

LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI : ÉVALUATION DES PERFORMANCES ET DES POLITIQUES

Résumé

La plupart des pays de l'OCDE sont touchés par un ou plusieurs des problèmes que posent le niveau élevé du chômage, le découragement des travailleurs et la pauvreté de certains salariés. Ces problèmes ne sont pas nouveaux. En 1994, ils ont conduit les pays Membres de l'OCDE à adopter la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE, 1994a), qui contient un vaste ensemble équilibré de mesures visant à renforcer la croissance de l'emploi, à réduire le chômage et à accroître la prospérité (les principaux axes de l'action à mener sont présentés dans l'encadré ci-après). Par la suite, l'analyse a été approfondie dans un certain nombre de domaines*. De plus, les recommandations générales de la *Stratégie pour l'emploi* ont été adaptées aux caractéristiques institutionnelles, sociales et culturelles de chaque pays, et ces recommandations par pays ont été publiées dans les *Études économiques* de l'OCDE.

Le chômage élevé et persistant a conduit les pays de l'OCDE à adopter la Stratégie pour l'emploi

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

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

* Les analyses ultérieures de l'évaluation de la *Stratégie pour l'emploi* ont donné lieu à des rapports couvrant des aspects spécifiques, notamment : *i*) l'efficacité des politiques actives du marché du travail (OCDE, 1996a) ; *ii*) les incitations à l'offre de main-d'œuvre inscrites dans les systèmes d'impôts et de transferts (OCDE, 1995a ; 1997a) ; *iii*) les interactions entre les politiques macroéconomiques et structurelles (OCDE, 1996b) ; *iv*) le rôle de la technologie dans la création d'emplois (OCDE, 1996c ; 1998a) ; enfin, *v*) le climat entrepreneurial (OCDE, 1998b).

L'expérience montre que la Stratégie pour l'emploi est un moyen efficace de réduire le chômage de manière permanente...

Sur la base du suivi par pays, un rapport aux pays Membres (OCDE, 1997b) a tiré un certain nombre d'enseignements majeurs pour la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*. En particulier :

- Le chômage élevé et persistant résulte de facteurs à la fois conjoncturels et structurels et peut être durablement réduit ;
- Beaucoup de pays ont avancé dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*, mais les progrès ont été inégaux suivant les pays et suivant les domaines ;
- Les pays qui ont mené des réformes d'ensemble se distinguent principalement de ceux qui ont agi de façon plus parcellaire par une appréciation différente des conflits potentiels entre une meilleure performance du marché du travail, d'une part, et un souci d'équité et de cohésion sociale, de l'autre ;
- Les réformes structurelles dans différents domaines produisent d'importants effets de synergie ;
- La situation macroéconomique et ses interactions avec les facteurs structurels ont une influence importante sur l'évolution du marché du travail ;
- Globalement, la *Stratégie pour l'emploi* demeure une réponse efficace aux problèmes qui se posent sur les marchés du travail des pays Membres, et l'OCDE a encouragé ceux-ci à accélérer sa mise en œuvre.

... et cette conclusion est renforcée par les éléments présentés dans ce rapport

Ces points sont renforcés dans le présent rapport, qui se compose de deux grandes parties. La partie 1 examine les performances du marché du travail au cours des années 90 à partir d'un certain nombre d'indicateurs (chapitre 1). La performance du marché du travail est ensuite évaluée au regard des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* ; il en ressort que dans les pays qui ont pris d'importantes mesures pour appliquer la Stratégie, des effets significatifs sont visibles sous la forme d'une progression de l'emploi et d'une baisse du chômage (chapitre 2). La partie 2 du rapport étudie comment améliorer au mieux les perspectives d'emploi et la qualité des emplois pour certains groupes spécifiques (jeunes, travailleurs âgés, travailleurs les moins qualifiés et certaines catégories de femmes d'âge très actif) qui ont souvent connu un chômage et un non-emploi supérieurs à la moyenne. Plus précisément, on examinera les aspects distributifs suivants : la distribution inégale des perspectives d'emploi entre différents groupes (chapitre 3) ; la dépendance disproportionnée des jeunes et, dans certains cas, des femmes d'âge très actif, à l'égard des emplois à temps partiel ou temporaires (chapitre 4) ; enfin, la distribution des revenus du travail (chapitre 5). Des informations détaillées sur les réformes mises en place par les pays ainsi qu'une documentation technique figurent dans l'annexe au rapport.

Les variations du chômage s'accompagnent généralement de variations dans le même sens d'autres indicateurs du marché du travail

L'analyse des performances du marché du travail développée au chapitre 1 s'appuie sur un éventail d'indicateurs : chômage observé, chômage structurel estimé, niveau, croissance et composition de l'emploi, taux d'activité et croissance des salaires réels en rapport avec les gains de productivité. Lorsque nécessaire, la situation relative des jeunes, des femmes d'âge très actif, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés est également examinée. Bien que la corrélation entre ces différentes mesures ne soit évidemment pas parfaite, elles tendent toutes dans la même direction : les pays ayant obtenu de bons résultats sur le front du chômage enregistrent en général une hausse de l'emploi, des taux d'activité relativement élevés, une amélioration relative de la situation des groupes marginaux, un

accroissement de la proportion des travailleurs à temps partiel choisi et une atténuation du problème du chômage de longue durée.

En ce qui concerne les performances relatives des différents pays, la plupart des indicateurs du marché du travail aux Pays-Bas et en Irlande font apparaître une amélioration sensible des conditions du marché du travail. Au Royaume-Uni, au Danemark et en Nouvelle-Zélande, la situation d'ensemble est également positive, même si certains indicateurs n'affichent pas d'amélioration notable. Plus récemment, l'Australie, le Canada et l'Espagne ont enregistré des baisses significatives du chômage, indépendamment des effets conjoncturels. Cependant, d'autres indicateurs du marché du travail n'ont pas encore témoigné d'un redressement sensible. Dans quelques pays (Norvège et Portugal) les conditions du marché du travail sont restées favorables, tandis que les Etats-Unis semblent avoir amélioré une performance déjà satisfaisante. D'autres pays (Japon, Autriche, Islande, Suisse) ont vu leurs marchés du travail se dégrader quelque peu, mais bénéficient encore de conditions supérieures à la moyenne de l'OCDE.

A l'autre extrémité de l'éventail, la Finlande et la Suède ont l'une et l'autre connu une forte dégradation de leurs marchés du travail au début des années 90, encore que les taux d'utilisation de la main-d'œuvre aient été au départ extrêmement élevés et que la situation se soit nettement améliorée ces dernières années. Trois des grands pays européens (Allemagne, France, Italie) ont aujourd'hui des taux de chômage structurel effectifs et estimés sensiblement plus élevés qu'en 1990, et la croissance de l'emploi s'est avérée médiocre – en Allemagne, ce résultat reflète en partie les conséquences de la réunification.

A l'issue d'un examen détaillé des actions gouvernementales récentes, le chapitre 2 estime que, dans l'ensemble, les pays qui ont le mieux réussi à améliorer (ou préserver) la situation de leurs marchés du travail sont ceux qui ont procédé aux réformes les plus vastes conformément à la *Stratégie pour l'emploi*. Ce sont aussi les pays qui ont entamé le processus de réforme dès les années 80. D'autres pays ont procédé récemment à d'importantes réformes conformément aux orientations de la *Stratégie pour l'emploi*, mais le temps écoulé depuis leur mise en œuvre est trop bref pour que des effets bénéfiques apparaissent sur le marché du travail. Il résulte de l'analyse que la *Stratégie pour l'emploi* doit être appliquée d'une manière exhaustive et soutenue pour induire des améliorations notables du marché du travail. Un ensemble complet d'actions de politique structurelle, conjuguées avec une politique macroéconomiques axée sur la croissance et la stabilité a permis aux pays performants d'exploiter d'importants effets de synergie. La stratégie de réforme sur un large front contribue également à donner le sentiment que tous les travailleurs sont concernés par les mesures prises et à instaurer un climat d'équité, qui fait souvent défaut lorsque la réforme est parcellaire. Parallèlement, et sans sortir du cadre de la *Stratégie pour l'emploi*, les pays qui sont parvenus à améliorer la situation du marché du travail ont suivi des méthodes différentes, en fonction de leurs caractéristiques institutionnelles, culturelles et sociales.

Les performances des marchés du travail dans la plupart des pays de l'OCDE ont en commun de faibles perspectives d'emploi et une médiocre qualité des emplois disponibles pour certains travailleurs à la marge du marché du travail (jeunes, certaines catégories de femmes d'âge très actif, travailleurs âgés et personnes peu qualifiées). La partie 2 laisse penser que des mesures générales visant à améliorer les conditions globales du marché du travail, conjuguées à des actions ciblées, sont indispensables pour s'attaquer efficacement à ces problèmes.

Un nombre croissant de pays présentent les signes d'une amélioration substantielle de la situation du marché du travail...

... tandis que dans certains pays le chômage est resté élevé ou a augmenté

Les pays qui ont mis en œuvre des réformes globales ont le mieux réussi à améliorer la situation du marché du travail, mais il faut du temps pour que les gains se concrétisent

Les personnes à la marge du marché du travail posent un problème majeur

L'accroissement de l'emploi des jeunes dépend principalement de politiques à caractère général, même si des mesures ciblées facilitant le passage de l'école à la vie active peuvent aussi jouer un rôle

L'emploi des jeunes réagit fortement aux conditions globales du marché du travail, ce qui souligne l'importance des politiques générales pour une amélioration de leurs perspectives d'emploi. En outre, une transition sans heurts de l'école au monde du travail est vitale, et exige en premier lieu que l'on incite les jeunes à ne pas quitter prématurément l'enseignement scolaire et que l'on fasse en sorte que les qualifications acquises dans le système éducatif répondent à la demande de main-d'œuvre. Il importe aussi de mettre en œuvre des mesures qui assurent des qualifications professionnelles au sortir de la scolarité obligatoire, ou des programmes de réinsertion pour les jeunes qui abandonnent l'école. De surcroît, l'acquisition d'une expérience professionnelle durant les études – dans le cadre de systèmes d'apprentissage ou d'un travail à temps partiel – peut accroître les chances d'obtenir un emploi permanent. Il importe cependant que la flexibilité du marché du travail soit telle que les emplois à temps partiel, et plus particulièrement les emplois temporaires (de plus en plus importants pour les jeunes), débouchent sur des possibilités plus vastes qui ne cantonnent pas les intéressés dans des emplois précaires. Les planchers de salaires ne doivent pas empêcher les jeunes d'entrer sur le marché du travail, mais il importe aussi que leur faible niveau favorise une mobilité à la hausse et non pas le maintien permanent dans un emploi à bas salaire.

Les politiques qui visent à inciter les individus à se retirer du marché du travail ne contribuent guère à réduire le chômage

La retraite anticipée et la baisse du taux d'activité des travailleurs âgés ont été favorisées par toute une série de mesures, inspirées en partie par le souci de réduire le chômage, notamment en libérant des emplois pour les jeunes. Tandis que les initiatives de ce genre ont pu atténuer les effets des mutations industrielles sur les travailleurs âgés dans les secteurs en perte de vitesse, il ne semble guère que les dispositions incitant les individus à se retirer de la population active (ou à réduire leur temps de travail) fassent reculer sensiblement le taux de chômage. Les mesures en faveur de la retraite anticipée ont également un effet négatif à long terme sur les finances publiques et réduisent l'offre de main-d'œuvre, et donc le PIB potentiel et le revenu réel futurs. En tout état de cause, les problèmes du vieillissement faisant peser une menace de plus en plus sérieuse sur les pays de l'OCDE, les pouvoirs publics devront modifier leur attitude à l'égard des travailleurs âgés.

Il faut s'employer plus activement à réduire le chômage des mères célibataires

Le taux d'activité des femmes a affiché une hausse en longue période, et la plupart des femmes actives ne sont pas à la marge du marché du travail. Bien que la proportion des femmes occupant des emplois à temps partiel soit plus élevée que celle des hommes, cela ne crée pas de difficulté dans la mesure où il s'agit d'un temps partiel choisi, ce qui est le plus souvent le cas. Un problème se pose cependant : celui des ménages de parents isolés, généralement des mères célibataires. Dans ces circonstances, les femmes tendent à dépendre en partie du système de transferts, surtout si elles exercent une activité à temps partiel, et à en dépendre totalement si elles n'ont pas d'emploi. Les politiques mises en œuvre ont évolué pour permettre aux femmes de ce groupe de réduire leur dépendance ou d'en sortir, mais une action plus déterminée est nécessaire dans nombre de pays.

Permettre aux travailleurs peu qualifiés de retrouver un emploi enrichissant est un objectif majeur dans beaucoup de pays de l'OCDE

Les personnes peu qualifiées sont confrontées à un chômage plus élevé, et dans les pays où ces personnes sont autorisées à accepter un plus faible salaire, elles risquent de ne pas sortir de la pauvreté tout en ayant un emploi. Ces conditions difficiles se retrouvent dans toutes les catégories, quels que soient l'âge et le sexe. L'impératif fondamental est ici d'adopter des politiques qui améliorent l'éducation et la formation tout au long de la vie afin de réduire autant que possible le nombre d'individus qui n'obtiennent pas – ou qui perdent – les qualifications nécessaires pour disposer de revenus du travail supérieurs au seuil de pauvreté. Néanmoins, ces mesures, même si elles sont prises aussi rapidement que possible, ne porteront leurs fruits que dans le long terme.

Que peuvent faire les gouvernements en faveur des travailleurs dont les qualifications ne s'amélioreront pas rapidement (à supposer même qu'elles le fassent) ? Les pays ont adopté deux stratégies : verser des prestations liées à l'exercice d'un emploi pour les titulaires de bas salaires, ou réduire la différence entre les salaires que perçoivent les travailleurs peu qualifiés et le coût total de ces travailleurs, par exemple en versant des subventions salariales ou en abaissant les cotisations de sécurité sociale. Aucune de ces deux formules ne constitue une panacée, et chacune a des effets secondaires préjudiciables. Néanmoins, elles ont permis dans une certaine mesure à des travailleurs peu qualifiés de trouver (ou de retrouver) un emploi et de gagner correctement leur vie.

A cet effet, il faut prendre des mesures de soutien au revenu qu'ils tirent de leur activité, sans pour autant alourdir le coût de ces travailleurs pour leurs employeurs