

Chapitre 6

Comprendre les interactions et complémentarités entre les politiques, et ce qu'elles impliquent pour les stratégies de réforme

Différentes combinaisons de politiques et d'institutions peuvent-elles générer des taux d'emploi comparables et d'un niveau élevé? Dans la mesure où il existe des interactions importantes entre les politiques macroéconomiques et les politiques du marché du travail et des marchés de produits, les pays peuvent exploiter les synergies et les mécanismes de compensation pour élaborer leurs programmes et obtenir le soutien politique nécessaire aux réformes. Cela étant, seul un nombre limité de combinaisons de politiques et institutions semble être en mesure de garantir un niveau d'emploi élevé tout en assurant la viabilité budgétaire et la réactivité nécessaire à des chocs économiques défavorables. Ces dernières conjuguent une politique macroéconomique axée sur la stabilité, des marchés de produits concurrentiels et une bonne structure incitative globale sur le marché du travail. Deux grandes stratégies de réforme peuvent être identifiées au sein des pays de l'OCDE caractérisés par des taux d'emploi élevés. Ces stratégies diffèrent par le niveau de dépenses publiques (et d'impôts) qu'elles impliquent, mais aussi par le degré de risque et d'inégalité qui s'exerce sur le marché du travail, facteurs dont le rôle est essentiel pour l'acceptabilité politique des réformes structurelles.

Depuis la formulation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994, les décideurs sont de plus en plus conscients que les effets des réformes engagées dans un domaine peuvent dépendre des orientations qui prévalent dans d'autres domaines d'action. Ces interactions et complémentarités entre les politiques ne remettent pas en cause l'effet intrinsèque, sur les performances du marché du travail, de chacune des politiques et des institutions évoquées au chapitre 3, mais elles donnent à penser que lorsqu'on conçoit des réformes dans un domaine, il convient de prendre en compte l'ensemble des politiques mises en œuvre dans tous les domaines. On examinera dans ce chapitre deux types d'interactions qui peuvent être importantes pour les performances du marché du travail : i) l'interaction entre les institutions et les politiques du marché du travail et des marchés de produits d'une part, les politiques et l'environnement macroéconomiques d'autre part; et ii) l'interaction entre les différentes institutions et politiques du marché du travail et des marchés de produits. En conclusion de ce chapitre, on s'attachera à l'économie politique des réformes du marché du travail.

1. Les institutions et les politiques du marché du travail et l'environnement macroéconomique

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994 a reconnu le rôle de la situation macroéconomique générale, qui détermine en partie les performances du marché du travail, et l'importance de la politique macroéconomique dans la réduction du chômage via la création d'un environnement macroéconomique stable. Les estimations économétriques faisant appel à l'analyse de données en séries temporelles et en coupe transversale prenant en compte les différents pays dont font état Bassanini et Duval (2006) confirment cette appréciation. L'analyse porte sur une période de trente ans, qui couvre en particulier les chocs pétroliers et le ralentissement de la productivité dans les années 70, mais aussi la forte hausse des taux d'intérêt réels intervenue à la fin des années 70 et au début des années 80. Elle constate l'impact négatif sur les performances du marché du travail¹ des chocs affectant la productivité totale des facteurs (PTF), de la détérioration des termes de l'échange, de la hausse des taux d'intérêt réels à long terme et des chocs influant sur la demande de main-d'œuvre.

Toutefois, ces dernières années, d'aucuns ont émis l'idée que les chocs macroéconomiques pourraient jouer un plus grand rôle dans l'explication des performances à long terme du marché du travail que celui suggéré par la simple analyse des liens directs. D'une part, l'interaction de chocs macroéconomiques négatifs et d'orientations défavorables des politiques structurelles peut conduire à une faiblesse persistante du marché du travail. D'autre part, les réformes du marché du travail peuvent avoir, sur les performances économiques en général et sur les situations budgétaires en particulier, des effets bénéfiques substantiels qui peuvent ouvrir la voie à de nouvelles réformes et enclencher ainsi des cercles vertueux. Ces deux questions sont étudiées ci-dessous.

1.1. L'interaction entre les chocs macroéconomiques et les institutions et politiques du marché du travail

On a fait valoir récemment que le degré actuel d'hétérogénéité des politiques et des institutions dans les pays de l'OCDE est dans une large mesure antérieur à l'accroissement de la dispersion des taux de chômage d'un pays à l'autre qui s'est produit depuis le début des années 70 et ne saurait donc l'expliquer (Blanchard et Wolfers, 2000). Une explication complémentaire souligne le rôle des interactions entre les institutions en place et la série des chocs macroéconomiques défavorables qu'ont connus les pays de l'OCDE au cours des trente dernières années, entre autres les chocs pétroliers, la hausse des taux d'intérêt réels et le ralentissement du progrès technologique. Dès lors que ces chocs défavorables ont été fréquents et que certaines politiques et institutions ont rendu leurs effets sur le chômage très persistants, cela pourrait expliquer, *a priori*, la progression du chômage observée dans un certain nombre de pays de l'OCDE (principalement européens) depuis les années 70.

Les différences d'orientation des politiques nationales peuvent, à travers un certain nombre de canaux, aboutir à des résultats divergents en matière d'emploi dans des pays confrontés à des chocs communs. En particulier, les politiques et les institutions peuvent amplifier (ou amortir) l'impact initial d'un choc sur le chômage, le rendre plus (ou moins) persistant, ou les deux à la fois.

Certains auteurs considèrent, par exemple, qu'en protégeant les travailleurs les mieux « intégrés » au marché du travail (les *insiders*) contre le risque de perte de revenu, des allocations de chômage généreuses et/ou une législation sur la protection de l'emploi (LPE) rigoureuse peuvent réduire la sensibilité des salaires à la situation économique générale, empêchant ainsi un retour rapide du chômage à son niveau initial après un choc (voir, par exemple, Blanchard, 1999). En outre, la théorie nous enseigne qu'une réglementation stricte des marchés de produits (RMP) peut encore aggraver la persistance du chômage en réduisant la sensibilité de la demande de main-d'œuvre aux salaires. Au contraire, certaines catégories de programmes actifs du marché du travail (PAMT), comme l'aide à la recherche d'emploi, peuvent accroître l'influence des travailleurs restés en dehors du noyau dur du marché du travail, notamment les chômeurs de longue durée, les jeunes et/ou certains groupes de femmes, dans la fixation des salaires et atténuer ainsi la persistance du chômage. Un degré élevé de centralisation et/ou de coordination des négociations salariales peut également accélérer l'ajustement global des salaires aux chocs défavorables. De même, les politiques du logement qui facilitent la mobilité de la main-d'œuvre peuvent amortir l'impact sur le chômage des chocs « réallocatifs », c'est-à-dire des chocs économiques qui imposent un redéploiement des ressources entre les régions (pour un tour d'horizon récent des politiques du logement et de leurs effets économiques dans les pays de l'OCDE, voir Catte *et al.*, 2004).

Tant les effets d'*amplification* que les effets de *persistance* contribuent à déterminer le degré de résilience du marché du travail d'une économie en cas de choc macroéconomique défavorable. À cet égard, les politiques et les institutions qui amplifient l'impact initial d'un choc n'augmentent pas nécessairement sa persistance, et *vice versa*. Par exemple, une réglementation stricte du marché du travail et des marchés de produits tend à accroître la persistance du chômage, mais des coûts de licenciement élevés peuvent dissuader les entreprises de licencier à court terme et une RMP stricte crée des rentes qui peuvent être utilisées pour minimiser les licenciements dans un premier temps, réduisant ainsi l'impact initial d'un choc.

Les données empiriques récentes soulignent les différences de résilience de la production et de l'emploi à un choc, plus particulièrement entre les États-Unis et les pays d'Europe continentale (voir, par exemple, Amisano et Serrati, 2003; Balakrishnan et Michelacci, 2001; Balmaseda *et al.*, 2000), et selon les travaux antérieurs de l'OCDE sur la résilience aux chocs économiques, les orientations des politiques structurelles paraissent importantes à cet égard (voir, en particulier, Drew *et al.*, 2004). Ces constats sont cohérents avec la littérature empirique, qui indique que les interactions entre les institutions et les chocs ont contribué à déterminer le profil du chômage au cours des dernières décennies (Blanchard et Wolfers, 2000).

Dans la lignée de ce dernier courant d'idées, Bassanini et Duval (2006) utilisent des modèles de régression dynamique en panel pour évaluer le rôle des interactions entre les chocs macroéconomiques et les institutions – au sens des politiques structurelles mises en avant dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994 – dans la détermination du chômage. Le principal résultat de l'analyse empirique est de montrer clairement que les institutions et les politiques en place ont un impact sur l'ampleur et la persistance de l'accroissement du chômage après un choc défavorable, même lorsqu'on prend en compte les effets directs sur le chômage des politiques et des institutions d'une part et ceux des chocs d'autre part (voir le tableau 6.1). Cette analyse, qui est commentée plus en détail au chapitre 7, confirme que les réformes structurelles du marché du travail et des marchés de produits peuvent améliorer la résilience de l'économie à un choc défavorable.

Tableau 6.1. **Interactions entre les politiques/les institutions et les chocs macroéconomiques**

Les effets des chocs macroéconomiques en termes de chômage...		... sont largement fonction des politiques et institutions		
Nature des chocs macroéconomiques	Impact sur le chômage ^a	Politiques et institutions	Impact initial des chocs ^a	Persistance des chocs ^a
Ralentissement de tendance de la productivité totale des facteurs	+	Taux de remplacement	+	n.s.
Détérioration des termes de l'échanges	+	Coin fiscal	-	n.s.
Hausse des taux d'intérêt réels à long terme	+	Taux de couverture conventionnelle	n.s.	n.s.
Choc négatif sur la demande de travail	+	LPE	-	+
		Réglementation des marchés de produits	-	+
		Degré élevé de corporatisme	-	(-)
		Programmes actifs du marché du travail (PAMT)	(-)	-
		Propriété du logement	+	(+)

LPE : Législation sur la protection de l'emploi.

n.s. : Non statistiquement significatif.

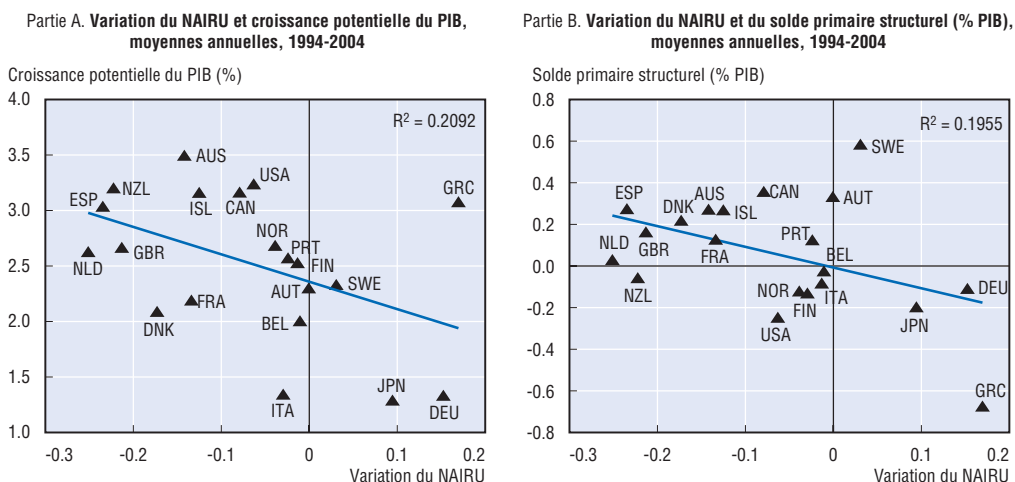
a) Un impact positif (négatif) indique une hausse (baisse) du chômage. (+) ou (-) désigne un impact positif ou négatif dans certaines estimations empiriques, mais pas toutes.

Source : Bassanini et Duval (2006).

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/670432454267>

1.2. Les réformes du marché du travail améliorent la performance macroéconomique et les finances publiques

La plupart des pays de l'OCDE qui sont parvenus à réduire le chômage au cours de la dernière décennie ont vu également s'accélérer assez fortement leur croissance potentielle, qui a contribué, en elle-même, à l'amélioration des budgets structurels en augmentant les recettes fiscales structurelles et/ou en réduisant les dépenses structurelles au titre des programmes du marché du travail (graphique 6.1)². On observe toutefois un

Graphique 6.1. **Chômage, croissance et finances publiques**

Source : Base de données sur les perspectives économiques de l'OCDE.

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/107052754743>

certain nombre d'exceptions, qui reflètent les évolutions de la politique budgétaire. En Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas, par exemple, la situation des finances publiques n'a pas beaucoup changé en dépit d'améliorations visibles de la situation sur le marché du travail.

En outre, s'il se peut que les réformes structurelles du marché du travail aient réduit le chômage et accéléré la croissance potentielle, on notera que cette dernière a été également stimulée par toute une série d'autres facteurs tels qu'une plus forte productivité du fait du progrès technologique. Malgré tout, des études récentes donnent à penser que des réformes structurelles des institutions du marché du travail peuvent avoir un impact très marqué sur l'emploi global, le PIB potentiel et les finances publiques (voir l'encadré 6.1).

Dans le même esprit, le modèle Interlink de l'OCDE a été utilisé pour simuler l'impact d'une baisse du chômage structurel sur la croissance potentielle et les finances publiques³. Les simulations supposent que : i) les gains d'emploi se produisent dans le secteur des entreprises; ii) les économies s'adaptent progressivement à la réduction du chômage structurel, de sorte qu'à moyen terme les salaires réels et la rentabilité réelle du capital reviennent au niveau de référence; et iii) la croissance de la productivité totale des facteurs n'est pas affectée par la réduction du chômage structurel. Ces deux dernières hypothèses impliquent que la croissance de la productivité demeure constante à moyen terme, comparée au niveau de référence. Par conséquent, l'ensemble des trois hypothèses ci-dessus implique que la progression de l'emploi au-delà du niveau de référence se traduit par une augmentation exactement correspondante du PIB potentiel dans le secteur des entreprises.

L'impact à moyen terme sur le PIB potentiel et le solde budgétaire primaire structurel d'une baisse du chômage structurel de 1 point de pourcentage suite à des réformes structurelles pourrait être très sensible (tableau 6.2). L'impact sur le PIB potentiel varie entre 1 % au Portugal et 1.6 % en Norvège. Il est plus marqué dans la zone euro qu'aux États-Unis ou au Japon, ce qui reflète la plus forte proportion du chômage initial par rapport à l'emploi dans le secteur des entreprises. Les améliorations des soldes primaires structurels s'échelonnent entre 0.3 % du PIB dans un grand nombre de pays et 1.2 % au Danemark. Elles dépendent de la générosité du système d'assurance chômage, mais aussi de la progressivité de l'impôt. L'impact est donc plus prononcé dans les pays nordiques et plus faible aux États-Unis et au Japon; il se situe à un niveau intermédiaire dans la zone euro.

Encadré 6.1. **L'impact des réformes du marché du travail sur la situation macroéconomique et les finances publiques : un tour d'horizon**

Pour le Royaume-Uni, Barrel *et al.* (2003) utilisent une extension du modèle du National Institute of Economic and Social Research (NIESR) pour estimer l'impact des politiques d'activation sur la situation macroéconomique et les finances publiques. Ces politiques prennent la forme d'une insertion sur le marché du travail des parents isolés et des personnes atteintes d'incapacités, ce qui se traduit par une réduction de 5 % du nombre de ces personnes demandant à bénéficier de prestations. Du fait de l'insertion de ces demandeurs d'emplois (actifs depuis peu), les salaires réels vont diminuer par rapport au scénario de référence, abaissant ainsi les coûts unitaires et les prix intérieurs, ce qui aura des répercussions positives sur la compétitivité extérieure. Au bout de cinq ans, la production augmente d'environ 0.2 % par rapport au niveau de référence et l'emploi de 0.4 %. Le taux de chômage pourrait demeurer globalement inchangé car une production accrue pourrait « encourager » plus d'individus à entrer dans la population active. De plus, les nouveaux demandeurs d'emploi pourraient modifier partiellement les perspectives d'emploi des personnes actuellement au chômage, en ce sens qu'ils pourraient prendre certains emplois qu'auraient pris les chômeurs actuels. En dépit d'un taux de chômage constant, l'augmentation de la production améliorerait l'équilibre budgétaire.

Le modèle du NIESR a été également utilisé pour évaluer l'impact sur l'ensemble de l'économie du programme New Deal for Young People mis en place au Royaume-Uni en avril 1998 dans le but de réduire le chômage de longue durée chez les jeunes (White et Riley, 2002). La baisse du chômage de longue durée obtenue grâce à ce programme aurait exercé une pression à la baisse sur les salaires réels, permettant ainsi une augmentation de la demande globale sans poussée inflationniste. De plus, les subventions salariales et la création directe d'emplois par les pouvoirs publics auraient accru la demande de main-d'œuvre. Du fait de ces politiques, la croissance du PIB aurait augmenté par rapport au niveau de référence d'environ 0.1 % par an depuis la mise en place du programme. Grâce à la baisse du chômage et à la progression de l'emploi et des dépenses de consommation, les dépenses publiques auraient diminué et les recettes fiscales augmenté, de sorte que les coûts effectifs du programme sont évalués à environ 40 % des coûts estimés initialement (environ 0.05 % du PIB par an).

En règle générale, c'est principalement par le biais des pressions à la baisse qu'elles exercent sur les salaires que les réformes structurelles devraient avoir un impact macroéconomique majeur. Pichelmann et Roeger (2002), par exemple, simulent l'impact pour l'Union européenne de la réduction de l'écart entre les salaires du marché et les salaires de réserve (c'est-à-dire le salaire minimum à partir duquel les travailleurs acceptent de prendre un emploi) suffisant pour abaisser de 1 % le chômage structurel. À court terme, cette réduction accroît la demande de main-d'œuvre et plus l'élasticité-prix de la demande globale est forte, plus elle l'accroît. L'accroissement de la demande de main-d'œuvre se traduit par une augmentation de la production d'environ 0.6 % par rapport au niveau de référence et une augmentation de l'emploi de 0.8 % dans l'ensemble de l'Union européenne au bout de dix ans. Roeger et In't Veld (2004) obtiennent des résultats similaires en supposant une baisse du salaire de réserve des travailleurs due à une baisse du taux de remplacement des allocations de chômage.

Dans un cadre d'équilibre général avec concurrence imparfaite sur les marchés de produits et sur le marché du travail, Bayoumi *et al.* (2004) montrent que le fait de ramener le différentiel salarial dans la zone euro aux niveaux américains augmenterait à moyen terme le nombre d'heures travaillées et le PIB par habitant d'environ 3.5 % par rapport au niveau de référence. Des politiques de ce type auraient également des retombées positives sur l'économie américaine du fait d'une amélioration des termes de l'échange dans ce pays¹.

Encadré 6.1. **L'impact des réformes du marché du travail sur la situation macroéconomique et les finances publiques : un tour d'horizon** (suite)

Une baisse du chômage structurel obtenue grâce aux réformes aura un impact macroéconomique beaucoup plus marqué si la progression de l'emploi « encourage » un plus grand nombre d'individus à rechercher un emploi, améliorant ainsi le taux d'activité. Selon la Commission européenne (2002c), des réformes réduisant le chômage structurel de 1 point de pourcentage pourraient également accroître progressivement le taux d'activité dans les pays de l'UE de 1.5 point de pourcentage. Il en résulterait une progression de l'emploi par rapport au niveau de référence d'un peu moins de 3.5 % au bout de dix ans². Johnson et Downes (1994) estiment pour l'Australie qu'une baisse du chômage structurel de 1 point de pourcentage pourrait progressivement « encourager » une augmentation de la main-d'œuvre à moyen terme de 1.4 % par rapport au niveau de référence. Cette augmentation de l'offre de main-d'œuvre accentuerait la pression à la baisse exercée sur les salaires réels avant impôt, de sorte que l'emploi et le PIB augmenteraient de 2.5 points de pourcentage par rapport au niveau de référence.

1. Bayoumi et al. (2004) montrent également qu'en ramenant les marges sur les prix dans la zone euro aux niveaux américains, on obtiendrait des avantages plus grands encore car on augmenterait le nombre d'heures travaillées de 4.5 % et le PIB par habitant d'environ 8.5 % par rapport au niveau de référence. Les retombées positives sur l'économie américaine seraient également plus importantes. Les auteurs estiment qu'en ramenant aux niveaux américains les marges sur les prix et les différentiels salariaux dans la zone euro, on diminuerait de moitié la différence de PIB par habitant entre les États-Unis et la zone euro.
2. La Commission européenne (2002c) suppose également que la productivité moyenne des nouveaux salariés est égale à 80 % de celle des travailleurs en place. Par conséquent, la progression du PIB par rapport au niveau de référence (2 % au bout de dix ans) serait inférieure à la progression de l'emploi.

Ces résultats n'ont qu'une valeur illustrative et sont sujets à plusieurs incertitudes. Premièrement, ils ne prennent pas en compte une augmentation possible de l'offre de main-d'œuvre en réponse à la baisse du chômage structurel. Deuxièmement, une amélioration du solde budgétaire peut permettre de réduire davantage le coin fiscal, ce qui pourrait renforcer l'impact bénéfique des réformes du marché du travail⁴. Troisièmement, dans la simulation ci-dessus, on a supposé que la réduction initiale du chômage structurel résultait de mesures exogènes au budget, alors qu'en réalité il est probable que les réformes améliorant l'emploi auront également un impact immédiat sur les finances publiques⁵. Par exemple, une réduction du coin fiscal entraînera, à court terme, une baisse des recettes fiscales, car le marché du travail et l'économie dans son ensemble mettent un certain temps à s'adapter aux conditions plus favorables créées par les réformes. De plus, des baisses d'impôt ou des aides publiques ponctuelles pourraient être mises en place afin de proposer des compensations aux catégories de population qui à court ou moyen terme peuvent être (négativement) affectées par les réformes. Pour les 15 pays de l'Union européenne (Grèce exceptée), Deroose et Turrini (2005) estiment que les réformes du marché du travail⁶ opérées dans les années 70 et jusqu'à la fin des années 90 ont pesé, directement ou indirectement, sur les déficits publics, même si la pression exercée a été relativement faible (en moyenne 0.3 à 0.45 % du PIB potentiel)⁷.

En résumé, les institutions et les politiques du marché du travail peuvent déterminer partiellement l'effet sur l'emploi de chocs macroéconomiques défavorables et avoir un impact sur l'environnement macroéconomique. En d'autres termes, les interactions entre les politiques structurelles et macroéconomiques sont, à l'évidence, très importantes pour le potentiel de croissance et l'emploi. Dans le même esprit, un examen des effets des institutions et politiques du marché du travail montre que les réformes réalisées dans ces

Tableau 6.2. Impact à moyen terme d'une baisse de 1 point de pourcentage du chômage structurel sur la croissance potentielle et le solde budgétaire

En points de pourcentage

	PIB potentiel ^a	Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles ^b
Australie	1.2	0.3
Autriche	1.2	0.3
Belgique	1.3	0.8
Canada	1.4	0.5
Danemark	1.5	1.2
Zone euro	1.3	0.6
Finlande	1.5	0.9
France	1.4	0.6
Allemagne	1.2	0.6
Grèce	1.3	0.6
Islande	1.3	0.6
Irlande	1.2	0.4
Italie	1.3	0.6
Japon	1.1	0.3
Pays-Bas	1.2	0.8
Nouvelle-Zélande	1.2	0.5
Norvège	1.6	1.0
Portugal	1.0	0.4
Espagne	1.3	0.5
Suède	1.5	1.0
Suisse	1.1	0.3
Royaume-Uni	1.3	0.7
États-Unis	1.2	0.3

a) Dans le secteur des entreprises.

b) Écart en points de pourcentage par rapport au scénario à moyen terme tel qu'exposé dans OCDE (2005), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77, juin, Paris.

Source : Simulations de l'OCDE (voir texte).

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/852742673375>

domaines peuvent avoir des effets macroéconomiques bénéfiques très substantiels. À leur tour, ces effets peuvent jeter les bases de nouvelles réformes et enclencher un cercle vertueux grâce auquel les réformes antérieures créent les conditions fiscales de l'adoption de nouvelles réformes.

2. Interactions entre les politiques et combinaisons de différentes mesures

Les recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994 préconisaient un large éventail de mesures concernant le marché du travail, mais laissaient ouverte la question de l'équilibre précis entre les grands axes des réformes. Toutefois, elles ont parfois été interprétées comme cautionnant le point de vue selon lequel il n'y a qu'une seule configuration institutionnelle appropriée pour obtenir de bons résultats en termes d'emploi (voir, par exemple, Freeman, 2005).

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994 soulignait l'importance d'une coordination des grands axes des politiques dans un certain nombre de domaines du marché du travail, mais elle ne s'étendait guère sur les conséquences des interactions possibles entre les institutions et les politiques du marché du travail et des marchés de produits. Depuis, les observations se sont multipliées quant à l'existence de telles interactions. Le chapitre 3 de ce rapport souligne également les interactions manifestes entre les politiques et les institutions (par exemple, certains pays sont parvenus à un taux

d'emploi élevé en dépit de systèmes généreux d'indemnisation du chômage, en associant des taux de remplacement élevés et certaines formes de protection de l'emploi et en mettant fortement l'accent sur les politiques d'activation). En conséquence, les résultats en termes d'emploi de certaines politiques et de certaines institutions peuvent se renforcer mutuellement ou, au contraire, s'annuler. Cela ne remet pas nécessairement en question l'effet intrinsèque que les principales mesures peuvent avoir sur les performances du marché du travail, mais peut expliquer, en partie, que des pays ayant des politiques très différentes obtiennent des résultats similaires en termes d'emploi.

2.1. Combinaisons de politiques observées et performances en termes d'emploi

Les études de régression effectuées sur un panel de pays, notamment celle de Bassanini et Duval (2006), démontrent l'existence d'une relation entre les politiques et les résultats en termes d'emploi. Toutefois, ces constats ne sont valables que pour le pays « moyen », ce qui laisse ouverte la possibilité que certains pays se montrent tout aussi performants en suivant des stratégies différentes. La question se pose donc de savoir comment, dans la pratique, les pays peuvent exploiter les synergies ou les mécanismes de compensation possibles entre les politiques et les institutions, de manière à mettre en œuvre des programmes d'action cohérents.

À titre de première approximation, on utilise des techniques statistiques simples pour identifier les régularités empiriques des données sans *a priori* théorique quant au fonctionnement des marchés du travail (voir l'annexe 6.A1). Bien que n'impliquant aucun lien de cause à effet, cette analyse descriptive donne à penser que pour le début des années 2000 on peut identifier, au sein de la zone de l'OCDE, quatre régimes différents de fonctionnement du marché du travail (voir tableau 6.3) :

- Premièrement, conformément aux estimations de référence du chapitre 7, une réglementation plus souple des marchés de produits et un coin fiscal et des allocations chômage relativement faibles sont associés à de bonnes performances sur le marché du travail dans un certain nombre de pays anglophones. En outre, ces pays ont tendance à avoir des réglementations relativement peu contraignantes en matière de protection de l'emploi et des dépenses faibles à modérées pour les politiques actives du marché du travail. Dans ces pays, le taux de syndicalisation, mais aussi le taux de couverture des conventions collectives, tendent à être inférieurs à la moyenne.
- Deuxièmement, il apparaît que certains pays européens obtiennent des résultats également bons avec des politiques extrêmement différentes. Ces pays tendent à se caractériser par des systèmes centralisés et coordonnés de relations du travail; ils ont un degré élevé de couverture conventionnelle et mettent souvent fortement l'accent sur le dialogue social (Auer, 2000). Les travailleurs au chômage bénéficient d'une protection sociale solide et globale, dans laquelle des prestations de chômage relativement généreuses sont associées à des stratégies d'activation. Côté demande, ces pays ont généralement, en moyenne, des réglementations moins strictes des marchés de produits et des niveaux modérés à élevés de coin fiscal et de protection de l'emploi⁸.
- Troisièmement, les performances du marché du travail sont inférieures à la moyenne de l'OCDE dans un certain nombre de pays d'Europe continentale et méridionale. Ces pays se distinguent par un coin fiscal relativement élevé et des réglementations relativement strictes pour la protection de l'emploi et pour les marchés de produits, tout en mettant moins l'accent sur les politiques d'activation que ceux du groupe précédent, même si

Tableau 6.3. **Quatre modes différents de fonctionnement du marché du travail^a**

	Moyenne non pondérée de l'OCDE	Bonnes performances en termes d'emploi		Faibles performances en termes d'emploi	
		Pays anglophones, principalement ^b	Pays d'Europe du Nord, principalement ^c	Pays d'Europe continentale et du Sud, principalement ^d	Pays d'Europe orientale ^e
Législation sur la protection de l'emploi ^f	2.01	1.38	2.13	2.71	1.83
Générosité des allocations chômage ^f	27.81	18.23	39.86	36.17	9.69
Programmes actifs du marché du travail ^g	29.25	15.76	64.14	25.84	3.46
Coin fiscal ^h	27.10	18.54	27.42	34.33	32.43
Taux de couverture conventionnelle	59.96	30.75	83.33	82.57	38.33
Coordination syndicale	2.88	1.88	3.92	3.79	1.33
Réglementation des marchés de produits	1.42	1.20	1.28	1.55	1.97
Taux d'emploi	67.11	70.92	71.91	62.54	58.00
Taux de chômage	7.47	5.30	4.79	8.97	15.12
Total des dépenses au titre des programmes du marché du travail ⁱ	1.86	0.98	2.68	2.60	0.82
dont : Dépenses pour les PAMT ^j	0.76	0.39	1.31	0.94	0.25
Inégalités de revenu (coefficient de Gini) ^k	29.35	31.50	25.58	29.85	31.35
Taux de pauvreté relative ^l	9.64	11.78	7.77	9.86	7.05

- a) Cette classification des pays est tirée d'une analyse en composantes principales (voir l'annexe 6.A1), technique statistique simple qui permet d'identifier les combinaisons existantes d'orientations des politiques et de mettre en lumière les similitudes et les différences entre les pays. Toutefois, certains pays sont peu représentatifs du groupe auquel ils appartiennent, car ils se situent pratiquement à la frontière entre deux modes de fonctionnement du marché du travail. C'est le cas, par exemple, de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Corée, de la Finlande, de l'Irlande, du Japon, du Portugal, de la Suède et de la Suisse, comme le montre l'annexe 6.A1.
- b) Ce groupe de pays comprend l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suisse.
- c) Ce groupe de pays comprend l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.
- d) Ce groupe de pays comprend l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie et le Portugal.
- e) Ce groupe de pays comprend la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.
- f) Taux moyen de remplacement des allocations chômage pour deux situations de revenu (100 % et 67 % du salaire de l'ouvrier moyen) et trois types de famille (célibataire, personne mariée dont le conjoint ne travaille pas, personne mariée dont le conjoint travaille), sur une période de chômage de cinq ans.
- g) Dépenses par chômeur au titre des PAMT en pourcentage du PIB par habitant.
- h) Coin fiscal entre le coût du travail pour l'employeur et le salaire net disponible correspondant d'un salarié dont la rémunération équivaut à 100 % du salaire de l'ouvrier moyen, pour un couple avec un conjoint et deux enfants à charge.
- i) Dépenses totales consacrées aux mesures actives et passives en pourcentage du PIB.
- j) Dépenses au titre des PAMT en pourcentage du PIB.
- k) Coefficient de Gini pour la population totale. Non disponible pour la Corée et la République slovaque.
- l) Proportion de la population dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian courant. Non disponible pour la Corée et la République slovaque.

Source : Voir Bassanini et Duval (2006).

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/734081116461>

certaines d'entre eux ont un régime généreux d'indemnisation du chômage. En outre, les conventions collectives tendent à couvrir un grand nombre de secteurs et s'appuient, dans la plupart des cas, sur des mécanismes importants d'extension (Brandt et al., 2005).

- Quatrièmement, dans les économies en transition des pays d'Europe orientale, des résultats médiocres en termes d'emploi sont associés, en moyenne, à des dépenses très faibles au titre des politiques actives et passives du marché du travail, mais à un coin fiscal élevé et à des réglementations relativement strictes pour la protection de l'emploi et pour les marchés de produits. En revanche, dans ces pays, le rôle joué par les syndicats est relativement mineur.

Si cette classification des pays en quatre catégories présente une nette ressemblance avec des analyses antérieures (voir, par exemple Esping-Anderson, 1990 et, plus récemment, Sapir, 2005), il convient de noter que des classifications aussi larges sont quelque peu arbitraires. En particulier, elles reposent sur un ensemble limité d'indicateurs de politiques, qui ne prennent pas en compte des aspects importants, mais difficiles à évaluer, du cadre du marché du travail comme, par exemple, l'intégration des politiques actives et passives. De plus, l'actuelle classification ne tient pas compte des changements de politique et des progrès accomplis au cours des dernières années dans un certain nombre de pays. Plus généralement, elle ne permet pas d'établir un lien entre résultats en matière d'emploi et réformes.

Malgré tout, si l'on examine dans le tableau 6.3 les deux groupes de pays dont le marché du travail affiche de bonnes performances, deux constats s'imposent. Le premier est le fait qu'en moyenne des degrés « d'interventionnisme » extrêmement différents dans pratiquement chacun des domaines d'action choisis (à l'exception de la réglementation des marchés de produits) peuvent conduire à des taux d'emploi et de chômage très similaires. Cela donne à penser qu'il n'existe pas une seule approche permettant d'obtenir de bonnes performances en matière d'emploi. Le deuxième est le coût budgétaire évident de l'approche adoptée par le deuxième groupe de pays (les pays d'Europe du Nord). Les gouvernements de ces pays dépensent pour les mesures actives et passives en faveur de l'emploi environ 2.5 fois plus (en pourcentage du PIB) que les pays (essentiellement anglophones) du premier groupe. Et, pour ce qui concerne les seules mesures actives, leurs dépenses sont plus de trois fois supérieures. En revanche, les inégalités de revenu, mais aussi les taux de pauvreté relative, sont inférieurs à ceux observés dans le premier groupe de pays.

2.2. Interactions entre les politiques

À l'évidence, il n'est pas possible de tirer des conclusions des simples associations ci-dessus; une analyse plus complexe est nécessaire pour parvenir à des conclusions plus claires. À cet effet, une étude économétrique a été entreprise pour rechercher des interactions robustes entre les politiques et les institutions d'une part, et les résultats en termes d'emploi d'autre part. Le chapitre 7 présente les constats empiriques sur les interactions et les complémentarités existant entre des combinaisons spécifiques de politiques et identifie plusieurs exemples importants.

De manière plus générale, on constate que toute réforme ayant pour effet d'accroître l'emploi est susceptible d'être complémentaire de toutes les autres réformes améliorant l'emploi⁹. Autrement dit, l'impact d'une réforme sera faible (marqué) si toutes les institutions sont défavorables (favorables) à l'emploi, quelle que soit la combinaison exacte d'institutions responsable du schéma défavorable (ou favorable). Bassanini et Duval (2006) montrent que la fiscalité, les allocations de chômage, la réglementation des marchés de produits et le taux de syndicalisation sont des éléments complémentaires. Le tableau 6.4, par exemple, simule le gain supplémentaire que l'on obtiendrait en engageant conjointement deux réformes dont chacune réduirait le chômage de 1 point de pourcentage si elle était mise en œuvre séparément¹⁰. Toutes les combinaisons possibles de deux de ces réformes, la politique dans les deux autres domaines demeurant inchangée, donnent une réduction totale du chômage comprise entre 2.25 et 2.37 points de pourcentage pour le pays « moyen » de l'OCDE, au lieu de 2 points lorsque les effets d'interaction ne sont pas pris en compte. Autrement dit, on estime que les complémentarités des politiques amplifient à concurrence de 12 % à 19 % les effets que peuvent avoir sur le chômage des réformes distinctes.

Tableau 6.4. **Effet simulé des complémentarités des réformes**

	Allocations chômage	Coin fiscal	Taux de syndicalisation	Réglementation des marchés de produits
Allocations chômage				
Coin fiscal	-0.30			
Taux de syndicalisation	-0.37	-0.26		
Réglementation des marchés de produits	-0.36	-0.25	-0.33	

Note : Le tableau fait apparaître la réduction du chômage (en points de pourcentage) que permettrait d'obtenir la réforme combinée de chacune des paires d'institutions indiquées, par rapport à la somme des réductions du chômage que génèrerait chaque réforme engagée séparément. Dans un souci de standardisation, les réformes sont conçues de telle sorte que chacune d'elles, prise séparément, entraîne un recul du taux de chômage d'environ un point de pourcentage pour le pays moyen.

Source : Bassanini et Duval (2006).

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/522115275005>

Les principaux constats ci-dessous semblent ressortir de l'analyse quantitative de l'impact des institutions et des politiques sur les performances du marché du travail :

- Plusieurs politiques et institutions influant principalement sur la demande (par exemple, le coin fiscal et la réglementation des marchés de produits) ont apparemment des effets résolument négatifs sur les performances du marché du travail.
- Différentes combinaisons de politiques agissant sur l'offre donnent des résultats similaires en termes d'emploi. Plus précisément, la combinaison d'une faible indemnisation du chômage et d'un faible investissement dans les programmes actifs du marché du travail ne donne apparemment pas de meilleurs résultats que la combinaison d'une indemnisation généreuse du chômage et d'un investissement substantiel dans les programmes actifs du marché du travail, se doublant d'un suivi étroit de la recherche d'emploi.
- Certains éléments suggèrent qu'une politique globale de réformes structurelles conduit à des gains d'emploi plus importants que des réformes fragmentaires séparées, même si l'importance de ces complémentarités entre les politiques apparaît relativement modeste pour le pays moyen de l'OCDE.

L'analyse suggère donc l'existence de deux grandes stratégies alternatives pour promouvoir l'emploi, qui certes se ressemblent en termes d'action sur la demande mais diffèrent pour ce qui est des politiques concernant l'offre. Toutes les stratégies qui ne sont pas axées sur la suppression de la plupart des barrières côté demande (par exemple, les entraves à la concurrence) semblent indéniablement sous-optimales. Dans l'une des stratégies performantes (bien représentées par plusieurs pays anglophones), les réformes sont conçues pour renforcer les mécanismes du marché tant du côté de la demande que du côté de l'offre. Dans la seconde, une suppression *substantielle* des obstacles du côté de la demande est associée à une politique « interventionniste » au niveau de l'offre, avec des programmes actifs et passifs relativement généreux, qui sont néanmoins intégrés pour limiter les effets désincitatifs. Cette approche est bien représentée par certains pays européens comme le Danemark et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas. Dans ces deux pays, une réglementation modérée à faible des marchés de produits ne constitue pas une entrave majeure à la concurrence, mais le coin fiscal demeure relativement élevé. Cela dit, les effets de distorsion de la fiscalité du travail sont probablement moindres dans ces économies, où des systèmes centralisés et coordonnés de relations du travail peuvent permettre aux travailleurs de reconnaître le lien existant entre les impôts qu'ils payent et les prestations qu'ils reçoivent (Summers *et al.*, 1993). Et, pour des raisons similaires, des

allocations de chômage généreuses sont moins susceptibles de se traduire par des revendications salariales excessives dans la mesure où les intérêts des travailleurs restés en dehors du noyau dur du marché du travail peuvent être mieux pris en compte lors des négociations salariales.

Tout en offrant plus de marge de manœuvre pour garantir un degré élevé de protection sociale et de faibles inégalités de revenu, cette dernière approche implique cependant des dépenses publiques importantes, qu'il faut financer. C'est pourquoi il est peu probable qu'elle soit viable dans les pays où la pression fiscale est déjà forte sans une nette amélioration de l'efficacité des dépenses publiques. En outre, la faisabilité de chaque stratégie de réforme peut également dépendre de considérations d'économie politique, notamment sur le plan de la qualité des relations industrielles, questions qui seront examinées dans la section qui suit.

3. L'économie politique des réformes

La plupart des institutions du marché du travail ont été initialement mises en place dans le but d'améliorer le bien-être et les conditions d'emploi, en influant à la fois sur la façon dont le partage du revenu total entre les différents groupes socio-économiques se fait, que sur les résultats en termes d'emploi (voir, par exemple, Layard *et al.*, 1991). Dans cette section, l'économie politique des réformes sera envisagée dans ce contexte général de l'analyse du marché du travail. Des éléments importants, se rattachant plus spécifiquement aux sciences politiques et sociales, seront dans une large mesure ignorés, car ils sortent du champ de ce rapport.

L'hétérogénéité de la population et l'existence de différents groupes d'intérêt semblent d'une importance cruciale pour expliquer la résistance politique aux réformes structurelles. Il se peut qu'en définitive certains groupes d'individus ou d'entreprises se retrouvent plus mal loties à la suite des réformes des marchés de produits et du marché du travail, alors que d'autres profiteront des nouvelles structures institutionnelles et que globalement l'efficacité s'améliorera. Cette hétérogénéité de la répartition des avantages et des coûts signifie que la viabilité politique d'une réforme dépend de l'influence politique relative des gagnants et des perdants potentiels.

Outre cet effet « distributif », les coûts et avantages des réformes structurelles peuvent se manifester à différents moments et via des canaux plus ou moins directs. À titre d'illustration, une étude récente du FMI suggère que la « déréglementation » du marché du travail tend à accroître le chômage à court terme et à le réduire à long terme. Plus précisément, le taux de chômage commencerait à baisser deux ans après l'introduction de réformes et il faudrait plusieurs années pour que les effets bénéfiques des mesures se fassent pleinement sentir (Fonds monétaire international, 2004). Dans le même esprit, Elmeskov *et al.* (1998) soulignent que dans de nombreux pays de l'OCDE qui ont commencé à engager des réformes de leur marché du travail entre le début et le milieu des années 80, le chômage structurel a diminué sur l'ensemble de la décennie qui a suivi. À ce propos, l'idée que les individus tendent à accorder plus de poids aux effets directs ou de court terme des politiques qu'à leurs effets indirects ou de long terme est relativement répandue (Bean, 1998; Blanchard, 2004; Saint-Paul, 2004). Cet effet « temporel/perceptif » peut également influencer sur la faisabilité politique des réformes.

3.1. Effets distributifs et temporels

L'effet distributif et l'effet temporel des réformes structurelles peuvent varier selon l'institution ou la politique considérée. Cela explique probablement les disparités dans la mise en œuvre des différentes recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994 au cours de la dernière décennie, alors même que la plupart des pays de l'OCDE ont réalisé des réformes qui vont dans le sens d'au moins quelques unes des lignes directrices (voir le chapitre 3).

Réformes et nombre de perdants potentiels

Les pouvoirs publics ont été particulièrement réticents à modifier les politiques dans des domaines tels que la législation sur la protection de l'emploi applicable aux contrats à durée indéterminée ou les systèmes de fixation des salaires. On peut s'attendre à ce que ces réformes se heurtent à une vive opposition dans la mesure où les coûts précéderont les avantages et où les salariés – c'est-à-dire la majorité de l'électorat – seront les plus touchés. En effet, les changements de politique dans ces domaines se traduisent, dès l'adoption de la réforme, par une moindre sécurité de l'emploi et un risque de perte de revenu alors que les effets bénéfiques en termes de création d'emplois n'apparaissent que progressivement. Et si ces réformes structurelles sont susceptibles de profiter aux salariés en place dans la mesure où il est possible que certains d'entre eux perdent leur emploi dans l'avenir, il est peu probable que ces salariés aient une vision à aussi long terme.

De même, les pouvoirs publics se sont montrés hésitants à restreindre les possibilités offertes aux employeurs de recourir à la mise à la retraite obligatoire, dans les pays où de telles pratiques existent. En effet, il peut être dans l'intérêt des employeurs de mettre fin au contrat de travail des personnes ayant dépassé un certain âge, même si elles souhaitent continuer à travailler et ont les capacités de le faire. Toutefois, ces pratiques vont à l'encontre de l'objectif primordial de départ plus tardif en retraite en fonction de l'allongement de l'espérance de vie, qui serait bénéfique tant pour l'économie que pour l'ensemble de la société.

En outre, l'incertitude quant aux effets des réformes risque de nuire à l'acceptation politique de nouvelles modalités institutionnelles. Cela est particulièrement vrai lorsque les réformes ne sont pas perçues comme bien conçues et lorsque les raisons des réformes ne sont pas clairement expliquées. De plus, il risque d'y avoir une préférence pour le *statu quo* et une opposition aux réformes chaque fois que les gagnants et les perdants, ou du moins certains d'entre eux, ne peuvent être identifiés à l'avance (Fernandez et Rodrik, 1991)¹¹.

Les réformes structurelles, qui commencent par générer des coûts avant de produire des avantages, peuvent se heurter à une opposition politique moindre si le poids du changement de politique est supporté dans un premier temps par les chômeurs. En effet, ces derniers sont moins susceptibles que les employeurs ou les salariés en place de constituer une majorité politique capable de bloquer la réforme, dans la mesure où ils sont moins nombreux et souvent moins organisés.

En revanche, un allègement de la fiscalité sur le travail tend à être mieux accepté par la population. De fait, un grand nombre de pays ont engagé des réformes dans ce domaine au cours de la dernière décennie. Même si les effets bénéfiques attendus peuvent mettre du temps à se concrétiser, ces mesures n'entraînent pas de coûts explicites ou immédiats pour une quelconque catégorie de travailleurs ou d'employeurs. Elles affectent principalement les finances de l'État. Les pouvoirs publics peuvent ainsi apparaître comme les principaux

« perdants », tandis que pour la population, la charge du financement de la réforme reste en quelque sorte un coût fictif. Bien que ces mesures risquent, dans l'avenir, d'impliquer une réduction des dépenses publiques ou des augmentations d'impôts dans d'autres domaines, leur financement renvoie à des questions budgétaires complexes qui sont rarement évoquées de manière explicite, dans le débat public au tout début de la réforme.

Le rôle des groupes d'intérêt particuliers

La recherche d'un consensus en faveur des réformes peut également pâtir du problème de « l'action collective » lorsque le coût des réformes se concentre sur des groupes cibles relativement étroits, mais bien organisés, tandis que les avantages tendent à se diffuser sur un électorat plus large, mais plus hétérogène (Olson, 1965). De fait, qu'il s'agisse d'entrepreneurs ou de travailleurs du secteur public ou privé, différents groupes risquent de s'opposer aux réformes structurelles dans le but de préserver des intérêts particuliers :

- Les réformes du secteur public comme la réorganisation ou l'externalisation des services publics peuvent représenter une menace pour les intérêts de certains employés de ce secteur. Une étude de Rattso et Sorensen (2004) pour la Norvège suggère que ces derniers sont moins susceptibles de soutenir une réforme du secteur public que le reste de la population. Cette étude met en évidence une relation négative entre la probabilité que de telles réformes s'opèrent dans une région donnée et la proportion de salariés de la fonction publique dans cette région.
- En ce qui concerne la réglementation des marchés de produits, des groupes d'intérêt particuliers ou lobbies peuvent contribuer à façonner le cadre réglementaire soit en exerçant un contrôle direct, soit en faisant du lobbying auprès des politiciens ou des hauts fonctionnaires qui prennent les décisions dans ce domaine. À cet égard, il existe parfois des liens étroits entre les secteurs en situation de monopole naturel comme l'énergie, les télécommunications ou les chemins de fer et les administrations locales ou centrales (Nicoletti, 2005). Et dans des secteurs industriels plus concurrentiels comme le fret routier, le commerce de détail ou les services professionnels, les associations professionnelles ont souvent pu constituer des groupes de lobbying efficaces¹².
- Le salaire minimum constitue un autre type d'exemple. La législation sur le salaire minimum concerne directement une minorité de salariés en place, mais les réformes dans ce domaine peuvent être perçues comme donnant la priorité à l'efficacité économique par rapport à l'équité. Elles risquent ainsi de se heurter à une vive opposition des syndicats.

Plus généralement, la qualité des relations industrielles, la mesure dans laquelle syndicats et organisations patronales s'accordent sur le mode de fonctionnement du marché du travail ainsi que leur capacité à s'entendre sur des objectifs communs peuvent jouer un rôle clé dans les performances du marché du travail en général et la faisabilité politique des réformes en particulier. Ainsi, Blanchard et Philippon (2004) font valoir que la qualité des relations industrielles, c'est-à-dire la qualité du dialogue entre les entreprises et les syndicats, peut expliquer en partie l'évolution du chômage dans les pays européens au cours des trente dernières années. Pour prendre un autre exemple, Auer (2000) souligne qu'au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas la reprise de l'emploi enregistrée dans les années 90 est allée de pair avec une intensification du dialogue social. Dans ces pays, des systèmes centralisés et coordonnés de relations de travail, impliquant une étroite coopération entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, ont probablement aidé, du moins en partie, à faire passer des

réformes clés et permis d'aligner les intérêts divergents de groupes spécifiques sur ceux de la société et de l'économie dans son ensemble. En conséquence, les partenaires sociaux se sont engagés dans des changements de politique qui n'ont pas toujours été faciles à accepter pour toutes les parties concernées (voir l'encadré 6.2).

Encadré 6.2. La qualité des relations industrielles et la faisabilité politique des réformes structurelles : exemples du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas

Au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas, les efforts concertés des pouvoirs publics et des partenaires sociaux ont abouti à la conclusion de pactes sociaux. Le premier de ces pactes, connu sous le nom d'Accord de Wassenaar, a été conclu aux Pays-Bas en 1982; il a été suivi de la Déclaration d'intention du Danemark et du « Programme for National Recovery » en Irlande, tous deux signés en 1987. Comme le note Auer (2000), ces pactes sont sous-tendus par la volonté des partenaires de s'attaquer aux problèmes auxquels sont confrontés les acteurs économiques par le biais d'une action concertée reposant sur la modération salariale et un encouragement de la compétitivité, tout en maintenant le système de protection sociale mais en le réformant.

En Irlande, la coordination salariale a été réalisée via une série d'accords centraux impliquant les syndicats et les employeurs (à partir de 1987). L'acceptation par les syndicats d'augmentations de salaires relativement modestes a été au cœur de ces accords. En échange, le gouvernement s'est engagé à réduire la pression fiscale exercée sur les travailleurs, ce qui a permis une augmentation plus rapide des rémunérations nettes (Glyn, 2005)*. Aux Pays-Bas, dans le cadre de l'Accord de Wassenaar, les syndicats se sont engagés à renoncer à l'indexation des salaires et à modérer leurs revendications salariales. De même, le salaire minimum légal a été abaissé de 3 % en 1984 puis gelé jusqu'en 1989. En contrepartie, les employeurs ont accepté d'élargir les possibilités de travail à temps partiel (Nickell et van Ours, 2000). Au Danemark, les syndicats ont accepté d'introduire dans les systèmes de protection sociale des modifications qui n'ont pas toujours été bénéfiques à court terme pour leurs membres. À titre d'exemple, la durée des allocations de chômage a été ramenée de neuf à quatre ans sur la période 1994-99. De même, aux Pays-Bas, la législation relative aux sanctions applicables aux bénéficiaires d'allocations de chômage a été sensiblement renforcée à partir de la fin des années 80; le nombre des sanctions est passé de 27 000 en 1987 à 140 000 en 1994. À partir du milieu des années 90, la rigueur de l'administration des allocations de chômage a été renforcée en Irlande et des mesures d'activation ont été introduites (OCDE, 2003a, chapitre 4).

* Toutefois, ces accords sont intervenus dans un contexte d'affaiblissement du pouvoir syndical dans le secteur privé du fait de la montée en puissance dans l'économie irlandaise des entreprises internationales très mobiles, de sorte qu'on ne peut établir clairement si le dialogue social a été en soi le facteur déterminant.

3.2. Le rôle de la conception des politiques dans la maîtrise des effets redistributifs et temporels défavorables

Pour faciliter l'adhésion de l'opinion publique aux réformes, les gouvernements ont adopté différentes stratégies. Des réformes partielles, engagées en début de processus, sont parvenues avec plus ou moins de succès à assurer un soutien politique à de nouveaux changements de politique, plus profonds. Dans la plupart des cas, les réformes ont été réalisées progressivement en mettant à profit les mécanismes compensatoires potentiels et les complémentarités politiques entre les différentes mesures et institutions.

Réformes partielles : réformer à la marge pour mettre en œuvre des changements de politique ultérieurs plus profonds

Pour éviter les conflits avec les principaux groupes d'intérêt, les gouvernements peuvent, dans un premier temps, introduire des réformes à la marge du « noyau dur » du marché du travail, sans véritablement toucher aux structures institutionnelles dont bénéficient les travailleurs en place. Cela tend à renforcer la dualité du marché du travail, ce qui peut ensuite permettre de gagner progressivement le soutien de l'opinion publique à des réformes plus fondamentales des institutions et politiques du marché du travail. Les réformes de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) qui ont été mises en œuvre dans un certain nombre de pays de l'OCDE au cours des dernières décennies offrent un exemple typique d'une telle stratégie (Saint-Paul, 2000; Dolado *et al.*, 2002). Comme on l'a vu à la section 3.3 du chapitre 3, la voie de réforme la plus fréquente a consisté à faciliter le recours aux contrats à durée déterminée et/ou aux agences de travail temporaire tout en laissant inchangée la réglementation en vigueur pour les contrats à durée indéterminée. En conséquence, dans les pays où la réglementation des licenciements de travailleurs permanents était très contraignante, notamment en Espagne et au Portugal, la part du travail temporaire dans l'emploi total a nettement augmenté. Cette évolution semble avoir ensuite facilité l'adoption de réformes de la LPE applicable aux travailleurs permanents (encadré 6.3). Dans le cas particulier de l'Espagne, Dolado *et al.* (2002) montrent clairement qu'à partir de 1993 (et jusqu'en 1998) le ratio des titulaires d'un contrat à durée indéterminée par rapport à l'ensemble de la population active était inférieur à 0.5, ce qui a probablement ouvert un créneau pour la réforme opérée ultérieurement. On notera

Encadré 6.3. Réformer à la marge pour ouvrir la voie à des changements de politique ultérieurs : les réformes de la LPE en Espagne et au Portugal

Au cours des dernières décennies, l'Espagne et le Portugal ont réalisé des réformes substantielles de la législation en matière de licenciement, partant d'une situation caractérisée par une législation particulièrement stricte (OCDE, 2004a, chapitre 2). Ces deux pays ont adopté une approche similaire. Au Portugal, le recours aux contrats à durée déterminée a été libéralisé en 1976. Puis, en 1989/91, les procédures de licenciement et la réglementation du travail intérimaire ont été modifiées afin d'assouplir la législation sur les licenciements. Parallèlement, cet assouplissement a été contrebalancé par une restriction du recours aux contrats à durée déterminée. Les restrictions imposées aux licenciements ont été allégées via un élargissement des motifs de licenciement et l'abolition de l'autorisation préalable pour les licenciements collectifs (OCDE, 1999a). À l'époque, un salarié sur six était un travailleur temporaire, pourcentage très élevé dans la zone de l'OCDE. Cela a probablement placé les travailleurs titulaires d'un contrat permanent dans une position de faiblesse pour s'opposer aux réformes dans la mesure où travailleurs temporaires et chômeurs étaient relativement nombreux (OCDE, 2002, chapitre 3). En Espagne, les restrictions imposées au recours aux contrats à durée déterminée ont été sensiblement assouplies en 1984. Des réformes réduisant la protection de l'emploi pour les travailleurs sous contrat à durée indéterminée ont été mises en œuvre en 1994 et 1997, en échange de nouvelles restrictions pour les contrats à durée déterminée (en 1994 et 2001), ces derniers représentant alors un tiers de l'emploi. Les motifs pouvant fonder un licenciement collectif ont été élargis et les procédures ont été simplifiées. Enfin, le montant de l'indemnité maximum en cas de licenciement abusif a été réduit en 1997 (OCDE, 1999a, chapitre 2; et 2004a, chapitre 2).

toutefois que, dans ces deux pays, la réglementation des licenciements est restée relativement stricte selon les standards de l'OCDE et la dualité du marché du travail, relativement prononcée.

Recherche d'un compromis : offre de compensations

Les pouvoirs publics devraient également être en mesure de tempérer la résistance des groupes potentiellement « pénalisés » par les réformes en mettant en place des systèmes compensatoires, comme par exemple, cela a été fait lors de la réforme de la législation relative aux indemnités de licenciement récemment adoptée en Autriche. Dans ce pays, les employeurs ne sont plus tenus de verser des indemnités de licenciement, mais doivent cotiser tous les mois à des comptes d'épargne individuels, propres à chaque salarié et dont le solde peut être utilisé en cas de licenciement par le salarié concerné. Le nouveau système contribue à assurer aux travailleurs une garantie de ressources adéquate tout en facilitant leur mobilité d'emploi à emploi (voir la sous-section 3.3 du chapitre 3).

Certains éléments qui restent à approfondir montrent également que les travailleurs tendent à se sentir plus en sécurité dans les pays qui consacrent davantage de moyens aux mesures passives et/ou actives du marché du travail, alors qu'une protection très stricte de l'emploi n'améliore pas nécessairement le sentiment de sécurité de l'emploi (voir OCDE, 2004a, chapitre 2). Ainsi, des stratégies d'activation réussies peuvent ouvrir la voie à des réformes de la LPE en créant un filet de sécurité complet et efficace pour les travailleurs qui perdent leur emploi. Mais la conception et la mise en place d'un système efficace et cohérent de mesures actives peut être un processus très long. Ainsi, il est probable que des réformes en profondeur d'une indemnisation du chômage très généreuse, impliquant une réduction significative des niveaux des prestations ou de leur durée, bénéficieront d'un soutien politique plus large si elles sont mises en œuvre de manière progressive et comportent des dispositifs temporaires de compensation, comme cela a été le cas au Danemark (encadré 6.4). En outre, une application progressive pourrait assurer un soutien politique à de nouvelles structures institutionnelles, en mettant progressivement en

Encadré 6.4. Atténuer l'opposition politique par une mise en œuvre progressive des réformes et par des approches équilibrées : la réforme du système danois d'assurance chômage

Au cours des dix dernières années, le Danemark a sensiblement réduit la durée des allocations de chômage et il l'a fait tout en mettant en place une stratégie compensatoire pour les chômeurs. Cette stratégie ne s'appuyait pas uniquement sur les PAMT. Premièrement, la réforme a été mise en œuvre *de manière progressive* en ce sens que la durée des prestations a été, dans un premier temps, ramenée de neuf à sept ans en 1994, puis à un maximum de cinq ans en 1996 et enfin à quatre ans en 1999. Deuxièmement, alors que le principe de l'incitation à la reprise d'un emploi ou activation a été progressivement renforcé au cours des trois phases de la réforme, la phase initiale de réduction de la durée des prestations d'assurance chômage a été compensée par l'introduction de plusieurs systèmes de congé de longue durée pour les travailleurs. De fait, les travailleurs ont vu dans ces mesures des possibilités accrues de répartir leur temps entre travail, formation et loisirs. Les chômeurs ont considéré l'impact positif potentiel de ces systèmes sur leur capacité à obtenir un emploi. Certains de ces systèmes ont été abolis par la suite dès que les effets positifs de la réforme de l'assurance chômage sont devenus visibles (Carcillo et al., 2005).

lumière les effets potentiels desdites réformes et en réduisant ainsi l'incertitude quant à l'ampleur et à la répartition de leurs coûts et avantages (Tommasi et Velasco, 1995). Toutefois, cela exige un suivi étroit et une évaluation rigoureuse des politiques.

Réformes coordonnées

Dans une perspective d'économie politique, diverses politiques et institutions peuvent être complémentaires en ce sens que l'existence de l'une d'elles renforce le soutien politique dont bénéficie l'autre (Saint-Paul, 2000). C'est ainsi qu'en principe certains programmes complets de réformes peuvent contribuer à affaiblir la résistance à différents changements de politiques et d'institutions. La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni offrent à cet égard des exemples intéressants. Dans ces deux pays, le système de relations industrielles a été profondément modifié dans le cadre d'un vaste programme de réformes, ce qui a pu ensuite faciliter l'adoption de réformes dans d'autres domaines (encadré 6.5). On notera également que le processus de réforme s'est engagé dans un contexte de crise économique grave qui a probablement contribué à tempérer la résistance aux réformes structurelles en renforçant l'idée que les politiques en vigueur n'étaient plus soutenables. Mais les réformes coordonnées de ce type sont rares. En outre, au cours de la dernière décennie, les systèmes de relations professionnelles n'ont pas fait l'objet de réformes

Encadré 6.5. Réformes coordonnées en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni dans les années 80 et au début des années 90

Dans les années 80, le Gouvernement britannique a introduit une série de mesures (huit lois majeures votées par le Parlement entre 1980 et 1995) imposant un cadre juridique aux activités et à l'organisation des syndicats. Ces changements législatifs ont progressivement restreint le pouvoir des travailleurs faisant parti du noyau dur du marché du travail, en réduisant les droits et les privilèges des syndicats. Un éventail de réformes structurelles, portant notamment sur les droits à protection de l'emploi des travailleurs permanents et le salaire minimum, a ensuite été mis en œuvre (Gregory, 1998). En 1985, la durée d'emploi minimum requise pour pouvoir engager une action pour licenciement abusif a été portée de six mois à deux ans et l'abolition définitive des Wages Councils en 1993, après des années de débats, a supprimé la seule forme de protection du salaire minimum qui existait à l'époque pour les travailleurs à bas salaire. Un salaire minimum légal général a toutefois été mis en place en 1999.

En Nouvelle-Zélande, le processus de réforme a été engagé au milieu des années 80; il s'est accompagné d'une réorientation des politiques macroéconomiques et d'une libéralisation des marchés financiers et des marchés de produits. Les réformes du marché du travail ont suivi au début des années 90 (Fonds monétaire international, 2004). Le Employment Contracts Act, voté en 1991, a limité la capacité des syndicats à intervenir dans les relations industrielles et à s'engager dans des actions industrielles. Des réformes majeures du système de protection sociale ont été mises en œuvre à peu près au même moment. En particulier, les critères d'admissibilité au bénéfice des allocations de chômage ont été renforcés et les montants des prestations ont été réduits. Les réductions n'ont pas été uniformes entre les différents groupes démographiques et les différents programmes, mais les prestations ont été sensiblement réduites dans un grand nombre de cas. Ainsi, l'allocation maximum de chômage pour un adulte célibataire de 20 à 24 ans n'ayant pas d'enfant à charge a baissé de 25 % en 1991. Globalement, Maloney (2000) indique que les prestations ont diminué en moyenne de 9.1 % dans la deuxième moitié des années 90.

profondes, ce qui conduit à s'interroger sur la faisabilité politique de la première étape de ce processus de réforme, c'est-à-dire la réforme du système de relations industrielles par intervention directe des pouvoirs publics¹³.

En revanche, la libéralisation des marchés de produits semble faciliter les réformes pour toute une série de politiques du marché du travail (Hoj et al., 2006). Et, de fait, plusieurs pays qui ont entrepris récemment de réformer leur marché du travail avaient également déréglementé auparavant leurs marchés de produits (Brandt et al., 2005). L'intensification de la concurrence réduit les rentes qui peuvent être extraites sur les marchés de produits et, ce faisant, les possibilités de partage de ces rentes entre employeurs et salariés. Et cela peut éroder progressivement le soutien aux institutions du marché du travail dont l'objet est l'appropriation ou la conservation de ces rentes (Blanchard et Giavazzi, 2003). Toutefois, comme le soulignent Blanchard et Philippon (2003), l'adaptation à l'évolution de l'environnement peut être longue et, à cet égard, on notera que, dans un grand nombre de pays, les réformes du marché du travail ont été comparativement plus limitées que celles des marchés de produits. En outre, au premier stade du processus, les réformes des marchés de produits peuvent également se heurter à une vive opposition et, comme le font observer Hoj et al. (2006), un séquençement sectoriel bien conçu peut faciliter leur adoption. Il peut être utile, par exemple, d'engager d'abord des réformes touchant les producteurs de biens et services intermédiaires (par exemple, le transport de fret) avant de passer aux réformes touchant le consommateur final (par exemple, le transport de voyageurs), qui sont plus susceptibles de rencontrer l'opposition de groupes de consommateurs dans la mesure où ces réformes peuvent créer des inquiétudes quant à la qualité des biens et services offerts et comporter certaines incertitudes quant à leurs effets redistributifs.

Le cycle économique et la faisabilité politique des réformes structurelles

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994 reconnaissait qu'« il n'est jamais évident de déterminer le moment le plus propice à la mise en œuvre de réformes structurelles ». À cet égard, les périodes de récession comme les périodes d'expansion ont leurs propres avantages et inconvénients. Comme le soulignent Drazen et Grilli (1990), les pertes de bien-être associées aux distorsions et aux crises économiques peuvent aider à surmonter une situation de conflit social et d'impasse politique empêchant les réformes nécessaires. Autrement dit, un chômage élevé inciterait davantage à des actions collectives coordonnées pour placer l'économie sur une trajectoire plus favorable en terme de bien-être. Toutefois, de mauvaises performances du marché du travail peuvent accroître la résistance des travailleurs à des réformes qui ont des conséquences redistributives, en renforçant leur soutien à certaines des dispositions visant à les protéger contre les aléas du marché du travail, même si ces dernières sont inefficaces et contribuent à un niveau élevé de chômage (Olson, 1965; Saint-Paul, 1998).

Plus généralement, un contexte macroéconomique déprimé peut réduire le soutien du public aux réformes structurelles, dans la mesure où il est susceptible de retarder leurs effets bénéfiques pour l'emploi. De fait, lorsque la conjoncture s'améliore, l'inquiétude quant aux conséquences de certaines réformes peut quelque peu s'apaiser (Bean, 1998). Par exemple, il sera probablement plus facile de réformer l'indemnisation du chômage en période d'expansion, lorsque le taux de sortie du chômage tend à être relativement élevé et que les contraintes budgétaires freinant la mise en œuvre des PAMT par les pouvoirs publics tendent à se relâcher. En revanche, lorsque la situation économique est bonne, la nécessité de réformer est moins évidente, bien qu'alors les réformes puissent être beaucoup plus indolores.

Globalement, ces quelques observations suggèrent que le soutien politique aux réformes structurelles serait plus élevé juste *après* une récession, au début d'une phase de reprise économique. Des études récentes font état d'une association positive entre d'une part un chômage élevé et une situation de crise économique et, d'autre part, la propension à mettre en place des réformes structurelles (Fonds monétaire international, 2004; Duval et Elmeskov, 2005). Les crises économiques peuvent faire prendre conscience de l'existence de politiques inefficaces et la reprise économique qui fait suite à la crise peut offrir une certaine marge de manœuvre pour la mise en œuvre des réformes. À cet égard, des politiques monétaires ou budgétaires d'accompagnement peuvent faciliter l'adoption des réformes structurelles nécessaires, en stimulant la croissance économique et la création d'emplois.

Notes

1. Il convient toutefois d'interpréter ces constats avec le plus grand soin. Le fait d'estimer que ces chocs ont un impact très sensible sur le chômage n'implique pas nécessairement que les performances du marché du travail puissent être affectées de manière persistante par des changements durables des variables macroéconomiques. En fait, les variables macroéconomiques considérées dans l'analyse de Bassanini et Duval (2006) sont simplement des « chocs » : dans certains cas, elles tendent par définition (notamment la PTF) à revenir à la moyenne; dans d'autres, elles se caractérisent par un profil historique de stationnarité (comme les taux d'intérêt réels).
2. Les performances remarquables de l'Irlande en termes de variations du NAIRU (-0.8 % par an en moyenne) sur la période 1994-2004 influent de manière considérable sur les corrélations; en conséquence, ce pays n'est pas inclus dans le graphique. D'une part, la croissance potentielle irlandaise sur la même période a été supérieure à 7 % et cela ferait plus que tripler la corrélation entre les variations du NAIRU et la croissance potentielle. D'autre part, on a observé au cours de la dernière décennie une dégradation du solde structurel primaire en Irlande, de sorte que si l'on incluait ce pays, la corrélation entre le NAIRU et le solde structurel primaire deviendrait pratiquement nulle.
3. Voir Turner *et al.* (1996) pour une description du côté offre du modèle Interlink.
4. Il faut toutefois garder présent à l'esprit le fait que l'impact d'une réduction du coin fiscal peut varier d'un pays à l'autre. Le chapitre 7 montre, par exemple, que c'est dans les pays où le salaire minimum est le plus élevé ou le corporatisme le plus développé que les réductions du coin fiscal pourraient être les plus efficaces.
5. Ainsi, pour les pays de l'OCDE examinés dans Bassanini et Duval (2006), une baisse du chômage structurel de 1 point de pourcentage exigerait un allègement de la fiscalité sur le travail de l'ordre de 3.5 % en moyenne. Comme dans ces pays la part dans le PIB total des revenus des salariés du secteur privé et des travailleurs indépendants est, en moyenne, d'environ 50 %, cette baisse aurait un coût budgétaire immédiat non négligeable, de l'ordre de 1.75 % du PIB. De plus, la comparaison de ces coûts et des avantages budgétaires à moyen terme (tableau 6.2) donne à penser que cette mesure ne s'autofinancerait pas, même à moyen terme. D'autres mesures budgétaires seront donc nécessaires pour compenser les coûts budgétaires à court et moyen terme engendrés par ce type de réforme.
6. Les réformes majeures du marché du travail se définissent comme les réformes ayant un impact sur les indicateurs de réglementation du marché du travail supérieur à la moyenne ou à la médiane.
7. La possibilité que les réformes aient, à court terme, un impact négatif sur le budget a été explicitement reconnue par la version modifiée du Pacte de stabilité et de croissance adoptée début 2005 par les ministres des Finances de l'Union européenne. Cette nouvelle version précise notamment que des réformes structurelles majeures peuvent justifier un écart par rapport à l'objectif à moyen terme des finances publiques.
8. Le Danemark et les Pays-Bas sont les exemples les plus frappants de ce mode de fonctionnement du marché du travail. Dans cet esprit, l'approche danoise de la « flexisécurité » s'est révélée plutôt efficace en assurant un dynamisme suffisant du marché du travail, notamment grâce à une protection modérée de l'emploi qui autorise un degré élevé de mobilité de l'emploi, et en maintenant le chômage à un niveau bas, tout en offrant une protection sociale relativement élevée. Aux Pays-Bas, au contraire, le fonctionnement du marché du travail est moins tranché. Le travail temporaire n'est soumis qu'à quelques restrictions, mais les dispositions relatives à la protection de

l'emploi pour les travailleurs permanents sont plutôt strictes et freinent probablement le retour à l'emploi. Cela s'est probablement traduit (et a probablement été partiellement contrebalancé) par des dépenses exagérément élevées au titre des programmes actifs en faveur des chômeurs.

9. Sous réserve que cette réforme ne modifie pas la sensibilité des revendications salariales ou de la demande de main-d'œuvre aux conditions du marché au point de contrer sérieusement cet effet.
10. C'est-à-dire que les simulations considèrent des réductions de 6.7, 5.6 et 12.6 points de pourcentage respectivement pour le coin fiscal, le taux brut moyen de remplacement et le taux de syndicalisation, ainsi que des écarts-types de 3.3 pour la réglementation des marchés de produits. Ces réductions sont relativement importantes dans une perspective historique, dans la mesure où elles sont, dans chaque cas, supérieures à l'évolution moyenne observée dans les pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années.
11. Par exemple, une réduction de la protection de l'emploi pour les travailleurs permanents pourrait menacer la sécurité de l'emploi de tous les salariés en place, mais une telle réforme affectera uniquement les travailleurs qu'une rigidité excessive des régimes de licenciement maintient dans des emplois improductifs. Toutefois, la frontière entre emplois productifs et emplois improductifs est plutôt floue et l'incertitude quant aux emplois qui seront supprimés peut conduire la plupart des salariés en place à s'opposer à la réforme.
12. De plus, ces groupes d'intérêt particuliers ont réussi à s'assurer le soutien des consommateurs en faisant valoir que la réglementation est essentielle pour garantir la qualité, la sécurité et l'équité de l'offre. Le subventionnement des prix a eu également tendance à rallier certains groupes de consommateurs aux dispositions réglementaires en vigueur (voir également Hoj *et al.*, 2006).
13. Comme indiqué à la sous-section 3.1 du chapitre 3, les modifications des structures de négociation ont été plutôt modestes et sont souvent intervenues à l'initiative des partenaires sociaux eux-mêmes ou ont été la conséquence de changements de comportement des différents agents, plutôt que de programmes gouvernementaux de réforme (voir également Brandt *et al.*, 2005).

ANNEXE 6.A1

Analyse en composantes principales des programmes de mesures et de leurs performances en termes d'emploi

L'analyse en composantes principales (ACP) appartient à une famille de techniques statistiques (analyse factorielle) élaborées dans le but d'analyser les relations entre un certain nombre d'entités mesurables. Elle vise à réduire un ensemble de variables observables à un petit nombre de facteurs latents. L'hypothèse qui la sous-tend est l'existence d'un certain nombre de variables latentes non observées ou « facteurs », qui expliquent la plupart des corrélations entre les variables observables.

Prenons un exemple simple. On peut analyser les relations entre deux variables en inscrivant une ligne de régression dans un nuage de points. Cette ligne représente le « meilleur » résumé de la relation linéaire existant entre les deux variables. Elle peut être interprétée comme un facteur latent qui saisit l'essentiel de « l'essence » des deux variables en ce sens que la variance totale est maximale sur la ligne de régression. En quelque sorte, les deux variables sont « réduites » à un seul facteur (ce dernier étant une combinaison linéaire des deux variables). Cet exemple illustre l'idée de base de l'ACP. Lorsqu'on étend ce cas à deux variables à un cas à variables multiples, les calculs deviennent plus complexes, mais le principe de base de l'expression de deux variables ou plus par un facteur unique reste le même (voir l'encadré 6.A1.1).

Le graphique 6.A1.1 donne une vision synthétique de l'hétérogénéité des orientations de politiques et des performances des marchés du travail, telle qu'observée au début des années 2000 dans les pays de la zone de l'OCDE. Les résultats sont tirés d'une analyse en composantes principales et permettent d'identifier les combinaisons existantes d'orientations des politiques (partie A) et de mettre en lumière les similitudes et les différences d'un pays à l'autre (partie B). L'analyse repose sur un ensemble d'indicateurs de politiques identique à celui utilisé par Bassanini et Duval (2006) pour leurs estimations de référence*. Elle inclut en outre deux indicateurs des performances du marché du travail : le taux de chômage global et le taux d'emploi.

* Plus précisément, cet ensemble comprend : les programmes actifs du marché du travail (dépenses au titre des PAMT par chômeur en pourcentage du PIB par habitant), la coordination syndicale (COOR), le taux de syndicalisation (TS), la législation sur la protection de l'emploi (LPE), la réglementation des marchés de produits (RMP), le coin fiscal (CF) et les allocations de chômage (taux de remplacement brut moyen des AC sur une période de cinq ans). Ces variables étaient disponibles pour 24 pays de l'OCDE et les données ont été, dans un premier temps, normalisées puisque les variances et/ou les unités de mesure diffèrent beaucoup d'une variable à l'autre.

Encadré 6.A1.1. Analyse des composantes principales : problème méthodologique

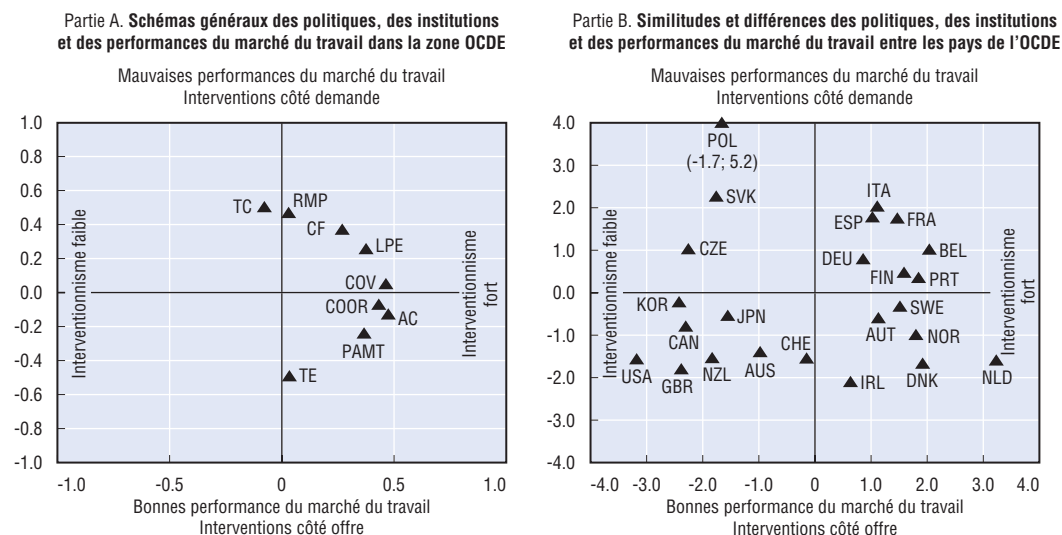
Considérons un ensemble de données normalisées de n observations et p variables représentées par une matrice (n, p) X^1 . Dans l'espace défini par les p variables, le nuage de points correspondant ne peut être visualisé, mais il est toujours possible de trouver une ligne qui passe le plus près possible des n points d'observation et permette ainsi de saisir l'essentiel de la variabilité des données. Soit u_1 le vecteur unitaire $(p, 1)$ associé à cette ligne. Les coordonnées des n points d'observation sur la ligne de régression correspondent donc aux n composantes du vecteur Xu_1 . Selon le critère des moindres carrés, la droite offrant la meilleure représentation du nuage de points est celle qui minimise la variance résiduelle des données ou, de manière équivalente, celle qui maximise la variance expliquée. Par conséquent, u_1 est tel que $(Xu_1)'Xu_1 = u_1'X'Xu_1$ soit maximum et que $u_1'u_1 = 1$. La matrice (p, p) $X'X$ est la matrice de covariance des p variables. On peut montrer que u_1 est le vecteur propre associé à la plus forte valeur propre e_1 de cette matrice². La première composante principale a la même direction que ce vecteur propre et la variance expliquée est maximale pour cette composante. Toutefois, une certaine variabilité subsiste autour de cette ligne et la deuxième composante principale est définie pour maximiser cette variabilité résiduelle, et ainsi de suite³. Plus précisément, le vecteur propre associé à la deuxième valeur propre la plus élevée détermine la direction de la deuxième composante principale et ainsi de suite.

Par construction, les composantes ou facteurs consécutifs, représentés par l'égalité $\psi_\alpha = Xu_\alpha$, sont indépendants les uns des autres; autrement dit, ils ne sont pas corrélés entre eux ou sont orthogonaux et satisfont les relations suivantes : $\sum_{i=1 \dots n} \psi_{\alpha i} = 0$ et $\psi_\alpha' \psi_\alpha = e_\alpha$. Par conséquent, la variance totale de la composante principale ψ_α est égale à e_α (la variance totale des données étant égale à $\sum_{\alpha} e_\alpha$). Enfin, la coordonnée d'un point d'observation i sur « l'axe principal » α est donnée par l'égalité $\psi_{\alpha i} = \sum_{j=1 \dots p} u_{\alpha j} x_{ij}$ et illustre le degré de contribution de l'observation correspondante à la variance associée à cet axe.

Considérons maintenant le nuage de points associé aux p points-variables exprimés dans l'espace défini par les n observations; le même principe peut être appliqué. La droite offrant la meilleure représentation du nuage de points a la même direction que le vecteur $(n, 1)$ représenté par v_1 et tel que $(X'v_1)'X'v_1 = v_1'XX'v_1$, où $v_1'v_1 = 1$. Par conséquent, v_1 est le vecteur propre associé à la valeur propre la plus élevée de la matrice (n, n) XX' , et ainsi de suite. On peut démontrer que les valeurs propres des matrices $X'X$ et XX' sont les mêmes et que $v_\alpha = e_\alpha^{-1/2}Xu_\alpha = e_\alpha^{-1/2}\psi_\alpha$. Les coordonnées des p points-variables sur « l'axe principal » α correspondent aux composantes p du vecteur $X'v_\alpha = e_\alpha^{-1/2}X'\psi_\alpha$ et sont données par l'égalité : $\varphi_{\alpha j} = \sum_{i=1 \dots n} e_\alpha^{-1/2} \psi_{\alpha i} x_{ij}$. Par conséquent, les coordonnées de chaque variable sur un axe principal donné sont égales au coefficient de corrélation entre cette variable et la composante principale correspondante; ces corrélations sont également appelées « poids factoriels ». À son tour, l'interprétation d'une composante principale est étroitement liée aux variables observables qui contribuent le plus à cette composante, c'est-à-dire qu'elle est fortement corrélée à cette composante ou, ce qui est équivalent, à un poids factoriel élevé.

1. Lorsque les variances et/ou les unités de mesure diffèrent beaucoup d'une variable à l'autre, les données doivent être normalisées dans un premier temps (en retranchant la moyenne et en divisant par l'écart type). Une ACP effectuée sur une matrice de données normalisées a alors le même effet qu'une ACP effectuée sur la matrice de corrélation dans la mesure où la matrice de covariance des données normalisées est égale à la matrice de corrélation de ces données.
2. Une matrice carrée A de rang n , admet n valeurs propres (e_i) et n vecteurs propres (u_i) définis par les égalités $Au_i = e_i u_i$, $u_i'u_i = 1$ et $u_i'u_j = 0$.
3. Le vecteur correspondant $(p, 1)$, désigné par u_2 , est tel que $(Xu_2)'Xu_2 = u_2'X'Xu_2$, est maximum pour $u_2'u_2 = 1$ et $u_2'u_1 = 0$.

Graphique 6.A1.1. Représentation synthétique de l'hétérogénéité des orientations de politiques et des performances des marchés du travail^{a, b}



- a) L'axe horizontal représente 39.3 % de la variance totale des données. L'axe vertical représente 34.1 % de la variance totale des données. Ces deux composantes principales représentent ensemble 73.4 % de la variance totale.
- b) PAMT = Programmes actifs du marché du travail; COOR = Coordination syndicale; COV = Couverture conventionnelle; LPE = Législation sur la protection de l'emploi; TE = Taux d'emploi; RMP = Réglementation des marchés de produits; CF = Coin fiscal; AC = Allocations de chômage; TC = Taux de chômage.

Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de Bassanini et Duval (2006).

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/323044064232>

Comme l'explique l'encadré 6.A1.1, la première composante principale est la combinaison linéaire de toutes les variables (c'est-à-dire les indicateurs des politiques et les indicateurs de performance) qui explique la plus forte proportion de la variance totale des données initiales. Dans ce cas particulier, la première composante principale représente 39.3 % de la variance (voir le tableau 6.A1.1). La deuxième composante principale est la combinaison linéaire de toutes les variables qui explique la plus forte proportion de la variance qui n'est pas expliquée par la première composante principale. Elle représente 34.1 % de la variance totale. Ensemble, ces deux composantes saisissent l'essentiel de la variabilité des données (les deux composantes principales représentent ensemble 73.4 % de la variance totale).

Tableau 6.A1.1. Variance expliquée

Valeurs propres de la matrice de covariance

	Valeurs propres : variance extraite de chaque composante principale	Valeurs propres exprimées en pourcentage de la variance totale	Variance cumulée extraite
Composante principale :			
Première	3.54	39.3	39.3
Deuxième	3.07	34.1	73.4
Troisième	0.58	6.4	79.9
Quatrième	0.54	6.0	85.8
Cinquième	0.47	5.3	91.1
Sixième	0.34	3.8	94.9
Septième	0.22	2.5	97.4
Huitième	0.13	1.4	98.7
Neuvième	0.11	1.3	100.0

Source : Voir l'encadré 6.A1.1.

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/246275145081>

Les résultats, tels qu'ils ressortent de la partie A du graphique 6.A1.1, suggèrent une interprétation directe des deux composantes principales :

- Les coordonnées sur l'axe horizontal de la partie A représente les coefficients de corrélation entre les variables de politiques et les variables de résultat, d'une part, et la première composante principale, d'autre part. Il existe une corrélation positive entre toutes les variables de politiques (excepté RMP) et la première composante principale. En revanche, il n'y a aucune corrélation entre les deux variables de résultat (TE et TC) et la première composante principale. Ce résultat est remarquable et donne à penser que la première composante principale peut être interprétée comme un indicateur global du degré d'interventionnisme des politiques du marché du travail, l'interventionnisme augmentant de la gauche vers la droite sur l'axe horizontal. La très faible corrélation négative entre la RMP et la première composante principale donne à penser qu'il n'existe pas d'association simple, d'un pays à l'autre, entre la réglementation des marchés de produits et les institutions et politiques du marché du travail analysées ici.
- Les coordonnées sur l'axe vertical de la partie A représente les coefficients de corrélation entre les variables des politiques et les variables de résultat, d'une part, et la deuxième composante principale, d'autre part. Il est intéressant de noter que le coefficient de corrélation entre le taux de chômage et la deuxième composante principale est nettement positif (et qu'il est nettement négatif pour le taux d'emploi). Cela donne à penser que la deuxième composante principale constitue un indicateur de performance du marché du travail. Toutes les variables des politiques s'échelonnent le long du second axe entre les valeurs bipolaires des coefficients des deux variables de résultat. PAMT et AC, qui agissent principalement sur le côté offre du marché du travail, se révèlent associés à de bonnes performances. En revanche, RMP, LPE et CF, qui agissent principalement sur le côté demande, tendent à être associés à de mauvaises performances.

Cette analyse donne à penser que : i) des résultats favorables en termes d'emploi peuvent être associés à des degrés d'interventionnisme différents; et que ii) le dosage entre les politiques agissant sur la demande et celles agissant sur l'offre est important. Ce constat est conforme aux estimations économétriques commentées à la sous-section 2.2 de ce chapitre et tirées de Bassanini et Duval (2006).

Enfin, la partie B place les pays à l'intérieur de l'espace défini par les deux composantes principales. Elle donne à penser que les pays peuvent être regroupés en quatre catégories définies sur la base : i) du degré d'interventionnisme (mesuré sur la première composante principale, c'est-à-dire l'axe horizontal); et ii) des performances en termes d'emploi et aussi du dosage entre les politiques agissant sur la demande et celles agissant sur l'offre (mesurés sur la deuxième composante principale, c'est-à-dire l'axe vertical). Pour chaque catégorie, plus les coordonnées d'un pays sur les deux axes sont élevées, plus ce pays est représentatif du mode correspondant de fonctionnement du marché du travail.