	1 766	1 766	1 777	1 806
Islande[d]	. .	. .	1 777	1 820	1 779	1 740	. .	. .
Irlande	. .	1 702	1 712	1 596	1 598	1 583	1 576	1 570
Italie	. .	1 608	1 581	1 548	1 534	1 533	1 523	1 519
Japon[e]	2 114	2 098	2 052	1 859	1 848	1 837	1 846	1 840
Japon[f]	. .	. .	2 064	1 853	1 836	1 825	1 828	1 816
Corée	. .	2 734	2 514	2 474	2 447	2 410	2 390	2 380
Mexique[d]	. .	. .	1 889	1 935	1 915	1 945	1 908	1 920
Pays-Bas	1 591	1 530	1 433	1 331	1 330	1 317	1 309	1 312
Nouvelle-Zélande[d]	. .	. .	1 728	1 768	1 761	1 759	1 767	1 801
Pologne	. .	. .	. .	1 963	1 957	1 958	1 956	1 957
Portugal	. .	. .	1 770	1 670	1 683	1 686	1 677	1 690
République slovaque	. .	. .	. .	1 980	1 993 |	1 950	1 898	1 913
Espagne	1 936	1 837	1 762	1 754	1 759	1 743	1 747	1 746
Royaume-Uni	1 750	1 652	1 704	1 675	1 677	1 661	1 650	1 646
États-Unis	1 843	1 841	1 847	1 843	1 821	1 816	1 808	1 812

Tableau F. **Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi**[a] *(suite)*

a) Le concept utilisé est celui du nombre d'heures totales travaillées pendant l'année divisé par le nombre moyen de personnes ayant un emploi. Ces données visent à effectuer des comparaisons de tendances dans le temps ; en revanche, à cause de la disparité des sources, elles ne permettent pas des comparaisons de niveaux pour une année donnée. Les chiffres portent sur le travail à temps partiel et à temps complet.
b) Données estimées à partir de l'Enquête sur la population active.
c) Données estimées à partir des comptes nationaux.
d) Les données pour 1990 se réfèrent à 1991.
e) Données se référant aux établissements de 30 salariés ou plus.
f) Données se référant aux établissements de cinq salariés ou plus.

Sources et définitions :

Estimations du Secrétariat pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, Italie, les Pays-Bas (emploi total uniquement) et le Portugal pour la durée annuelle effective du travail dans l'ensemble de l'économie basée sur l'Enquête communautaire sur les forces du travail (EULFS). Les estimations de la durée annuelle effective du travail par actif occupé sont basées sur l'enquête EULFS du printemps comme source principale pour les diverses composantes du temps de travail (heures supplémentaires, maladie, maternité, accident du travail, etc.). Les données de l'enquête EULFS ne portent que sur une seule période de l'année, aussi il a été nécessaire de recourir à des sources externes de données pour estimer les heures non travaillées en raison des jours fériés et des congés annuels. En outre, il a été nécessaire de corriger les heures non travaillées dues à la maladie et aux congés de maternité pour tenir compte d'une sous-déclaration estimée à 50 % en moyenne dans l'EULFS. En bref, les estimations de la durée annuelle effective du travail sont obtenues en multipliant la durée hebdomadaire habituelle du travail par le nombre de semaines effectivement travaillées durant l'année (en tenant compte des congés annuels et des heures non ouvrées pour d'autres raisons). Ces estimations tiennent compte du nombre de jours fériés et congés annuels tiré du rapport EIRO (2002) sur le temps de travail intitulé « Working Time Developments – 2002 » (voir *www.eiro.eurofound.ie/2003/03/update/tn0303103u.html*).

Allemagne et Allemagne occidentale : Données communiquées par l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, élaborées en s'appuyant sur une structure de comptabilisation détaillée à partir de données tirées d'une enquête auprès des établissements sur le nombre d'heures ouvrées par semaine par les travailleurs à temps complet dont le temps de travail n'est pas affecté par une absence. Les données sont ensuite converties en nombre annuel d'heures ouvrées par jour après ajustement pour tenir compte de tout un ensemble de facteurs, dont les jours fériés, l'absence pour maladie, les heures supplémentaires, les horaires réduits, les intempéries, les grèves et le travail à temps partiel. À partir de 1991, les chiffres couvrent les emplois à temps partiel à horaires très réduits. Les estimations pour l'Allemagne unifiée et pour l'Allemagne occidentale ont été révisées depuis 1999.

Australie : Données communiquées par l'Australian Bureau of Statistics et tirées de l'Enquête sur la population active. La durée annuelle du travail est ajustée pour tenir compte des jours fériés tombant durant la période de référence. La méthode d'estimation est conforme aux comptes nationaux.

Canada : Séries, révisées depuis 1997, communiquées par Statistique Canada, établies principalement à partir de l'Enquête mensuelle sur la population active et complétées par les données de l'enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail, de l'enquête annuelle des manufactures et du recensement des mines. Estimations du Secrétariat de l'OCDE pour les années 1979 et 1983 obtenues en prolongeant la tendance observée dans l'ancienne série de la durée annuelle du travail pour les années antérieures à 1997.

Corée : Données pour les salariés communiquées par le Ministry of Labour à partir du Report on Monthly Labour Survey.

Espagne **:** Séries communiquées par l'Instituto Nacional de Estadística et élaborées principalement à partir de l'Enquête trimestrielle sur la population active.

États-Unis : Les séries historiques ont été révisées. Les estimations sont des données non publiées fournies par le Bureau of Labor Statistics (BLS), Office of Productivity and Technology (OPT). Les estimations de la durée annuelle effective du travail sont exprimées par emploi et sont basées, d'une part, sur la Current Employment Statistics (CES) pour les salariés de la production et le personnel de non-encadrement dans le secteur privé non agricole et, d'autre part, sur la Current Population Survey (CPS) pour les autres actifs occupés. Le Secrétatriat de l'OCDE effectue ensuite la conversion pour obtenir des estimations de la durée annuelle effective du travail par actif occupé en multipliant la durée annuelle du travail par emploi par un, plus le taux de multiactivité tiré du CPS.

Finlande : Données communiquées par Statistics Finland. La série des comptes nationaux est basée sur une enquête auprès des établissements du secteur manufacturier, et sur l'Enquête sur la population active pour les autres secteurs et les travailleurs indépendants. La deuxième série s'appuie uniquement sur l'Enquête sur la population active.

France : Séries communiquées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur la base des comptes nationaux. Les chiffres pour les années 1979 et 1983 sont des estimations du Secrétariat de l'OCDE obtenues en s'appuyant sur l'évolution de la durée annuelle du travail de l'ancienne série pour les années antérieures à 1990. Les estimations pour l'année 2004 sont basées sur une série alternative de la durée annuelle du travail à partir des données de l'Enquête communautaire sur les forces du travail (voir la note pour la Belgique, le Danemark, etc.).

Tableau F. **Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi**[a] *(suite)*

Hongrie : Données pour les salariés communiquées par le Hungarian Statistical Office. Les estimations sont basées sur une enquête auprès des établissements du secteur manufacturier de plus de cinq salariés.

Islande: Données communiquées par Statistics Iceland basées sur des données émanant de l'Enquête sur la population active. Le temps de travail effectif annuel est déterminé par le produit des horaires journaliers effectifs de travail avec le nombre de jours annuels effectifs de travail. Ces derniers sont exprimés hors jours fériés et congés annuels. Le calcul tient compte des congés annuels tels que stipulés par les contrats de travail qui sont spécifiques pour chaque secteur d'activité.

Italie : À partir de 1985, les données sont estimées par le Secrétariat de l'OCDE et sont basées principalement sur l'Enquête communautaire sur les forces de travail (voir la note pour la Belgique, le Danemark, etc.). La tendance entre 1960 et 1985 est tirée d'une série sur la durée annuelle effective du travail de ISTAT et basée sur une enquête spéciale sur l'emploi auprès des établissements ; enquête interrompue en 1985.

Japon **:** Pour l'emploi total, estimations du Secrétariat de l'OCDE basées sur des données provenant de l'enquête mensuelle sur la main-d'œuvre, conduite auprès des établissements, étendues au secteur agricole et au secteur public ainsi qu'aux travailleurs indépendants sur la base de l'Enquête sur la population active. Pour les salariés, les données sont communiquées par la Statistics Bureau, Management and Coordination Agency, et couvrent tous les secteurs d'activités économiques, sauf celui de l'agriculture, sylviculture et pêche et les services publics. Les données pour l'emploi total pour les années 2002, 2003 et 2004 sont provisoires et ont été calculées en appliquant les taux d'accroisssement de la série pour les salariés travaillant dans des établissements comprenant cinq salariés ou plus.

Mexique : Données communiquées par STPS-INEGI à partir de l'Enquête nationale sur l'emploi (bi-annuelle), les heures hebdomadaires de travail sont annualisées sur la base de 44 semaines effectives de travail par an.

Norvège **:** Données communiquées par Statistics Norway, basées sur les comptes nationaux et estimées à partir de sources diverses, les plus importantes étant les enquêtes auprès des employeurs, l'enquête auprès de population active et les comptes du secteur public.

Nouvelle-Zélande : Données communiquées par Statistics New Zealand provenant de l'enquête en continu trimestrielle sur la population active qui évite d'avoir recours à des ajustements pour les jours fériés, et autres journées de travail perdues.

Pays-Bas : Les séries pour l'emploi total sont estimées par le Secrétariat de l'OCDE basées sur l'Enquête communautaire sur les forces du travail (voir la note pour la Belgique, le Danemark, etc.) et sont disponibles pour les années 1987 et suivantes. Les données pour l'emploi salarié correspondent à la « Durée contractuelle du travail » compilée par Statistics Netherlands, à partir des comptes du travail et sont disponibles à partir de 1977. Les heures supplémentaires sont exclues. De 1970 à 1976, la tendance suit celle des données communiquées par l'Economisch Insituut voor het Midden en Kleinbedrijf, qui portent sur les personnes employées dans le secteur privé, à l'exception de l'agriculture et de la pêche. Le chiffre pour l'année 2004 est une estimation du Secrétariat de l'OCDE basée sur une série alternative de la durée annuelle du travail à partir des données de l'Enquête communautaire sur les forces du travail.

Pologne : Données communiquées par le Central Statistical Office of Poland et basées sur l'Enquête trimestrielle sur la population active réalisée en continu depuis 2000. La durée annuelle effective du travail par actif occupé est obtenue en divisant le total des heures hebdomadaires effectivement travaillées par le nombre moyen d'actif occupé durant l'année multiplié par 52 semaines. Les données antérieures à 1999 sont basées sur l'Enquête trimestrielle sur la population active avec des semaines de références fixes chaque mois. En 1999, l'enquête a été réalisée seulement le premier et le dernier trimestre lorsque l'enquête en continu a été introduite, causant ainsi une rupture dans les séries avant et après 1999.

République slovaque : Données communiquées par le Statistical Office et basées sur l'enquête trimestrielle sur la population active réalisée en continu. Jusqu'en 2001, les heures effectives comprennent le temps de pause pour le repas principal (d'environ une demi-heure par jour). Ce temps de pause est exclu à partir de 2002.

République tchèque **:** Données communiquées par Czech Statistical Office et basées sur l'Enquête trimestrielle sur la population active. Jusqu'en 2000, les heures effectives comprennent le temps de pause pour le repas principal (d'environ une demi-heure par jour). Ce temps de pause est exclu à partir de 2001.

Royaume-Uni : Données pour les années 1992 à 2004 communiquées par l'Office of National Statistics. Les estimations sont des données annualisées obtenues en multpliant la durée hebdomadaire effective du travail par 52 semaines et ajustées pour se conformer à une année calendaire. Les données, à partir de 1984, se réfèrent au Royaume-Uni (Irlande du Nord incluse). De 1984 à 1991, la série s'appuie sur la tendance observée dans les données sur la durée du travail provenant de l'enquête annuelle sur la population active. De 1970 à 1983, les chiffres reposent sur l'évolution de la durée annuelle du travail estimée par le Professeur Angus Maddison.

Suède : À partir de 1996, séries communiquées par Statistics Sweden, élaborées à partir des comptes nationaux et basées à la fois sur l'Enquête sur la population active et sur des enquêtes auprès des établissements.

Suisse : Données communiquées par l'Office fédéral de la statistique et basées sur l'Enquête sur la population active qui fournit des informations sur les heures hebdomadaires travaillées par trimestre. Les estimations annuelles sont établies également à l'aide de données complémentaires sur les vacances, les jours fériés, et les heures supplémentaires, et étendues afin de correspondre aux concepts des comptes nationaux.

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/613754014653*

Tableau G. **Fréquence du chômage de longue durée**[a, b, c, d, e]

En pourcentage du chômage total

	1990		2001		2002		2003		2004	
	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus
Australie	41.0	21.6	38.3	21.2	39.8	22.1	39.7	22.5	36.8	20.7
Autriche	. .	. .	36.1	23.3	33.5	19.2	41.0	24.5	41.0	24.5
Belgique	81.4	68.5 |	66.5	51.7	67.3	49.6	64.7	46.3	68.9	49.6
Canada	20.3	7.3	16.8	9.5	18.5	9.6	18.3	10.0	17.7	9.5
République tchèque	. .	. .	71.3	52.7	70.3	50.7	69.9	49.9	71.6	51.8
Danemark	53.2	29.9 |	38.5	22.2	33.3	19.7	40.9	19.9	45.0	22.6
Finlande[f]	32.6	9.2 |	42.2	26.2	41.7	24.4	41.4	24.7	40.8	23.4
France	55.6	38.1	57.2	37.6	53.4	33.8 |	62.0	42.9	61.3	41.6
Allemagne	64.7	46.8 |	66.2	50.4	64.8	47.9	68.5	50.0	67.6	51.8
Grèce	72.0	49.8 |	69.0	52.8	72.4	52.7	74.3	56.3	74.4	54.7
Hongrie[g]	46.4	20.4	67.9	46.6	67.4	44.8	65.4	42.2	61.7	45.1
Islande[f]	13.6	6.7	21.0	12.5	24.8	11.1	21.0	8.1 |	21.3	11.2
Irlande	81.0	66.0 |	50.3	33.1	50.5	29.4	57.0	35.5	55.0	34.3
Italie	85.2	69.8 |	77.4	63.4	75.7	59.2	74.1	58.2 |	65.5	49.7
Japon	39.0	19.1	46.2	26.6	49.0	30.8	50.9	33.5	50.0	33.7
Corée	13.9	2.6	13.0	2.3	13.9	2.5	10.1	0.6	11.6	1.1
Luxembourg[h]	(68.4)	(47.4) |	(44.9)	(28.4)	(46.8)	(27.4)	(42.6)	(24.9)	(45.2)	(22.6)
Mexique	. .	. .	4.1	1.1	5.4	0.9	4.9	1.0	5.1	1.1
Pays-Bas	63.6	49.3 |	. .	. .	43.2	26.7	49.2	29.2	55.1	32.5
Nouvelle-Zélande	40.2	21.8 |	31.3	16.7	28.6	14.5	27.4	13.5	23.9	11.7
Norvège	40.8	20.4 |	16.1	5.5	20.0	6.4	20.6	6.4	25.3	9.2
Pologne[g]	62.8	34.7 |	66.1	43.1	70.0	48.4	70.2	49.7	68.7	47.9
Portugal	62.3	44.9 |	58.0	38.1	54.5	35.5	57.8	32.8	65.0	43.2
République slovaque	. .	. .	73.4	53.7	77.5	59.8	76.4	61.1	77.0	60.6
Espagne	70.2	54.0 |	61.8	44.0	59.2	40.2	59.6	39.8	58.0	37.7
Suède	22.2	12.1 |	36.7	22.3	36.2	21.0	35.4	17.8	37.3	18.9
Suisse[f]	27.5	17.0	47.3	29.9	37.4	21.8	47.8	26.3	53.9	33.5
Turquie	72.6	47.0	35.6	21.3	45.5	29.4	39.9	24.4	56.9	39.2
Royaume-Uni	50.3	34.4 |	43.6	27.8	38.8	23.1	37.3	23.0	38.8	21.4
États-Unis	10.0	5.5 |	11.8	6.1	18.3	8.5	22.0	11.8	21.9	12.7
UE-15[i]	65.3	48.7 |	61.8	45.3	59.0	41.4 |	61.5	43.4 |	60.4	42.4
UE-15[i]	64.4	45.7 |	63.3	45.4	62.0	43.5 |	63.6	45.1 |	62.5	44.1
OCDE Europe[i]	64.9	45.5 |	60.1	42.6	59.8	41.6 |	60.6	42.4 |	61.6	43.2
Total OCDE[i]	46.3	31.1 |	44.0	29.7	45.0	29.6 |	46.4	31.0 |	47.1	32.0

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

Tableau G. **Fréquence du chômage de longue durée chez les hommes**[a, b, c, d, e] *(suite)*

En pourcentage du chômage des hommes

	1990		2001		2002		2003		2004	
	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus
Australie	42.6	24.4	39.9	23.8	43.3	25.9	44.1	27.1	39.1	23.1
Autriche	. .	. .	34.0	23.7	32.1	16.4	40.6	25.0	40.6	25.0
Belgique	79.5	66.1 |	68.2	52.5	66.6	45.9	63.5	44.8	70.7	50.4
Canada	20.5	8.0	17.8	10.4	19.4	10.3	19.8	11.4	18.9	10.4
République tchèque	. .	. .	70.0	52.0	69.2	50.3	67.2	47.4	69.2	49.3
Danemark	48.9	27.8 |	39.1	26.2	30.3	17.2	43.6	21.8	47.4	22.5
Finlande[f]	36.8	9.7 |	45.0	30.0	44.8	27.3	45.3	27.7	43.7	25.3
France	53.2	35.5	56.9	37.6	52.5	32.2 |	61.7	43.0	61.2	41.5
Allemagne	65.2	49.1 |	64.0	48.4	63.4	46.0	67.2	48.3	65.7	50.5
Grèce	61.8	39.9 |	61.8	47.0	68.1	47.4	70.2	48.9	67.1	47.1
Hongrie[g]	47.1	20.9	69.9	48.2	69.2	47.0	66.0	42.2	62.6	47.0
Islande[f]	5.1	1.3	17.2	11.2	19.4	9.5	20.4	8.2 |	16.2	8.8
Irlande	84.3	71.1 |	57.9	40.8	57.8	36.1	62.2	41.2	61.7	40.8
Italie	84.1	68.6 |	76.1	63.7	74.0	58.2	73.1	57.5 |	63.8	47.3
Japon	47.6	26.2	53.2	32.1	54.5	36.2	56.9	38.9	56.1	40.2
Corée	16.0	3.3	15.4	2.9	16.3	3.1	12.6	0.7	13.6	1.5
Luxembourg[h]	(80.0)	(60.0) |	(53.3)	(32.8)	(39.3)	(28.6)	(50.0)	(33.2)	(46.0)	(24.1)
Mexique	. .	. .	4.3	1.1	5.5	1.2	5.1	1.1	5.8	1.1
Pays-Bas	65.6	55.2 |	. .	. .	39.5	26.9	49.9	30.1	58.3	35.9
Nouvelle-Zélande	44.9	25.6 |	34.4	19.6	32.0	17.2	30.4	15.6	26.8	13.7
Norvège	37.9	19.0 |	18.5	6.8	23.1	8.3	23.3	7.1	28.2	10.7
Pologne[g]	60.2	33.3 |	62.7	39.9	67.4	45.1	69.3	48.6	67.9	46.9
Portugal	56.3	38.2 |	53.8	35.7	52.3	34.7	56.2	31.3	64.7	43.8
République slovaque	. .	. .	71.6	52.1	76.6	58.5	76.0	60.2	76.5	60.8
Espagne	63.2	45.6 |	56.0	37.9	52.9	34.3	54.5	34.3	53.8	33.2
Suède	22.2	12.3 |	39.0	24.2	38.9	23.1	38.4	19.6	39.7	20.9
Suisse[f]	28.8	15.9	38.8	20.6	37.3	19.5	42.9	21.6	50.2	31.5
Turquie	71.2	44.9	31.9	18.2	43.5	27.0	36.3	22.1	55.0	37.0
Royaume-Uni	56.8	41.8 |	48.6	33.0	43.8	26.9	40.8	26.5	43.0	25.0
États-Unis	12.1	7.0 |	12.1	6.4	18.9	8.9	23.1	12.5	23.0	13.7
UE-15[i]	63.5	47.0 |	60.3	44.4	57.3	39.5 |	60.2	42.0 |	59.4	41.5
UE-15[i]	62.4	43.9 |	61.5	44.1	60.3	41.5 |	62.4	43.8 |	61.5	43.2
OCDE Europe[i]	63.2	43.8 |	56.8	40.0	57.2	38.9 |	58.1	40.1 |	60.2	42.0
Total OCDE[i]	45.1	29.9 |	42.5	28.4	44.1	28.5 |	45.6	30.2 |	47.0	31.9

Tableau G. **Fréquence du chômage de longue durée chez les femmes**[a, b, c, d, e] *(suite)*

En pourcentage du chômage des femmes

	1990		2001		2002		2003		2004	
	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus
Australie	38.8	17.8	36.2	17.7	35.2	17.1	34.5	17.0	34.1	17.8
Autriche	. .	. .	38.8	22.9	35.5	23.3	41.6	23.9	41.6	23.9
Belgique	82.5	70.0 |	64.5	50.8	68.0	53.6	66.2	48.2	67.0	48.8
Canada	19.9	6.2	15.4	8.2	17.3	8.7	16.4	8.2	16.3	8.3
République tchèque	. .	. .	72.5	35.5	71.2	51.1	72.1	51.9	73.8	54.1
Danemark	57.7	32.0 |	38.0	18.8	36.7	22.4	38.1	17.9	42.5	22.7
Finlande[f]	26.3	8.4 |	39.6	22.6	38.3	21.2	37.0	21.4	37.8	21.4
France	57.5	40.0	57.5	37.6	54.3	35.2 |	62.3	42.8	61.3	41.8
Allemagne	64.2	44.5 |	68.9	52.9	66.7	50.3	70.3	52.3	70.3	53.7
Grèce	78.2	55.9 |	73.7	56.6	75.2	56.1	76.9	60.9	78.7	59.2
Hongrie[g]	45.3	19.8	64.8	44.1	64.9	41.7	64.6	42.2	60.7	42.8
Islande[f]	21.1	11.5	24.7	13.8	32.6	13.3	21.8	7.8 |	26.9	14.0
Irlande	75.0	56.8 |	38.6	21.3	38.1	18.0	48.1	25.9	42.7	22.3
Italie	86.0	70.7 |	78.5	63.1	77.2	60.1	74.9	58.9 |	67.0	52.0
Japon	26.3	8.8	35.7	18.3	40.3	22.4	40.8	24.6	40.2	23.1
Corée	8.8	0.9	8.3	1.2	9.3	1.2	6.1	0.3	8.2	0.6
Luxembourg[h]	(55.6)	(33.3) |	(35.8)	(23.7)	(52.6)	(26.5)	(35.9)	(17.4)	(44.7)	(21.6)
Mexique	. .	. .	3.9	1.0	5.1	0.4	4.5	0.8	4.1	1.1
Pays-Bas	62.0	44.6 |	. .	. .	47.0	26.4	48.4	28.1	51.7	28.8
Nouvelle-Zélande	33.2	16.1 |	27.5	13.3	24.8	11.6	24.3	11.3	21.3	9.9
Norvège	45.0	22.5 |	13.3	3.9	16.0	3.9	16.8	5.4	21.3	7.0
Pologne[g]	65.2	36.0 |	69.5	46.2	72.8	52.0	71.1	50.8	69.5	49.0
Portugal	66.4	49.4 |	61.0	39.9	56.4	36.2	59.1	34.1	65.2	42.6
République slovaque	. .	. .	75.6	55.7	78.7	61.2	76.7	62.1	77.6	60.3
Espagne	76.5	61.5 |	66.1	48.6	63.8	44.5	63.4	43.9	61.1	41.1
Suède	22.2	11.8 |	33.8	20.0	32.7	18.2	31.4	15.3	34.2	16.4
Suisse[f]	26.6	17.8	52.3	35.5	37.4	24.4	52.8	31.1	57.5	35.5
Turquie	75.6	51.2	47.1	31.1	51.5	36.5	50.0	30.9	62.5	45.6
Royaume-Uni	40.8	23.7 |	35.7	19.5	30.8	17.1	31.4	17.1	33.0	16.4
États-Unis	7.3	3.7 |	11.5	5.8	17.6	8.1	20.7	11.0	20.5	11.4
UE-15[i]	67.0	50.2 |	63.2	46.2	60.8	43.4 |	62.9	44.8 |	61.4	43.3
UE-15[i]	66.2	47.3 |	65.0	46.6	63.8	45.7 |	64.9	46.5 |	63.5	45.0
OCDE Europe[i]	66.5	47.3 |	63.8	45.6	62.7	44.8 |	63.6	45.1 |	63.2	44.8
Total OCDE[i]	47.6	32.5 |	45.8	31.2	46.2	31.0 |	47.3	32.0 |	47.3	32.0

a) Bien que les données d'enquêtes sur la population active rendent les comparaisons internationales plus aisées que celles provenant de plusieurs données d'enquêtes et d'inscriptions aux bureaux d'emploi, elles ne sont pas parfaites. Le libellé et la présentation des questionnaires, l'époque où est effectuée l'enquête, les différences entre pays dans les groupes d'âge couverts et diverses autres raisons font qu'il faut demeurer prudent dans l'interprétation des différences de niveaux entre pays.

b) La banque de données du Secrétariat de l'OCDE portant sur la durée du chômage comprend des estimations de la durée détaillée, ventilée par groupe d'âge et sexe. Les totaux sont obtenus en faisant la somme des composantes. Ainsi le total pour les hommes est estimé en faisant la somme du nombre d'hommes chômeurs pour tous les groupes d'âge et les types de durée. Les données publiées étant souvent arrondies au plus proche millier, cette procédure mène parfois à des différences entre les pourcentages indiqués ici et ceux calculés à partir des totaux publiés.

c) Les données sont des moyennes d'estimations mensuelles pour le Canada, les États-Unis et la Suède, d'estimations trimestrielles pour l'Espagne, la Hongrie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque, et d'estimations semestrielles pour la Turquie. Les périodes de référence pour les autres pays sont les suivantes (pour les pays de l'UE, celles-ci peuvent varier d'une année à l'autre) : le mois d'avril pour l'Allemagne ; le mois d'août pour l'Australie ; le mois d'avril pour l'Autriche ; le mois d'avril pour la Belgique ; avril-mai pour le Danemark ; l'automne pour la Finlande jusqu'en 1993, printemps de 1995 à 1998, et moyennes d'estimations mensuelles à partir de 1999 ; le mois de mars pour la France et depuis 2003 toutes les semaines du premier trimestre ; mars-juillet pour la Grèce ; le mois de mai pour l'Irlande ; le mois d' avril pour l'Islande ; avril pour l'Italie et depuis 2004 toutes les semaines du deuxième trimestre ; février pour le Japon ; avril pour le Luxembourg et depuis 2003 toutes les semaines de l'année ; le mois d'avril pour le Mexique ; mars-mai pour les Pays-Bas ; février-avril pour le Portugal ; mars-mai pour le Royaume-Uni ; et deuxième trimestre pour la Suisse.

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

Tableau G. **Fréquence du chômage de longue durée chez les femmes**[a, b, c, d, e] *(suite)*

En pourcentage du chômage des femmes

d) Les données se réfèrent aux personnes âgées de 15 ans et plus en Allemagne, Australie, Autriche, en Belgique, au Canada, au Danemark, en France, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Japon, au Luxembourg, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en République slovaque, en République tchèque, en Suisse et en Turquie ; et 16 ans et plus en Espagne, aux États-Unis, en Islande et au Royaume-Uni. Les données concernant la Finlande se réfèrent aux personnes âgées de 15 à 64 ans (à l'exception des personnes titulaires d'une pension de chômage). Les données pour la Hongrie se réfèrent aux personnes âgées de 15 à 74 ans. Les données pour la Norvège concernent les personnes âgées de 16 à 74 ans et pour la Suède celles de 16 à 64 ans.

e) Ne sont pas comptées les personnes dont la durée du chômage n'a pas été précisée.

f) Les données pour 1990 se réfèrent à 1991.

g) Les données pour 1990 se réfèrent à 1992.

h) Les données entre parenthèses sont basées sur un très petit échantillon et doivent, de ce fait, être interprétées avec prudence.

i) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active (voir URL au début de l'annexe).

Statlink : *http://dx.doi.org/10.1787/868358475777*

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE****

Catégories et sous-catégories de programme	Australie[c]						Autriche				Belgique				Canada[f]			
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active			Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active	
	2001-02	2002-03	2003-04	2001-02	2002-03	2003-04	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002-03	2003-04	2002-03	2003-04
1. SPE et administration[a]	**0.20**	**0.18**	**0.19**				**0.15**	**0.17**			**0.21**	**0.23**			**0.18**	**0.17**		
dont : 1.1. Services de placement et assimilés[a]	0.11	0.10	0.12				0.06	0.06			0.03	0.03			0.03[g]	0.03[g]		
1.2. Administration des prestations[a]	0.03	0.03	0.03				0.02[e]	0.02[e]			. .	0.06			0.05	0.05		
2. Formation professionnelle	**0.04**	**0.04**	**0.03**	**0.88**	**0.96**	**0.94**	**0.24**	**0.30**	**12.30**	**14.36**	**0.18**	**0.18**	**. .**	**. .**	**0.13**	**0.12**	**1.15**	**1.11**
2.1. Formation institutionnelle	0.02	0.02	0.02	0.52	0.58	0.60	0.19	0.24	10.24	12.45	0.18	0.17	. .	. .	0.11	0.10	0.76	0.75
2.2. Formation sur le lieu de travail	–	–	–	0.18	0.26	0.23	0.01	0.01	1.62	1.37	–	–	. .	–	0.01	0.01	0.09	0.04
2.3. Formation intégrée	–	–	–	0.18	0.12	0.12	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2.4. Soutien spécial à l'apprentissage	0.02	0.01	0.01	–	–	–	0.02	0.02	0.29	0.36	–	–	. .	. .	0.01	0.01	0.31	0.31
4. Incitations à l'emploi[b]	0.01	0.01	0.01	0.08	. .	. .	**0.06**	**0.06**	**1.58**	**1.59**	**0.16**	**0.22**	**. .**	**. .**	**–**	**–**	**0.15**	**0.14**
4.1. Incitations à l'embauche	0.01	0.01	0.01	0.08	. .	. .	0.04	0.04	0.80	0.83	0.10	0.15	. .	. .	–	–	0.15	0.14
4.2. Incitations au maintien des emplois	–	–	–	–	–	–	0.02	0.02	0.78	0.75	–	–	–	–	–	–	–	–
5. Insertion professionnelle des handicapés	**0.05**	**0.05**	**0.05**	**0.83**	**0.91**	**0.92**	**0.07**	**0.06**	**0.90**	**0.75**	**0.12**	**0.12**	**. .**	**. .**	**0.02**	**0.02**	**. .**	**. .**
5.1. Emplois ordinaires	0.02	0.02	0.02	0.42	0.45	0.45	0.03	0.03	0.53	0.59	. .	. .	. .	. .	–	–	–	–
5.2. Emplois protégés	0.02	0.02	0.02	0.18	0.19	0.19	0.01	0.01	0.12	0.07	. .	. .	. .	. .	–	–	0.02	0.03
5.3. Autres systèmes de réadaptation et de formation	0.01	0.02	0.02	0.17	0.23	0.24	0.02	0.01	0.26	0.09	–	–	0.01	0.01	0.02	0.02	. .	. .
6. Création directe d'emplois	**0.08**	**0.09**	**0.09**	**1.19**	**1.25**	**1.42**	**0.04**	**0.04**	**0.25**	**0.23**	**0.43**	**0.49**	**. .**	**–**	**0.02**	**0.02**	**0.06**	**0.06**
7. Aides à la création d'entreprises	**0.02**	**0.01**	**0.01**	**0.06**	**0.07**	**0.06**	**–**	**–**	**0.07**	**0.10**	**–**	**–**	**. .**	**. .**	**0.01**	**0.01**	**0.08**	**0.08**
8. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	**0.93**	**0.82**	**0.74**	**8.27**	**7.27**	**6.57**	**1.09**	**1.12**	**22.09**	**22.26**	**1.94**	**2.06**	**0.68**	**. .**	**0.76**	**0.77**	**. .**	**. .**
8.1. Prestations de chômage complet	0.88[d]	0.80[d]	0.74[d]	8.05	7.17	6.48	0.95	0.94	20.04	20.51	1.71	1.80	. .	. .	0.76	0.77	. .	. .
dont : Assurance chômage	–	–	–	–	–	–	0.62	0.60	14.98	14.96	1.71	1.80	. .	. .	0.76	0.77	. .	. .
8.2, 8.3. Prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel	–	–	–	–	–	–	0.02	0.01	1.20	0.78	0.15	0.16	–	–	–	–	–	–
8.4, 8.5. Indemnités de licenciement et indemnités en cas de faillite	0.05	0.01	0.01	0.23	0.10	0.09	0.13	0.16	0.85	0.97	0.08	0.11	. .	. .	–	–	–	–
9. Préretraite	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0.15**	**0.25**	**1.42**	**1.90**	**0.45**	**0.45**	**. .**	**. .**	**–**	**–**	**. .**	**. .**
TOTAL (1-9 ; 2-9 pour les nouveaux participants)	**1.33**	**1.19**	**1.13**	**11.32**	**. .**	**. .**	**1.81**	**2.00**	**38.62**	**41.19**	**3.50**	**3.75**	**. .**	**. .**	**1.15**	**1.14**	**. .**	**. .**
Mesures actives (1-7)	0.40	0.38	0.39				0.56	0.63			1.11	1.24			0.39[h]	0.37[h]		
dont : Catégories 1.1 plus catégories 2 à 7	0.32	0.30	0.32				0.48	0.52			0.93	1.03			0.24[h]	0.22[h]		
Catégories 2 à 7 seulement	0.20	0.20	0.20	3.04	. .	. .	0.42	0.46	15.11	17.03	0.90	1.01	. .	. .	0.21[h]	0.19[h]	1.85[h, i]	1.80[h, i]
Mesures passives (8 et 9)	0.93	0.82	0.74	8.27	7.27	6.57	1.25	1.37	23.51	24.16	2.39	2.51	. .	. .	0.76	0.77	. .	. .

. . Données non disponibles.
– Zéro ou moins que 0.005.
SPE : Services publics de l'emploi.
* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 9, celles de la catégorie 1 « SPE et administration » étant souvent incomplètes et non comparables (voir note *a*). Les totaux doivent être interprétés avec prudence.
** À la suite d'un changement de classification, les données 2002 diffèrent de celles publiées précédemment.
a) La catégorie 1 se réfère aux services publics de l'emploi et à l'administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux de l'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi. Les catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations ; leur couverture est variable *de facto*. Selon les données disponibles, la catégorie 1.1 comprend les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat.
b) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'Eurostat « Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » pour l'Espagne, la Finlande et la Suède.
c) Années fiscales commençant le 1er juillet.
d) Les prestations « Mature Age et Partner Allowances » sont comprises, les prestations « Youth and Widow Allowances » sont exclues.
e) L'administration des prestations comprend les coûts de personnel du service d'assurance chômage.
f) Années fiscales commençant le 1er avril.
g) Service d'aide à l'emploi.
h) Le total des mesures actives comprend les « Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones ».
i) Les nouveaux participants de la catégorie 5.3 « Autres systèmes de réhabilitation et de formation » ne sont pas inclus.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE**** *(suite)*

Catégories et sous-catégories de programme	République tchèque						Danemark				Finlande				France			
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active			Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active	
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1. SPE et administration[a]	**0.07**	**0.07**	**0.12**				**. .**	**0.21**[d]			**0.11**[f]	**0.16**[f]			**. .**	**0.25**		
dont : 1.1. Services de placement et assimilés[a]	. .	. .	. .				. .	0.11			0.06	0.08			. .	0.16		
1.2. Administration des prestations[a]	. .	. .	. .				. .	. .			0.05[f]	0.05[f]			. .	0.09[g]		
2. Formation professionnelle	**0.02**	**0.02**	**0.02**	**0.77**	**0.93**	**0.86**	**0.62**	**0.52**	**3.93**	**3.68**	**0.34**	**0.36**	**4.71**	**4.96**	**0.30**	**0.31**	**. .**	**3.36**
2.1. Formation institutionnelle	0.02	0.02	0.02	0.77	0.93	0.86	0.60	0.50	3.68	3.35	0.28	0.29	3.17	3.17	0.09	0.09	. .	1.76
2.2. Formation sur le lieu de travail	–	–	–	–	–	–	–	–	0.12	0.23	0.05	0.06	1.45	1.69	–	–	0.01	0.01
2.3. Formation intégrée	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.03	0.04	. .	0.92
2.4. Soutien spécial à l'apprentissage	–	–	–	–	–	–	0.02	0.02	0.13	0.10	0.01	0.01	0.14	0.14	0.08	0.08	0.70	0.67
4. Incitations à l'emploi[b]	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0.54**	**0.49**	**2.88**	**2.61**	**0.16**	**0.19**	**1.74**	**1.80**	**0.11**	**0.08**	**1.79**	**1.93**
4.1. Incitations à l'embauche	–	–	–	–	–	–	0.54	0.49	2.88	2.61	0.11	0.13	1.22	1.26	0.11	0.08	1.78	1.93
4.2. Incitations au maintien des emplois	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.01	0.01
5. Insertion professionnelle des handicapés	**0.01**	**0.01**	**0.01**	**0.02**	**0.02**	**0.03**	**0.52**	**0.52**	**. .**	**. .**	**0.11**	**0.10**	**1.68**	**1.06**	**0.09**	**0.09**	**. .**	**. .**
5.1. Emplois ordinaires	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.03	0.01	0.01	–	–	–	–	–	–	0.03	0.02	0.60	0.65
5.2. Emplois protégés	–	–	–	–	–	–	0.17	0.20	. .	0.33	0.02	0.02	0.11	0.11	0.06	0.07	. .	. .
5.3. Autres systèmes de réadaptation et de formation	–	–	–	–	–	–	0.34	0.32	. .	. .	0.08	0.08	1.56	0.94	–	–	–	–
6. Création directe d'emplois	**0.07**	**0.06**	**0.08**	**0.68**	**0.73**	**0.92**	**–**	**–**	**0.01**	**0.01**	**0.10**	**0.09**	**0.98**	**0.98**	**0.41**	**0.35**	**1.94**	**1.60**
7. Aides à la création d'entreprises	**–**	**0.01**	**0.01**	**0.06**	**0.08**	**0.06**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0.01**	**0.01**	**0.14**	**0.15**	**–**	**–**	**0.16**	**0.31**
8. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	**0.26**	**0.28**	**0.27**	**9.19**	**9.29**	**8.89**	**1.58**	**1.91**	**. .**	**. .**	**1.62**	**1.58**	**25.59**	**12.45**	**1.47**	**1.67**	**7.83**	**7.73**
8.1. Prestations de chômage complet	0.26	0.27	0.27	9.19	9.29	8.89	1.54[e]	1.88[e]	. .	. .	1.48	1.45	20.09	10.12	1.47	1.67	7.83	7.73
dont : Assurance chômage	0.26	0.27	0.27	9.19	9.29	8.89	1.35[e]	1.65[e]	. .	. .	0.88	0.87	10.68	6.74	1.31	1.51	7.30	7.05
8.2, 8.3. Prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel	–	–	–	–	–	–	. .	. .	. .	. .	0.12	0.11	4.90	2.66	–	–	–	–
8.4, 8.5. Indemnités de licenciement et indemnités en cas de faillite	0.01	0.01	0.01	–	–	–	0.04	0.03	0.76	0.67	0.03	0.02	0.61	0.42	–	–	–	–
9. Préretraite	**. .**	**. .**	**. .**	**0.14**	**0.40**	**0.22**	**0.77**	**0.77**	**. .**	**. .**	**0.53**	**0.51**	**0.40**	**0.42**	**0.13**	**0.10**	**0.11**	**0.12**
TOTAL (1-9 ; 2-9 pour les nouveaux participants)	**0.43**	**0.45**	**0.51**	**10.87**	**11.46**	**10.98**	**. .**	**4.42**	**. .**	**. .**	**2.99**	**3.01**	**35.25**	**21.80**	**. .**	**2.85**	**. .**	**15.69**
Mesures actives (1-7)	0.16	0.17	0.23				. .	1.74			0.83	0.91			. .	1.09		
dont : Catégories 1.1 plus catégories 2 à 7	. .	. .	. .				. .	1.64			0.78	0.83			. .	0.99		
Catégories 2 à 7 seulement	0.09	0.09	0.11	1.54	1.77	1.87	1.68	1.53	. .	. .	0.72	0.75	9.26	8.94	0.91	0.84	. .	7.85[h]
Mesures passives (8 et 9)	0.26[c]	0.28[c]	0.27[c]	9.33	9.69	9.11	2.35	2.68	. .	. .	2.15	2.09	25.99	12.86	1.60	1.77	7.94	7.85

. . Données non disponibles.
– Zéro ou moins que 0.005.
SPE : Services publics de l'emploi.
* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 9, celles de la catégorie 1 « SPE et administration » étant souvent incomplètes et non comparables (voir note *a*). Les totaux doivent être interprétés avec prudence.
** À la suite d'un changement de classification, les données 2002 diffèrent de celles publiées précédemment.
a) La catégorie 1 se réfère aux services publics de l'emploi et à l'administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux de l'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi. Les catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations ; leur couverture est variable *de facto*. Selon les données disponibles, la catégorie 1.1 comprend les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat.
b) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'Eurostat « Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » pour l'Espagne, la Finlande et la Suède.
c) Les dépenses de préretraite ne sont pas incluses.
d) Les coûts d'administration des fonds d'assurance chômage indépendants ne sont pas inclus.
e) Comprend les prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel.
f) Les coûts d'administration des fonds d'assurance chômage indépendants sont inclus.
g) Régime d'assurance chômage (UNEDIC).
h) Les nouveaux participants de la catégorie 5.2 « Emplois protégés » ne sont pas inclus.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE**** *(suite)*

Catégories et sous-catégories de programme	Allemagne[c]				Grèce				Irlande[d]				Italie			
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1. SPE et administration[a]	**0.27**	**0.28**			**. .**	**. .**			**0.67[e]**	**0.60[e]**			**. .**	**. .**		
dont : 1.1. Services de placement et assimilés[a]	0.04	0.05			. .	. .			0.04[e]	0.04[e]			. .	. .		
1.2. Administration des prestations[a]	. .	. .			. .	. .			. .	. .			. .	. .		
2. Formation professionnelle	**0.48**	**0.40**	**4.78**	**4.58**	**0.11**	**0.03**	**0.88**	**. .**	**0.21**	**0.20**	**1.63**	**1.53**	**0.22**	**0.23**	**. .**	**. .**
2.1. Formation institutionnelle	0.40	0.32	4.20	4.01	0.10	0.02	0.88	0.29	0.19	0.16	1.39	1.33	–	–	. .	. .
2.2. Formation sur le lieu de travail	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.06	0.04	. .	. .
2.3. Formation intégrée	–	–	0.02	0.01	0.02	–	–	0.03	0.02	0.03	0.23	0.20	–	–	–	–
2.4. Soutien spécial à l'apprentissage	0.07	0.07	0.56	0.56	–	–	–	–	–	–	–	–	0.13	0.15	. .	. .
4. Incitations à l'emploi[b]	**0.11**	**0.11**	**1.20**	**1.46**	**0.05**	**0.02**	**0.24**	**. .**	**0.10**	**0.07**	**. .**	**0.19**	**0.36**	**0.33**	**. .**	**. .**
4.1. Incitations à l'embauche	0.10	0.10	1.20	. .	0.05	0.02	0.24	. .	0.10	0.07	. .	0.19	0.32	0.30	. .	. .
4.2. Incitations au maintien des emplois	0.01	0.01	. .	. .	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	. .	. .
5. Insertion professionnelle des handicapés	**0.15**	**0.15**	**0.43**	**0.40**	**0.03**	**0.02**	**0.05**	**0.04**	**0.04**	**0.04**	**0.07**	**0.09**	**–**	**0.01**	**. .**	**. .**
5.1. Emplois ordinaires	0.01	0.01	0.05	0.04	0.02	0.02	0.04	0.03	0.03	0.03	0.07	0.09	–	0.01	. .	. .
5.2. Emplois protégés	–	–	–	–	–	–	–	–	0.01	0.01	. .	. .	–	–	–	–
5.3. Autres systèmes de réadaptation et de formation	0.13	0.14	0.38	0.36	–	–	0.01	–	–	–	–	–	–	–	–	–
6. Création directe d'emplois	**0.17**	**0.12**	**0.63**	**0.70**	**–**	**–**	**–**	**. .**	**0.30**	**0.26**	**2.35**	**1.74**	**0.04**	**0.03**	**0.02**	**0.01**
7. Aides à la création d'entreprises	**0.05**	**0.08**	**0.31**	**0.40**	**0.03**	**0.04**	**0.11**	**. .**	**–**	**–**	**–**	**0.12**	**0.03**	**0.05**	**. .**	**. .**
8. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	**2.14**	**2.27**	**. .**	**21.10**	**0.37**	**0.41**	**9.98**	**. .**	**0.77**	**0.85**	**16.58**	**17.56**	**0.56**	**0.51**	**. .**	**. .**
8.1. Prestations de chômage complet	2.01	2.15	16.12	16.82	0.31	0.35	6.15	. .	0.73	0.77	14.85	15.79	0.49	0.42	. .	. .
dont : Assurance chômage	2.00	2.15	15.98	16.70	0.31	0.35	5.83	. .	0.33	0.35	9.22	10.01	0.49	0.42	. .	. .
8.2, 8.3. Prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel	0.03	0.04	. .	3.56	0.05	0.06	3.83	. .	–	–	–	–	0.07	0.09	. .	. .
8.4, 8.5. Indemnités de licenciement et indemnités en cas de faillite	0.09	0.08	0.76	0.72	–	–	–	–	0.04	0.07	1.73	1.77	–	–	–	–
9. Préretraite	**0.03**	**0.04**	**0.11**	**0.12**	**–**	**–**	**–**	**. .**	**0.07**	**0.07**	**0.61**	**. .**	**0.10**	**0.11**	**0.01**	**0.02**
TOTAL (1-9 ; 2-9 pour les nouveaux participants)	**3.39**	**3.46**	**. .**	**28.76**	**. .**	**. .**	**11.26**	**. .**	**2.16**	**2.09**	**21.24**	**21.24**	**. .**	**. .**	**. .**	**. .**
Mesures actives (1-7)	1.22	1.14			. .	. .			1.32	1.17			. .	. .		
dont : Catégories 1.1 plus catégories 2 à 7	0.99	0.91			. .	. .			0.69	0.61			. .	. .		
Catégories 2 à 7 seulement	0.95	0.86	7.35	7.54	0.22	0.11	1.29	. .	0.65	0.57	4.05[f]	3.68	0.64	0.65	. .	. .
Mesures passives (8 et 9)	2.17	2.31	. .	21.22	0.37	0.41	9.98	. .	0.84	0.91	17.19	17.56[g]	0.66	0.62	. .	. .

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

. . Données non disponibles.
– Zéro ou moins que 0.005.
SPE : Services publics de l'emploi.
* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 9, celles de la catégorie 1 « SPE et administration » étant souvent incomplètes et non comparables (voir note *a*). Les totaux doivent être interprétés avec prudence.
** À la suite d'un changement de classification, les données 2002 diffèrent de celles publiées précédemment.
a) La catégorie 1 se réfère aux services publics de l'emploi et à l'administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux de l'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi. Les catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations ; leur couverture est variable *de facto*. Selon les données disponibles, la catégorie 1.1 comprend les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat.
b) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'Eurostat « Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » pour l'Espagne, la Finlande et la Suède.
c) Les données ne comprennent pas les dépenses des *Länder*.
d) Les totaux présentés ici comprennent certains programmes non inclus dans les données Eurostat, comme le DFSA Family Income Supplement (catégorie 4) et certains programmes d'insertion des handicapés (catégorie 5).
e) Le total de la catégorie 1 se réfère aux dépenses totales du FÁS. La fonction de conseil et d'orientation, les Job Clubs et les services locaux de l'emploi (Local Employment Services) sont identifiés comme les services de placement.
f) Les nouveaux participants de la catégorie 4.1 « Incitations à l'emploi » ne sont pas inclus.
g) Les nouveaux participants de la catégorie 9 « Préretraite » ne sont pas inclus.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE**** *(suite)*

Catégories et sous-catégories de programme	Japon[c]		Corée						Luxembourg				Pays-Bas[d]					
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active			Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active		
	2002-03	2003-04	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2004	2002	2003	2004
1. SPE et administration[a]	**0.25**	**0.26**	**0.04**	**0.05**	**0.05**				**. .**	**. .**			**0.28**	**0.31**	**0.31**			
dont : 1.1. Services de placement et assimilés[a]	. .	**. .**	0.01	0.01	0.01				. .	. .			. .	. .	. .			
1.2. Administration des prestations[a]	. .	**. .**	0.01	0.01	0.01				. .	. .			0.18	0.21	0.22			
2. Formation professionnelle	**0.04**	**0.04**	**0.05**	**0.05**	**0.06**	**1.23**	**. .**	**. .**	**. .**	**. .**	**. .**	**. .**	**0.63**[e]	**0.62**[e]	**0.60**[e]	**3.79**	**3.30**	**2.18**
2.1. Formation institutionnelle	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	1.01	. .	. .	–	–	–	–	0.02	0.02	0.01	0.23	0.19	0.15
2.2. Formation sur le lieu de travail	–	**–**	–	–	–	–	–	–	. .	. .	. .	. .	0.09	0.07	0.01	1.90	1.44	0.16
2.3. Formation intégrée	–	**–**	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.25	0.26	0.27	1.16	1.17	1.35
2.4. Soutien spécial à l'apprentissage	–	**–**	0.01	0.01	0.01	0.22	0.31	0.38	–	–	. .	. .	0.04	0.05	0.05	0.50	0.50	0.52
4. Incitations à l'emploi[b]	**0.02**	**0.02**	**0.01**	**0.01**	**0.01**	**1.93**	**1.94**	**1.66**	**0.05**	**0.06**	**0.66**	**0.78**	**0.04**	**0.03**	**0.02**	**0.95**	**0.65**	**0.42**
4.1. Incitations à l'embauche	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	1.27	1.42	1.21	0.01	0.01	0.21	0.25	0.04	0.03	0.02	0.95	0.65	0.42
4.2. Incitations au maintien des emplois	0.01	0.01	–	–	–	0.67	0.52	0.45	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
5. Insertion professionnelle des handicapés	**0.01**	**0.01**	**0.02**	**0.03**	**0.03**	**0.16**	**0.20**	**0.17**	**0.03**	**0.03**	**0.39**	**0.41**	**0.63**	**0.62**	**0.59**	**0.78**	**0.70**	**0.47**
5.1. Emplois ordinaires	. .	**. .**	0.01	0.02	0.02	0.09	0.13	0.09	0.03	0.03	0.39	0.41	–	–	–	–	–	–
5.2. Emplois protégés	. .	**. .**	–	–	–	0.01	0.01	0.01	–	–	–	–	0.47	0.47	0.47	0.09	0.08	0.08
5.3. Autres systèmes de réadaptation et de formation	–	**. .**	–	0.01	0.01	0.06	0.07	0.07	–	–	–	–	0.16	0.15	0.12	0.69	0.62	0.40
6. Création directe d'emplois	**–**	**–**	**0.08**	**0.01**	**0.01**	**2.25**	**0.01**	**0.02**	**0.03**	**0.03**	**. .**	**. .**	**0.29**	**0.25**	**0.21**	**0.34**	**0.19**	**0.27**
7. Aides à la création d'entreprises	**–**	**–**	**0.01**	**0.01**	**0.01**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0.01**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**
8. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	**0.48**	**0.46**	**0.12**	**0.14**	**0.19**	**1.78**	**2.12**	**2.87**	**0.31**	**0.43**	**6.52**	**8.06**	**2.00**[e]	**2.09**[e]	**2.43**[e]	**4.77**	**5.93**	**5.91**
8.1. Prestations de chômage complet	. .	**. .**	0.12	0.14	0.19	1.78	2.12	2.87	0.26	0.38	1.92	2.36	1.93[f]	2.02[f]	2.36[f]	4.77	5.93	5.91
dont : Assurance chômage	. .	**. .**	0.12	0.14	0.19	1.78	2.12	2.87	. .	. .	. .	. .	0.97	1.02	1.30	3.58	4.61	4.60
8.2, 8.3. Prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel	. .	**. .**	–	–	–	–	–	–	0.02	0.03	4.07	5.28	0.07	0.07	0.07	–	–	–
8.4, 8.5. Indemnités de licenciement et indemnités en cas de faillite	–	0.01	–	–	–	–	–	–	0.03	0.02	0.53	0.41	–	–	–	–	–	–
9. Préretraite	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0.22**	**0.21**	**0.14**	**0.17**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**
TOTAL (1-9 ; 2-9 pour les nouveaux participants)	**0.79**	**0.79**	**0.34**	**0.30**	**0.36**	**7.35**	**. .**	**. .**	**. .**	**. .**	**. .**	**. .**	**3.64**	**3.68**	**3.89**	**10.62**	**10.77**	**9.25**
Mesures actives (1-7)	0.31	0.32	0.22	0.16	0.17				. .	. .			1.87	1.83	1.72			
dont : Catégories 1.1 plus catégories 2 à 7	. .	. .	0.18	0.12	0.13				. .	. .			. .	. .	. .			
Catégories 2 à 7 seulement	0.07	0.06	0.17	0.11	0.12	5.58	. .	. .	. .	. .	. .	. .	1.59	1.52	1.41	5.85	4.84	3.34
Mesures passives (8 et 9)	0.48	0.46	0.12	0.14	0.19	1.78	2.12	2.87	0.53	0.64	6.66	8.23	1.78[e]	1.86[e]	2.16[e]	4.77	5.93	5.91

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

. . Données non disponibles.
– Zéro ou moins que 0.005.
SPE : Services publics de l'emploi.
* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 9, celles de la catégorie 1 « SPE et administration » étant souvent incomplètes et non comparables (voir note *a*). Les totaux doivent être interprétés avec prudence.
** À la suite d'un changement de classification, les données 2002 diffèrent de celles publiées précédemment.
a) La catégorie 1 se réfère aux services publics de l'emploi et à l'administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux de l'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi. Les catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations ; leur couverture est variable *de facto*. Selon les données disponibles, la catégorie 1.1 comprend les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat.
b) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'Eurostat « Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » pour l'Espagne, la Finlande et la Suède.
c) Années fiscales commençant le 1er avril.
d) Les totaux présentés ici comprennent plusieurs programmes au budget décentralisé qui ne sont pas inclus dans les données Eurostat, comme les aides du Fond social européen (FSE) pour la formation (catégorie 2) et le budget de réadaptation des handicapés du ministère des Affaires sociales (catégorie 5).
e) Une estimation des prestations de chômage reçues par les participants aux programmes de formation professionnelle est incluse à la fois dans le total de la catégorie 2 et dans celui de la catégorie 8, mais elle n'est pas comptée dans le total des mesures passives.
f) Comprend les prestations de chômage pour les fonctionnaires (catégorie 8), qui ne sont pas comprises dans les données Eurostat.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE**** *(suite)*

Catégories et sous-catégories de programme	Nouvelle-Zélande[c]				Norvège						Pologne					
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active			Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active		
	2002-03	2003-04	2002-03	2003-04	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
1. SPE et administration[a]	**0.11**	**0.12**			**0.13**	**0.13**	**0.13**				**. .**	**. .**	**. .**			
dont : 1.1. Services de placement et assimilés[a]	0.03	0.02			0.04	0.05	0.06				. .	. .	. .			
1.2. Administration des prestations[a]	0.05	0.07			0.03[g]	0.02[g]	0.02[g]				. .	. .	. .			
2. Formation professionnelle	**0.28**	**0.29**	**9.34**	**9.15**	**0.08**	**0.09**	**0.09**	**1.34**	**1.67**	**2.23**	**0.05**	**0.04**	**0.03**	**0.82**	**1.54**	**1.63**
2.1. Formation institutionnelle	0.08	0.09	1.47	1.32	0.06	0.07	0.07	0.89	1.08	1.50	0.01	0.01	0.01	0.40	0.78	0.75
2.2. Formation sur le lieu de travail	0.09	0.09	6.06	6.06	0.01	0.02	0.02	0.45	0.60	0.72	–	–	–	–	–	–
2.3. Formation intégrée	0.11	0.11	1.81	1.78	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2.4. Soutien spécial à l'apprentissage	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.04	0.03	0.02	0.42	0.76	0.88
4. Incitations à l'emploi[b]	**0.04**	**0.03**	**1.17**	**1.25**	**0.01**	**0.03**	**0.03**	**0.27**	**0.58**	**. .**	**0.04**	**0.10**	**0.09**	**0.45**	**0.85**	**0.63**
4.1. Incitations à l'embauche	0.04	0.03	1.08	1.10	0.01	0.03	0.03	0.27	0.57	. .	0.04	0.10	0.09	0.45	0.85	0.63
4.2. Incitations au maintien des emplois	–	–	0.09	0.16	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
5. Insertion professionnelle des handicapés	**0.05**	**0.05**	**. .**	**. .**	**0.50**	**0.56**	**0.59**	**2.63**	**2.70**	**3.43**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**
5.1. Emplois ordinaires	0.02	0.02	. .	. .	0.12	0.13	0.18	1.01	0.97	1.35	–	–	–	–	–	–
5.2. Emplois protégés	–	–	. .	–	0.05	0.08	0.08	0.32	0.36	0.37	–	–	–	–	–	–
5.3. Autres systèmes de réadaptation et de formation	0.02	0.03	–	0.04	0.33	0.34	0.32	1.31	1.37	1.71	–	–	–	–	–	–
6. Création directe d'emplois	**0.01**	**0.01**	**0.28**	**0.22**	**–**	**–**	**–**	**–**	**0.01**	**0.01**	**0.01**	**0.04**	**0.03**	**0.20**	**0.59**	**0.45**
7. Aides à la création d'entreprises	**0.03**	**0.02**	**0.24**	**0.19**	**–**	**–**	**–**	**0.02**	**0.01**	**0.04**	**0.01**	**0.01**	**0.01**	**0.02**	**0.03**	**0.03**
8. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	**1.00**[d]	**0.80**[d]	**7.11**	**5.31**	**0.68**[f]	**0.87**[f]	**0.87**[f]	**7.21**	**6.40**	**6.52**	**1.14**	**1.08**	**0.82**	**6.10**	**5.78**	**6.00**
8.1. Prestations de chômage complet	1.00	0.80	7.11	5.31	0.49	0.62	0.67	7.21	6.40	6.52	0.32	0.27	0.22	1.46	1.25	1.15
dont : Assurance chômage	–	–	–	–	0.35	0.48	0.46	5.37	4.71	5.03	0.14	0.12	0.09	–	–	–
8.2, 8.3. Prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel	–	–	–	–	0.10	0.12	0.12	. .	. .	. .	0.22	0.19	0.16	1.81	1.53	1.40
8.4, 8.5. Indemnités de licenciement et indemnités en cas de faillite	–	–	–	–	0.09	0.13	0.08	. .	. .	. .	0.59	0.61	0.44	2.83	3.00	3.45
9. Préretraite	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**
TOTAL (1-9 ; 2-9 pour les nouveaux participants)	**1.51**	**1.32**	**18.14**	**16.13**	**1.40**	**1.67**	**1.72**	**11.47**	**11.37**	**. .**	**. .**	**. .**	**. .**	**7.57**	**8.79**	**8.74**
Mesures actives (1-7)	0.51	0.52			0.72	0.81	0.85				. .	. .	. .			
dont : Catégories 1.1 plus catégories 2 à 7	0.43	0.42			0.63	0.73	0.77				. .	. .	. .			
Catégories 2 à 7 seulement	0.40	0.40	11.03[e]	10.82[e]	0.59	0.68	0.71	4.27	4.97	. .	0.11	0.19	0.16	1.48	3.01	2.74
Mesures passives (8 et 9)	1.00	0.80	7.11	5.31	0.68	0.87	0.87	7.21	6.40	6.52	1.14	1.08	0.82	6.10	5.78	6.00

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

. . Données non disponibles.
– Zéro ou moins que 0.005.
SPE : Services publics de l'emploi.
* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 9, celles de la catégorie 1 « SPE et administration » étant souvent incomplètes et non comparables (voir note *a*). Les totaux doivent être interprétés avec prudence.
** À la suite d'un changement de classification, les données 2002 diffèrent de celles publiées précédemment.
a) La catégorie 1 se réfère aux services publics de l'emploi et à l'administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux de l'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi. Les catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations ; leur couverture est variable *de facto*. Selon les données disponibles, la catégorie 1.1 comprend les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat.
b) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'Eurostat « Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » pour l'Espagne, la Finlande et la Suède.
c) Années fiscales commençant le 1er juillet.
d) Les prestations de chômage reçues par les participants à des mesures actives sont incluses.
e) Les nouveaux participants de la catégorie 5 « Insertion professionnelle des handicapés » ne sont pas inclus.
f) Les prestations de chômage reçues par les participants à des programmes actifs sont incluses dans le programme correspondant.
g) L'administration des prestations comprend les coûts d'administration des prestations de réadaptation.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE**** *(suite)*

Catégories et sous-catégories de programme	Portugal				République slovaque						Espagne[d]			Suède			
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active		Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active			Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2002	2003
1. SPE et administration[a]	**. .**	**0.13**			**0.17**	**0.17**	**0.34**				**0.10**	**0.09**	**0.08**	**0.25**	**0.24**		
dont : 1.1. Services de placement et assimilés[a]	. .	0.04			. .	. .	. .				. .	0.03	0.03	. .	–		
1.2. Administration des prestations[a]	. .	–			. .	. .	. .				. .	0.02	0.02	0.05	0.05		
2. Formation professionnelle	**0.18**	**0.29**	**0.93**	**1.24**	**0.04**	**0.02**	**0.01**	**2.00**	**0.94**	**1.03**	**0.17**	**0.15**	**0.17**	**0.61**	**0.37**	**4.24**	**2.99**
2.1. Formation institutionnelle	0.09	0.16	0.60	0.80	0.03	0.01	0.01	1.32	0.65	0.87	0.12	0.10	0.09	0.48	0.24	2.40	1.53
2.2. Formation sur le lieu de travail	0.03	0.03	0.16	0.18	0.01	–	–	0.51	0.29	0.16	–	–	0.01	–	–	0.01	0.01
2.3. Formation intégrée	0.01	0.01	0.03	0.02	–	–	–	–	–	–	–	0.01	0.02	–	–	–	–
2.4. Soutien spécial à l'apprentissage	0.04	0.08	0.09	0.19	–	–	–	0.17	0.10	0.54	0.04	0.03	0.04	–	–	–	–
4. Incitations à l'emploi[b]	**0.18**	**0.16**	**. .**	**. .**	**0.04**	**0.01**	**–**	**1.46**	**0.31**	**0.07**	**0.29**	**0.30**	**0.33**	**0.22**	**0.15**	**2.82**	**2.11**
4.1. Incitations à l'embauche	0.17	0.15	. .	. .	0.04	0.01	–	1.46	0.31	0.07	0.29	0.29	0.32	0.20	0.15	2.82	2.11
4.2. Incitations au maintien des emplois	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
5. Insertion professionnelle des handicapés	**0.05**	**0.06**	**0.21**	**0.25**	**0.03**	**0.03**	**0.01**	**0.18**	**0.20**	**0.16**	**0.04**	**0.04**	**0.03**	**0.50**	**0.48**	**0.57**	**0.45**
5.1. Emplois ordinaires	–	0.01	0.07	0.07	0.03	0.03	0.01	0.18	0.20	0.16	0.01	0.01	0.01	0.25	0.25	0.47	0.38
5.2. Emplois protégés	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.03	0.03	0.02	0.21	0.20	0.10	0.07
5.3. Autres systèmes de réadaptation et de formation	0.04	0.04	0.14	0.18	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.03	0.03	–	–
6. Création directe d'emplois	**0.04**	**0.04**	**0.69**	**0.65**	**0.08**	**0.04**	**0.03**	**1.54**	**0.53**	**8.28**	**0.09**	**0.09**	**0.10**	**–**	**–**	**–**	**–**
7. Aides à la création d'entreprises	**–**	**–**	**0.04**	**0.03**	**0.06**	**0.03**	**0.02**	**0.35**	**0.31**	**0.21**	**0.06**	**0.05**	**0.07**	**0.04**	**0.04**	**0.25**	**0.18**
8. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	**0.85**	**1.11**	**. .**	**. .**	**0.36**	**0.32**	**0.31**	**7.36**	**7.15**	**. .**	**1.55**	**1.48**	**1.50**	**1.03**	**1.22**	**12.15**	**13.27**
8.1. Prestations de chômage complet	0.84	1.09	2.92	4.33	0.34[c]	0.31[c]	0.30[c]	7.36	7.15	. .	1.47	1.39	1.41	0.93	1.12	9.48	10.41
dont : Assurance chômage	0.63	0.84	1.85	3.22	0.34	0.31	0.30	7.36	7.15	. .	1.04	1.01	1.03	0.93[e]	1.12[e]	–	–
8.2, 8.3. Prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel	–	–	. .	. .	–	–	–	–	–	–	0.07	0.09	0.09	0.03	0.03	2.03	2.22
8.4, 8.5. Indemnités de licenciement et indemnités en cas de faillite	0.01	0.01	. .	. .	0.02	0.01	0.01	. .	. .	. .	–	–	–	0.07	0.06	0.64	0.63
9. Préretraite	**0.36**	**0.17**	**. .**	**0.53**	**–**	**–**	**0.04**	**–**	**–**	**0.67**	**–**	**–**	**–**	**0.01**	**–**	**. .**	**. .**
TOTAL (1-9 ; 2-9 pour les nouveaux participants)	**. .**	**1.95**	**. .**	**. .**	**0.78**	**0.61**	**0.76**	**12.88**	**9.42**	**. .**	**2.32**	**2.19**	**2.27**	**2.67**	**2.51**	**20.03**	**19.00**
Mesures actives (1-7)	. .	0.67			0.42	0.29	0.41				0.78	0.72	0.77	1.63	1.29		
dont : Catégories 1.1 plus catégories 2 à 7	. .	0.58			. .	. .	. .				. .	0.65	0.72	. .	1.04		
Catégories 2 à 7 seulement	0.45	0.54	. .	. .	0.25	0.12	0.07	5.53	2.28	9.75	0.66	0.62	0.69	1.38	1.04	7.88	5.73
Mesures passives (8 et 9)	1.21	1.28	. .	. .	0.36	0.32	0.35	7.36	7.15	. .	1.55	1.48	1.50	1.04	1.22	12.15	13.27

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

. . Données non disponibles.
– Zéro ou moins que 0.005.
SPE : Services publics de l'emploi.
* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 9, celles de la catégorie 1 « SPE et administration » étant souvent incomplètes et non comparables (voir note *a*). Les totaux doivent être interprétés avec prudence.
** À la suite d'un changement de classification, les données 2002 diffèrent de celles publiées précédemment.
a) La catégorie 1 se réfère aux services publics de l'emploi et à l'administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux de l'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi. Les catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations ; leur couverture est variable *de facto*. Selon les données disponibles, la catégorie 1.1 comprend les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat.
b) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'Eurostat « Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » pour l'Espagne, la Finlande et la Suède.
c) La plupart des chômeurs inscrits reçoivent un soutien de revenu de l'assistance sociale qui n'est pas compris dans les données de la catégorie 8 « Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi ».
d) Les données comprennent les dépenses des programmes du marché du travail financées par les Communautés autonomes et les municipalités. La méthodologie de la collecte des données sur les dépenses pour les régions autonomes et les municipalités a changé en 2004, affectant les comparaisons avec les années précédentes.
e) Les données comprennent l'« assurance de base » qui n'est pas contributive.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE**** *(suite)*

Catégories et sous-catégories de programme	Suisse						Royaume-Uni[e]						États-Unis[h]		
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active			Dépenses publiques en pourcentage du PIB			Nouveaux participants en pourcentage de la population active			Dépenses publiques en pourcentage du PIB		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2001-02	2002-03	2003-04	2001-02	2002-03	2003-04	2001-02	2002-03	2003-04
1. SPE et administration[a]	**0.11**	**0.13**	**0.14**				**0.37**	**0.34**	**0.34**				**0.04**	**0.04**	**0.04**
dont : 1.1. Services de placement et assimilés[a]	. .	. .	. .				0.14[f]	0.15[f]	0.14[f]				0.01	0.01	0.01
1.2. Administration des prestations[a]	0.04	0.04	0.04				0.19[g]	0.15[g]	0.15[g]				0.03[i]	0.03[i]	0.03[i]
2. Formation professionnelle	**0.20[c]**	**0.28[c]**	**0.31[c]**	**3.07**	**4.31**	**. .**	**0.12**	**0.14**	**0.14**	**. .**	**. .**	**. .**	**0.06**	**0.06**	**0.05**
2.1. Formation institutionnelle	0.20	0.27	0.30	3.03	4.26	. .	0.01	0.01	0.01	. .	. .	. .	0.03	0.02	0.02
2.2. Formation sur le lieu de travail	–	0.01	0.01	0.03	0.05	. .	0.03	0.03	0.03	. .	. .	. .	–	–	–
2.3. Formation intégrée	–	–	–	–	–	. .	–	–	–	. .	0.26	0.31	0.03	0.03	0.03
2.4. Soutien spécial à l'apprentissage	–	–	–	–	–	. .	0.09	0.10	0.10	. .	1.00	. .	–	–	–
4. Incitations à l'emploi[b]	**0.09**	**0.12**	**0.11**	**2.99**	**3.18**	**. .**	**0.02**	**0.01**	**–**	**. .**	**. .**	**. .**	**–**	**–**	**–**
4.1. Incitations à l'embauche	0.04	0.07	0.08	1.52	1.54	. .	0.02	0.01	–	. .	. .	. .	–	–	–
4.2. Incitations au maintien des emplois	0.05	0.06	0.03	1.47	1.64	. .	–	–	–	. .	. .	. .	–	–	–
5. Insertion professionnelle des handicapés	**0.14**	**0.23**	**0.16**	**. .**	**. .**	**. .**	**0.02**	**0.03**	**0.03**	**–**	**–**	**–**	**0.03**	**0.03**	**0.03**
5.1. Emplois ordinaires	0.14	0.15	0.16	. .	. .	. .	–	–	0.01	. .	0.14	0.13	–	–	–
5.2. Emplois protégés	–	0.08	–	–	. .	. .	0.02	0.02	0.02	. .	0.02	0.02	–	–	–
5.3. Autres systèmes de réadaptation et de formation	–	–	–	–	–	. .	–	–	–	. .	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03
6. Création directe d'emplois	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**. .**	**0.02**	**0.02**	**0.01**	**–**	**. .**	**. .**	**0.01**	**0.01**	**0.01**
7. Aides à la création d'entreprises	**–**	**0.01**	**0.01**	**0.05**	**0.06**	**. .**	**–**	**–**	**–**	**. .**	**0.01**	**0.01**	**–**	**–**	**–**
8. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	**0.72[c]**	**1.02[c]**	**1.03[c]**	**5.84**	**6.78**	**. .**	**0.42**	**0.39**	**0.37**	**. .**	**9.79**	**8.97**	**0.49**	**0.51**	**0.37**
8.1. Prestations de chômage complet	0.70	1.01	1.02	5.61	6.64	. .	0.40	0.37	0.35	. .	9.79	8.97	0.49	0.51	0.37
dont : Assurance chômage	0.64	0.95	0.97	5.61	6.64	. .	. .	. .	. .	. .	. .	. .	0.49	0.50	0.37
8.2, 8.3. Prestations de chômage partiel et prestations de chômage à temps partiel	–	–	–	–	–	. .	–	–	–	–	–	–	–	–	–
8.4, 8.5. Indemnités de licenciement et indemnités en cas de faillite	0.01	0.01	0.01	0.23	0.14	. .	0.02	0.02	0.02	. .	. .	. .	–	–	–
9. Préretraite	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**. .**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**
TOTAL (1-9 ; 2-9 pour les nouveaux participants)	**1.28**	**1.80**	**1.76**	**11.94**	**14.34**	**. .**	**0.97**	**0.93**	**0.89**	**. .**	**. .**	**. .**	**0.67**	**0.68**	**0.53**
Mesures actives (1-7)	0.56	0.77	0.74				0.55	0.54	0.53				0.18[j]	0.17[j]	0.16[j]
dont : Catégories 1.1 plus catégories 2 à 7	. .	. .	. .				0.32	0.34	0.33				0.15[j]	0.14[j]	0.13[j]
Catégories 2 à 7 seulement	0.44	0.64	0.60	6.10[d]	7.56[d]	. .	0.18	0.20	0.18	. .	. .	. .	0.13[j]	0.13[j]	0.12[j]
Mesures passives (8 et 9)	0.72	1.02	1.03	5.84	6.78	. .	0.42	0.39	0.37	. .	9.79	8.97	0.49	0.51	0.37

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE – ISBN 92-64-01047-5 – © OECD 2005

. . Données non disponibles.
– Zéro ou moins que 0.005.
SPE : Services publics de l'emploi.
* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 9, celles de la catégorie 1 « SPE et administration » étant souvent incomplètes et non comparables (voir note *a*). Les totaux doivent être interprétés avec prudence.
** À la suite d'un changement de classification, les données 2002 diffèrent de celles publiées précédemment.
a) La catégorie 1 se réfère aux services publics de l'emploi et à l'administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux de l'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi. Les catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations ; leur couverture est variable *de facto*. Selon les données disponibles, la catégorie 1.1 comprend les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat.
b) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'Eurostat « Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » pour l'Espagne, la Finlande et la Suède.
c) Les prestations de chômage reçues par les participants à une formation sont incluses dans la catégorie 2 « Formation professionnelle ».
d) Les nouveaux participants de la catégorie 5 « Insertion professionnelle des handicapés » ne sont pas inclus.
e) Irlande du Nord non comprise. Années fiscales commençant le 1er avril.
f) Dépenses pour le Jobcentre Plus, le New Deal Gateway and Follow-through , le New Deal for Lone Parents et le New Deal for Partners.
g) Estimation de la fonction administration des prestations de l'Employment Service (2001-02) et Jobcentre Plus (à partir de 2002-03).
h) Années fiscales commençant le 1er octobre.
i) Les données se composent principalement des coûts de fonctionnement des bureaux gérant l'assurance chômage. Sont aussi incluses diverses activités au niveau national telles que l'information, la recherche et l'évaluation.
j) Le total des mesures actives comprend les dépenses du TANF Work Activity.

Source : Pour le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal, les données proviennent d'Eurostat, *Labour Market Policy and Participants*, juin 2005 ainsi que des données détaillées fournies à l'OCDE par Eurostat. Autres pays : base de données de l'OCDE sur les programmes actifs du marché du travail.

Les publications suivantes sont également disponibles sur la librairie en ligne de l'OCDE (www.ocde.org)

Un index des éditions précédentes des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 1983 à 2004, ainsi que des informations et données complémentaires sur cette publication, sont consultables en ligne sur :

www.oecd.org/els/perspectivesemploi

Vieillissement et politiques de l'emploi/Ageing and Employment Policies :
- ***Australia (2005)***
- ***Belgique (2003)*** [en français]
- ***Czech Republic (2004)***
- ***Finland (2004)***
- ***France (2005)*** [en français]
- ***Italy (2004)***
- ***Japan (2004)***
- ***Korea (2004)***
- ***Luxembourg (2004)*** [en français]
- ***Norway (2004)***
- ***Spain (2003)***
- ***Sweden (2003)***
- ***Suisse (2003)*** [en français]
- ***United Kingdom (2004)***
- ***United States (2005)***

Accroître les chances de chacun : Pour une politique social active au bénéfice de tous (2005)

Promouvoir la formation des adultes (2005)

Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques (2005)

Panorama de la société – Les indicateurs sociaux de l'OCDE (2005)

Tendances des migrations internationales (2005)

Statistiques de la population active 1983-2003 (2004)

Combattre le travail des enfants : un bilan des politiques (2003)

Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées (2003)

Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes (2003)

Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille :
- ***Vol. 1 : Australie, Danemark et Pays-Bas (2002)***
- ***Vol. 2 : Autriche, Irlande et Japon (2003)***
- ***Vol. 3 : Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse(2004)***
- ***Vol. 4 : Canada, Finlande, Royaume-Uni et Suède (2005)***

Les documents de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales (ELS) de l'OCDE couvrent tout un nombre de sujets dont les politiques de l'emploi, le travail des enfants, le capital humain, l'utilisation des médicaments, de droit à pensions et les politiques en faveur de la famille. Ils sont disponibles sur les sites suivants :

www.oecd.org/els/documentsdetravail et *www.oecd.org/els/health/workingpapers*

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(81 2005 13 2 P) ISBN 92-64-01047-5 – n° 54056 2005

Perspectives de l'emploi de l'OCDE

Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ? — Combien de travailleurs perdent leur emploi en raison de la croissance des importations ou des « délocalisations » ? Les personnes qui perdent leur emploi en raison des échanges sont-elles en mesure de trouver un travail avec une rémunération équivalente à l'emploi perdu ? Comment les gouvernements peuvent-ils aider ces travailleurs à retrouver du travail ?

Dans quelle mesure les disparités régionales en matière d'emploi s'inscrivent-elles dans la durée ? Le rôle de la mobilité géographique — Y a-t-il une dimension régionale des performances en matière d'emploi ? Dans quelle mesure les disparités régionales en matière d'emploi sont-elles liées à des différences de spécialisation sectorielle ou de niveau d'instruction ? La mobilité géographique joue-t-elle un rôle dans la réduction des disparités régionales en matière d'emploi ? Existe-t-il des obstacles à la mobilité liés aux politiques existantes, notamment en matière de politique de logement ?

Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi — Jusqu'à quel point les mesures qui incitent financièrement au travail améliorent-elles les chances de trouver un emploi pour les chômeurs et les inactifs ? Comment faire en sorte que les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi n'aboutissent pas à créer des pièges à bas salaire ? Dans quelles conditions les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sont-elles efficaces par rapport à leur coût ?

Les programmes du marché du travail et les stratégies d'activation : évaluer les impacts — Les programmes du marché du travail fonctionnent-ils ? Les stratégies d'activation se traduisent-elles par de meilleures perspectives d'emploi et des salaires plus élevés pour les participants ? Si elles freinent les demandes de prestations, est-ce forcément un résultat positif ? Les politiques actives du marché du travail permettent-elles d'augmenter l'emploi total ?

Service public de l'emploi : gérer par les résultats — Comment les objectifs du service public de l'emploi doivent-ils être définis et mesurés ? Et comment les autorités peuvent-elles externaliser au secteur privé les services d'emploi financés sur des deniers publics ?

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :
http://new.sourceocde.org/emploi/9264010475
http://new.sourceocde.org/questionssociales/9264010475

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
http://new.sourceocde.org/9264010475

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org

OCDE

ÉDITIONSOCDE

2005

ISBN 92-64-01047-5
81 2005 13 2 P

9 789264 010475