Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation

LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI



OCDE

Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation

LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2019), *Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation : La stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/4e6a92fa-fr*.

ISBN 978-92-64-61485-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-97068-7 (pdf)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : www.leondelmonte.cl

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2019

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Le monde a bien changé depuis le lancement de la Stratégie réévaluée pour l'emploi de l'OCDE en 2006. À l'époque, nous venions de vivre plus d'une décennie de croissance régulière, avec des taux de chômage au plus bas et une progression relativement soutenue des salaires. C'est à ce moment que la crise financière mondiale a éclaté. Dix ans plus tard, le monde a de nouveau changé. Si l'économie mondiale se remet de la crise économique depuis plusieurs années maintenant, dans la plupart des pays de l'OCDE, la croissance des salaires manque encore de dynamisme. Par ailleurs, la croissance de la productivité est passée de 2.5 % environ avant la crise à approximativement 1.25 % au cours des cinq dernières années, tandis que les inégalités n'ont jamais été aussi marquées : aujourd'hui, le revenu disponible moyen des 10 % les plus riches est environ neuf fois et demi supérieur à celui des 10 % les plus pauvres dans la zone OCDE, alors qu'il n'était que sept fois supérieur il y a trente ans. La transformation numérique rapide, la mondialisation et le vieillissement de la population sont des tendances profondément enracinées qui modifient la nature même des emplois et le fonctionnement du marché du travail, constituant autant de nouveaux défis à relever pour les pouvoirs publics.

C'est dans ce contexte que les ministres de l'Emploi et du Travail de l'OCDE ont appelé de leurs vœux, en janvier 2016, une révision de la Stratégie pour l'emploi afin de tenir pleinement compte de cette nouvelle réalité. Cet appel a débouché sur un remaniement en profondeur de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE. La Stratégie réévaluée de 2006 prenait déjà acte de la possibilité d'assurer un bon fonctionnement du marché du travail au moyen de différents modèles, mais la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi va au-delà de la dimension quantitative de l'emploi pour considérer aussi la qualité des emplois et l'inclusivité comme des priorités de l'action publique. Composante essentielle de notre stratégie plus vaste à l'appui de la croissance inclusive, elle vise à remédier au fait que certaines catégories de population, comme les personnes aux revenus modestes, les travailleurs peu qualifiés, les jeunes et les travailleurs âgés, sont aujourd'hui confrontées à un risque d'exclusion du marché du travail encore plus important qu'il y a dix ans, ce qui est non seulement injuste mais aussi particulièrement problématique sur le plan économique et politique. La nouvelle Stratégie pour l'emploi considère que les politiques visant à instaurer une plus grande flexibilité sur les marchés de produits et du travail sont certes importantes, mais certainement pas suffisantes. Elle met l'accent sur la nécessité d'une action des pouvoirs publics et d'un dialogue social constructif afin de protéger les travailleurs, de favoriser l'inclusivité et de permettre aux travailleurs et aux entreprises de tirer le meilleur profit des défis et opportunités actuels. La Stratégie insiste en outre sur le fait que, dans un monde du travail en mutation rapide, il est impératif d'encourager la résilience et l'adaptabilité du marché du travail pour assurer le bon fonctionnement de l'économie et du marché de l'emploi.

Les principales recommandations d'action de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi s'articulent autour de trois grands principes qui fournissent des orientations pour la réforme des politiques publiques dans divers domaines d'action :

1. ***Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité.*** Pour bien fonctionner, le marché du travail a besoin d'un cadre macroéconomique

solide, d'un environnement favorable à la croissance et de compétences qui évoluent en phase avec les besoins du marché. Si l'adaptabilité des marchés de produits et du travail est nécessaire, les coûts et les avantages qu'elle induit doivent être équitablement répartis entre les travailleurs et les entreprises mais aussi entre les différents types de contrats de travail en évitant un recours excessif aux contrats temporaires (et souvent précaires) au moyen d'une protection de l'emploi équilibrée.

2. ***Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier***. Il est toujours essentiel d'aider les demandeurs d'emploi à (re)trouver rapidement du travail, mais la nouvelle Stratégie insiste sur la nécessité d'*anticiper* les éventuels problèmes en œuvrant à la promotion de l'égalité des chances et en évitant une accumulation des handicaps individuels tout au long de la vie.
3. ***Se préparer aux possibilités et aux défis futurs d'une économie et d'un marché du travail en mutation rapide***. Les travailleurs doivent être dotés des compétences requises dans un contexte où la demande en la matière évolue rapidement. Il faut aussi préserver la protection des travailleurs contre les risques du marché du travail étant donné que les nouvelles formes de travail pourraient se développer.

Le principal défi à relever aujourd'hui consiste à convertir ces recommandations générales sur l'action à mener en programmes de mesures concrètes, propres à assurer de meilleurs emplois à tous dans un monde du travail en évolution rapide. L'OCDE est déterminée à épauler les pays dans cet effort en posant des diagnostics fiables, en formulant des recommandations sur mesure et en dispensant des conseils pour leur mise en œuvre à travers nos Études économiques. Nous nous réjouissons de travailler au côté des pays membres et partenaires de l'OCDE à la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.



Angel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE

Remerciements

Ce rapport est le fruit de la collaboration établie entre la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales (ELS) et le Département des affaires économiques (ECO).

Alexander Hijzen (ELS) et Cyrille Schwellnus (ECO) ont assuré la coordination et l'édition de ce rapport. Les principaux auteurs qui y ont contribué sont les suivants : Andrea Bassanini (chapitres 1, 3-6 et 9), Stijn Broecke (chapitres 1, 3-7 et 12), Oliver Denk (chapitres 11 et 15), Alexander Hijzen (chapitres 1-10, 13, 14, 16, 17), Cyrille Schwellnus (chapitres 1-6, 13, 14, 17), Willem Adema (chapitre 11), Ruediger Ahrend (chapitre 14), Stéphane Carcillo (chapitre 9), Elena Crivellaro (chapitre 17), Emily Farchy (chapitre 11), Andrea Garnero (chapitre 8), Sebastian Königs (chapitre 10), Fabio Manca (chapitre 14), Christopher Prinz (chapitres 9 et 11), Glenda Quintini (chapitre 10), Veerle Miranda (chapitre 11), Anne Saint-Martin (chapitre 11), Stéphane Sorbe (chapitre 14), et Stefan Thewissen (chapitre 16). Agnès Puymoyen a assuré le soutien statistique pour l'ensemble des chapitres. Brigitte Beyeler, Natalie Corry, Liv Gudmundson, Lucy Hulett et Sarah Michelson ont préparé le manuscrit destiné à la publication. Steve Whitehouse et Kate Lancaster ont contribué à la préparation des épreuves. Les hauts responsables de l'OCDE, notamment Gabriela Ramos (Directrice de Cabinet du Secrétaire général et Sherpa de l'OCDE au G20), Stefano Scarpetta (Directeur d'ELS), Luiz De Mello (Directeur d'ECO), Mark Pearson, Alain de Serres, Stéphane Carcillo, Mark Keese et Giuseppe Nicoletti, ont fourni des avis et formulé des commentaires détaillés sur les différentes versions du rapport.

Le rapport a bénéficié du soutien sans faille et des échanges fructueux avec les délégués du Groupe de travail sur l'emploi, du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales et du Comité de politique économique de l'OCDE, et les représentants de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE et du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE. Des commentaires et suggestions utiles ont été reçus de la part de collègues de différentes directions de l'Organisation, notamment du Cabinet du Secrétaire général, de la Direction de l'éducation et des compétences, de la Direction de la science, de la technologie et de l'innovation, de la Direction des relations extérieures et de la communication, du Centre de politique et d'administration fiscales, de la Direction des statistiques, et du Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes. Enfin, nous sommes reconnaissants aux membres du Groupe consultatif sur la nouvelle Stratégie pour l'emploi : Torben Andersen (Université Aarhus, Danemark), Michael Burda (Université d'Humboldt, Allemagne), Jason Furman (Peterson Institute for International Economics, États-Unis), Lesley Giles (Work Foundation, Royaume-Uni), Lisa Lynch (Brandeis University, États-Unis), Selma Mahfouz (DARES, France), Alan Manning (London School of Economics, Royaume-Uni) et Stephen Nickell (Université d'Oxford, Royaume-Uni).

Le ministère du Travail et des Affaires sociales de l'Allemagne et le ministère du Travail de la France ont apporté un soutien particulier à la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, notamment en accueillant respectivement un Forum à haut niveau à Berlin (le

13 juin 2017), et un Forum à haut niveau et le lancement de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi à Paris (le 4 décembre 2018).

Table des matières

Avant-propos **3**

Remerciements **5**

Chapitre 1. Principaux messages et recommandations clés **11**

Partie I. Synthèse **25**

Chapitre 2. Le défi : des gains de productivité largement partagés **27**

Chapitre 3. Un nouveau cadre pour évaluer les performances du marché du travail **49**

Chapitre 4. Les politiques et les institutions à l'appui de l'amélioration des performances du marché du travail **75**

Chapitre 5. Mettre en œuvre les réformes **109**

Chapitre 6. Recommandations détaillées pour l'action publique **117**

Partie II. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité **131**

Chapitre 7. Soutenir la productivité de la main-d'œuvre **133**

Chapitre 8. Promouvoir l'équité en matière de salaires et de fiscalité du travail **165**

Chapitre 9. Protéger et soutenir les travailleurs **193**

Partie III. Inclusivité du marché du travail **227**

Chapitre 10. S'attaquer aux inégalités profondément ancrées qui persistent sur le marché du travail **229**

Chapitre 11. Offrir aux travailleurs défavorisés de meilleures perspectives sur le marché du travail **263**

Chapitre 12. S'adapter au travail indépendant, aux nouvelles formes de travail et à l'économie des plateformes **303**

Partie IV. Des marchés du travail résilients et adaptables **331**

Chapitre 13. Favoriser la résilience du marché du travail **333**

Chapitre 14. Promouvoir l'adaptabilité des marchés du travail **355**

Part I. Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi **379**

Chapitre 15. L'économie politique de la réforme **381**

Chapitre 16. Améliorer le fonctionnement du marché du travail dans les économies émergentes **403**

Chapitre 17. Approche par pays : mettre en œuvre la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi **435**

Tableaux

Tableau 3.1. Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : le tableau de bord des performances du marché du travail 59

Tableau d'annexe 3.A.1. Tableau de bord - Nombre d'emplois, qualité des emplois et inclusivité, 2006 ou dernière année disponible 63
Tableau d'annexe 3.A.2. Tableau de bord – nombre d'emplois, 1995 ou dernière année disponible 65
Tableau d'annexe 3.A.3. Nombre d'emplois, qualité des emplois et inclusivité après prise en compte du développement économique 67
Tableau d'annexe 3.A.4. Informations détaillées sur les conditions propices à la résilience et l'adaptabilité 68

Graphiques

Graphique 1.1. Ralentissement de la croissance de la productivité au cours des 20 dernières années .. 29
Graphique 1.2. Découplage entre salaires médians réels et productivité du travail 30
Graphique 1.3. Salaires et productivité moyens dans les entreprises les plus performantes et les autres 32
Graphique 1.4. Découplage entre croissance des salaires dans la moitié inférieure et au sommet de l'échelle de distribution 33
Graphique 1.5. Polarisation des emplois 35
Graphique 1.6. Les écarts en matière d'emploi demeurent marqués, notamment pour les groupes sous-représentés 36
Graphique 3.1. Le cadre conceptuel de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi 52
Graphique 5.1. Enjeux généraux de performance 111
Graphique 7.1. Contribution du nombre d'années d'études et des niveaux de compétences en littératie et en numératie à la variation de la rémunération 136
Graphique 7.2. Inadéquation des qualifications dans les pays de l'OCDE 138
Graphique 7.3. Recours aux pratiques professionnelles performantes 141
Graphique 7.4. Protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE et les grandes économies émergentes 149
Graphique 8.1. Salaire minimum brut et net et coûts de main d'œuvre associés 169
Graphique 8.2. Le taux de syndicalisation et de couverture conventionnelle sont en déclin 172
Graphique 8.3. Le coin fiscal et ses principales composantes 178
Graphique 9.1. Les régimes d'indemnisation du chômage protègent les travailleurs contre les pertes de revenu en période de chômage 196
Graphique 9.2. Les incitations au travail visant les bénéficiaires des allocations de chômage varient considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre 200
Graphique 9.3. Dépenses publiques au titre des politiques actives du marché du travail 202
Graphique 9.4. Seule une minorité de chômeurs perçoivent des allocations de chômage 205
Graphique 9.5. La qualité de l'environnement de travail affecte la santé et le bien-être 211
Graphique 10.1. Non seulement les inégalités sont très élevées par rapport à ce qui a été observé par le passé, mais elles sont également très persistantes 231
Graphique 10.2. L'écart de revenus du travail entre hommes et femmes 233
Graphique 10.3. La mobilité intergénérationnelle est généralement faible 234
Graphique 10.4. Protection de l'emploi, travail temporaire et segmentation contractuelle 244
Graphique 10.5. L'effet égalisateur des impôts et transferts 248
Graphique 11.1. Écarts de taux d'emploi pour les groupes défavorisés par rapport aux hommes d'âge très actif 266

Graphique 11.2. Les jeunes peu qualifiés sont plus vulnérables face au risque de chômage 268
Graphique 11.3 Fréquentation des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants 274
Graphique 11.4. Les bénéficiaires de prestations d'invalidité sont souvent relativement nombreux dans les pays de l'OCDE 284
Graphique 11.5. Comparaison entre l'âge effectif de départ en retraite et l'âge légal de la retraite ... 290
Graphique 12.1. Pourcentage de travailleurs indépendants dans l'emploi total 305
Graphique 12.2. Proportion de travailleurs à compte propre qui n'ont en général pas plus d'un client 306
Graphique 12.3. Pourcentage des travailleurs indépendants qui n'ont généralement pas plus d'un client et ne peuvent guère décider de la façon dont leur travail est effectué 307
Graphique 13.1. Écarts persistants de la production et du chômage par rapport à leur niveau tendanciel d'avant la crise 335
Graphique 13.2. La politique budgétaire a contribué à la résilience du marché du travail dans la plupart des pays 338
Graphique 13.3. Les dispositifs de chômage partiel ont permis de préserver des emplois pendant la Grande Récession 340
Graphique 13.4. Réactivité des dépenses consacrées aux politiques du marché du travail aux évolutions du chômage 344
Graphique 14.1. Les jeunes entreprises représentent une part importante de la création d'emplois ... 357
Graphique 14.2. Indicateur de l'OCDE des régimes d'insolvabilité 360
Graphique 14.3. Le déséquilibre des compétences s'est globalement accentué au cours de la dernière décennie 362
Graphique 15.1. Effets négatifs à court terme des réformes réglementaires sur l'emploi 391
Graphique 15.2. Réglementation des industries de réseau et avantage salarial des salariés y étant employés 395
Graphique 16.1. Les niveaux de productivité sont nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE, malgré un rattrapage au cours des dernières décennies 405
Graphique 16.2. Les économies émergentes se caractérisent par des salaires bas et par de fortes inégalités de salaires 407
Graphique 16.3. Les taux d'activité informelle n'ont diminué que lentement 410
Graphique 16.4. L'inadéquation des compétences est forte dans les économies émergentes 413
Graphique 16.5. Les indemnités de licenciement constituent la principale forme d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes 421
Graphique 17.1. Élaborer des recommandations de réforme propres à chaque pays 437
Graphique 17.2. Procédure indicative de diagnostic des enjeux d'action publique 438
Graphique 17.3. Déterminer les enjeux d'action publique par grand domaine de performance 439
Graphique 17.4. Écarts importants en termes de résultats *absolus* entre les pays confrontés à des enjeux identiques 440
Graphique 17.5. Écarts importants en termes de résultats *relatifs* entre les pays confrontés à des enjeux identiques 441
Graphique 17.6. Les recettes fiscales varient considérablement d'un pays à l'autre 446
Graphique 17.7. Le taux de dépendance des personnes âgées va pratiquement doubler, en moyenne, au cours des 35 prochaines années 450

Encadrés

Encadré 1.1. Les principales recommandations de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi 19
Encadré 1.1. Dispersion sur le plan de la productivité et des salaires : la logique de la « prime au gagnant » 31
Encadré 1.2. Polarisation et automatisation 34

Encadré 3.1. L'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive 53
Encadré 4.1. Réduire le taux d'emplois de faible qualité en limitant le travail informel 78
Encadré 4.2. Réduire le taux d'emplois de faible qualité en limitant le travail informel 81
Encadré 4.3. Réduire le taux d'emplois de faible qualité en limitant le travail informel 86
Encadré 4.4. Réduire les inégalités entre les sexes sur le marché du travail 92
Encadré 7.1. Les pratiques professionnelles performantes et le Cadre d'analyse de la qualité de l'emploi de l'OCDE 142
Encadré 7.2. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales 144
Encadré 7.3. La législation de la protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE et les grandes économies émergentes 148
Encadré 9.1. Encourager des politiques efficaces de retour à l'emploi pour les personnes souffrant de problèmes de santé 203
Encadré 10.1. Combler l'écart entre hommes et femmes sur le marché du travail 232
Encadré 10.2. Segmentation entre les entreprises 246
Encadré 11.1. Aider les familles monoparentales à concilier vie professionnelle et obligations familiales 275
Encadré 12.1. Contrats de travail à horaires modulés et contrats de travail à la demande 315
Encadré 13.1. La modulation des politiques actives du marché du travail au cours du cycle économique 343
Encadré 14.1. La base de données de l'OCDE sur les compétences pour l'emploi 363
Encadré 14.2. Exemples de programmes locaux de développement des compétences 364
Encadré 16.1. Combler les écarts entre hommes et femmes sur les marchés du travail des économies émergentes 408

Follow OECD Publications on:

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

This book has...

StatLinks
A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the *StatLinks* at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the *http://dx.doi.org* prefix, or click on the link from the e-book edition.

Chapitre 1. Principaux messages et recommandations clés

La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi donne des orientations aux responsables de l'action publique quant aux mesures qui permettent aux travailleurs et aux entreprises de tirer le meilleur avantage des défis et des opportunités qui se dessinent, tout en veillant à ce que les fruits de la croissance soient largement partagés. Les principales recommandations d'action s'articulent autour de trois grands principes : i) favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité ; ii) prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier ; iii) se préparer aux possibilités et aux défis futurs d'une économie et d'un marché du travail en mutation rapide. Pour aider les pays à bâtir des marchés du travail plus vigoureux et plus inclusifs, la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi va au-delà des préconisations générales sur l'action à mener pour fournir des conseils à l'appui de la mise en œuvre des réformes.

Introduction

Depuis la publication de la *Stratégie réévaluée pour l'emploi* de l'OCDE en 2006 (OCDE, 2006[1]), les pays de l'OCDE et les pays émergents ont connu de profonds changements structurels et ont été confrontés à des chocs d'envergure : la pire crise financière et économique depuis la grande dépression et la faible croissance persistante de la productivité ; le niveau sans précédent des disparités de revenus dans de nombreux pays ; et les bouleversements liés aux progrès techniques, à la mondialisation et à l'évolution démographique. En considération de ces mutations profondes et du rôle central des politiques du travail pour y faire face, les ministres de l'Emploi et du Travail de l'OCDE ont appelé en janvier 2016 à l'élaboration d'une nouvelle Stratégie pour l'emploi tenant pleinement compte de ces nouveaux défis et possibilités pour continuer d'offrir aux responsables publics un instrument d'orientation efficace.

La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi couvre un champ d'application beaucoup plus complet et a un caractère plus prospectif que les précédentes, et fait du bon fonctionnement du marché du travail l'élément central d'une croissance inclusive. La Stratégie originale de 1994 (OCDE, 1994[2]) mettait l'accent sur la flexibilité des marchés du travail et de produits comme instrument de lutte contre le chômage élevé et persistant – la préoccupation essentielle des pouvoirs publics à l'époque. L'instauration d'un environnement propice à la croissance, notamment par la mise en place de marchés adaptables du travail et de produits, était jugée indispensable pour favoriser la création d'emplois et, de manière plus générale, des résultats satisfaisants dans ce domaine. La Stratégie réévaluée pour l'emploi de 2006 insistait davantage sur la participation de la main-d'œuvre et l'amélioration de la qualité des emplois. Son message central était que « plusieurs chemins mènent à Rome », autrement dit qu'un bon comportement du marché du travail est compatible avec des modèles obéissant davantage à la logique du marché qui donnent priorité à la souplesse des marchés du travail et de produits, mais aussi avec des modèles qui font une plus grande place aux politiques publiques, généralement associées à un dialogue social soutenu et à l'alliance d'une protection renforcée des travailleurs et de souplesse pour les entreprises.

Se fondant sur ces stratégies antérieures, la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi donne aux responsables publics des orientations quant aux politiques du marché du travail et dans d'autres domaines qui permettent aux travailleurs et aux entreprises d'exploiter les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et les nouveaux marchés, tout en les aidant à faire face aux ajustements nécessaires et à veiller à ce que les fruits de la croissance soient largement partagés. La nouvelle Stratégie pour l'emploi insiste toujours sur les liens entre une croissance vigoureuse et soutenue et le nombre d'emplois, mais reconnaît également que la qualité des emplois, tant sur le plan des conditions salariales que des autres conditions de travail, et l'inclusivité du marché du travail sont des priorités essentielles de l'action publique. Elle confère une place centrale à la résilience et l'adaptabilité car, dans une économie et un marché du travail en évolution rapide, l'action publique doit encourager le dynamisme économique et regarder vers l'avenir pour permettre aux individus et aux entreprises de faire face aux défis et aux perspectives liées à l'évolution de la situation macroéconomique et aux tendances profondes qui influent sur l'avenir du travail, de s'y adapter et d'en tirer le meilleur parti.

Le message central de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est que si des politiques d'assouplissement des marchés du travail et de produits sont nécessaires à la croissance, elles ne permettent pas d'obtenir simultanément de bons résultats en termes de quantité d'emplois, de qualité des emplois et d'inclusivité. Pour y parvenir, il convient en

effet de mettre en place des politiques et des institutions à même de promouvoir la qualité des emplois et l'inclusivité, qui sont souvent plus efficaces lorsqu'elles sont soutenues par les partenaires sociaux. En ce sens, la nouvelle Stratégie marque une évolution sensible par rapport à celle de 2006, et encore plus par rapport à la stratégie originale de 1994. Elle est fondée sur de nouvelles données d'observation qui montrent que les pays dotés de politiques et d'institutions qui favorisent ces trois éléments affichent de meilleurs résultats que ceux où l'action publique vise en priorité à accroître (ou à préserver) la flexibilité des marchés. En d'autres termes, il faut associer des politiques qui stimulent la croissance économique à des mesures et des pratiques de travail approuvées par les partenaires sociaux qui favorisent l'inclusivité et protègent les travailleurs. En conséquence, une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration s'impose, qui intègre la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi à l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive et établisse les liens pertinents avec d'autres stratégies de l'OCDE[1].

1.1. Grands principes d'action

Les principales recommandations pour l'action publique de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi s'articulent autour de trois grands principes : *i)* favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité ; *ii)* prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier ; *iii)* se préparer aux possibilités et aux défis futurs d'un marché du travail en mutation rapide.

Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

Des emplois de qualité appellent un cadre d'action macroéconomique solide, un environnement propice à la croissance et des compétences qui évoluent en phase avec les besoins du marché. Ce principe s'inscrit globalement dans le droit fil des stratégies antérieures, mais avec des nuances importantes.

- La récente crise économique et financière mondiale est venue brutalement rappeler l'importance des politiques macroéconomiques anticycliques pour stabiliser les résultats économiques et ceux du marché du travail, et empêcher les ralentissements temporaires de l'activité de s'enliser dans l'ornière d'une croissance lente. En période de politique monétaire restrictive, la méthode consistant à laisser les stabilisateurs budgétaires automatiques fonctionner librement et à appliquer des mesures budgétaires complémentaires pour faire face aux chocs économiques d'envergure s'avère particulièrement efficace. Cela suppose un cadre d'action budgétaire qui crée pendant les phases de haute conjoncture un volant de ressources qui permettra de mettre en place des mesures budgétaires stimulantes pendant les périodes de ralentissement et d'intensifier rapidement les programmes de garantie de revenu et les programmes actifs du marché du travail si nécessaire. Une nuance de taille par rapport à la Stratégie pour l'emploi de 2006 tient à ce que la nouvelle Stratégie reconnaît qu'il est parfois utile, pendant les phases de marasme économique, d'orienter les ressources budgétaires vers des dispositifs de chômage partiel bien conçus visant à préserver les emplois vulnérables viables à long terme, et de réduire rapidement l'ampleur de ces dispositifs à mesure que la situation se rétablit.
- La flexibilité des marchés du travail et de produits est indispensable pour créer des emplois de qualité dans un environnement toujours plus dynamique. Il faut diminuer les obstacles à l'entrée de nouvelles entreprises, à l'expansion des entreprises compétitives et à la sortie ordonnée des entreprises insuffisamment

performantes sur ces marchés. Cela dit, certaines formes de flexibilité sont préférables à d'autres. Ainsi, des réformes partielles du marché du travail qui libéralisent l'utilisation de contrats temporaires mais maintiennent un niveau élevé de protection de l'emploi pour les travailleurs disposant de contrats à durée indéterminée peuvent s'avérer contreproductives. Cette démarche peut aboutir à un recours excessif aux contrats temporaires, ce qui se traduit par des emplois de qualité globalement faible, à des disparités prononcées et à un faible degré de résilience, sans avantage manifeste pour le nombre total d'emplois. Des problèmes analogues peuvent surgir dans les pays émergents où une protection trop rigoureuse de l'emploi dans le secteur structuré de l'économie, aux côtés d'autres facteurs comme des coûts de main-d'œuvre non-salariaux élevés, favorisent un taux élevé d'emplois informels sans vraiment protéger les travailleurs.

- Les politiques doivent en outre établir l'équilibre idoine entre flexibilité de l'emploi et stabilité. La difficulté consiste à redéployer les ressources vers des usages plus productifs tout en assurant un degré de stabilité de l'emploi qui stimule l'apprentissage et l'innovation sur le lieu de travail. L'instauration de dispositions modérées et prévisibles en matière de protection de l'emploi, assurant la sécurité de tous les travailleurs, et le resserrement du lien entre les cotisations patronales d'assurance-chômage et le coût des prestations de chômage des travailleurs dont l'emploi a été supprimé (cotisations calculées partiellement sur la base des antécédents par exemple) peuvent favoriser la stabilité de l'emploi. De surcroît, en encourageant la flexibilité salariale, notamment par des aménagements du temps de travail, la négociation collective et le dialogue social peuvent aussi jouer en ce sens en préservant les emplois de qualité pendant les périodes difficiles.
- Pour assurer des emplois de qualité, il est en outre indispensable de disposer d'un système d'éducation et de formation efficace qui dote les travailleurs des compétences requises par les employeurs et leur offre la possibilité et des incitations à se former et à apprendre tout au long de leur vie active. Pour assurer une meilleure correspondance entre les compétences et les besoins du marché de l'emploi, il convient de renforcer les liens entre le monde de l'éducation et celui du travail, et d'établir des mécanismes et des instruments performants pour évaluer et anticiper les besoins en la matière.

Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier

Le meilleur moyen de créer un marché du travail inclusif consiste à résoudre les problèmes avant qu'ils ne surgissent. Autrement dit, une réorientation s'impose en faveur de politiques préventives plutôt que correctives. Cette démarche permet aux actifs d'éviter bon nombre des coûts sociaux et financiers associés aux risques du marché du travail (comme le chômage, la maladie et l'invalidité), concourt directement à la croissance économique en offrant davantage de débouchés aux travailleurs, et atténue les pressions budgétaires en réduisant le coût global des programmes sociaux. Elle pourrait donc améliorer simultanément l'efficience et l'équité.

- L'approche préventive à l'inclusivité du marché du travail vise substantiellement à renforcer l'égalité des chances de manière à ce que l'origine socioéconomique ne soit pas un facteur déterminant de la réussite sur le marché du travail. Cette priorité fondamentale suppose que l'on s'attaque aux obstacles qui empêchent les personnes issues de milieux défavorisés d'acquérir un niveau d'éducation suffisant

et les compétences voulues, moyennant des interventions ciblées pendant la (pré)scolarité et durant le passage de l'école à la vie active.

- L'approche préventive requiert également une vision couvrant l'ensemble du cycle de la vie pour éviter une accumulation de handicaps exigeant des interventions coûteuses à une phase ultérieure. Pour atténuer le risque que les actifs soient pris au piège d'emplois de faible qualité ou du chômage, il faut leur donner en permanence la possibilité de valoriser, d'entretenir et d'améliorer leurs compétences, grâce à l'apprentissage et à la formation, à tous les âges. Cela leur permettra d'évoluer sur un marché du travail qui imposera des changements d'emploi et de profession de plus en plus fréquents au cours d'une carrière. De la même manière, les conditions de travail doivent être adaptées aux besoins des travailleurs sur l'ensemble du cycle de vie. En leur permettant de concilier plus facilement responsabilités professionnelles, familiales et sociales, et en prévenant l'apparition de problèmes de santé d'origine professionnelle, cette démarche augmente le taux d'activité, chez les femmes comme chez les hommes, tout au long de la vie professionnelle, résorbe les disparités entre les sexes et réduit le risque de pauvreté et d'exclusion. Néanmoins, compte tenu de l'apparition de nouvelles formes de travail, ces instruments doivent être étendus à d'autres travailleurs que les salariés.
- Une démarche préventive ne peut éviter certains échecs. Comme l'indiquait la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 2006, il est possible d'associer des mesures d'activation, des règles de fixation des salaires et le système de prélèvements et de prestations pour que le travail soit rémunérateur et pour gérer les chocs individuels en protégeant les travailleurs plutôt que les emplois, de manière à ne pas compromettre la nécessaire adaptabilité du marché du travail. Il est ainsi possible d'assurer la protection des travailleurs contre les risques du marché du travail et contre le risque d'exclusion en aidant les demandeurs d'emploi à évoluer vers de nouvelles activités économiques et en les accompagnant dans cette démarche, cet appui étant apporté sous réserve d'un engagement individuel et d'une recherche active d'emploi (le cadre dit d'« obligations mutuelles »).
- Les Stratégies pour l'emploi antérieures ont souligné la nécessité de veiller à ce que les prestations de chômage et d'invalidité et les autres prestations sociales ne découragent pas outre mesure la recherche active d'un emploi. Il ressort toutefois de données récentes qu'un niveau élevé de couverture chômage, d'invalidité et d'aide sociale, sous réserve d'une application rigoureuse des obligations mutuelles, est un facteur déterminant de la réussite des stratégies d'activation : en fournissant un instrument essentiel pour entrer en contact avec les chômeurs, il permet en effet de supprimer des obstacles à l'emploi liés à l'employabilité et à la motivation des travailleurs, ainsi qu'à la disponibilité d'offres d'emploi adaptées. Cela suppose en outre d'élargir le plus possible la protection sociale aux nouvelles formes de travail.

Se préparer aux possibilités et aux défis futurs sur un marché du travail en mutation rapide

Le dynamisme des marchés du travail et de produits sera un élément indispensable pour faire face à la mutation rapide des économies résultant des progrès technologiques, de la mondialisation et de l'évolution démographique. Néanmoins, pour accompagner les actifs dans leur passage d'entreprises, de secteurs et de régions en déclin vers ceux qui affichent les plus fortes perspectives de croissance, il faudra mettre en place des mesures qui aident

les individus à entretenir et à améliorer leurs compétences, aider les régions en perte de vitesse, renforcer les dispositifs de protection sociale, et accroître l'importance du dialogue social dans la définition du monde du travail de demain. Il conviendra d'adapter les politiques de développement des compétences, la protection sociale et la réglementation du marché du travail à ce nouveau monde pour améliorer la qualité des emplois et renforcer l'inclusivité, ce qui exigera dans certains cas une remise à plat des politiques et institutions actuelles.

- Le premier défi consiste à doter les travailleurs des compétences voulues dans un contexte où la demande en la matière devrait évoluer rapidement et où ils travailleront plus longtemps, une plus grande importance étant accordée aux STIM (sciences, technologie, ingénierie et mathématiques) et aux compétences non techniques, et où les incitations à l'acquisition de qualifications non transférables risquent de diminuer. La fragmentation accrue des processus de production et les changements d'emploi sans doute plus fréquents des travailleurs risquent de réduire les incitations des employeurs et des salariés à investir dans des compétences propres à une entreprise. L'enjeu pour l'action publique consiste *i*) à mettre au point des instruments novateurs qui diminuent les obstacles à la formation continue en rattachant l'éducation et la formation aux individus et non aux emplois, tout en actualisant les outils existants, comme les bourses et les prêts, pour en faciliter l'accès à tous les adultes, et ii) à renforcer les programmes de formation en milieu professionnel (comme les programmes d'apprentissage par exemple). De manière plus générale, il faudra éventuellement développer les infrastructures de formation continue existantes, par exemple en exploitant pleinement les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies.
- Une autre gageure consiste à préserver la protection des travailleurs contre les risques du marché du travail dans un monde où les formes flexibles de travail pourraient se développer. Pour ce faire, il faut veiller à ce que chacun ait accès à la protection sociale et soit couvert par la réglementation de base du marché du travail**.** Les salariés sous contrat de travail flexible n'ont souvent pas accès, ou un accès limité, à certaines formes de protection sociale, comme l'assurance-chômage ou l'assurance contre les accidents du travail, et ne sont pas toujours couverts par la réglementation de base du marché du travail. L'élargissement ou l'adaptation des régimes de sécurité sociale existants d'une part, la définition précise et l'application effective de la réglementation du marché du travail en vigueur d'autre part, permettraient dans une certaine mesure de remédier à ce problème. Dans d'autres cas, des solutions innovantes s'imposent pour assurer des salaires et des conditions de travail satisfaisants.
- Il existe plusieurs moyens d'élargir la couverture sociale : mettre en place de nouveaux régimes de prestations spéciaux ; faire une plus grande place aux régimes non contributifs ; appliquer un niveau minimum de prestations sociales ; et améliorer la portabilité des droits à la protection sociale. Une solution plus radicale consisterait à instaurer un revenu universel de base (RUB) ; il n'y a toutefois guère de chances qu'un tel dispositif assure la protection efficace de tous les travailleurs sans accentuer considérablement les pressions sur les finances publiques ou aggraver la situation de certaines personnes étant donné la nécessité de diminuer d'autres prestations, bien ciblées, pour financer le RUB. S'agissant des politiques et institutions du marché du travail, les responsables publics devraient tester de nouveaux instruments afin de lutter contre la pauvreté active et mettre en place un cadre juridique qui permette d'adapter les relations professionnelles aux nouveaux enjeux.

1.2. Mise en œuvre des politiques

Pour aider les pays à établir des marchés du travail plus dynamiques et inclusifs, la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi va au-delà des recommandations générales pour l'action publique et donne des orientations pour la mise en œuvre de réformes :

- Les stratégies de réforme doivent être adaptées aux caractéristiques propres à chaque pays en termes d'organisation institutionnelle, de préférences sociales, de capacité administrative et de capital social. Des résultats inférieurs à la normale dans un domaine du marché du travail sont certes le signe que des réformes sont nécessaires, mais les pays doivent adapter leurs stratégies en la matière à leur situation particulière. Dans ceux qui disposent d'un capital social faible et d'une capacité administrative insuffisante, par exemple, les pouvoirs publics doivent mettre en place des mesures simples, transparentes, dont ils pourront facilement rendre compte.
- Les politiques sont souvent plus efficaces quand elles sont rassemblées en un programme cohérent qui renforce les synergies et limite le coût éventuel des réformes, à court terme ou pour un groupe particulier. Ainsi, les interventions visant certains groupes devraient s'efforcer dans le même temps de remédier à tous les obstacles à l'emploi dans le cadre d'actions coordonnées portant sur l'élaboration de politiques fiscales et sociales et la prestation de services d'aide à l'emploi, de services de santé et de services sociaux.
- Le regroupement et l'ordonnancement efficaces des réformes – priorité étant donnée à celles qui sont nécessaires à la réussite des autres – limitent les arbitrages nécessaires entre les différentes mesures et peuvent mobiliser un plus grand soutien de l'électorat. À titre d'exemple, la réforme du marché de produits et celle de la protection de l'emploi ont tendance à avoir moins d'effets négatifs à court terme lorsque la première précède la seconde.
- Il est indispensable de susciter l'adhésion aux réformes pour qu'elles aboutissent. Cela suppose l'obtention d'un mandat pour engager des réformes, une communication efficace, notamment par le biais des nouvelles technologies, des réformes complémentaires et des mesures visant à atténuer les effets défavorables à court terme, y compris par une utilisation pertinente des instruments macroéconomiques.
- Une fois les réformes adoptées, il convient de veiller à leur mise en œuvre complète, à leur pleine application et à leur évaluation rigoureuse. Cela suppose d'investir dans la collecte de données en l'absence des informations nécessaires au suivi de la conformité et des résultats, mais aussi de renforcer les mécanismes d'évaluation pour que les effets des réformes puissent être analysés par le biais d'actions gouvernementales.
- La mise en place de marchés du travail dynamiques et inclusifs suppose aussi une action prospective des pouvoirs publics. Celle-ci demande des systèmes innovants permettant d'identifier par avance les problèmes et débouchés éventuels au lieu de lutter contre les premiers lorsqu'ils surgissent et de prendre conscience des seconds longtemps après qu'ils ont disparu. Il sera plus facile et efficace d'anticiper les difficultés et les possibilités futures, de trouver des solutions, de gérer le changement en amont, et de bâtir le monde du travail de demain si les employeurs, les travailleurs et leurs représentants travaillent en étroite collaboration avec les pouvoirs publics dans un esprit de coopération et de confiance mutuelle.

1.3. Feuille de route

La partie I de cette publication propose un tour d'horizon de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Le chapitre 2 explique la finalité première de cette nouvelle Stratégie, à savoir relever le double défi consistant à redynamiser la croissance de la productivité et à renforcer l'inclusivité sur les marchés du travail, alors que les transformations se poursuivent à un rythme soutenu dans le monde du travail. Le chapitre 3 présente le cadre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi conçu pour évaluer les performances du marché du travail, qui s'articule autour des trois principales dimensions à travers lesquelles le marché du travail contribue à la croissance inclusive et au bien-être : i) la quantité et la qualité des emplois ; ii) l'inclusivité du marché du travail ; et iii) la résilience et l'adaptabilité. Ce cadre est mis en application dans le tableau de bord de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi qui peut être utilisé pour évaluer le fonctionnement du marché du travail et déterminer les priorités de réforme propres à chaque pays. Le chapitre 4 fait le point sur le rôle joué par les politiques et les institutions dans la promotion du bon fonctionnement du marché du travail, les données sous-jacentes et l'analyse générale étant examinées dans les parties II à IV. En allant au-delà des principes d'action d'ordre général sur lesquels repose la Stratégie pour l'emploi, le chapitre 5 fournit aux pays des orientations concrètes concernant sa mise en œuvre, fondées sur la partie V de ce rapport. Le chapitre 6 contient les recommandations d'action détaillées de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

La partie II de la publication propose un examen approfondi de la manière dont les politiques et les institutions influent sur **l'offre et la qualité des emplois**. Les gains de productivité étant indispensables à une augmentation des salaires et à une amélioration des conditions de travail à long terme, le chapitre 7 présente une analyse exhaustive de l'importance des politiques et des institutions au regard de la productivité du travail. Néanmoins, la croissance de la productivité ne se traduit pas automatiquement par une hausse des salaires, une amélioration des conditions de travail et une augmentation des offres d'emploi. Le chapitre 8 étudie donc comment les mécanismes de fixation des salaires et les impôts sur le travail contribuent à s'assurer que les gains de productivité débouchent sur de meilleurs salaires et conditions de travail, tout en préservant un niveau d'emploi élevé. Le chapitre 9 insiste sur la nécessité d'accompagner la création d'emplois de qualité par des mesures favorables à l'offre de main-d'œuvre en assurant l'accessibilité, l'attractivité et la pérennité du travail tout au long de la vie.

La partie III est axée sur la promotion de **l'inclusivité du marché du travail**, qui vise à faire en sorte que l'accroissement de la prospérité profite à tous. La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi non seulement souligne l'importance de l'égalité des chances mais elle considère en outre que des inégalités excessives en termes de résultats sont incompatibles avec ce principe et peuvent souvent être réduites sans peser outre mesure sur l'emploi et la croissance. Le chapitre 10 étudie comment les politiques et les institutions du marché du travail peuvent s'attaquer aux inégalités ancrées profondément et de longue date sur le marché du travail, en œuvrant en faveur de l'égalité des chances et en limitant les inégalités de revenu excessives. Plusieurs catégories de population, comme les travailleurs peu qualifiés, les personnes qui assument des responsabilités familiales, les handicapés ou les immigrés, se heurtent à des obstacles particuliers pour accéder à des emplois de qualité ; elles ont donc besoin d'un soutien spécifique. Le chapitre 11 analyse les mesures adaptées aux besoins de chacune de ces catégories de population pour en dégager un certain nombre d'enseignements communs. Le chapitre 12 examine diverses mesures susceptibles d'aider les responsables de l'action publique à encourager les modes innovants d'organisation du

travail sans négliger le risque que les nouvelles formes de travail – y compris celles qui découlent de l'émergence de l'économie des plateformes – puissent contraindre des travailleurs vulnérables à occuper des emplois leur offrant une protection restreinte.

La partie IV détermine dans quelle mesure la résilience et l'adaptabilité peuvent contribuer à assurer des emplois de qualité dans un monde du travail en mutation rapide. Le chapitre 13 insiste sur l'importance de la résilience du marché du travail pour limiter les coûts sociaux associés aux périodes de ralentissement économique, en mettant plus particulièrement l'accent sur le potentiel qu'offrent des politiques sociales et de l'emploi pouvant être modulées en fonction des circonstances pour épauler efficacement les travailleurs tout en renforçant le rôle stabilisateur des dépenses sociales par rapport à la demande globale. Le chapitre 14 montre comment les marchés du travail pourraient s'adapter davantage aux évolutions structurelles, en favorisant : i) le redéploiement efficient de la main-d'œuvre entre les emplois, les entreprises, les secteurs et les régions ; ii) des systèmes de formation des adultes réactifs, efficaces et centrés sur les travailleurs ; et iii) des politiques sociales et de l'emploi efficaces pour venir en aide aux travailleurs privés de leur emploi.

Enfin, la partie V va au-delà des grands principes d'action de la nouvelle Stratégie pour l'emploi afin de proposer aux pays des conseils concrets quant à la mise en œuvre des réformes. Le chapitre 15 analyse quels facteurs déclenchent et soutiennent les réformes. Le chapitre 16 adapte les recommandations d'ordre général de la nouvelle Stratégie pour l'emploi au contexte spécifique des économies émergentes, qui ont pour défi de faire partager au plus grand nombre les bénéfices apportés par les gains de productivité en dépit de capacités budgétaires et administratives limitées. Le chapitre 17 définit les priorités de réforme propres aux différents pays, ainsi que différents éléments de contexte à prendre en compte pour élaborer des recommandations adaptées au contexte national en s'appuyant sur le tableau de bord de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

Encadré 1.1. Les principales recommandations de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

Cet encadré résume les principales recommandations de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Ces recommandations peuvent être consultées dans leur intégralité dans le chapitre 6 à la fin de la Partie I. Elles constituent un élément essentiel de l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive. Durant l'exécution de la Stratégie, il importera d'exploiter les synergies entre les différents domaines de l'action publique et d'assurer leur compatibilité avec les recommandations formulées dans Objectif croissance, la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, la Stratégie de l'OCDE pour l'innovation et la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte. Une approche englobant l'ensemble des administrations est donc nécessaire.

A. Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

1. Appliquer un cadre macroéconomique solide, qui assure la stabilité des prix et la viabilité des finances publiques et autorise en même temps l'application de mesures monétaires et budgétaires anticycliques efficaces en riposte aux phases de contraction économique.
2. Renforcer l'investissement et la croissance de la productivité, et favoriser la création d'emplois de qualité en supprimant les obstacles à l'établissement et à l'expansion d'entreprises performantes, ainsi qu'à la restructuration ou à la sortie

des entreprises peu productives, et en instaurant un climat propice à l'entreprenariat.

3. Veiller à ce que la législation en matière de protection de l'emploi fixe des coûts de licenciement prévisibles et équilibrés entre les différents types de contrat, sans être excessivement restrictifs, tout en mettant les travailleurs à l'abri de possibles abus et en limitant les excès en matière de rotation de la main-d'œuvre.
4. Faciliter la mise en place de dispositifs d'aménagement du temps de travail pour aider simultanément les entreprises à s'adapter aux variations temporaires de la situation économique, et les salariés à concilier activité professionnelle et vie personnelle.
5. Réduire les coûts non salariaux de main-d'œuvre, surtout pour les bas salaires, et atténuer les disparités de traitement fiscal selon la situation au regard de l'emploi.
6. Envisager l'instauration d'un salaire minimum obligatoire modéré pour relever les salaires au bas de l'échelle, en veillant à ce que son niveau n'empêche pas les travailleurs peu qualifiés de trouver un emploi.
7. Améliorer la représentativité des systèmes de négociation collective et assurer dans le même temps aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour s'adapter aux chocs globaux et aux évolutions structurelles.
8. Encourager le développement de compétences adaptées aux besoins du marché du travail, et favoriser en parallèle l'utilisation et l'adaptation de ces compétences pendant la vie active de manière à répondre à des besoins en évolution.
9. Favoriser l'emploi formel en améliorant l'application des règles qui régissent le marché du travail, en renforçant l'attrait du travail formel pour les entreprises et les salariés, et en encourageant le perfectionnement des compétences pour augmenter la productivité des travailleurs.

B. Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier

1. Promouvoir l'égalité des chances pour éviter que l'origine socioéconomique, de par son influence sur l'acquisition des compétences demandées par le marché du travail, ou en tant que source de discrimination, ne détermine les perspectives d'emploi.
2. Adopter une perspective de parcours de vie pour éviter le cumul progressif de handicaps individuels qui appelleront ultérieurement des interventions généralement moins efficaces et plus coûteuses pour les finances publiques.
3. Élaborer une stratégie complète d'activation et de protection des travailleurs, en associant des prestations de non-emploi adéquates et facilement accessibles avec des programmes actifs du marché du travail dans un cadre d'obligations mutuelles.
4. Adopter des mesures spécifiques pour les catégories sous-représentées et défavorisées, en veillant à ce qu'elles prennent en considération l'ensemble des obstacles à l'emploi.
5. Venir en aide aux régions à la traîne au moyen de politiques coordonnées à l'échelon national, régional et local, qui favorisent la croissance et la compétitivité fondées sur leurs atouts particuliers, et qui s'attaquent aux problèmes sociaux

constatés lorsqu'exclusion du marché du travail et pauvreté sont concentrées à l'échelon local.

C. Se préparer aux possibilités et aux défis d'un marché du travail en mutation rapide

1. Faciliter le redéploiement des travailleurs entre les entreprises, les secteurs et les régions, et prêter assistance aux travailleurs ayant perdu leur emploi.
2. Permettre aux travailleurs ayant perdu leur emploi de retrouver rapidement du travail, moyennant une aide au revenu à la fois ciblée et générale et une aide au retour à l'emploi, conjuguées à des mesures de prévention et d'intervention rapide.
3. Accompagner l'innovation dans de nouvelles formes d'emploi par des mesures visant à préserver la qualité de l'emploi en évitant les abus, en instaurant des règles du jeu uniformes pour les entreprises, et en offrant une protection adéquate à tous les salariés, indépendamment de leur contrat de travail.
4. Prévoir l'avenir en anticipant le changement, en favorisant un dialogue participatif sur l'avenir du travail avec les partenaires sociaux et d'autres parties intéressées et, le cas échéant, en adaptant les politiques d'emploi et de compétences et les politiques sociales aux besoins nouveaux d'un monde du travail en évolution.

D. Exécution

1. Assurer la réussite des réformes en les adaptant aux spécificités nationales, en les regroupant et en les ordonnançant soigneusement de manière à limiter leur coût potentiel à court terme ou pour des groupes spécifiques, et en mobilisant l'adhésion en leur faveur.

Veiller à ce que les réformes soient intégralement mises en œuvre, véritablement appliquées et rigoureusement évaluées; investir dans la collecte de données en l'absence d'informations adéquates.

Notes

[1] L'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive a été lancée en 2012. Elle a débouché sur le Cadre d'action de l'OCDE pour les politiques de croissance inclusive, ainsi que sur la création du Tableau de bord sur la croissance inclusive (OCDE, 2018[3]). Ce cadre s'articule autour de quatre piliers : i) prospérité partagée ; ii) inclusivité des marchés ; iii) égalité des chances ; et iv) gouvernance de la croissance inclusive. Pour une analyse des liens entre l'Initiative pour la croissance inclusive et la nouvelle Stratégie pour l'emploi, voir le chapitre 3 du présent rapport.

Références

OCDE (2018), *Le cadre d'action pour les politiques de croissance inclusive*, https://one.oecd.org/document/C/MIN(2018)5/en/pdf (accessed on 25 September 2018). [3]

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2006-fr (accessed on 25 September 2018). [1]

OCDE (1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf (accessed on 25 September 2018). [2]

Partie I. Synthèse

Chapitre 2. Le défi : des gains de productivité largement partagés

Pour améliorer le bien-être de tous les membres de la société, il est essentiel de relancer la croissance de la productivité et de veiller à ce que les gains de productivité soient largement partagés sous forme de hausses de salaires et d'une amélioration des perspectives d'emploi. Le présent chapitre examine le rôle du marché du travail en tant que moteur d'une économie dynamique, portée par une forte croissance de la productivité, dont les bénéfices sont partagés par tous les travailleurs, grâce à de meilleures perspectives d'emplois, de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Un marché du travail qui fonctionne bien est essentiel pour améliorer durablement la productivité, ce qui contribue à une croissance élevée et inclusive et à une hausse des niveaux de bien-être. Pourtant, depuis ces vingt dernières années, la croissance de la productivité tend à ralentir dans presque toutes les économies de marché, développées et émergentes. Parallèlement, dans plusieurs pays, les salaires médians réels n'ont pas progressé au même rythme que cette croissance, pourtant réduite, de la productivité, rendant la croissance moins inclusive. Par conséquent, les gains de productivité ont non seulement diminué, mais la part transférée aux travailleurs ayant un niveau de rémunération faible à moyen par l'intermédiaire d'augmentations de salaires réels a, elle aussi, baissé, provoquant une stagnation des salaires réels pour ceux d'entre eux situés dans la moitié inférieure de l'échelle des salaires.

Le présent chapitre examine donc en quoi le bon fonctionnement du marché du travail peut favoriser une économie dynamique, portée par une forte croissance de la productivité, au bénéfice de tous les travailleurs, grâce à de meilleures perspectives d'emplois, de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail. Les marchés du travail sont essentiels au redéploiement efficace des ressources au sein de l'économie et offrent aux travailleurs la possibilité d'acquérir des compétences et de les améliorer, tout en garantissant des conditions de travail décentes à tous les actifs, y compris à ceux qui ne sont pas vraiment en position de négocier. Le système de prélèvements-prestations joue lui aussi un rôle important dans l'amélioration du bien-être des travailleurs, mais seul, il ne suffit pas à relever le niveau de vie de l'ensemble de la population ni ne procure le sentiment de satisfaction que le travail peut apporter, par l'engagement économique, les interactions sociales et la réalisation personnelle.

Le reste de ce chapitre est structuré comme suit : la section 0 traite du double défi consistant à favoriser une croissance élevée de la productivité, tout en veillant à ce que l'ensemble des travailleurs bénéficient des gains de productivité grâce à une amélioration des possibilités d'emploi et à des salaires plus élevés. Elle contient aussi une description des tendances observées depuis les 20 dernières années en matière de productivité, de salaires et d'emplois et fait le lien avec des facteurs sous-jacents. Dans la section 0, les auteurs se penchent sur le rôle du marché du travail comme moyen d'assurer une croissance soutenue de la productivité, une transmission efficace des gains de productivité aux salaires ainsi que la disponibilité d'offres d'emploi satisfaisantes et la possibilité d'y avoir accès.

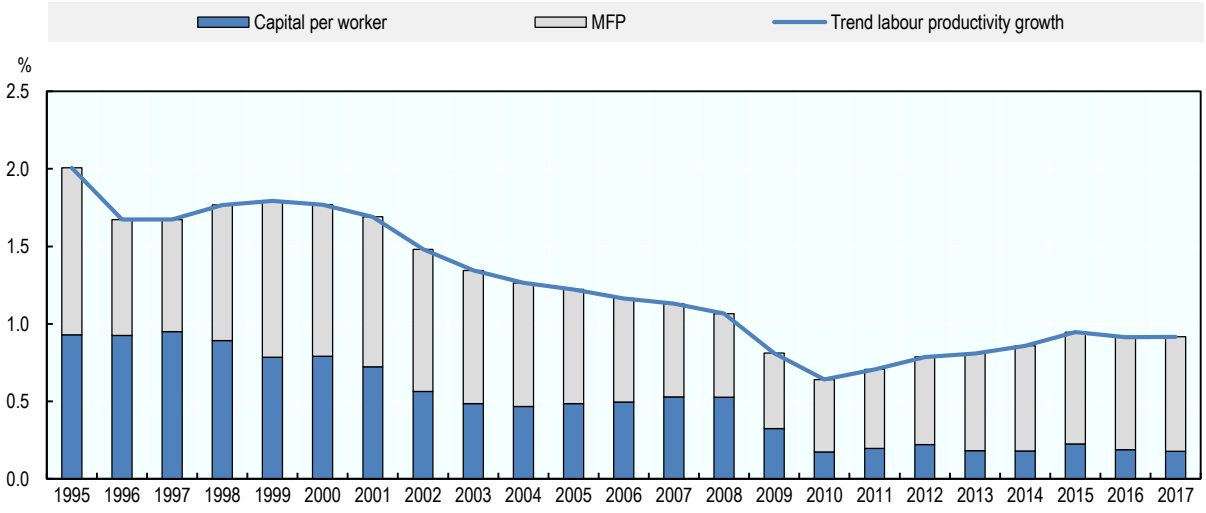
Le défi

Au cours des 20 dernières années, la croissance de la productivité a ralenti dans les pays de l'OCDE, faisant naître des inquiétudes quant à l'amélioration des niveaux de vie et à la création d'emplois de qualité. Ce fléchissement de la productivité s'explique à la fois par un moindre accroissement de l'intensité capitalistique (croissance du capital par travailleur) et une moindre croissance de la productivité globale des facteurs (Graphique 2.1). Le ralentissement de l'accroissement de l'intensité capitalistique a été particulièrement prononcé après la crise mondiale de 2008-2009, ce qui donne à penser que les phases de ralentissement économique peuvent avoir des effets durables. À l'inverse, il semble que la faible croissance de la productivité globale des facteurs soit un phénomène structurel antérieur à la crise. Combiné à la baisse prévue du taux d'activité global due au vieillissement de la population, un ralentissement structurel de la croissance de la

productivité pourrait avoir pour effet de freiner sensiblement l'amélioration des niveaux de vie (Guillemette and Turner, 2018[1]).

Graphique 2.1. Ralentissement de la croissance de la productivité au cours des 20 dernières années

Moyenne de l'OCDE



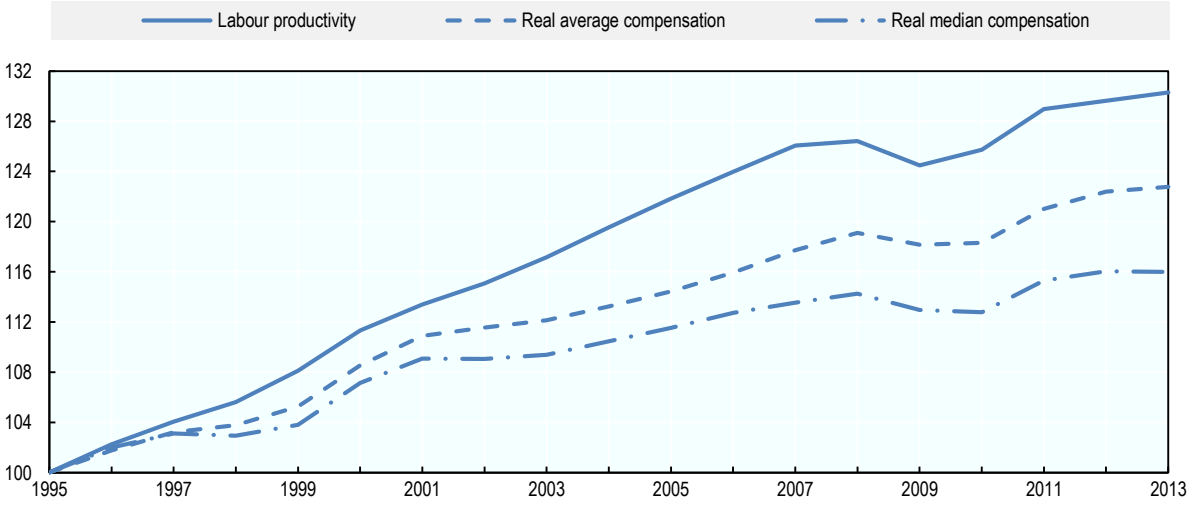
Source : OCDE (2018), *Perspectives économiques de l''OCDE*, n 103 (Édition 2018/1), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données), https://doi.org/10.1787/6895b928-fr (consultées le 22 novembre 2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972337

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la croissance des salaires réels est même inférieure à la croissance de la productivité (Graphique 2.2). On observe ainsi dans nombre de ces pays un découplage entre les salaires moyens réels et la productivité du travail, ce qui signifie que la part du travail dans le revenu des facteurs a diminué (la part du revenu national attribuable à la rémunération du travail sous forme de salaires, rémunérations et autres avantages) [1]. De plus, les salaires médians réels ont progressé à un rythme inférieur à celui des salaires moyens réels, dans la grande majorité d'entre eux, si bien que les inégalités salariales se sont creusées[2]. C'est pourquoi, dans plusieurs pays, les gains de productivité ne se traduisent plus par des hausses de salaires pour l'ensemble des travailleurs (OCDE, 2018[2]; Schwellnus, Kappeler and Pionnier, 2017[3]; Sharpe and Uguccioni, 2017[4]).

Graphique 2.2. Découplage entre salaires médians réels et productivité du travail

Économie entière, secteur primaire, secteur du logement, et secteur non marchand non compris, 1995 = 100



Note : Moyenne pondérée par l'emploi dans 24 pays (moyennes mobiles sur 2 ans pour les périodes se terminant aux années indiquées). 1995 à 2013 pour l'Allemagne, la Corée, les États-Unis, la Finlande et le Japon ; 1995 à 2012 pour la France, l'Italie et la Suède ; 1996 à 2013 pour l'Autriche, la Belgique et le Royaume-Uni ; 1996 à 2012 pour l'Australie et l'Espagne ; 1997 à 2013 pour le Danemark, la Hongrie et la République tchèque ; 1997 à 2012 pour la Pologne ; 1996 à 2010 pour les Pays-Bas ; 1998 à 2013 pour la Norvège ; 1998 à 2012 pour le Canada et la Nouvelle-Zélande ; 1999 à 2013 pour l'Irlande ; 2002 à 2011 pour Israël ; 2003 à 2013 pour la République slovaque. Toutes les séries sont ajustées en fonction de l'indice des prix de la valeur ajoutée, hors secteur primaire, secteur du logement et secteur non marchand. Les secteurs qui ne sont pas pris en compte sont les suivants : (Classification internationale type, par industrie (CITI) – Révision. 4. (1) Agriculture, sylviculture et pêche (A), (2) Activités extractives (B), (3) Activités immobilières (L), (4) Administration publique et défense ; sécurité sociale et obligatoire (O), (5) Éducation (P), (6) Santé et action sociale (Q), (7) Activités des ménages privés employant du personnel domestique (T), et (8) Activités des organisations et organismes extra-territoriaux (U).

Source : OCDE (2018[5]), « Découplage salaires-productivité : Quelles conséquences sur les politiques publiques ? », in *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2018 Numéro 2*, https://doi.org/10.1787/16843436.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972356

Le ralentissement de la croissance de la productivité globale et le découplage entre les salaires médians réels (les salaires des travailleurs « moyens ») et la productivité ont coïncidé avec un phénomène de divergence de plus en plus marquée de la productivité et des salaires entre les entreprises (Encadré 2.1). Tandis que les entreprises situées à la frontière technologique (les 5 % d'entreprises les plus productives au monde) ont enregistré une croissance solide de leur productivité depuis le début des années 2000, les entreprises éloignées de cette frontière ont vu leur productivité stagner, pesant sur le niveau de productivité globale (Andrews, Criscuolo and Gal, 2016[6]). Cette disparité sur le plan de la productivité entre les entreprises s'est accompagnée à son tour d'une disparité salariale (Berlingieri, Blanchenay and Criscuolo, 2017[7]), qui explique pour une bonne part le creusement des inégalités de salaires observées dans plusieurs pays[3]. En outre, dans un certain nombre de pays, on constate de plus en plus un découplage entre salaires et productivité dans les entreprises situées à la frontière technologique, alors même que ces entreprises ont vu leurs parts de marché progresser. Que ce découplage soit dû à une augmentation des marges bénéficiaires ou de l'intensité capitalistique, ces évolutions ont contribué au découplage global entre les salaires et la productivité observée.

Encadré 2.1. Dispersion sur le plan de la productivité et des salaires : la logique de la « prime au gagnant »

Les divergences croissantes en termes de productivité et de salaires entre les entreprises pourraient s'expliquer par une dynamique permettant à quelques acteurs de rafler l'essentiel de la mise. Ainsi, alors qu'auparavant, le marché de référence pour les entreprises manufacturières les plus performantes était essentiellement national ou régional, du fait de la baisse des coûts de transport et des droits de douane, ces entreprises peuvent désormais trouver d'importants débouchés à l'international, ce qui renforce leurs économies d'échelle (Autor et al., 2017[8]; Frank and Cook, 1995[9]; Rosen, 1981[10]). L'essor des technologies de l'information et de la communication (TIC), en rapprochant des vendeurs et des acheteurs géographiquement éloignés, a renforcé cette tendance à l'expansion du marché. Les progrès rapides des TIC ont également facilité l'émergence de marchés d'envergure mondiale dans un certain nombre d'activités traditionnelles de services, comme le commerce de détail et les transports, ainsi que de nouveaux services TIC dont le coût marginal de développement est proche de zéro. Dans certains de ces secteurs, y compris les services TIC, le commerce de détail et les transports, les externalités de réseau qui favorisent l'émergence d'un acteur dominant sont de plus en plus marquées. Étayant cette dynamique du « tout au gagnant », des données récentes tendent à indiquer que l'intégration des échanges et la transformation numérique de l'économie ont contribué à la divergence des salaires entre les entreprises les plus performantes et les autres (Berlingieri, Blanchenay and Criscuolo, 2017[7]).

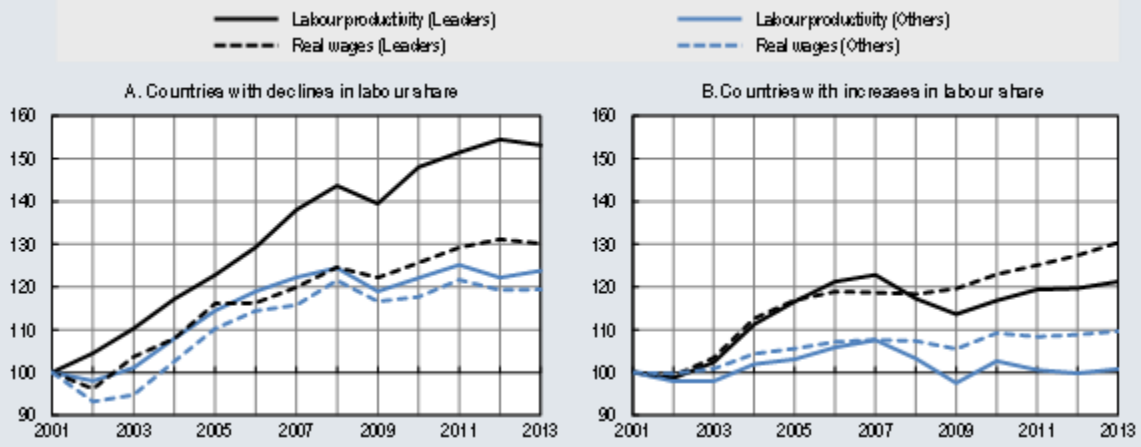
Le découplage global entre les salaires médians et la productivité s'explique en partie par le recul de la part du travail dans le revenu des facteurs dans les entreprises qui opèrent à la frontière technologique (les 5 % d'entreprises les plus performantes en termes de productivité du travail dans chaque groupe de pays, dans chaque secteur et pour chaque année). Dans les pays où la part globale du travail a diminué, on observe un découplage entre les salaires réels et la productivité dans les entreprises situées à la frontière technologique, tandis que les autres catégories d'entreprises ne sont pas concernées Graphique 2.3. Ce phénomène pourrait résulter d'une dynamique du « tout au gagnant », dans la mesure où les entreprises opérant à la frontière technologique tirent avantage des hausses d'économies d'échelle et de gamme induites par la technologie et la mondialisation, pour faire baisser la part de la valeur ajoutée liée aux coûts salariaux fixes (par exemple, en matière de recherche et développement, de conception ou de marketing) et/ou accèdent à une position dominante leur permettant d'augmenter leurs marges (Autor et al., 2017[11]; Calligaris, Criscuolo and Marcolin, 2018[12]; Philippon, 2018[13]). En revanche, on n'observe pas un tel découplage entre salaires et productivité dans les entreprises situées à la frontière technologique basées dans les pays où la part du travail a augmenté, ce qui donne à penser que la dynamique « tout au gagnant » y a été moins prononcée.

Le découplage entre les salaires et la productivité dans les entreprises situées à la frontière technologique coïncide avec une augmentation des parts de marché de cette population d'entreprises. En principe, ce phénomène pourrait être le signe d'un accroissement des pratiques anticoncurrentielles, à mesure que les « entreprises superstar » relèvent leurs marges bénéficiaires. Les données disponibles vont dans le sens d'une vision plus classique qui considère l'augmentation de la concentration du marché comme une évolution temporaire liée au dynamisme technologique. Schwellnus et al. (2018[14]) observent que le découplage entre salaires et productivité dans les entreprises qui opèrent à la frontière technologique est dû principalement au fait que des acteurs dont la part du travail dans le

revenu des facteurs est faible accèdent à cette catégorie d'entreprises. Autor et al. (2017[8]) démontrent que la concentration croissante du marché aux États-Unis concerne essentiellement les secteurs qui connaissent une évolution technologique rapide. Il existe cependant un risque qu'au fil du temps, les entreprises déjà à la pointe de la technologie tentent de bloquer les nouveaux entrants par des pratiques anticoncurrentielles (Furman, 2018[15]).

Graphique 2.3. Salaires et productivité moyens dans les entreprises les plus performantes et les autres

(2001 = 100)



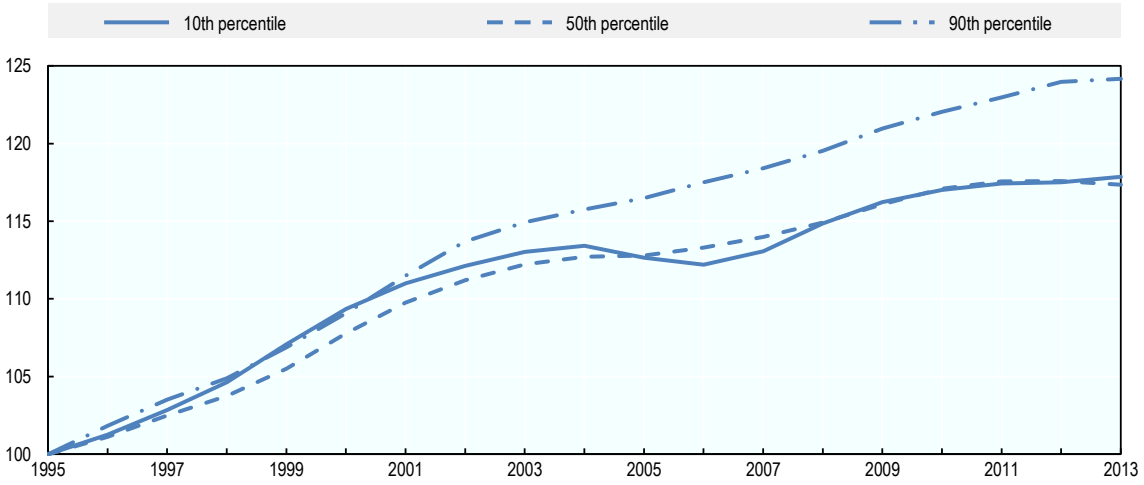
Note : La productivité du travail et les salaires réels correspondent à la moyenne non pondérée entre les entreprises de la valeur ajoutée réelle par travailleur et de la rémunération réelle du travail par travailleur. Les entreprises en pointe sont les 5 % d'entreprises les plus performantes en termes de productivité du travail dans chaque groupe de pays, dans chaque secteur et pour chaque année. Les pays où la part du travail dans le revenu des facteurs a diminué (secteur primaire, secteur du logement, secteur financier et secteur non marchand non compris) entre 2001 et 2013 sont les suivants : Allemagne, Belgique, Corée, Danemark, États-Unis, Irlande, Japon, Royaume-Uni et Suède. Les pays où elle a augmenté sont les suivants : Autriche, Espagne, Estonie, Finlande, France, Italie, Pays-Bas et République tchèque.
Source : Indiquez la source ici. Schwellnus et al. (2018[14]), « Labour share developments over the past two decades: The role of technological progress, globalisation and "winner-takes-most" dynamics », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 1503, https://doi.org/10.1787/3eb9f9ed-en.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972375

Le découplage entre salaires et productivité n'est pas limité aux travailleurs médians, mais touche l'ensemble des actifs occupés situés dans la moitié inférieure de l'échelle des salaires (Graphique 2.4). Les travailleurs qui se trouvent au bas de l'échelle salariale (au 10e centile de l'échelle des salaires) ne sont pas mieux lotis que ceux situés au milieu de l'échelle, tandis que les travailleurs situés au sommet de l'échelle ont vu leurs salaires fortement augmenter, l'une des évolutions les plus frappantes observées au cours des deux dernières décennies étant la divergence des salaires entre les 1 % les mieux payés et les autres travailleurs (Alvaredo et al., 2017[16]; Schwellnus, Kappeler and Pionnier, 2017[3]). Ce découplage entre salaires bas à moyens et productivité est allé de pair avec une polarisation des emplois, à savoir la disparition progressive des emplois semi-qualifiés associés à des salaires moyens (Encadré 2.2).

Graphique 2.4. Découplage entre croissance des salaires dans la moitié inférieure et au sommet de l'échelle de distribution

(1995 = 100)



Note : Moyenne pondérée en fonction du PIB dans 24 pays (moyennes mobiles sur 2 ans pour les périodes se terminant aux années indiquées). 1995 à 2013 pour l'Allemagne, la Corée, les États-Unis, la Finlande et le Japon ; 1995 à 2012 pour la France, l'Italie et la Suède ; 1996 à 2013 pour l'Autriche, la Belgique et le Royaume-Uni ; 1996 à 2012 pour l'Australie et l'Espagne ; 1997 à 2013 pour le Danemark, la Hongrie et la République tchèque ; 1997 à 2012 pour la Pologne ; 1996 à 2010 pour les Pays-Bas ; 1998 à 2013 pour la Norvège ; 1998 à 2012 pour le Canada et la Nouvelle-Zélande ; 1999 à 2013 pour l'Irlande ; 2002 à 11 pour Israël ; 2003 à 13 pour la République slovaque. Toutes les séries sont ajustées en fonction du même indice des prix de la valeur ajoutée pour l'économie entière.
Source : *Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus*,
http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/basededonneessurlemploi-remunerationsetsalaires.htm

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972394

Encadré 2.2. Polarisation et automatisation

Au cours de ces dernières décennies, les structures professionnelles et sectorielles des marchés du travail des pays de l'OCDE ont connu de profondes transformations. Un processus de désindustrialisation – qui s'est traduit par des transferts massifs d'emplois du secteur manufacturier vers celui des services – est intervenu en parallèle à un processus de polarisation des emplois, qui fait que le nombre d'emplois moyennement rémunérés et qualifiés a diminué par rapport à celui des emplois très qualifiés, et dans une moindre mesure, des emplois peu qualifiés. Le Graphique 2.5 montre qu'entre 1995 et 2015, la part dans l'emploi des travailleurs moyennement qualifiés a diminué d'environ 10 points de pourcentage en moyenne dans tous les pays analysés, tandis que celle des travailleurs peu qualifiés et très qualifiés a augmenté.

Ces transformations peuvent bouleverser la vie des travailleurs et soulèvent d'importantes questions stratégiques. Le redéploiement de l'emploi entre professions et secteurs met les travailleurs face au risque de perdre leur emploi et de devoir ensuite opérer une transition difficile vers un emploi dans une autre profession ou un autre secteur. Même ceux qui sont en mesure de conserver leur emploi sont souvent confrontés à une évolution de la demande de compétences qui exige une réadaptation (Battisti, Dustmann and Schönberg, 2017[17]). De plus, les évolutions divergentes de la demande de compétences dérivant de la transformation des structures sectorielles peuvent influer sur l'évolution des inégalités salariales dans le temps (Acemoglu and Autor, 2010[18]).

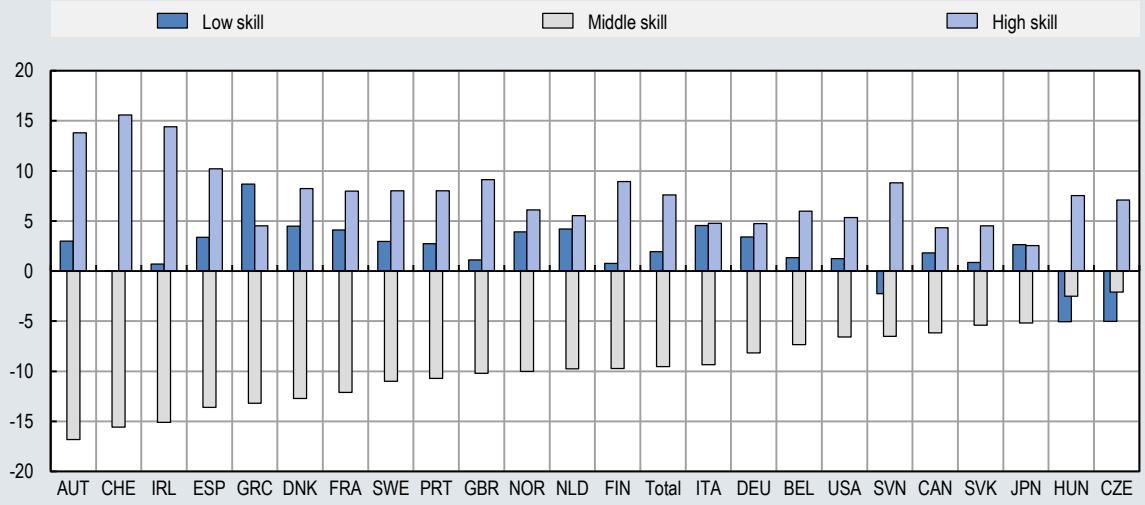
Il a été établi que l'aptitude croissante de la technologie à effectuer des tâches répétitives aisément codifiables est un moteur essentiel de la polarisation des emplois (Goos, Manning and Salomons, 2014[19]). Dans le même temps, la délocalisation de la production vers des pays où les coûts de la main-d'œuvre sont plus bas a alimenté les inquiétudes croissantes quant aux effets négatifs de la mondialisation dans les pays développés. L'apparition de nouveaux acteurs, parmi lesquels la Chine qui s'est ouverte à l'économie de marché et a accédé à l'Organisation mondiale du commerce, a intensifié ces craintes et explique le recul de l'emploi dans le secteur manufacturier des pays avancés (Autor, Dorn and Hanson, 2016[20]), et la polarisation des emplois en particulier (Keller and Utar, 2016[21]). À partir des données sectorielles issues de 22 pays de l'OCDE sur les 20 dernières années, l'OCDE (2017[22]) a démontré que la technologie, à travers une utilisation croissante des TIC, a contribué à une polarisation des emplois, alors que l'on observe pas de corrélation similaire pour ce qui est de la mondialisation, que ce soit par le biais de l'intégration d'un pays dans les chaînes de valeur mondiales ou la pénétration des importations chinoises.

Les progrès continus dans le domaine de la numérisation et de l'automatisation risquent d'accentuer la polarisation de l'emploi dans les pays avancés et a même fait naître des inquiétudes quant au risque de voir davantage d'emplois répétitifs détruits que créés, entraînant un chômage technologique (Acemoglu and Restrepo, 2018[23]; Brynjolfsson and McAfee, 2011[24]; Mokyr, Vickers and Ziebarth, 2015[25]). Les travaux d'importance majeure menés par Osborne et Frey (2017[26]) montrent que jusqu'à 50 % environ des emplois pourraient être automatisés aux États-Unis. Dans le cadre de travaux récents (Nedelkoska et Quintini, (2018[27])), l'OCDE dresse un tableau moins radical, suggérant que seul un emploi sur sept dans les 32 pays de l'OCDE analysés est menacé par l'automatisation, mais aussi qu'environ (OCDE, 2015[28]) un tiers des emplois sont susceptibles d'être profondément modifiés. Que les emplois soient complètement détruits ou que leur contenu soit radicalement transformé, dans un cas comme dans l'autre, cela

pose d'importants défis pour la formulation des politiques publiques et les systèmes d'apprentissage et de formation tout au long de la vie en particulier.

Graphique 2.5. Polarisation des emplois

Variations des parts de l'emploi par niveau de qualification des professions (en points de pourcentage), 1995-2015



Note : Les professions très qualifiées comprennent les emplois classés dans les grands groupes 1, 2 et 3 de la CITP-88, autrement dit : Membres de l'exécutif et des corps législatifs, cadres supérieurs de l'administration publique, dirigeants et cadres supérieurs d'entreprise (groupe 1) ; Professions intellectuelles et scientifiques (groupe 2) ; et Professions intermédiaires (groupe 3). Les professions moyennement qualifiées comprennent les emplois classés dans les grands groupes 4, 7, et 8, à savoir : Employés de type administratif (groupe 4) ; Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal (groupe 7) ; et Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage (groupe 8). Les professions peu qualifiées comprennent les emplois classés dans les grands groupes 5 et 9 : Personnel des services et vendeurs de magasin et de marché (groupe 5) ; et Ouvriers et employés non qualifiés (groupe 9).
Source : OCDE (2017[22]), « Comment la technologie et la mondialisation transforment le marché du travail », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-7-fr

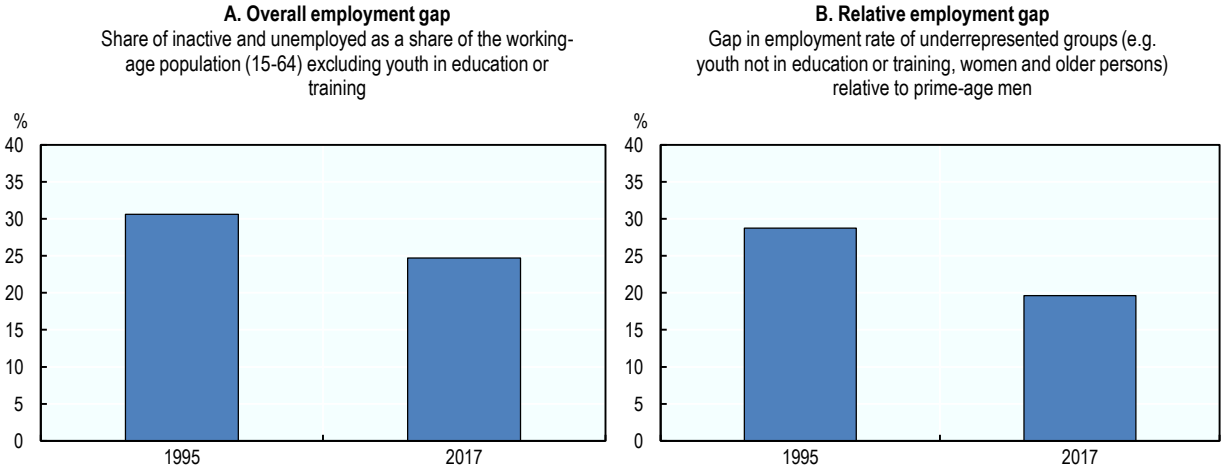
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972413

Un taux d'emploi élevé peut favoriser un large partage des gains de productivité en faisant en sorte que les hausses de salaire profitent au plus grand nombre. Alors que les écarts en matière d'emploi (la proportion de personnes sans emploi parmi la population d'âge actif) ont eu tendance à diminuer, plus d'un quart des personnes qui ne sont ni scolarisées, ni en formation n'ont toujours pas d'emploi rémunéré (Graphique 2.6), les écarts étant particulièrement marqués chez les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés. En outre, dans de nombreux pays, une part importante de la main-d'œuvre est sous-employée, soit parce qu'elle travaille moins qu'elle ne le voudrait, soit parce qu'elle n'utilise pas pleinement ses compétences dans son travail (OCDE, 2016[29]). Malgré des progrès satisfaisants constatés dans de nombreux pays, les écarts en matière d'emploi restent particulièrement importants pour les groupes sous-représentés au sein de la population active (par exemple, les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés) : comparativement aux hommes d'âge très actif, leur taux d'emploi est inférieur d'environ 20 %. Intégrer les groupes sous-représentés sur le marché du travail est non seulement important pour faire

en sorte qu'aucun groupe ne soit laissé pour compte, mais il s'agit aussi d'un moyen essentiel d'améliorer les performances globales en matière d'emploi, en particulier dans les pays où les taux d'emploi des hommes d'âge très actif sont déjà très élevés.

Graphique 2.6. Les écarts en matière d'emploi demeurent marqués, notamment pour les groupes sous-représentés

1995-2017



Note : Moyenne non pondérée dans 25 pays de l'OCDE, à l'exception du Chili, de la Corée, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Islande, d'Israël, du Japon, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Nouvelle-Zélande et de la Slovénie). Partie B : Différence entre le taux d'emploi des hommes d'âge très actif (30-54 ans) et les autres catégories (femmes, hommes jeunes et hommes âgés), exprimée en pourcentage du taux d'emploi des hommes d'âge très actif (30-54 ans).
Source : *Base de données de l'OCDE sur l'emploi* (http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/basededonneesdelocdesurlemploi.htm) ; OCDE (2018[30]), *Regards sur l'éducation 2018 : Indicateurs de l'OCDE*, https://doi.org/10.1787/19991495.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972432

Dans une certaine mesure, le système de prélèvements-prestations peut corriger la répartition du revenu marchand et faire en sorte que les gains découlant de la croissance de la productivité soient largement partagés avec les travailleurs et leurs familles. Des travaux récents de l'OCDE montrent que la redistribution par le biais du système de prélèvements-prestations a eu tendance à perdre en efficacité depuis le milieu des années 1990. Dans une large mesure, cela traduit un redéploiement des garanties de ressources, des ménages sans emploi vers les ménages actifs (OCDE, 2015[28]; Causa and Hermansen, 2017[31]). Sous l'effet du creusement des inégalités de revenu marchand (revenu avant impôt, hors revenus sociaux) et d'une redistribution moins généreuse, les inégalités du revenu disponible des ménages ont atteint des niveaux sans précédent dans de nombreux pays de l'OCDE. Il en résulte des préoccupations concernant l'équité, la cohésion sociale et la pérennité de la croissance économique (OCDE, 2015[28]; Cingano, 2014[32]).

En résumé, dans la plupart des pays, les gains de productivité résultant des changements technologiques et de la mondialisation n'ont pas été largement partagés avec les travailleurs. Les gains de productivité des entreprises situées à la frontière technologique restent élevés, ce qui donne à penser que seul un petit groupe d'entreprises innovantes est en mesure de tirer pleinement parti des progrès technologiques et de la mondialisation,

tandis que de nombreuses autres ont de plus en plus de mal à suivre, ce qui pèse sur la croissance globale de la productivité. Dans le même temps, la répartition des revenus s'est de plus en plus orientée vers le capital au détriment du travail et la répartition des revenus et de la richesse est de plus en plus inégale. La hausse des taux d'emploi a atténué l'aggravation des inégalités de revenu mais n'a pas suffi à la stopper et il reste encore beaucoup à faire pour mieux intégrer les personnes exclues du marché du travail et améliorer l'efficacité de la redistribution par le biais du système fiscal et social.

Gains de productivité largement partagés : le rôle central du marché du travail

Avec les marchés de produits et les marchés financiers, le marché du travail est un élément central du bon fonctionnement d'une économie de marché qui associe 1) forte croissance de la productivité et 2) large partage des gains de productivité sous forme de hausses de salaires et de 3) possibilités d'emplois pour tous.

Le marché du travail en tant que moteur de la croissance de la productivité

Une croissance soutenue de la productivité nécessite un redéploiement constant des entreprises, en ce sens que les plus productives pénètrent le marché et étendent leurs activités, tandis que les moins productives réduisent la voilure et, à défaut de pouvoir mettre à niveau leurs processus de production, finissent par quitter le marché. Les études empiriques pour les pays de l'OCDE indiquent que les seules entrées et sorties du marché contribuent à hauteur de 15 à 45 % à la croissance de la productivité au niveau sectoriel (Bartelsman, Haltiwanger and Scarpetta, 2009[33]). Les données montrent également que les redéploiements d'emplois entre entreprises existantes augmentent encore la croissance de la productivité, dans la mesure où les entreprises qui affichent dès le départ des niveaux de productivité élevés gagnent des parts de marché au détriment des moins productives (OCDE, 2009[34]).

Le marché du travail est un vecteur clé de redéploiement propice à la productivité, en permettant aux actifs occupés de quitter des entreprises en restructuration pour rejoindre les nouvelles entreprises et celles en expansion. Il ressort des études empiriques que la redistribution des emplois dans les pays de l'OCDE – à savoir la création et la destruction d'emplois au niveau des entreprises – concerne environ 20 % des emplois chaque année (OCDE, 2009[34])[4]. Le taux de redéploiement des travailleurs – c'est-à-dire la somme des embauches et des licenciements – est encore plus élevé, à quelque 30 %. Si le redéploiement n'est pas nécessairement synonyme d'amélioration de la productivité, ces chiffres indiquent qu'une faible variation de l'emploi net masque d'importants flux bruts de travailleurs entre les entreprises.

Opérer un rapprochement efficient entre travailleurs et entreprises requiert un certain degré de fluidité du marché du travail, en particulier en période de rapides changements structurels. Les progrès technologiques, la mondialisation et les évolutions démographiques imposent de redéployer la main d'œuvre vers les activités les plus productives, tout en limitant les coûts de transition. Sur un marché du travail qui fonctionne bien, les actifs occupés ont la possibilité de changer d'emploi pour obtenir une meilleure rémunération, et les entreprises qui adoptent de nouvelles technologies et de nouveaux modèles économiques sont en mesure de rapidement développer l'emploi, et partant d'accroître la productivité globale.

Un marché du travail fluide peut également favoriser la diffusion des progrès technologiques entre les entreprises, ce qui contribue à améliorer la productivité dans les

entreprises à la traîne. L'adoption, à des fins de production, de nouvelles technologies génériques nécessite généralement des travailleurs dotés de l'expertise technique appropriée et un certain degré de réorganisation de l'activité (David, 1990[35]; Bresnahan, 2003[36]). Les données indiquent que les mouvements de main d'œuvre entre entreprises, y compris parmi les personnes qui changent fréquemment d'emploi et les consultants, constituent l'un des vecteurs de diffusion de cette expertise (Draca, Sadun and Van Reenen, 2009[37]; Tambe and Hitt, 2014[38]).

Une forte croissance de la productivité passe également par le développement constant des compétences des travailleurs. Les compétences permettent à ces derniers d'accroître leur productivité en étant capables de produire plus à un niveau de technologie donné (Lucas, 1988[39]), et favorisent l'innovation et l'adoption de nouvelles technologies (Aghion et al., 1998[40]; Stokey, 2018[41]). Les études empiriques font apparaître un lien étroit de causalité entre les compétences cognitives et la croissance économique (Hanushek and Woessmann, 2015[42]), et indiquent que le capital humain est un facteur essentiel, qui conditionne fortement le rythme d'adoption des technologies (Andrews, Nicoletti and Timiliotis, 2018[43]).

Le marché du travail est un facteur déterminant de développement des compétences des travailleurs. Si le système éducatif jette les bases de l'acquisition des compétences cognitives et non cognitives, le marché du travail joue un rôle essentiel en permettant de les entretenir et de les renforcer. Un marché du travail qui fonctionne bien promeut le développement des compétences appropriées en incitant fortement à investir dans le capital humain ; en facilitant la transition de l'école à l'emploi ; et en assurant des possibilités de formation continue. Il permet en outre aux travailleurs de mettre au jour et de développer leur avantage comparatif en facilitant la transition d'un emploi à un autre.

Les changements structurels rapides induits par les progrès technologiques, la mondialisation et le vieillissement démographique rendent d'autant plus nécessaire le développement continu des compétences sur le marché du travail. L'automatisation, la transformation numérique et l'essor de l'intelligence artificielle étendent l'éventail des tâches pouvant potentiellement être réalisées par les machines, et la baisse du coût des délocalisations modifiera la combinaison des activités réalisées sur le territoire national. Dans le même temps, le vieillissement de la population devrait se traduire par un allongement de la vie active. Et les travailleurs ne pourront pas se contenter de maintenir les compétences acquises pendant leur jeunesse pour s'adapter à ces évolutions. Ils devront au contraire en acquérir et en développer de nouvelles sur le marché du travail pour pouvoir opérer la transition vers des tâches nouvelles et plus productives, tout au long de leur vie active (allongée).

Le marché du travail contribue aussi à fortement inciter les entreprises à innover, à se convertir aux nouvelles technologies et à adopter des pratiques de travail et de gestion performantes. La capacité des entreprises à innover dépend de la flexibilité dont elles disposent pour ajuster l'organisation du travail, y compris les niveaux d'emploi et la définition des tâches (Griffith and Macartney, 2014[44]; Bartelsman, Gautier and De Wind, 2016[45]). Mais les pratiques de gestion et de travail performantes sont dans une large mesure orientées vers le développement de relations pérennes entre employeurs et employés, à même de favoriser la formation et l'innovation. De façon plus générale, les incitations en faveur de l'accumulation de capital humain et la propension des travailleurs à innover dépendent de la sécurité de l'emploi, qui, lorsqu'elle augmente, permet un meilleur retour sur l'effort d'innovation engagé (Acharya, Baghai and Subramanian, 2013[46]). Il apparaît qu'un rythme soutenu d'innovation et d'adoption des technologies

suppose par conséquent pour les entreprises de trouver un juste équilibre entre une organisation suffisamment flexible et un niveau de sécurité de l'emploi suffisant pour les travailleurs.

Le marché du travail en tant que vecteur de transmission des gains de productivité aux salaires

À travers les possibilités de développement des compétences qu'il offre aux travailleurs, le marché du travail joue non seulement un rôle majeur pour améliorer la croissance de la productivité mais aussi pour définir dans quelle mesure les bénéfices issus des progrès technologiques sont partagées avec les travailleurs. L'automatisation et la numérisation de l'économie devraient avoir d'importantes répercussions sur la nature des emplois disponibles et les tâches requises pour les exécuter (voir Encadré 2.2). Pour que les travailleurs puissent tirer pleinement parti de ces évolutions, ils devront améliorer leurs compétences, en particulier celles nécessaires les effectuer des tâches non répétitives qui ne peuvent pas être facilement remplacées par de nouvelles technologies.

Le degré de partage des gains de productivité avec les travailleurs est également fonction du pouvoir de négociation de ces derniers. Des travaux récents montrent que le pouvoir des employeurs sur le marché (caractère monopsonique du marché du travail) est important et pourrait se renforcer (Dube et al., 2018[47]; Benmelech, Bergman and Kim, 2018[48]; Azar, Marinescu and Steinbaum, 2017[49]). Un tel pouvoir des employeurs sur le marché peut s'expliquer, par exemple, par les coûts élevés que représente pour le travailleur un changement d'emploi en raison des obstacles naturels à la mobilité du travail (coûts liés à la recherche d'emploi ou au transfert géographique) ou de la réglementation (portabilité limitée des droits de sécurité sociale, coûts liés à l'obtention d'une licence professionnelle ou clauses de non concurrence). L'émergence potentielle d'acteurs dominants dans des secteurs caractérisés par de solides effets de réseaux pourrait encore accentuer le développement du caractère monopsonique du marché (Autor et al., 2017[8]; Schwellnus et al., 2018[14]). Le développement de formes atypiques de travail, la baisse du taux de syndicalisation et l'affaiblissement des institutions de négociation collective, sont autant de facteurs qui peuvent contribuer à affaiblir la voix de travailleurs et leur pouvoir de négociation, et ce faisant renforcer le caractère monopsonique du marché du travail (OCDE, 2018[50]).

Le marché du travail en tant que vecteur de transmission des gains de productivité à l'emploi

Pour que les gains de productivité soient largement partagés, il faut un niveau d'emploi élevé, ce qui suppose un équilibre satisfaisant entre les salaires moyens et la productivité pour soutenir la demande de main d'œuvre, des obstacles à l'emploi limités pour favoriser l'offre de main d'œuvre et une mise en correspondance efficiente entre les entreprises et les travailleurs.

Si une large distribution des gains de productivité suppose que la croissance des salaires ne soit pas inférieure à la croissance de la productivité, il importe également qu'à moyen terme, les coûts salariaux globaux n'augmentent pas plus rapidement que la productivité pour éviter de compromettre la création d'emploi. Un bon équilibre entre les salaires moyens et la productivité au niveau global n'exclut pas l'existence de salaires planchers légaux ou conventionnels qui peuvent avoir une utilité pour soutenir les revenus des travailleurs et garantir des normes minimales de travail dans les entreprises. Toutefois, il

ne faut qu'ils soient trop élevés, au risque d'exclure du marché les travailleurs peu productifs.

Il faut aussi que les offres d'emploi disponibles soient accessibles. Les personnes sans emploi et les individus en marge de l'emploi se heurtent souvent à des écueils pour s'intégrer au marché du travail et trouver un emploi de qualité (Fernandez et al., 2016[51]). Une piètre qualité des emplois et une mauvaise conception des systèmes de prélèvements-prestations peuvent ne guère les inciter à travailler. Il peut aussi s'agir, plus simplement, d'un manque de compétences ou d'expérience nécessaires pour répondre aux offres d'emploi rémunéré ou d'une incapacité à travailler en raison de responsabilités familiales, de problèmes de santé ou d'autres problèmes sociaux, ou encore du faible niveau d'embauche des employeurs. Si certains chômeurs seront en mesure de trouver par eux-mêmes un emploi, nombre d'entre eux auront besoin d'une aide ciblée pour surmonter les obstacles propres à l'emploi rémunéré. D'où l'importance de mesures efficaces pour mettre en relation travailleurs et emplois, afin de garantir le bon fonctionnement d'un marché du travail permettant de partager aussi largement que possible les gains tirés d'une prospérité grandissante.

Des taux élevés d'emploi supposent avant tout une mise en correspondance efficiente des offres et des demandeurs d'emploi. L'existence de déséquilibres systématiques entre l'offre et la demande d'emploi, en termes d'exigences et de qualifications professionnelles (inadéquation des compétences), d'offre et de demande de compétences propres à un métier ou à un secteur (inadéquations professionnelle et sectorielle), ou d'offre et de demande de main d'œuvre entre les régions (inadéquation géographique), diminue l'efficience du processus d'appariement.

L'inadéquation résulte d'obstacles à la mobilité professionnelle dus au coût d'accès aux informations sur les postes vacants et les demandeurs d'emploi, au coût des déplacements entre régions et au coût lié à la réadaptation. Elle peut aussi s'expliquer par des facteurs plus profonds, tels qu'une déconnexion entre le monde de l'éducation et le monde du travail ou le manque d'attention des politiques et institutions nationales sur la question des disparités régionales.

Conclusions

S'il est utile, sur le plan conceptuel, de dissocier les différents rôles joués par le marché du travail en tant que moyen d'assurer une croissance soutenue de la productivité, de transmettre efficacement les gains de productivité aux travailleurs et de renforcer l'intégration économique de tous, il ne faut pas perdre de vue que ces objectifs sont étroitement liés. Le principal défi consiste à établir un marché du travail qui, tout en étant garant d'une forte croissance de la productivité et du dynamisme de l'économie, favorise un large partage des gains de productivité grâce à des hausses de salaires et à des possibilités d'emploi pour tous. Les données nationales laissent à penser que des synergies sont possibles entre croissance soutenue de la productivité et large partage des gains qui en résultent. À titre d'exemple, les épisodes de forte croissance de la productivité, comme celui qu'ont connu les États-Unis dans la deuxième partie des années 1990, sont souvent associés à une hausse de la part du travail dans le revenu des facteurs, à une baisse des inégalités salariales et à une progression de l'emploi (Stansbury and Summers, 2017[52]).

Le développement des compétences est l'un des mécanismes par lesquels le marché du travail peut favoriser les synergies entre la progression de la productivité et le large partage des gains qui en découlent. Un marché du travail qui offre aux actifs occupés la possibilité

de développer constamment leurs compétences non seulement stimule la croissance de la productivité, mais concourt également à en distribuer plus largement les gains. La croissance du capital humain contribue directement à la progression de la productivité (Fernald and Jones, 2014[53]). Elle aide également à réduire les obstacles qui jalonnent la recherche d'emploi et limite les risques pour les travailleurs de se voir privés d'emploi et de rester au chômage du fait de l'évolution technologique ou la de mondialisation. Le développement des compétences est d'autant plus important pour les travailleurs ayant un niveau de rémunération faible à moyen, dans la mesure où il permet de leur offrir davantage de possibilités d'emplois, de rehausser leur niveau de salaires et de productivité et, partant, de renforcer l'inclusivité du marché du travail.

Le dynamisme du marché du travail est un autre mécanisme qui permet de soutenir une forte croissance de la productivité tout en en distribuant largement les gains, grâce à des hausses de salaire et à une progression de l'emploi, en particulier pour les catégories défavorisées. La répartition efficiente des travailleurs entre les emplois, les entreprises et les régions favorise une productivité élevée et une progression des salaires et de l'emploi, en particulier pour les personnes relativement « exclues » du marché du travail, en augmentant l'offre d'emplois (Moscarini and Postel-Vinay, 2016[54]). Un changement fréquent d'emploi est généralement associé à une hausse sensible tant des salaires que de la productivité, dans la mesure où les entreprises qui versent les rémunérations élevées débauchent les salariés des entreprises moins généreuses (Haltiwanger et al., 2018[55]). Ce mécanisme est d'autant plus important pour assurer la progression des salaires des jeunes travailleurs, qui ont peu de chance de trouver dès le départ l'emploi qui leur correspond le mieux. Un marché du travail dynamique leur évite ainsi d'être bloqués dans des entreprises peu productives et offrant des salaires peu élevés (Haltiwanger, Hyatt and McEntarfer, 2018[56]) ou dans des régions en perte de vitesse dans lesquelles les perspectives de progression de carrière sont limitées.

Il est essentiel de maintenir l'économie à un niveau proche du plein emploi pour concilier croissance élevée de la productivité et large partage des gains qui en découlent. L'expérience de la crise mondiale de 2008-09 laisse à penser que celle-ci a contribué à ralentir davantage la croissance de la productivité dans la mesure où l'investissement a pâti des prévisions en berne des entreprises (Ollivaud, Guillemette and Turner, 2018[57]). D'où l'importance de stabiliser la demande globale et de maintenir l'économie dans une situation proche du plein emploi pour pérenniser la croissance de la productivité. De plus, un marché du travail dynamique renforce le pouvoir de négociation des travailleurs et leur permet de faire évoluer leur carrière au sein de leur entreprise et en se tournant vers les entreprises qui versent des rémunérations plus élevées (Haltiwanger et al., 2018[55]).

Notes

[1] Algébriquement, la part du travail dans le revenu des facteurs est équivalente au rapport entre la productivité du travail et le salaire réel, celui-ci étant exprimé en tenant compte du déflateur de la valeur ajoutée.

[2]L'écart positif entre la croissance moyenne et la croissance médiane des salaires implique une aggravation des inégalités salariales puisque les travailleurs moyennement et faiblement rémunérés constatent une croissance des salaires plus faible que ceux situés dans la partie supérieure de l'échelle des salaires.

[3] Il existe des données récentes sur le lien entre les divergences salariales entre entreprises et l'évolution globale des inégalités de salaire au Brésil (Helpman et al., 2017[60]), au Danemark (Bagger, Sørensen and Vejlin, 2013[69]), en Allemagne (Baumgarten, Felbermayr and Lehwald, 2016[67]; Card, Heining and Kline, 2013[64]; Goldschmidt and Schmieder, 2015[61]), en Italie (Card, Devicienti and Maida, 2014[66]), au Portugal (Card, Cardoso and Kline, 2016[65]), en Suède (Skans, Edin and Holmlund, 2009[59]), au Royaume-Uni (Faggio, Salvanes and Van Reenen, 2010[62]) et aux États-Unis (Dunne et al., 2004[63]; Barth et al., 2016[68]; Song et al., 2015[58]).

[4] La création d'emplois se définit comme la croissance nette de l'emploi dans toutes les entreprises entrantes et en expansion ; la destruction d'emplois se définit comme le nombre total de pertes d'emplois dans les entreprises existantes et en déclin ; enfin, la rotation des emplois se définit comme la somme des créations et des destructions d'emploi.

Références

Acemoglu, D. and D. Autor (2010), "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings", *NBER Working Paper*, No. 16082, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w16082. [18]

Acemoglu, D. and P. Restrepo (2018), "The Race between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares, and Employment", *American Economic Review*, Vol. 108/6, pp. 1488-1542, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20160696. [23]

Acharya, V., R. Baghai and K. Subramanian (2013), "Labor Laws and Innovation", *The Journal of Law and Economics*, Vol. 56/4, pp. 997-1037, http://dx.doi.org/10.1086/674106. [46]

Aghion, P. et al. (1998), *Endogenous growth theory*, MIT Press, https://mitpress.mit.edu/books/endogenous-growth-theory. [40]

Alvaredo, F. et al. (2017), "Global Inequality Dynamics: New Findings from WID.world", *American Economic Review*, Vol. 107/5, pp. 404-409, http://dx.doi.org/10.1257/aer.p20171095. [16]

Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2016), "The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy", *OECD Productivity Working Papers*, No. 5, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/63629cc9-en. [6]

Andrews, D., G. Nicoletti and C. Timiliotis (2018), "Going digital: What determines technology diffusion among firms?", *Documents de travail du Département des affaires économiques*, No. 27, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Background-paper-Going-digital-What-determines-technology-diffusion-among-firms-Ottawa-2018.pdf. [43]

Autor, D., D. Dorn and G. Hanson (2016), "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade", *Annual Review of Economics*, Vol. 8/1, http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-080315-015041. [20]

Autor, D. et al. (2017), "Concentrating on the Fall of the Labor Share", *NBER Working Paper*, No. 23108, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w23108. [8]

Autor, D. et al. (2017), "Concentrating on the Fall of the Labor Share", *NBER Working Paper*, No. 23108, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w23108. [11]

Azar, J., I. Marinescu and M. Steinbaum (2017), "Labor Market Concentration", *NBER Working Paper*, No. 24147, http://dx.doi.org/10.3386/w24147. [49]

Bagger, J., K. Sørensen and R. Vejlin (2013), "Wage sorting trends", *Economics Letters*, Vol. 118/1, pp. 63-67, http://dx.doi.org/10.1016/J.ECONLET.2012.09.021. [69]

Bartelsman, E., P. Gautier and J. De Wind (2016), "Employment protection, technology choice, and worker allocation", *International Economic Review*, Vol. 57/3, pp. 787-826, http://dx.doi.org/10.1111/iere.12176. [45]

Bartelsman, E., J. Haltiwanger and S. Scarpetta (2009), "Measuring and Analyzing Cross-country Differences in Firm Dynamics", in Dunne, T., J. Jensen and M. Roberts (eds.), *Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data*, University of Chicago Press, http://www.nber.org/chapters/c0480. [33]

Barth, E. et al. (2016), "It's Where You Work: Increases in the Dispersion of Earnings across Establishments and Individuals in the United States", *Journal of Labor Economics*, Vol. 34/S2, pp. S67-S97, http://dx.doi.org/10.1086/684045. [68]

Battisti, M., C. Dustmann and U. Schönberg (2017), *Technological and Organizational Change and the Careers of Workers* *, https://www.technologyreview.com/s/515926/how-technology-is-destroying-jobs/ (accessed on 6 November 2018). [17]

Baumgarten, D., G. Felbermayr and S. Lehwald (2016), "Dissecting between-plant and within-plant wage dispersion Evidence from Germany Dissecting between-plant and within-plant wage dispersion: Evidence from Germany", *Ifo Working Paper*, No. 216, Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, https://www.cesifo-group.de/DocDL/wp-2016-216-baumgarten-felbermayr-lehwald-wage-dispersion.pdf. [67]

Benmelech, E., N. Bergman and H. Kim (2018), "Strong Employers and Weak Employees: How Does Employer Concentration Affect Wages?", *NBER Working Paper*, No. 24307, http://dx.doi.org/10.3386/w24307. [48]

Berlingieri, G., P. Blanchenay and C. Criscuolo (2017), "The great divergence(s)", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 39, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/953f3853-en. [7]

Bresnahan, T. (2003), "The mechanisms of information technology's contribution to economic growth", in Touffut, J. (ed.), *Institutions, Innovation and Growth: Selected Economic Papers*, Edward Elgar Publishing, https://www.elgaronline.com/view/1843765276.00013.xml. [36]

Brynjolfsson, E. and A. McAfee (2011), *Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Digital Frontier Press, Lexington. [24]

Calligaris, S., C. Criscuolo and L. Marcolin (2018), "Mark-ups in the digital era", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2018/10, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/4efe2d25-en. [12]

Card, D., A. Cardoso and P. Kline (2016), "Bargaining, Sorting, and the Gender Wage Gap: Quantifying the Impact of Firms on the Relative Pay of Women", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 131/2, pp. 633-686, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjv038. [65]

Card, D., F. Devicienti and A. Maida (2014), "Rent-sharing, Holdup, and Wages: Evidence from Matched Panel Data", *The Review of Economic Studies*, Vol. 81/1, pp. 84-111, http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdt030. [66]

Card, D., J. Heining and P. Kline (2013), "Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 128/3, pp. 967-1015, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjt006. [64]

Causa, O. and M. Hermansen (2017), "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1453, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/bc7569c6-en. [31]

Cingano, F. (2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growt", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 163, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en. [32]

David, P. (1990), "The Dynamo and the Computer: An Historical Perspective on the Modern Productivity Paradox", *The American Economic Review*, Vol. 80/2, pp. 355-361, http://www.dklevine.com/archive/refs4115.pdf. [35]

Draca, M., R. Sadun and J. Van Reenen (2009), "Productivity and ICTs: A review of the evidence", in Avgerou, Chrisanthi Mansell, R., D. Quah and R. Silverstone (eds.), *The Oxford Handbook of Information and Communication Technologies*, Oxford University Press, http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548798.003.0005. [37]

Dube, A. et al. (2018), "Monopsony in Online Labor Markets", *NBER Working Paper*, No. 24416, http://dx.doi.org/10.3386/w24416. [47]

Dunne, T. et al. (2004), "Wage and Productivity Dispersion in United States Manufacturing: The Role of Computer Investment of the Census", *Journal of Labor Economics*, Vol. 22/2, pp. 397-429, http://www.jstor.org/stable/3653629. [63]

Faggio, G., K. Salvanes and J. Van Reenen (2010), "The evolution of inequality in productivity and wages: panel data evidence", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 19/6, pp. 1919-1951, http://dx.doi.org/10.1093/icc/dtq058. [62]

Fernald, J. and C. Jones (2014), "The Future of US Economic Growth", *American Economic Review*, Vol. 104/5, pp. 44-49, http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.5.44. [53]

Fernandez, R. et al. (2016), "Faces of Joblessness: Characterising Employment Barriers to Inform Policy", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 192, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlwvz47xptj-en. [51]

Frank, R. and P. Cook (1995), *The winner-take-all society: how more and more Americans compete for ever fewer and bigger prizes, encouraging economic waste, income inequality, and an impoverished cultural life*, Free Press. [9]

Frey, C. and M. Osborne (2017), "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 114, pp. 254-280, http://dx.doi.org/10.1016/J.TECHFORE.2016.08.019. [26]

Furman, J. (2018), *Market concentration*, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)67/en/pdf. [15]

Goldschmidt, D. and J. Schmieder (2015), "The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure", *NBER Working Paper*, No. 21366, http://www.nber.org/papers/w21366. [61]

Goos, M., A. Manning and A. Salomons (2014), "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring", *American Economic Review*, Vol. 104/8, pp. 2509-2526, http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.8.2509. [19]

Griffith, R. and G. Macartney (2014), "EMPLOYMENT PROTECTION LEGISLATION, MULTINATIONAL FIRMS, AND INNOVATION", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 96/1, pp. 135-150, http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00348. [44]

Guillemette, Y. and D. Turner (2018), "The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060", No. 22, Département des affaires économiques de l'OCDE. [1]

Haltiwanger, J. et al. (2018), "Cyclical Job Ladders by Firm Size and Firm Wage", *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 10/2, pp. 52-85, http://dx.doi.org/10.1257/mac.20150245. [55]

Haltiwanger, J., H. Hyatt and E. McEntarfer (2018), "Who Moves Up the Job Ladder?", *Journal of Labor Economics*, Vol. 36/S1, pp. S301-S336, http://dx.doi.org/10.1086/694417. [56]

Hanushek, E. and L. Woessmann (2015), *The knowledge capital of nations: education and the economics of growth*, MIT Press, https://mitpress.mit.edu/books/knowledge-capital-nations. [42]

Helpman, E. et al. (2017), "Trade and Inequality: From Theory to Estimation", *Review of Economic Studies*, Vol. 84, pp. 357-405, http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdw025. [60]

Keller, W. and H. Utar (2016), *International Trade and Job Polarization: Evidence at the Worker-Level*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w22315. [21]

Lucas, R. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22/1, pp. 3-42, http://dx.doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7. [39]

Mokyr, J., C. Vickers and N. Ziebarth (2015), "The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29/3, pp. 31-50, http://dx.doi.org/10.1257/jep.29.3.31. [25]

Moscarini, G. and F. Postel-Vinay (2016), "Wage Posting and Business Cycles", *American Economic Review*, Vol. 106/5, pp. 208-213, http://dx.doi.org/10.1257/aer.p20161051. [54]

Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 202, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en. [27]

OCDE (2018), "Decoupling of wages from productivity: What implications for public policies?", in *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 2*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en. [5]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [2]

OCDE (2018), *Regards sur l'éducation 2018 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-fr. [30]

OCDE (2018), "The role of collective bargaining systems for good labour market performance", in *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-7-en. [50]

OCDE (2017), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr. [22]

OCDE (2016), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*, Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/9789264259492-fr (accessed on 27 June 2018). [29]

OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr. [28]

OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-fr. [34]

Ollivaud, P., Y. Guillemette and D. Turner (2018), "Investment as a transmission mechanism from weak demand to weak supply and the post-crisis productivity slowdown", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1466, http://www.oecd.org/fr/eco/documentsdetravaildudepartementdesaffaireseconomiques.htm. [57]

Philippon, T. (2018), *A Primer On Concentration, Investment and Growth*, https://www.kansascityfed.org/~/media/files/publicat/sympos/2018/papersandhandouts/824180819philipponhandout.pdf?la=en. [13]

Rosen, S. (1981), "The Economics of Superstars", *The American Economic Review*, Vol. 71/5, pp. 845-858, http://dx.doi.org/10.2307/1803469. [10]

Schwellnus, C., A. Kappeler and P. Pionnier (2017), "The Decoupling of Median Wages from Productivity in OECD Countries", *International Productivity Monitor*, Vol. 32, http://www.csls.ca/ipm/32/Schwellnus_Kappeler_Pionnier.pdf. [3]

Schwellnus, C. et al. (2018), "Labour share developments over the past two decades: The role of technological progress, globalisation and "winner-take-most" dynamics", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. forthcoming, Éditions OCDE, Paris. [14]

Sharpe, A. and J. Uguccioni (2017), "Decomposing the Productivity- Wage Nexus in Selected OECD Countries, 1986-2013", *International Productivity Monitor*, Vol. 32, pp. 25-43, http://www.csls.ca/ipm/32/Uguccioni_Sharpe.pdf. [4]

Skans, O., P. Edin and B. Holmlund (2009), "Wage Dispersion Between and Within Plants: Sweden 1985-2000", in Lazear, E. and K. Shaw (eds.), *The Structure of Wages: An International Comparison*, University of Chicago Press, http://www.nber.org/chapters/c2372. [59]

Song, J. et al. (2015), "Firming Up Inequality", *NBER Working Paper*, No. 21199, http://www.nber.org/papers/w21199.pdf. [58]

Stansbury, A. and L. Summers (2017), "Productivity and Pay: Is the link broken?", No. 24165, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w24165. [52]

Stokey, N. (2018), *Technology and Skill: Twin Engines of Growth*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w24570. [41]

Tambe, P. and L. Hitt (2014), "Job Hopping, Information Technology Spillovers, and Productivity Growth", *Management Science*, Vol. 60/2, pp. 338-355, http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.2013.1764. [38]

Chapitre 3. Un nouveau cadre pour évaluer les performances du marché du travail

Ce chapitre présente le cadre conceptuel et organisationnel de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi aux fins de l'évaluation des performances du marché du travail. Le cadre conceptuel met en avant trois dimensions à travers lesquelles le marché du travail contribue à la croissance inclusive et au bien-être : i) la quantité et la qualité des emplois ; ii) l'inclusivité du marché du travail ; et iii) la résilience et l'adaptabilité. Il s'appuie sur un tableau de bord qui permet de comparer facilement les performances des marchés du travail au regard de ces différentes dimensions et de déterminer les priorités de réforme potentielles.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Le bon fonctionnement du marché du travail est un critère déterminant pour parvenir à une croissance inclusive, c'est-à-dire une croissance économique constante et dynamique dont les fruits sont largement partagés, ainsi qu'à l'amélioration du bien-être. Comme indiqué dans le chapitre 2, le principal défi que doivent relever les responsables de l'action publique consiste à donner à l'économie les moyens d'accroître sa productivité globale, de créer des emplois offrant de bonnes conditions de travail (monétaires et non monétaires), et de s'assurer que les bénéfices qui découlent de la croissance soient partagés de manière équitable.

Depuis la publication de la *Stratégie réévaluée pour l'emploi* de l'OCDE en 2006 (OCDE, 2006[1]), le défi induit par la nécessité de parvenir à une croissance inclusive revêt un caractère encore plus urgent : de nombreuses économies de l'OCDE et émergentes sont confrontées à une atonie persistante de la croissance de la productivité, à des niveaux d'inégalités sans précédent et à des ruptures provoquées par les progrès technologiques, la mondialisation, l'évolution démographique et la crise économique et financière mondiale de 2008-09.

Dans ce contexte, la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi propose un nouveau cadre conceptuel et opérationnel pour évaluer les performances du marché du travail. Le cadre conceptuel repose sur trois dimensions à travers lesquelles le marché du travail contribue à la croissance inclusive et au bien-être : i) la quantité et la qualité des emplois ; ii) l'inclusivité du marché du travail ; et iii) la résilience et l'adaptabilité du marché du travail, afin d'absorber les chocs économiques et d'opérer les ajustements nécessaires, et de tirer le meilleur profit des nouvelles opportunités qui se présentent. Ce cadre est rendu opérationnel au moyen du tableau de bord de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi qui permet d'évaluer les performances des marchés du travail et de déterminer les priorités de réforme en s'appuyant sur une sélection d'indicateurs correspondant à chacune des dimensions du cadre.

La suite de ce chapitre s'articule comme suit : la partie 3.1 présente le nouveau cadre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi à l'appui de l'évaluation des performances du marché du travail ; la partie 3.2 met ce cadre en pratique au moyen d'indicateurs permettant de procéder à une évaluation globale des performances du marché du travail dans les pays de l'OCDE et dans les économies émergentes[1]. La conclusion montre comment un marché du travail efficace qui favorise le progrès économique et social nécessite de concilier des politiques du marché du travail et d'autres mesures dans une démarche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

3.1. Le cadre de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*

Un bon fonctionnement du marché du travail est une condition essentielle à une croissance inclusive et à l'amélioration du bien-être[2]. Il favorise la prospérité en orientant les actifs vers les emplois les plus productifs et les plus rémunérateurs et facilite l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux modes d'organisation du travail en offrant aux salariés la possibilité d'acquérir et d'actualiser les compétences requises dans un contexte économique en pleine mutation. Il garantit en outre que l'accroissement de la prospérité se traduit par une amélioration du bien-être et de la qualité des emplois, tant sur le plan monétaire que non monétaire, en créant des débouchés professionnels intéressants pour tous, en veillant à ce que les gains de productivité soient répercutés sur les salaires, et en protégeant et en améliorant le niveau de vie des plus vulnérables. Ainsi, la nouvelle

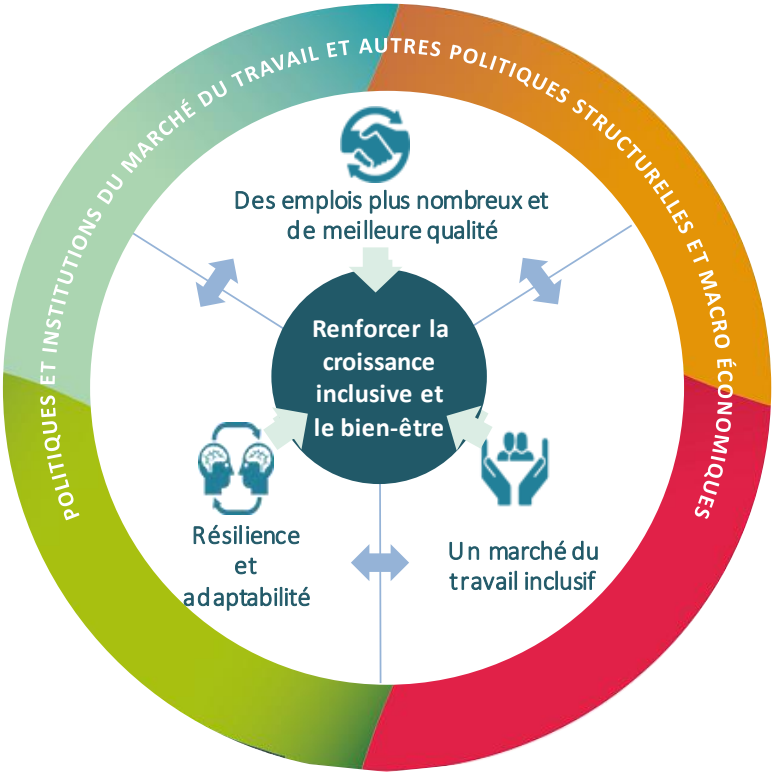
Stratégie de l'OCDE pour l'emploi reconnaît que les politiques qui améliorent le fonctionnement du marché du travail jouent un rôle déterminant à l'appui de la croissance économique et de son inclusivité, de manière pérenne sur le plan social.

Ces derniers temps, les pouvoirs publics se sont surtout préoccupés de trouver les moyens de concilier la capacité d'une économie à assurer durablement des gains de productivité globaux et son aptitude à créer des emplois bien rémunérés et assortis de bonnes conditions de travail non salariales, et de faire en sorte que les retombées positives de la croissance profitent au plus grand nombre (chapitre 2). Dans ce contexte, le cadre de la nouvelle *Stratégie* a été élargi, par rapport à celui des versions antérieures de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (1994, 2006), et renferme désormais trois objectifs fondamentaux qui, ensemble, définissent ce qu'est un bon comportement du marché du travail ; dont chacun est nécessaire à une croissance inclusive et, plus généralement, au bien-être (Graphique 3.1) :

- **Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité**. Il s'agit de rendre compte de la situation sur le marché du travail en termes aussi bien quantitatifs (chômage, taux d'activité, temps de travail) que qualitatifs, en se fondant sur les trois dimensions du Cadre d'analyse de la qualité de l'emploi de l'OCDE qui revêtent une importance primordiale pour le bien-être des travailleurs : i) le revenu d'activité ; ii) la sécurité sur le marché du travail ; iii) la qualité de l'environnement de travail.
- **Des marchés du travail inclusifs**. Cet aspect concerne la répartition des chances et des résultats entre les individus. En assurant à tous l'égalité des chances sur le marché du travail, on atténue le risque que certains ne puissent y participer pleinement et ne tombent dans la pauvreté. L'inclusivité du marché du travail se rapporte donc à la fois à des aspects dynamiques de l'inégalité, comme les perspectives de mobilité sociale et d'évolution professionnelle, et à des aspects statiques, comme la distribution des revenus d'activité individuels et des revenus des ménages, et les disparités d'accès à des emplois de qualité entre les différents groupes socioéconomiques.
- **Adaptabilité et résilience**. Cet élément a trait à l'efficacité avec laquelle les individus, les institutions et les sociétés absorbent et assimilent les chocs économiques, et exploitent au mieux les nouveaux débouchés qu'offrent les tendances de fond (comme le changement technologique, notamment l'automatisation et la numérisation, l'évolution climatique et démographique et la mondialisation).

Les deux premiers indicateurs concernent les résultats observés actuellement et leur distribution au niveau des individus. Le troisième comporte un élément prospectif qui a trait à la capacité des actifs et des marchés du travail à surmonter les chocs à venir et à saisir de nouvelles occasions. L'adaptabilité et la résilience sont indispensables pour assurer la « durabilité » d'un *bon comportement du marché du travail* et de la *performance économique* dans un monde en constante évolution.

Graphique 3.1. Le cadre conceptuel de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi



Les performances du marché du travail au regard de ces dimensions ne dépendent pas uniquement des mesures propres au marché du travail mais de tout un éventail d'interventions dans d'autres domaines, notamment de politiques macroéconomiques et financières judicieuses, de dispositions visant à améliorer la productivité des marchés financiers, de produits et du logement, des politiques de l'éducation et des compétences, de mesures fiscales, de mesures à l'appui de l'entrepreneuriat, de politiques régionales, et d'autres visant à assurer la protection des droits de propriété et de l'état de droit. Pour leur part, les politiques du marché du travail n'influent pas seulement sur le fonctionnement de ce dernier, mais aussi sur d'autres aspects des résultats économiques, sur le bien-être et le progrès social. C'est pourquoi une approche à l'échelle de l'ensemble des administrations s'impose pour assurer la bonne intégration de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi dans l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive (voir l'analyse détaillée à l'Encadré 3.1).Une telle approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration s'appuie sur les synergies qui existent entre des politiques du marché du travail et des politiques sociales efficaces, un environnement macroéconomique porteur et les autres stratégies clefs de l'Organisation, notamment Objectif croissance, la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, la Stratégie de l'OCDE pour l'innovation, la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte et les Recommandations de l'OCDE concernant l'égalité hommes-femmes, la santé mentale et le vieillissement[3].

Encadré 3.1. L'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive

La persistance de fortes inégalités de revenus, de patrimoine et de bien-être et le ralentissement de la croissance de la productivité compromettent la mobilité sociale, freinent la hausse du niveau de vie et menacent la stabilité politique. L'OCDE s'efforce d'agir sur ces tendances en s'appuyant sur l'Initiative pour la croissance inclusive qu'elle a lancée en 2012. Les travaux réalisés dans ce cadre s'articulent selon quatre axes : i) prospérité partagée ; iii) inclusivité des marchés ; iii) égalité des chances ; iv) gouvernance de la croissance inclusive. La nouvelle Stratégie pour l'emploi est étroitement associée à chacun de ces axes :

- Le volet prospérité partagée reconnaît que l'évaluation des résultats économiques et du progrès social doit aller au-delà du produit intérieur brut (PIB) pour tenir compte des conditions de vie matérielles et non matérielles et de leur distribution dans la société. La nouvelle Stratégie pour l'emploi, qui cherche à favoriser la création d'emplois de qualité pour tous, prend cet aspect en considération. Cela suppose non seulement de stimuler l'offre d'emplois et de faciliter l'accès à ces derniers, mais aussi de veiller à ce que la qualité des emplois soit compatible avec une vie professionnelle saine. La stratégie met en outre l'accent sur l'importance de la résilience et de l'adaptabilité du marché du travail pour que celui-ci puisse continuer de fonctionner dans un avenir incertain.
- Le volet inclusivité des marchés reconnaît l'importance d'un bon fonctionnement des marchés et la nécessité de mesures supplémentaires pour veiller à ce que chacun puisse participer pleinement à la société. La nouvelle Stratégie pour l'emploi intègre l'idée fondamentale selon laquelle les marchés, pour être inclusifs, doivent être plus souples. Elle considère que des marchés flexibles sont nécessaires pour obtenir de bons résultats économiques et un fonctionnement satisfaisant du marché du travail, mais que des politiques publiques d'accompagnement s'imposent pour promouvoir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour tous.
- Le volet égalité des chances considère que l'égalité des chances est le fondement de la prospérité future. De la même manière, la nouvelle Stratégie pour l'emploi souligne son importance et celle de la mobilité sociale pour réduire l'ampleur et la persistance des inégalités économiques, et stimuler la croissance économique à long terme. L'égalité des chances est considérée comme une composante centrale du volet « inclusivité » du cadre de la nouvelle Stratégie pour l'emploi.
- Le volet gouvernance de la croissance inclusive reconnaît qu'il est nécessaire de coordonner et d'intégrer les interventions dans le cadre d'une approche associant l'ensemble de l'administration. La nouvelle Stratégie pour l'emploi reconnaît également que relever le double défi que constituent des inégalités marquées et une faible croissance de la productivité suppose de mener une action globale et intégrée visant à résorber les inégalités tout en atténuant les effets négatifs potentiels sur la croissance économique, en faisant de la nouvelle Stratégie pour l'emploi l'un des piliers de l'Initiative pour la croissance inclusive.

Source : (OCDE, 2016[2]), Réunion du Conseil au niveau des Ministres, 30-31 mai 2018, « Le cadre d'action pour les politiques de croissance inclusive », https://one.oecd.org/document/C/MIN(2018)5/fr/pdf.

3.2. Le tableau de bord de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE

Dans quelle mesure l'action des pouvoirs publics peut-elle améliorer les résultats du marché du travail pour chacune des trois composantes de la nouvelle Stratégie pour l'emploi ? Des synergies peuvent-elles être dégagées, ou des arbitrages sont-ils inévitables ? En quoi les priorités d'action diffèrent-elles selon les pays ? Pour se faire une première idée des réponses à ces questions importantes, un bon moyen consiste à examiner les principaux indicateurs présentés dans un tableau de bord qui permet de comparer les résultats du marché du travail dans les pays de l'OCDE et dans les grandes économies de marché émergentes pour chacun de ces aspects. Dans la partie A du tableau 3.1, le taux d'emploi, le taux de chômage, et le taux global d'utilisation de la main-d'œuvre (à savoir le pourcentage de personnes inactives, de chômeurs et de salariés à temps partiel contraint dans la population d'âge actif non étudiante) sont utilisés pour mesurer le nombre d'emplois, la qualité du revenu d'activité, la sécurité sur le marché du travail[4] et l'incidence des tensions professionnelles[5] sur la qualité du travail, ainsi que le pourcentage d'individus vivant dans des ménages à faible revenu, qui constitue une mesure générale de l'inégalité des sexes sur le marché du travail et de l'écart d'emploi type qui fait obstacle à l'inclusion des groupes défavorisés (jeunes, travailleurs seniors, mères de famille, personnes handicapées et immigrés)[6].

La principale conclusion du tableau de bord présenté dans la partie A du tableau 3.1 est que **les politiques peuvent être regroupées en programmes cohérents qui renforcent les synergies entre elles et réduisent au minimum les arbitrages éventuels**. Plus précisément :

- *Il est possible d'allier de bons résultats en termes de nombre d'emplois à la qualité des emplois et à l'inclusivité du marché du travail.* Bon nombre de pays qui affichent des taux d'emploi relativement élevés obtiennent des résultats relativement satisfaisants s'agissant des deux autres composantes, la qualité des emplois et l'inclusivité. Les pays nordiques, par exemple, comme le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Suède, mais aussi l'Allemagne, comptent parmi les pays les plus performants pour les deux tiers au moins des indicateurs du tableau de bord, et sont absents du tiers inférieur. À l'autre extrémité, plusieurs pays d'Europe méridionale et pays émergents affichent une note relativement faible pour la majorité des indicateurs. Il paraît donc qu'il existe quelques arbitrages systématiques et, au premier chef, qu'il est possible de concevoir des politiques qui augmentent le nombre d'emplois, et améliorent simultanément leur qualité et l'inclusivité[7,8].
- *Si les pays plus riches obtiennent globalement de meilleurs résultats pour la plupart des indicateurs, d'autres facteurs – notamment des politiques sociales et de l'emploi avisées – jouent aussi un rôle d'importance.* Une fois pris en compte l'apport du développement économique, la plupart des pays nordiques, ainsi que l'Estonie, la Lettonie, la Nouvelle-Zélande et la République tchèque se classent parmi les pays les plus performants de l'OCDE (tableau 3.A.3 en annexe)[9]. À l'inverse, les pays méditerranéens (hormis la France et Israël), ainsi que les États-Unis et l'Irlande, comptent parmi les moins performants de l'OCDE. Ces écarts tiennent sans doute à l'influence de différents facteurs, notamment celle des politiques, des institutions et du capital social.
- *Les variations de performance dans le temps résultent de l'effet conjugué des actions menées, des mutations structurelles et des retombées de la crise financière mondiale.* Dix ans après le début de la crise économique mondiale, les niveaux

d'insécurité sur le marché du travail et les taux de bas revenus restent élevés dans plusieurs pays par rapport à 2006. La qualité des revenus d'activité étant pour sa part restée plus ou moins stable. La plupart des pays ont toutefois réussi dans le même temps à améliorer la qualité de l'environnement de travail, à résorber l'écart des revenus du travail entre les sexes et à mieux intégrer les groupes défavorisés au marché du travail (cf. tableau 3.1 et tableau annexe 3.A.1). La majorité d'entre eux ont en outre amélioré le nombre d'emplois au cours des vingt dernières années, en grande partie grâce à la hausse des taux d'emploi des femmes et des seniors (cf. tableau annexe 3.A.2).

- *Les différents pays enregistrent des résultats contrastés.* Les pays européens qui ont été durement frappés par la crise financière et qui ont dû procéder à d'importantes coupes budgétaires ont vu leurs résultats se dégrader pour de nombreux indicateurs ces dix dernières années[10]. En revanche, l'Allemagne, le Chili, Israël, le Japon, la Pologne et la République tchèque se distinguent en ce que les leurs ont nettement progressé pour quatre des neuf indicateurs au moins, et sont restés stables en ce qui concerne les autres. Enfin, de nombreux pays anglophones se caractérisent par la stabilité surprenante de leurs résultats au cours des deux dernières décennies, quoique souvent à des niveaux intermédiaires à faibles de qualité des emplois et d'inclusivité[11].

Les pays sont-ils prêts à relever les défis et à tirer parti des ouvertures que présente le travail de demain ? La partie B du tableau 3.1 présente des données descriptives à ce propos en comparant les conditions générales propices à la résilience et à l'adaptabilité dans les différents pays de l'OCDE et dans plusieurs économies de marché émergentes[12]. La résilience est mesurée par la hausse moyenne enregistrée du taux de chômage au cours des trois années suivant un choc négatif de 1 % sur le PIB, c'est-à-dire la capacité à limiter les fluctuations du chômage et à rebondir rapidement au lendemain d'un choc global[13]. Les conditions favorables à l'adaptabilité sont mesurées par les indicateurs suivants :

- le *taux de croissance de la productivité du travail* en tant que condition préalable essentielle à une forte progression de la production, de l'emploi et des salaires ;
- *l'aptitude des entreprises productives à attirer les travailleurs* et à se développer en tant que composante clé de la productivité de la main-d'œuvre et, partant, des salaires ;
- le *découplage de la hausse du salaire médian réel de la croissance de la productivité*, en tant qu'indicateur du degré de transmission des gains de productivité au salaire du travailleur type pendant les périodes de changement structurel rapide ;
- les *compétences des adultes*, du fait que l'amélioration des compétences favorise l'apprentissage, l'innovation et la hausse des salaires ; les *compétences des élèves*, en tant qu'indicateur de l'état de préparation de la prochaine génération à relever les défis futurs ; et la *proportion de travailleurs atypiques dans l'emploi total* - définis comme les travailleurs indépendants et les travailleurs temporaires - dans la mesure où le travail atypique peut favoriser l'adaptabilité en offrant plus de flexibilité aux travailleurs et aux entreprises, mais poser des problèmes en termes de qualité des emplois et d'inclusivité ;
- les *disparités régionales des taux de chômage* au sein des pays en tant qu'indicateur du degré d'adaptation des pays aux retombées inégales dans les régions de mégatendances comme la mutation technologique, la mondialisation et l'évolution démographique.

Le message fondamental de la partie B du tableau 3.1 est que les conditions générales qui favorisent la résilience et l'adaptabilité sont étroitement liées aux résultats du marché du travail en termes de nombre d'emplois, de qualité des emplois et d'inclusivité[14]. Dans la plupart des cas, elles viennent compléter tous les éléments d'un comportement satisfaisant du marché du travail. Néanmoins, des arbitrages peuvent intervenir en ce sens que certaines conditions améliorent parfois la performance du marché du travail à certains égards, mais la font reculer sur d'autres points.

- *Les pays où les marchés du travail sont plus résilients et où le pourcentage de travailleurs qualifiés est plus élevé obtiennent de meilleurs résultats pour tous les paramètres du comportement du marché du travail.*
  - La résilience du marché du travail revêt une importance cruciale pour limiter le coût social à court terme des phases de contraction économique, mais aussi pour soutenir la performance économique et celle du marché du travail à moyen et long termes en empêchant les ralentissements conjoncturels d'entraîner un recul structurel de la croissance de la production, de l'emploi et des salaires. En fait, les taux de chômage et de bas revenus sont généralement plus faibles, et la sécurité sur le marché du travail est plus élevée dans les pays où ce marché est plus résilient. Cette résilience est forte dans des pays comme le Japon et plusieurs pays nordiques (la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède), mais faible dans plusieurs pays méditerranéens et aux États-Unis.
  - Une main-d'œuvre qualifiée favorise l'innovation et l'adoption de technologies et de pratiques d'organisation du travail nouvelles, ce qui stimule la productivité, l'emploi et les salaires. De fait, les pays dotés d'une main-d'œuvre très qualifiée obtiennent de meilleurs résultats pour tous les aspects du comportement du marché du travail. Ceux qui comptent un pourcentage particulièrement faible de travailleurs peu qualifiés sont les pays scandinaves, l'Allemagne, le Japon et les Pays-Bas mais, dans l'ensemble, un cinquième des adultes et un tiers des élèves environ dans les pays de l'OCDE ne possèdent pas les compétences de base nécessaires pour réussir sur un marché du travail en mutation rapide.
- *Les pays où les entreprises productives peuvent plus facilement attirer les travailleurs et se développer enregistrent aussi des résultats relativement supérieurs en termes de nombre d'emplois*. Certains pays, comme l'Allemagne, la Norvège et les Pays-Bas, où les marchés du travail répartissent efficacement les travailleurs - en ce sens que la croissance de l'emploi est plus forte dans les entreprises productives que dans les autres - comptent aussi parmi ceux qui obtiennent les meilleurs résultats pour la plupart des indicateurs du nombre d'emplois. Une forte capacité des entreprises productives à attirer les travailleurs ne suffit cependant pas pour enregistrer de bons résultats à cet égard, comme le montrent un certain nombre de pays méditerranéens et les États-Unis.
- *Les pays où l'augmentation des salaires réels est plus étroitement alignée sur la croissance de la productivité de la main-d'œuvre ont généralement enregistré de bons résultats en termes de nombre d'emplois et d'inclusivité*. Dans un grand nombre de pays, la croissance de la productivité a été très faible ces vingt dernières années, et ne s'est que partiellement répercutée sur le salaire réel du travailleur type. En conséquence, les salaires médians réels ont stagné dans bon nombre d'entre eux. Les pays où la hausse du salaire médian réel a suivi de près la croissance de la productivité, comme le Danemark et la Nouvelle-Zélande, ont généralement vu le nombre d'emplois et l'inclusivité progresser. À l'inverse, ceux où elle a été plus forte que l'augmentation de la productivité, comme l'Espagne, la Grèce et l'Italie,

ont enregistré une montée considérable du taux de chômage. Cela semble indiquer que des écarts positifs importants de la croissance des salaires par rapport à celle de la productivité sont insoutenables et risquent à long terme de compromettre les perspectives d'emploi. Les pays où la croissance du salaire moyen réel a été inférieure à celle de la productivité, comme les États-Unis, l'Irlande et la Pologne, ont généralement enregistré des résultats inférieurs à la normale sur le plan de l'inclusivité, sans effets positifs manifestes en termes de nombre d'emplois.

- *Les pays où le pourcentage de travailleurs atypiques et les disparités régionales sont élevés enregistrent de moins bons résultats que les autres sur le front de la qualité de l'emploi et de l'inclusivité*, sans effets positifs apparents en termes de nombre d'emplois. Un cinquième environ des travailleurs des pays de l'OCDE sont embauchés dans le cadre de contrats atypiques, ce qui donne plus de flexibilité aux employeurs et aux salariés – y compris en ce qui concerne le temps de travail – mais peut aussi poser des problèmes en termes de valorisation des compétences, de qualité des emplois et d'inclusivité. De fait, la qualité des emplois et l'inclusivité sont plus faibles dans les pays où le pourcentage de travailleurs atypiques est important, comme la plupart des pays méditerranéens. Un schéma analogue se dessine dans les pays où les disparités régionales sont fortes, qui enregistrent généralement des résultats inférieurs à ceux d'autres pays pour ces deux paramètres, mais ne font pas systématiquement mieux en termes de nombre d'emplois.

Une approche associant l'ensemble de l'administration s'impose pour que les mesures visant à promouvoir la résilience et l'adaptabilité se traduisent globalement par de bons résultats économiques et un fonctionnement satisfaisant du marché du travail. Des politiques du marché du travail peuvent influer sur la plupart des conditions nécessaires à la résilience et l'adaptabilité. À titre d'exemple, des politiques d'éducation et de formation bien conçues et correctement financées pourraient améliorer les qualifications des adultes et la croissance de la productivité et offrir dans le même temps aux travailleurs les instruments appropriés pour s'adapter au changement, ce qui réduirait l'inadéquation des compétences et renforcerait la capacité des entreprises productives à attirer les travailleurs qualifiés. Pour autant, ces seules politiques ne peuvent mettre en place le contexte favorable à la résilience et à l'adaptabilité. Les politiques essentielles dans d'autres domaines que le marché du travail sont les suivantes :

- *Des politiques macroéconomiques saines* lissent les fluctuations économiques conjoncturelles de la demande globale et peuvent avoir des effets à plus long terme en réduisant la portée des mécanismes de type hystérèse qui transforment les ralentissements temporaires de l'activité en périodes durables d'alanguissement économique. C'est ce qui peut se produire, par exemple, si les hausses conjoncturelles du chômage se traduisent par une augmentation du chômage structurel ou à un recul du taux d'activité, ou si des baisses cycliques des investissements réduisent les perspectives de croissance, créant ainsi une trappe de croissance lente caractérisée par un faible taux d'investissement et une progression modérée de la productivité et des salaires.

- *Des politiques et des institutions qui améliorent la productivité* sans être directement liées au marché du travail sont indispensables pour favoriser un climat économique dynamique propice à l'innovation et à un redéploiement efficace des facteurs de production. Pour stimuler le dynamisme économique, les pouvoirs publics pourraient faciliter l'entrée de nouvelles entreprises, la redistribution des

travailleurs vers les entreprises les plus productives et la restructuration (ou la sortie ordonnée) des moins productives. D'autres mesures joueront un rôle central pour augmenter durablement la productivité, l'emploi et les salaires, à savoir : le renforcement de l'efficacité des régimes fiscaux ; la mise en place d'une infrastructure juridique et judiciaire de qualité ; la consolidation des marchés financiers qui servent l'économie réelle ; la poursuite des efforts visant à affermir l'État de droit et à lutter contre la corruption ; l'instauration de règles de concurrence équitables et l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques.

- Conformément à la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, l'enjeu pour les ***politiques en matière de compétences*** consiste à offrir des possibilités d'apprentissage dès la petite enfance et pendant toute la vie active. Mettre en place un système d'éducation et de formation initiales de qualité sera essentiel pour offrir aux individus le meilleur démarrage possible dans la vie active en les dotant de solides compétences de base, d'aptitudes socioémotionnelles et du savoir-faire spécifique exigé par les employeurs, ainsi que de la capacité à apprendre tout au long de leur vie et à effectuer des choix éducatifs, professionnels et de formation durant toute leur carrière.

Tableau 3.1. Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : le tableau de bord des performances du marché du travail

Partie A. Nombre d'emplois, qualité des emplois et inclusivité

	Quantité			Qualité			Inclusivité		
	Emploi	Chômage	Sous-emploi global	Qualité du revenu d'activité	Insécurité sur le marché du travail	Qualité de l'environnement de travail	Taux de bas revenus	Écart hommes-femmes du revenu du travail	Écart de taux d'emploi des groupes défavorisés
	Pourcentage de la population d'âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (2017)	Pourcentage des actifs (15-64 ans) au chômage (2017)	Pourcentage des inactifs, des chômeurs ou des travailleurs à temps partiel subi (15-64 ans) dans la population, à l'exception des jeunes (15-29 ans) qui suivent une formation et n'occupent pas d'emploi (2016)	Salaire horaire brut en USD corrigés des inégalités (2015)	Perte monétaire attendue en cas de chômage et de maintien au chômage en pourcentage du salaire antérieur (2016)	Pourcentage de travailleurs en situation de tension au travail (2015)	Taux de pauvreté après impôts et prestations. Seuil de pauvreté 50 %, population d'âge actif (18-64 ans) (%) (2015)	Différence entre le revenu d'activité annuel moyen des hommes et celui des femmes, rapportée au revenu d'activité moyen des hommes (%) (2015)	Écart moyen de taux d'emploi en pourcentage du groupe de référence (travailleurs de sexe masculin d'âge très actif) (2016)
Pays de l'OCDE									
Islande	87.2	2.9	12.6	22.7	2.2	23.8	6.5	35.3	9.2
Suisse	82.1	5.0	18.3	28.4	1.7	..	6.4	48.3	14.6
Suède	81.8	6.8	19.5	20.3	3.8	23.6	8.4	25.6	13.3
Nouvelle-Zélande	81.3	4.9	21.4	16.8	4.4	21.6	9.7	..	17.7
Japon	80.3	3.0	24.0	16.1	1.6	31.2	14.5	57.7	24.7
Allemagne	79.2	3.8	21.0	25.0	1.9	28.5	10.0	42.6	20.2
Estonie	78.7	5.9	21.9	7.5	5.2	23.0	12.9	30.4	22.1
République tchèque	78.5	2.9	20.7	9.0	1.8	25.4	5.8	44.3	30.3
Norvège	78.3	4.3	19.2	29.0	1.9	13.8	9.3	35.0	16.0
Royaume-Uni	78.1	4.5	23.5	17.7	2.7	20.7	10.1	42.6	22.9
Pays-Bas	78.0	4.9	22.9	28.7	1.9	23.4	8.8	46.2	22.2
Danemark	76.9	5.9	21.0	29.8	3.1	18.2	7.0	29.8	16.7
Canada	76.3	6.4	26.0	19.6	3.8	..	14.1	38.7	19.3
Lituanie	76.0	7.3	23.5	7.5	..	30.8	14.7	26.9	17.6
Australie	76.0	5.8	28.5	21.9	3.8	25.6	10.2	41.5	21.4
Israël	75.5	4.3	24.0	8.7	3.5	25.1	14.3	..	14.6
Autriche	75.4	5.6	25.4	23.0	2.6	28.5	8.7	47.8	21.6
Lettonie	74.7	8.9	26.8	6.4	..	30.3	13.0	24.9	17.7
Finlande	74.3	8.8	26.6	21.2	2.0	16.3	6.8	21.4	18.6
États-Unis	73.6	4.4	25.7	17.7	3.7	25.8	15.5	39.5	25.4
Slovénie	73.4	6.7	27.6	14.2	3.5	31.8	8.7	22.8	27.4
Portugal	73.4	9.2	29.8	8.7	7.0	33.2	12.3	29.0	22.0
Hongrie	73.3	4.2	26.8	7.2	3.2	36.4	10.0	29.3	33.6
Irlande	72.7	7.0	33.5	19.3	3.1	23.9	9.9	39.9	26.3
Corée	71.6	3.8	..	9.9	2.4	..	8.5	61.0	31.8
Luxembourg	71.5	5.5	27.5	28.8	2.2	23.1	10.9	31.9	24.0
République slovaque	71.1	8.2	29.7	8.8	6.4	32.0	7.6	31.7	33.5
France	71.0	9.2	32.7	21.9	4.4	25.8	8.3	34.6	27.8
Pologne	70.9	5.0	29.4	7.6	4.0	30.0	11.0	35.5	31.5
Chili	69.1	7.0	33.2	6.6	7.1	28.2	14.2	46.4	27.5
Belgique	68.5	7.1	30.0	29.3	2.4	25.8	9.5	33.3	30.0
Mexique	66.6	3.6	..	4.6	4.0	28.9	13.9	54.5	40.4
Espagne	65.5	17.3	39.3	17.5	17.5	35.0	15.9	34.0	27.5
Italie	62.3	11.4	42.9	19.1	10.7	29.6	14.7	44.3	34.0
Grèce	57.8	21.7	44.8	10.0	22.7	47.9	16.0	49.1	38.2
Turquie	55.3	11.2	44.2	5.8	13.0	42.9	13.5	..	47.1
OCDE	**72.1**	**5.9**	**27.2**	**16.6**	**4.9**	**27.6**	**10.9**	**38.1**	**24.7**
Pays non membres de l'OCDE									
Colombie	73.1	9.7	30.2	3.7	11.0	..	..	42.5	34.3
Costa Rica	66.6	9.2	37.8	5.5	7.2	..	17.5	48.5	44.9
Argentine	69.0	8.5	36.2	7.4	7.5	..	..	45.1	38.8
Brésil	65.9	13.0	32.7	4.8	6.6	..	17.3	48.2	39.2
Chine	79.0	2.9	..	..	5.8	28.9	26.0	..	32.0
Inde	59.5	3.7	..	2.7	3.6	30.7	17.1	78.1	50.1
Indonésie	72.6	5.6	29.6	1.6	8.2	..	..	62.7	40.1

Fédération de Russie	74.9	5.2	23.3	6.8	5.1	33.4	12.8	33.2	35.4
Arabie saoudite	60.0	5.7	..	..	..	..	..	..	..
Afrique du Sud	49.8	27.4	50.2	2.5	22.6	26.7	23.9	50.1	50.3

Résultats supérieurs à la moyenne (Tiers supérieur) | Résultats moyens (Tiers intermédiaire) | Résultats inférieurs à la moyenne (Tiers inférieur)

Note : Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Le bleu foncé correspond à une bonne performance et le bleu clair à une plus mauvaise. Les jeunes âgés de 15 à 29 ans scolarisés et n'occupant pas d'emploi sont exclus à la fois du numérateur et du dénominateur de la sous-utilisation de la main-d'œuvre globale. Les groupes pris en compte dans la dernière colonne sont les jeunes, les travailleurs seniors, les femmes avec enfants, les personnes handicapées et les non-autochtones. Dernières données disponibles pour chaque groupe. Les données relatives au nombre d'emplois ont trait à l'année 2017 (2016 concernant le taux d'utilisation de la main-d'œuvre), sauf pour la Chine (2010), l'Inde (2011-12) et l'Arabie saoudite (2016). Celles concernant la qualité du revenu d'activité se rapportent à l'année 2015, sauf pour l'Argentine, le Japon et la Fédération de Russie (2013) et l'Inde (2011-12). Les données correspondant à la qualité des revenus d'activité pour les pays hors zone OCDE sont des estimations provisoires. Les données relatives à l'insécurité sur le marché du travail sont celles de l'année 2016 sauf pour Israël (2015) et les pays hors zone OCDE (2013). Celles concernant les tensions au travail sont des estimations préliminaires portant sur l'année 2015. Les données sur les taux de bas revenus se rapportent à 2015 sauf pour le Costa Rica, les États-Unis, la Finlande, Israël, la Lettonie, les Pays-Bas, et la Suède (2016) ; l'Australie, la Hongrie, l'Islande, le Mexique et la Nouvelle-Zélande (2014) ; le Brésil (2013) ; le Japon (2012) ; la Chine, l'Inde et la Fédération de Russie (2011). Celles relatives à l'écart des revenus du travail par habitant se rapportent à l'année 2015, sauf en ce qui concerne l'Argentine, le Chili, la Colombie, les États-Unis et l'Indonésie (2016) ; le Canada, la Fédération de Russie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, et la Suisse (2014) ; la Corée (2013) et l'Inde *(2011*-12).

Sources : OCDE (2016[2]), « Évolutions récentes du marché du travail et perspectives à court terme », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-fr ; OCDE (2017[3]), « Comment allons-nous ? Évaluation globale de la performance du marché du travail », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr ; OCDE (2018[4]), « Still out of pocket: Recent labour market performance and wage developments », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-5-en ; *Base de données de l'OCDE sur l'emploi,* http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/basededonneesdelocdesurlemploi.htm ; *Base de données de l'OCDE sur la qualité de l'emploi,* http://www.oecd.org/fr/statistiques/qualite-de-l-emploi.htm ; et *Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus*, http://www.oecd.org/fr/social/donnees-distribution-revenus.htm.

Partie B. Conditions propices à la résilience et l'adaptabilité

| | Résilience | | Adaptabilité | | |

Note : Les pays sont rangés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Moyenne non pondérée de l'OCDE. Les signes ↑, o, ↓ indiquent des différences dans la période la plus récente (voir le tableau en annexe 3.A.4) par rapport à la période globale, ↑ signalant une hausse, o une stabilité approximative et ↓ une baisse. Par exemple, ↑ pour l'indicateur de découplage signifie que, sur la période 2010-13, la croissance réelle du salaire médian a accéléré par rapport à la croissance de la productivité du travail. Les changements des indicateurs sont considérés importants lorsqu'ils représentent au moins la moitié de l'écart type de *l'ind*icateur concerné dans les pays de l'OCDE.

Source : Résilience : calculs de l'OCDE fondés sur OCDE (2017[5]), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr ; Croissance de la productivité du travail : base de données des Perspectives économiques de l'OCDE (productivité du travail mesurée par travailleur) ; Découplage salaire-productivité : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données des Comptes nationaux des pays de l'OCDE et sur la Base de données de l'OCDE sur les salaires (productivité du travail mesurée par heure) ; Aptitude des entreprises productives à attirer les travailleurs : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données ORBIS 2013 ; Adultes peu qualifiés : OCDE (2016[6]), L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes, https://doi.org/10.1787/25191829 ; Élèves ayant de mauvais résultats en mathématiques : OCDE (2016[7]), Résultats du PISA 2015 (Volume I) : L'excellence et l'équité dans l'éducation, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267534-fr ; Travailleurs atypiques : OCDE (2015[8]) Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr ; Disparités régionales : OCDE (2018), base de données Statistiques régionales de l'OCDE, *http://*dx.doi.org/10.1787/region-data-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972451

Conclusions

Le cadre conceptuel de la nouvelle Stratégie pour l'emploi présenté dans ce chapitre s'articule autour de trois axes clés : i) la quantité et la qualité des emplois ; ii) l'inclusivité du marché du travail ; et iii) la résilience et l'adaptabilité du marché du travail. Pour le mettre en pratique, on utilise le tableau de bord de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* afin d'évaluer les performances du marché du travail et de déterminer quelles sont les priorités de réforme.

L'approche multidimensionnelle adoptée par la nouvelle Stratégie pour l'emploi au regard du comportement du marché du travail peut mettre les responsables de l'action publique, contraints d'opérer des arbitrages potentiels entre différents résultats, face à des questionnements difficiles. Il est difficile d'évaluer ces arbitrages dans la mesure où les préférences sociales peuvent varier sensiblement à l'intérieur des pays et entre ces derniers. C'est dans ce sens que l'évaluation des arbitrages à opérer suppose de faire des choix politiques. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi n'adopte aucune position quant à l'importance relative de ces différentes dimensions et reconnaît leur importance propre.

Ce chapitre apporte un éclairage précieux sur le fait que, même si les arbitrages entre les différentes dimensions du cadre peuvent parfois être importants, des synergies considérables se dégagent aussi. Par exemple, il est possible d'élaborer des trains de mesures qui permettent d'améliorer à la fois la quantité et la qualité des emplois et l'inclusivité du marché du travail. Dans une certaine mesure, cela témoigne du rôle du développement économique qui est généralement associé non seulement à une hausse des revenus mais aussi à des institutions publiques plus performantes et à une augmentation des ressources allouées aux politiques sociales, de l'éducation et de l'emploi. Il donne également à penser que des programmes d'action cohérents peuvent contribuer en grande partie à compenser les arbitrages éventuels.

La Partie I se décompose ensuite en trois chapitres qui, respectivement, examinent le rôle des politiques et des institutions dans les performances du marché du travail (chapitre 4), analysent leur mise en œuvre dans certains pays (chapitre 5), et présente les recommandations d'action détaillées de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (chapitre 6).

Annexe 3.A. Informations supplémentaires

Tableau d'annexe 3.A.1. Tableau de bord - Nombre d'emplois, qualité des emplois et inclusivité, 2006 ou dernière année disponible

	Quantité			Qualité			Inclusivité		
	Emploi	Chômage	Sous-emploi global	Qualité du revenu d'activité	Insécurité sur le marché du travail	Qualité de l'environnement de travail	Taux de bas revenus	Écart hommes-femmes du revenu du travail	Écart de taux d'emploi des groupes défavorisés
	Pourcentage de la population d'âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (2006)	Pourcentage des actifs (15-64 ans) au chômage (2006)	Pourcentage des inactifs, des chômeurs ou des travailleurs à temps partiel subi (15-64 ans) dans la population, à l'exception des jeunes (15-29 ans) qui suivent une formation et n'occupent pas d'emploi (2007)	Salaire horaire brut en USD corrigés des inégalités (2006)	Perte monétaire attendue en cas de chômage et de maintien au chômage en pourcentage du salaire antérieur (2007)	Pourcentage de travailleurs en situation de tension au travail (2005)	Taux de pauvreté après impôts et prestations. Seuil de pauvreté 50 %, population d'âge actif (18-64 ans) (%) (2006)	Différence entre le revenu d'activité annuel moyen des hommes et celui des femmes, rapportée au revenu d'activité moyen des hommes (%) (2005)	Écart moyen de taux d'emploi en pourcentage du groupe de référence (travailleurs de sexe masculin d'âge très actif) (2006)
Pays de l'OCDE									
Islande	87.0	3.0	10.6	21.2	1.1	..	5.2	41.2	10.4
Suisse	80.5	4.1	18.6	26.6	1.4	..	..	..	18.8
Suède	79.6	3.5	17.5	25.3	0.7	21.8	8.6	38.6	20.0
Nouvelle-Zélande	79.4	4.0	20.6	27.1	1.8	23.2	5.3	31.6	21.5
Japon	78.8	7.1	23.1	18.5	2.5	21.2	7.5	32.3	16.8
Allemagne	78.4	3.9	21.8	14.9	3.1	24.8	8.3	..	21.1
Estonie	75.8	6.4	24.6	16.9	3.2	30.1	12.8	41.2	20.8
République tchèque	75.6	6.1	21.7	5.7	4.0	30.7	11.2	37.2	22.6
Norvège	75.3	4.7	23.2	18.0	3.4	28.1	14.1	44.2	26.0
Royaume-Uni	75.0	5.4	24.9	17.6	3.1	28.4	10.4	46.3	25.5
Pays-Bas	74.7	5.0	24.4	16.4	1.8	27.6	9.4	49.3	29.7
Danemark	74.6	4.3	22.8	27.5	1.1	27.8	6.6	56.0	28.8
Canada	74.5	4.9	27.3	20.1	2.7	27.3	10.7	46.7	24.3
Lituanie	74.5	4.3	26.0	15.0	1.8	37.8	13.4	64.3	29.5
Australie	74.0	7.7	24.5	19.9	2.6	20.3	7.1	27.5	19.4
Israël	73.2	7.2	24.1	4.2	..	37.5	11.9	..	21.3
Autriche	72.6	8.1	27.1	8.6	5.5	46.8	10.5	..	23.0
Lettonie	71.6	5.3	26.7	20.9	2.1	31.0	..	50.3	28.6
Finlande	71.5	6.1	24.6	13.4	2.1	41.1	5.9	23.3	25.4
États-Unis	71.3	5.8	27.6	6.1	..	46.1	10.4	27.2	22.7
Slovénie	71.2	7.2	25.1	8.4	2.2	37.8	5.0	46.7	35.9
Portugal	71.1	10.4	28.2	22.8	3.4	44.8	8.7	51.8	28.6
Hongrie	69.6	3.6	..	8.0	2.2	38.7	11.1	67.9	35.1
Irlande	69.4	8.5	31.0	20.8	3.1	34.1	7.4	38.7	30.7
Corée	69.1	4.7	27.0	28.3	1.3	29.1	..	58.3	30.7
Luxembourg	69.0	8.5	30.8	15.6	5.5	49.2	11.3	..	28.4
République slovaque	68.1	10.8	34.0	8.6	5.4	35.8	14.4	..	21.6
France	66.5	8.3	31.7	27.4	3.1	30.0	8.3	47.9	36.7
Pologne	66.1	3.7	..	4.8	3.8	31.5	15.2	..	41.1
Chili	66.0	13.3	30.4	7.3	8.1	37.4	5.3	34.7	39.2
Belgique	65.6	9.1	32.6	11.4	7.5	49.8	11.3	..	35.2
Mexique	64.0	9.2	..	4.1	8.1	..	16.3	59.0	37.9
Espagne	62.6	7.5	35.0	7.0	4.0	49.8	6.7	33.5	38.4
Italie	62.4	6.9	38.0	18.5	5.0	35.6	10.7	..	37.8
Grèce	60.1	14.0	35.0	6.3	4.8	39.1	10.8	32.7	40.6
Turquie	48.2	10.5	51.8	6.0	9.7	57.2	12.2	..	52.3

	Quantité			Qualité			Inclusivité		
	Emploi	Chômage	Sous-emploi global	Qualité du revenu d'activité	Insécurité sur le marché du travail	Qualité de l'environnement de travail	Taux de bas revenus	Écart hommes-femmes du revenu du travail	Écart de taux d'emploi des groupes défavorisés
	Pourcentage de la population d'âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (2006)	Pourcentage des actifs (15-64 ans) au chômage (2006)	Pourcentage des inactifs, des chômeurs ou des travailleurs à temps partiel subi (15-64 ans) dans la population, à l'exception des jeunes (15-29 ans) qui suivent une formation et n'occupent pas d'emploi (2007)	Salaire horaire brut en USD corrigés des inégalités (2006)	Perte monétaire attendue en cas de chômage et de maintien au chômage en pourcentage du salaire antérieur (2007)	Pourcentage de travailleurs en situation de tension au travail (2005)	Taux de pauvreté après impôts et prestations. Seuil de pauvreté 50 %, population d'âge actif (18-64 ans) (%) (2006)	Différence entre le revenu d'activité annuel moyen des hommes et celui des femmes, rapportée au revenu d'activité moyen des hommes (%) (2005)	Écart moyen de taux d'emploi en pourcentage du groupe de référence (travailleurs de sexe masculin d'âge très actif) (2006)
OCDE	**70.3**	**6.3**	**27.0**	**15.3**	**3.6**	**34.9**	**9.8**	**43.4**	**28.5**
Pays non membres de l'OCDE									
Colombie	66.8	11.5	..	2.9	..	..	..	51.3	..
Costa Rica	69.3	5.8	..	..	..	..	..	..	..
Argentine	68.8	10.3	36.0	5.6	..	..	..	54.3	35.1
Brésil	71.9	8.6	31.7	3.5	..	..	17.6	54.2	36.8
Chine	83.8	3.7	..	..	..	..	..	..	..
Inde	63.4	4.5	..	..	..	..	17.4	..	46.4
Indonésie	67.5	10.6	..	..	..	..	..	..	43.6
Fédération de Russie	74.2	7.1	..	5.5	..	42.7	..	..	..
Arabie saoudite	56.9	5.8	..	..	..	..	..	..	..
Afrique du Sud	53.1	22.6	..	..	..	38.0	..	58.9	..

Résultats supérieurs à la moyenne (Tiers supérieur) | Résultats moyens (Tiers intermédiaire) | Résultats inférieurs à la moyenne (Tiers inférieur)

Note : Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Le bleu foncé correspond à une bonne performance et le bleu clair à une plus mauvaise. Les groupes pris en compte dans la dernière colonne sont les jeunes, les travailleurs seniors, les femmes avec enfants, les personnes handicapées et les non-autochtones. Les données relatives au nombre d'emplois ont trait à 2006 sauf pour la Colombie et l'Arabie saoudite (2007), et la Chine (2000). Les données relatives à la tension au travail sont des estimations préliminaires révisées pour 2005. Les données sur les taux de bas revenus se rapportent à 2006 sauf pour les États-Unis et Israël (2005) ; l'Espagne, la Hongrie et la Turquie (2007) ; l'Australie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suède (2008) ; l'Inde (2004). Les données relatives à l'écart de revenu d'activité entre *hommes* et femmes se rapportent à 2006 sauf pour le Japon (2005).

Source : OCDE (2016[9]), « Évolutions récentes du marché du travail et perspectives à court terme », Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-fr ; OCDE (2017[3]), « Comment allons-nous ? Évaluation globale de la performance du marché du travail », dans Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr ; Base de données de l'OCDE sur l'emploi, http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/basededonneesdelocdesurlemploi.htm ; Base de données de l'OCDE sur la qualité de l'emploi, http://www.oecd.org/fr/statistiques/qualite-de-l-emploi.htm ; et Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, http://www.oecd.org/fr/social/donnees-distribution-*revenus*.htm

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972470

Tableau d'annexe 3.A.2. Tableau de bord – nombre d'emplois, 1995 ou dernière année disponible

	Quantité	
	Emploi	Chômage
	Pourcentage de la population d'âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (1995)	Pourcentage des actifs (15-64 ans) au chômage (1995)
Pays de l'OCDE		
Islande	86.0	5.0
Suisse	79.4	3.4
Norvège	77.0	5.0
Suède	76.0	9.2
République tchèque	75.6	4.0
Danemark	75.3	7.0
États-Unis	75.2	5.6
Japon	75.1	3.3
Nouvelle-Zélande	72.6	6.5
Estonie	71.4	9.7
Autriche	71.3	3.7
Corée	70.9	2.1
Royaume-Uni	70.7	8.7
Canada	70.5	9.6
Australie	70.1	8.6
Israël	68.3	8.9
Portugal	67.8	7.4
Pays-Bas	67.6	7.1
Allemagne	67.6	8.2
République slovaque	67.4	13.1
Finlande	66.3	15.4
France	65.1	11.6
Pologne	64.3	13.7
Luxembourg	62.4	2.9
Chili	62.2	7.5
Belgique	61.4	9.4
Mexique	61.1	7.1
Irlande	60.7	12.4
Grèce	59.9	9.3
Hongrie	58.9	10.2
Turquie	55.9	7.8
Italie	55.2	11.7
Espagne	51.8	22.8
Lettonie	..	..
Lituanie	..	..
Slovénie	..	..
OCDE	**68.3**	**7.6**
Pays non membres de l'OCDE		
Colombie	..	..
Costa Rica	63.6	5.2
Argentine	..	..
Brésil	..	..
Chine	..	..
Inde	..	..
Indonésie	..	..
Fédération de Russie	70.2	9.5
Arabie saoudite	57.2	4.4
Afrique du Sud	..	..

Résultats supérieur à la moyenne (Tiers supérieur)	Résultats moyens (Tiers intermédiaire)	Résultats inférieurs à la moyenne (Tiers inférieur)

Note : Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Le bleu foncé correspond à une bonne performance et le bleu clair à une plus mauvaise. Les données se rapportent à 1995 sauf pour le *Chili* (1996) et l'Arabie saoudite (1999).
Source : Base de données de l'OCDE sur l'emploi, *http://*www.oecd.org/fr/emploi/emp/basededonneesdelocdesurlemploi.htm.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972489

Tableau d'annexe 3.A.3. Nombre d'emplois, qualité des emplois et inclusivité après prise en compte du développement économique

2017 ou dernière année disponible, en tenant compte du PIB par habitant au moyen des résidus des régressions de chacun des indicateurs sur le PIB par habitant, normalisés

	Quantité			Qualité			Inclusivité		
	Emploi	Chômage	Sous-emploi global	Qualité du revenu d'activité	Insécurité sur le marché du travail	Qualité de l'environnement de travail	Taux de bas revenus	Écart hommes-femmes du revenu de travail	Écart de taux d'emploi des groupes défavorisés
Islande	1.9	0.8	1.8	0.3	0.3	0.1	1.2	0.3	1.7
Nouvelle-Zélande	1.4	0.6	1.0	0.4	0.2	1.2	0.5	..	1.1
Estonie	1.3	0.5	1.2	-0.7	0.4	1.4	-0.4	0.7	0.8
Japon	1.1	1.0	0.4	-0.1	0.8	-0.7	-1.3	-1.9	-0.1
République tchèque	1.1	1.2	1.2	-0.9	1.0	0.7	2.0	-0.6	-0.5
Suède	1.0	-0.2	0.8	-0.1	0.0	0.2	0.6	1.3	1.2
Lituanie	0.8	0.1	0.9	-0.8	..	0.0	-1.0	1.1	1.5
Lettonie	0.8	-0.2	0.6	-0.5	..	0.3	-0.2	1.3	1.7
Royaume-Uni	0.6	0.6	0.5	0.1	0.5	1.1	0.2	-0.4	0.1
Allemagne	0.6	0.6	0.7	1.1	0.5	-0.6	0.1	-0.4	0.3
Suisse	0.6	0.0	0.6	0.5	0.0	..	0.9	-0.9	0.5
Israël	0.5	0.8	0.7	-1.0	0.6	0.7	-1.0	..	1.7
Hongrie	0.4	1.0	0.5	-0.5	0.9	-0.9	0.8	0.8	-0.6
Portugal	0.4	-0.4	0.0	-0.5	-0.1	-0.4	-0.1	0.9	0.9
Slovénie	0.2	0.2	0.2	0.4	0.7	-0.3	1.0	1.5	0.0
Pays-Bas	0.2	0.3	0.2	1.4	0.3	0.1	0.3	-0.8	-0.2
Canada	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	..	-1.4	0.0	0.4
Danemark	0.1	0.0	0.6	1.9	0.1	1.1	1.0	0.9	0.7
Pologne	0.0	0.8	0.1	-0.5	0.7	0.3	0.4	0.2	-0.4
Australie	0.0	0.1	-0.5	0.2	0.0	-0.2	-0.1	-0.3	0.0
Finlande	0.0	-0.6	0.0	0.8	0.6	1.8	1.4	1.7	0.7
Chili	0.0	0.4	-0.2	0.0	0.2	0.9	-0.5	-0.9	0.5
Autriche	-0.1	0.2	0.0	0.6	0.3	-0.6	0.5	-0.9	0.1
République slovaque	-0.1	-0.2	-0.1	-0.7	0.0	-0.3	1.4	0.6	-0.8
Mexique	-0.3	1.4	..	0.0	1.1	1.0	-0.3	-1.7	-1.1
Corée	-0.3	0.8	..	-1.2	0.7	..	0.9	-2.3	-0.9
Norvège	-0.3	0.1	0.3	-0.1	-0.2	0.9	-0.3	0.4	0.0
France	-0.5	-0.6	-0.8	1.2	0.1	0.3	0.9	0.4	-0.4
États-Unis	-0.8	0.2	-0.4	-1.7	-0.4	-0.7	-2.3	-0.1	-0.9
Belgique	-1.1	-0.2	-0.6	2.3	0.4	0.0	0.3	0.5	-1.0
Espagne	-1.2	-2.7	-1.6	0.7	-2.8	-1.1	-1.6	0.4	-0.2
Irlande	-1.6	-0.8	-2.0	-2.9	-0.8	-1.2	-0.8	0.0	-1.7
Italie	-1.8	-1.2	-2.1	1.0	-1.2	-0.2	-1.2	-0.6	-1.1
Grèce	-2.1	-3.6	-2.0	0.3	-3.6	-2.8	-1.3	-1.1	-1.2
Turquie	-2.6	-0.8	-2.0	-0.7	-1.4	-2.0	-0.5	..	-2.5
Corrélation avec la colonne (1)	**1.0**	**0.7**	**1.0**	**0.0**	**0.7**	**0.6**	**0.4**	**0.2**	**0.8**

Résultats supérieur à la moyenne (Tiers supérieur) | Résultats moyens (Tiers intermédiaire) | Résultats inférieurs à la moyenne (Tiers inférieur)

Note : La contribution du développement économique est prise en compte en effectuant une régression de chacun des indicateurs de la performance du marché du travail sur le PIB par habitant des différents pays de l'OCDE (sauf le Luxembourg), en extrayant et en normalisant les résidus et, si nécessaire, en multipliant par -1 de manière à ce que les valeurs positives soient associées à une performance plus satisfaisante. Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Le bleu foncé représente une amélioration de la performance et le bleu clair une dégradation. Pour plus d'information sur les définitions des variables, voir Tableau 3.1.

Source : Tableau 3.1. Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : le tableau de bord des performances du marché du travail

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972508

Tableau d'annexe 3.A.4. Informations détaillées sur les conditions propices à la résilience et l'adaptabilité

	Résilience	Adaptabilité										
	Effet négatif d'un recul du PIB en termes de chômage	Croissance de la productivité du travail		Aptitude des entreprises productives à attirer des travailleurs		Découplage salaires-productivité		Compétences des adultes : adultes peu qualifiés	Compétences des élèves	Travailleurs atypiques	Disparités régionales	
	Augmentation moyenne du taux de chômage sur trois ans suite à un choc négatif de PIB de 1 %	Croissance annuelle moyenne de la productivité du travail (%)		Différentiel de croissance de l'emploi entre entreprises associé à un écart de 10 pp de la productivité (%)		Écart entre la profession annuelle du salaire médian réel et la croissance de la productivité du travail (pp)		Pourcentage d'adultes dont les compétences en numératie sont inférieures au niveau 2 du PIAAC	Pourcentage des jeunes âgés de 15 ans non scolarisés dans le secondaires ou obtenant une note inférieure au niveau 2 du PISA	Travailleurs indépendants et travailleurs temporaires en % de l'emploi total (%)	Coefficient de variation des taux de chômage régionaux (%)	
	2000-16	2000-16	2010-16	2003-13	2010-13	2000-13	2010-13	2012, 2015	2015	2013	2000	2016
Pays de l'OCDE												
Islande	0.1	1.5	1.0	..	..	..	..	..	28.8	20.6	15.0	22.3
Suisse	0.4	0.4	-0.2	0.1	0.1	..	..	..	19.0	18.7	23.6	31.7
Suède	0.3	1.3	0.9	0.2	0.3	0.4	1.9	14.7	25.9	19.0	30.9	12.2
Nouvelle-Zélande	0.4	0.7	0.7	..	..	0.3	-0.4	18.9	29.3	.	19.2	24.3
Japon	0.2	0.7	0.5	0.3	0.4	-0.5	0.5	8.1	15.4	20.2	18.6	13.9
Allemagne	0.4	0.6	0.6	0.8	0.9	-0.4	0.1	18.4	20.6	18.1	51.7	30.1
Norvège	0.2	0.5	0.5	0.6	0.5	-0.5	-0.0	14.6	24.3	11.8	20.5	16.7
Royaume-Uni	0.4	0.8	0.6	0.1	-0.0	-0.2	-1.0	24.2	34.4	16.1	28.9	20.2
Danemark	0.6	0.6	0.6	0.1	0.2	0.1	0.8	14.2	23.1	13.6	13.0	6.6
Pays-Bas	0.4	0.7	0.8	1.1	0.3	-0.7	..	13.2	20.8	25.9	26.5	20.0
Rép. tchèque	0.3	2.1	1.0	..	..	0.3	0.3	12.9	26.8	21.2	42.9	36.2
Estonie	0.7	2.8	1.0	0.4	0.4	..	..	14.3	17.6	8.4	26.2	38.5
Canada	0.5	0.6	1.0	..	..	-0.6	-0.5	22.4	28.5	21.2	42.3	29.3
Australie	0.4	1.0	1.3	..	..	-1.0	0.9	20.1	29.3	32.1	39.7	46.0
Israël	0.6	0.7	0.7	..	..	-0.6	..	30.9	36.4	.	15.1	17.3
Autriche	0.1	0.4	0.2	0.7	0.7	-0.0	0.4	14.3	34.8	15.4	32.8	46.3
Finlande	0.2	0.6	0.0	0.2	0.3	1.0	0.7	12.8	15.9	21.8	62.2	13.1
Lettonie	0.8	3.9	2.4	0.5	0.3	..	..	..	30.2	.	23.6	40.7
États-Unis	0.7	1.3	0.4	0.5	0.7	-1.5	-1.0	28.7	41.0	.	23.9	21.1
Hongrie	0.3	1.7	0.1	0.4	0.3	-0.6	-0.3	..	35.5	15.9	34.8	43.9
Corée	0.2	2.5	1.3	0.3	0.5	-1.1	0.8	18.9	22.5	32.7	23.7	20.1
Portugal	0.3	0.8	0.2	0.2	0.3	0.5	-1.2	..	33.2	31.0	36.0	15.0

Luxembourg	0.1	0.0	0.7	0.1	0.0	..	..	..	35.0	11.9	..	..
France	0.4	0.6	0.5	0.3	0.4	0.7	0.9	28.0	30.4	20.8	35.7	17.2
Slovénie	0.3	1.0	0.8	0.2	0.1	..	..	25.8	22.2	18.6	22.7	15.9
Irlande	0.3	3.0	4.8	0.1	0.1	-1.1	-3.1	25.2	18.0	19.5	26.5	13.6
Rép. slovaque	0.5	3.1	1.5	..	..	-0.8	0.5	13.8	35.5	22.3	41.6	38.5
Pologne	0.6	2.7	2.2	0.2	0.5	-1.3	-2.0	23.5	24.7	37.4	20.0	24.8
Chili	0.3	1.4	1.3	..	..	..	..	61.9	59.6	.	31.3	25.2
Belgique	0.3	0.6	0.3	0.1	-0.0	-0.3	0.9	13.4	25.7	16.9	54.8	56.1
Mexique	0.2	0.2	1.1	..	..	..	..	..	73.2	.	29.6	28.7
Espagne	0.9	0.7	0.9	0.5	0.4	0.5	-0.6	30.6	29.3	32.1	35.9	28.9
Italie	0.5	-0.4	-0.4	0.4	0.3	1.0	-0.4	31.7	38.4	27.9	73.6	46.8
Grèce	0.8	0.2	-1.0	0.2	0.6	1.4	-1.4	28.5	41.5	35.6	26.3	19.7
Turquie	0.2	2.6	2.6	..	..	..	..	50.2	66.0	30.2	42.0	50.3
Lituanie	0.5	4.2	2.0	..	..	..	..	17.4	32.7	..	13.1	29.6
OCDE	0.4	1.3	0.9	0.3	0.3	-0.2	-0.1	22.5	31.3	22.0	31.6	27.4
Pays non membres de l'OCDE								..			..	
Colombie	0.2	1.9	1.7	..	..	..	..	..	74.8	..	29.7	21.9
Costa Rica	0.6	2.1	2.7	..	..	..	..	..	76.2	..	..	..
Argentine	..	0.7	-0.3	..	..	..	..	..	75.9	..	..	..
Brésil	0.3	1.5	-0.2	..	..	..	..	..	79.0	..	33.7	33.6
Chine	0.0	2.1	2.0	..	..	..	..	..	46.2	..	53.9	..
Inde	..	6.5	5.6	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Indonésie	..	3.6	3.8	..	..	..	..	..	78.6	..	..	..
Russie	0.1	2.8	0.6	..	..	..	..	..	22.8	..	38.2	63.2
Arabie saoudite	..	-1.8	-2.7	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Afrique du Sud	0.3	0.6	-0.3	..	..	..	..	..	..	..	14.0	20.0

Notes : Moyenne non pondérée de l'OCDE. Résilience : l'indicateur de la résilience du marché du travail mesure la progression moyenne estimée du taux de chômage au cours des trois années suivant un recul de 1 % du PIB. Il est calculé à partir de l'estimation du modèle suivant : $U_{t+s} - U_{t-1} = \beta_0^s + \beta_1^s dlnGDPV_t + \beta_2^s dU_{t-1} + \beta_3^s dlnGDPV_{t-1} + \beta_4^s dU_{t-2} + \beta_5^s dlnGDPV_{t-2} + \sum_{j=1}^{s} \beta_4^j \, dlnGDP_{t+j} + \varepsilon_{t+s}$, où U_t est le taux de chômage, $GDPV_t$ est le PIB réel au cours de la période t et s indique le nombre de périodes suivant le choc de PIB. Le modèle est estimé séparément pour chaque pays et chaque s, le β_1^s estimé indiquant fonction de réponse aux impulsions du chômage à une augmentation de 1 % du PIB. La variation moyenne du chômage est calculée par la moyenne de de β_1^s sur les trois années suivant une diminution de 1 % du PIB. Les données se rapportent à la période 2000-16 pour tous les pays. Croissance de la productivité du travail : la productivité du travail est mesurée par travailleur. Les données concernent la période 2000-16 pour tous les pays à l'exception de la Colombie (2001-16). Aptitude des entreprises productives à attirer des travailleurs : l'efficacité du redéploiement de la main-d'œuvre mesure l'élasticité de la croissance de l'emploi au niveau des entreprises à la productivité du travail retardée. L'équation de référence estimée s'exprime comme suit : $\Delta lnL_{i,j,c,t} = \sum_{c=1}^{26} \beta_c \, C_c lnLP_{i,j,c,t-1} + \theta x'_{i,j,c,t-1} + \gamma_{jct} + \varepsilon_{ijct}$, où $\Delta lnL_{i,j,t}$ indique la progression de l'emploi dans l'entreprise i, le secteur j et le pays c ; C_c sont des variables indicatrices par pays ; $lnLP_{i,j,c,t-1}$ est la productivité du travail en termes de production brute ; $x_{i,j,t-1}$ sont l'emploi et l'âge de l'entreprise ; et γ_{jct} sont les effets fixes secteur-pays-année pour tenir compte des facteurs non observés et variables spécifiques aux pays/aux secteurs de la croissance de l'emploi. Les paramètres particuliers aux pays β_c mesurent l'efficience allocative dynamique. Les données portent sur la période 2003-13 pour tous les pays à l'exception du Portugal (2006-08) et de la Hongrie (2009-13). Pour tenir compte des effets du cycle conjoncturel sur l'efficacité de la réaffectation de la main-d'œuvre, la spécification de référence pour la période d'échantillonnage 2003-13 est augmentée au moyen d'un terme d'interaction de la productivité du travail retardée au moyen d'une variable fictive qui revêt la valeur de 1 si la variation retardée de l'écart de production est inférieure à 0. Les pays absents du tableau ne couvrent pas suffisamment d'entreprises dans leur base de données ORBIS. Découplage salaires-productivité : l'indicateur de découplage mesure l'écart, en point de pourcentage, entre la croissance du salaire médian réel et celle de la productivité du travail. La notation $\Delta\% \, X$ étant utilisée pour indiquer le taux de croissance en pourcentage de X, le découplage au niveau macro est défini comme suit : $Decoupling \equiv \Delta\% \left(\frac{W^{med}}{P^Y}\right) - \Delta\% \left(\frac{Y/P^Y}{L}\right)$, où W^{med} indique le salaire médian nominal, Y la valeur ajoutée nominale, P^Y le prix de valeur ajoutée et L le nombre d'heures ouvrées. Les données se rapportent à la période 2000-13 pour tous les pays à l'exception de l'Australie, du Canada, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne et de la Suède (2000-12) ; de la Grèce et Portugal (2004-13) ; d'Israël (2001-11) ; et de la République slovaque (2001-12). Adultes faiblement qualifiés : les données sont celles de l'année 2012 pour tous les pays sauf le Chili, la Grèce, Israël, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, la Slovénie, la Turquie et Djakarta (Indonésie).

Les données pour la Belgique concernant la Flandre ; celles du Royaume-Uni correspondent à la moyenne pondérée (2/3 et 1/3) de celles concernant l'Angleterre et l'Irlande du Nord ; les données relatives à l'Indonésie sont celles de Djakarta. Élèves peu performants en mathématiques : les données pour la Chine portent sur Beijing-Shanghai-Jiangsu-Guangdong. Argentine : la couverture est trop limitée pour garantir la comparabilité des données. Travailleurs atypiques : travailleurs temporaires et indépendants (à leur compte) âgés de 15 à 64 ans, hors employeurs, étudiants salariés et apprentis. Disparités régionales : les données se réfèrent à la classification du niveau territorial 2 (TL2) sauf pour l'Australie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie (TL3), et portent sur 2000 et 2016 à l'exception du Danemark (2007, 2016) ; de l'Estonie, du Chili, d'Israël, du Mexique et de la Russie (2000, 2014) ; de l'Espagne (2002, 2014) ; de la Lettonie et de la Lituanie (2000, 2015) ; de la Slovénie (2001, 2016) ; de la Turquie (2004, 2016) ; du Brésil (2004, 2013) ; de la Chine (2008) ; de la Colombie (2001, 2014) et de l'Afrique du Sud (2008, 2014).
Source : Résilience : calculs de l'OCDE fondés sur OCDE (2017[5]), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr ; Croissance de la productivité du travail : base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et base de données WEO du FMI ; Découplage salaires-productivité : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données des Comptes nationaux de l'OCDE et la base de données de l'OCDE sur les salaires ; Aptitude des entreprises productives à attirer des travailleurs : calculs de l'OCDE fondés sur l'édition 2013 d'ORBIS ; Adultes faiblement qualifiés : OCDE (2016[6]), L'importance des compétences : nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes, https://doi.org/10.1787/9789264259492-fr ; Élèves peu performants en mathématiques : OCDE (2016[7]), Résultats du PISA 2015 (Volume I) : L'excellence et l'équité dans l'éducation, https://doi.org/10.1787/9789264267534-fr ; Travailleurs atypiques : OCDE (2015[8]), Tous concernés – Pourquoi moins d'inégalité profite à tous, https://doi.org/10.1787/9789264235519-fr ; Disparités régionales : *OCDE (*2018), Base de données régionales de l'OCDE, https://doi.org/10.1787/region-data-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972527

Notes

[1] Le chapitre 17 examinera ce point plus en détail afin de déterminer les enjeux et les priorités dans les pays.

[2]. L'OCDE mesure le bien-être selon plusieurs dimensions : les conditions de vie matérielles, la qualité de vie et la durabilité du bien-être (OCDE, 2018[9]).

[3]. Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (OCDE, 2015[14]), Recommandation du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat (OCDE, 2013[11]), Recommandation du Conseil sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi (OCDE, 2015[15]) et Recommandation du Conseil sur le vieillissement et les politiques de l'emploi (OCDE, 2015[13]).

[4]. En raison des données disponibles, l'indicateur de l'insécurité du marché du travail considéré ici – à savoir la perte de revenu escomptée liée à la perte d'emploi et au chômage prolongé en pourcentage des revenus antérieurs – ne tient pas compte de la question plus générale de « l'insécurité du revenu d'activité » due à des horaires imprévisibles ou à une rémunération extrêmement basse, ce qui est tout aussi important pour la sécurité économique, surtout dans les pays émergents.

[5]. La tension professionnelle mesure le risque de dégradation de la santé par le travail, sous l'effet combiné de demandes professionnelles excessives et de ressources insuffisantes pour exécuter les tâches requises. Les demandes professionnelles sont les demandes physiques, l'intensité du travail et la flexibilité du temps de travail. Les ressources sont la latitude dans le choix des tâches et l'autonomie, les chances de formation et d'apprentissage et les possibilités d'avancement. Pour en savoir plus, voir : http://www.oecd.org/fr/statistiques/qualite-de-l-emploi.htm.

[6]. Plus précisément, les trois indicateurs de l'inclusivité pris en compte dans le tableau de bord sont : i) la part de la population d'âge actif dont le revenu disponible est nettement inférieur à celui d'un actif type ; ii) la différence de revenu du travail par habitant entre hommes et femmes ; iii) l'écart des taux d'emploi entre les hommes appartenant aux classes d'âge de forte activité et certains groupes défavorisés – les jeunes, les travailleurs seniors, les femmes avec enfants, les personnes handicapées et les immigrés (c'est-à-dire les personnes nées à l'étranger). La prise en compte de ces indicateurs est motivée par une triple raison : i) le revenu du travail – dont les prestations aux personnes sans emploi et les prélèvements sur les salaires – est un déterminant clef du revenu disponible des ménages pour la population d'âge actif, en particulier au niveau inférieur de la distribution, ce qui suppose qu'une économie où le marché du travail est inclusif est une économie où relativement peu de personnes en âge de travailler ont un revenu disponible nettement inférieur au revenu médian ; ii) un marché du travail inclusif signifie que les possibilités de faire carrière ne devraient pas varier selon le sexe ; et iii) un marché du travail inclusif doit assurer que les groupes potentiellement défavorisés ne sont pas laissés de côté. On trouvera un examen plus exhaustif de ces choix et de la pertinence du tableau de bord dans OCDE (2017[3]).

[7]. S'il est vrai que la tendance d'un pays à obtenir des résultats similaires pour les différents indicateurs tient dans une certaine mesure à la contribution du développement économique, la prise en compte de cette donnée ne modifie pas le message selon lequel il est possible d'obtenir simultanément de bons résultats pour chacun des indicateurs du comportement du marché du travail.

[8]. Bien entendu, une hausse des taux d'emploi ne va pas nécessairement de pair avec une progression de la qualité des emplois ou de l'inclusivité, et inversement. Les priorités et l'efficacité des politiques peuvent sensiblement varier selon les pays.

[9]. La contribution du développement économique est prise en compte en effectuant une régression de chacun des indicateurs de la performance du marché du travail sur le PIB par habitant des différents pays de l'OCDE (sauf le Luxembourg), en extrayant et en normalisant les résidus et, si nécessaire, en multipliant par -1 de manière à ce que les valeurs positives soient associées à une performance plus satisfaisante. Les résultats figurent dans le tableau annexe A.3.

[10]. Un petit nombre d'entre eux ont cependant sensiblement amélioré leurs résultats concernant le nombre d'emplois au cours des deux décennies écoulées (l'Espagne et l'Irlande par exemple).

[11]. Les États-Unis, où le taux d'emploi a fléchi de 1.7 point de pourcentage et où le taux de global de sous-utilisation de la main-d'œuvre a augmenté de 2.5 points de pourcentage au cours des dix dernières années constituent une exception notable à cette tendance.

[12]. Voir les chapitres 13 et 14 pour un examen détaillé de ces questions et le tableau annexe 3.A.4 pour des informations complémentaires sur les conditions favorables à la résilience et à l'adaptabilité et leur mesure.

[13]. Un autre indicateur, qui utilise le taux d'emploi à la place du taux de chômage, a également été calculé et donne un bilan qualitativement comparable. La corrélation de rang entre les indicateurs de chômage et de résilience de l'emploi est de 0.7.

[14]. Les conclusions présentées dans ce paragraphe se fondent sur des corrélations de rang entre les niveaux des indicateurs de la partie B et les niveaux/variations des indicateurs de la partie A. Les variations des indicateurs de la partie A sont calculées sur la période 2006-16.

Références

Nedelkoska, L. et G. Quintini (2018), « Automation, skills use and training », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 202, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en. [10]

OCDE (2018), *Comment va la vie ? 2017 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-fr. [9]

OCDE (2018), *Le Cadre d'action pour les politiques de croissance inclusive*, https://one.oecd.org/document/C/MIN(2018)5/fr/pdf (consulté le 25 septembre 2018). [12]

OCDE (2018), *Réunion du Conseil au niveau des Ministres, 30-31 mai 2018, Le cadre d'action pour les politiques de croissance inclusive*, https://one.oecd.org/document/C/MIN(2018)5/fr/pdf (consulté le 25 septembre 2018). [5]

OCDE (2018), « Still out of pocket: Recent labour market performance and wage developments », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-5-en. [4]

OCDE (2017), « Comment allons-nous ? Évaluation globale de la performance du marché du travail », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr. [3]

OCDE (2017), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr. [6]

OCDE (2016), « Évolutions récentes du marché du travail et perspectives à court terme », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-fr. [2]

OCDE (2016), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*, Études de l'OCDE sur les compétences, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264259492-fr. [7]

OCDE (2016), *Résultats du PISA 2015 (Volume I) : L'excellence et l'équité dans l'éducation*, PISA, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264267534-fr. [8]

OCDE (2015), *Projet de Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, https://one.oecd.org/document/C(2015)164/CORR1/en/pdf. [14]

OCDE (2015), *Projet de Recommandation du Conseil sur le vieillissement et les politiques de l'emploi*, https://one.oecd.org/document/C(2015)172/CORR1/en/pdf. [13]

OCDE (2015), *Projet de Recommandation du Conseil sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi*, https://one.oecd.org/document/C(2015)173/CORR1/en/pdf. [15]

OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr. [16]

OCDE (2013), *Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, https://one.oecd.org/document/C/MIN(2013)5/FINAL/en/pdf. [11]

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2006-fr. [1]

Chapitre 4. Les politiques et les institutions à l'appui de l'amélioration des performances du marché du travail

Ce chapitre propose un tour d'horizon du rôle des politiques et des institutions à l'appui d'un bon fonctionnement du marché du travail. Il s'articule autour des trois grandes dimensions de la nouvelle Stratégie pour l'emploi : i) la quantité et la qualité des emplois ; ii) l'inclusivité du marché du travail ; et iii) la résilience et l'adaptabilité. Une analyse plus détaillée et les données utilisées sont présentées dans les parties II à IV de la présente publication.

Introduction

Pour assurer le bon fonctionnement du marché du travail, il est crucial non seulement de concilier quantité et qualité des emplois mais aussi d'assurer l'inclusivité, ce qui n'est pas facile. Or pour obtenir de bons résultats dans tous ces domaines, il est impératif que les marchés du travail fassent preuve de résilience (c'est-à-dire qu'ils limitent les pertes d'emplois pendant les récessions et se redressent rapidement après un choc économique) et s'adaptent aux défis et aux opportunités associés aux mégatendances comme les progrès technologiques rapides, la mondialisation et l'évolution démographique. Il est aussi essentiel d'assurer une cohérence entre les politiques et les institutions de sorte que les actions menées pour améliorer les résultats dans l'une de ces dimensions ne compromettent pas d'autres résultats sur le plan économique ou du marché du travail. C'est pourquoi il est capital d'adopter une démarche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Ce chapitre examine le rôle des politiques et des institutions à l'appui d'un bon fonctionnement du marché du travail. Il s'articule autour des trois grandes dimensions de la nouvelle Stratégie pour l'emploi : i) la quantité et la qualité des emplois ; ii) l'inclusivité du marché du travail ; et iii) la résilience et l'adaptabilité. D'une manière générale, l'analyse porte sur l'impact global des moyens d'action utilisés au regard des différentes dimensions afin d'adopter une vue d'ensemble et d'éviter toute conclusion pouvant prêter à confusion. Une analyse plus détaillée et les données utilisées sont présentées dans les parties II à IV de la présente publication.

Le reste du chapitre s'organise comme suit. La section 4.1 analyse en quoi la croissance de la productivité, le partage des gains de productivité par le plus grand nombre et l'accès à l'emploi influent sur l'amélioration de la quantité et de la qualité des emplois. La section 4.2 étudie les mesures prises en faveur de l'inclusivité du marché du travail, y compris celles qui visent à atténuer l'influence du milieu socioéconomique sur la réussite professionnelle, celles qui favorisent les possibilités d'avancement professionnel, et celles qui portent sur les impôts et les prestations. La section 4.3 examine comment les politiques et les institutions peuvent encourager la résilience et l'adaptabilité pour faire en sorte que le marché du travail soit à même d'encaisser les chocs économiques et les mutations structurelles et de tirer le meilleur avantage des opportunités qui en découlent.

4.1. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Cette partie examine la contribution des politiques et des institutions à l'augmentation du nombre d'emplois et à l'amélioration de leur qualité, en accordant un intérêt particulier à la façon dont des synergies entre ces deux objectifs peuvent être obtenues tout en atténuant les éventuels arbitrages. Elle s'intéresse d'abord au rôle des politiques et des institutions dans l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité. Elle présente ensuite une analyse du marché du travail du côté de l'offre, notamment des politiques et des institutions qui renforcent l'efficacité de l'offre de main-d'œuvre et la qualité des emplois en rendant le travail plus accessible, attrayant et durable.

Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

Pour obtenir de bons résultats sur le marché du travail, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, il faut que la demande de main-d'œuvre soit assez forte pour garantir l'existence d'emplois de qualité en nombre suffisant pour tous ceux qui souhaitent travailler. Pour ce faire, il faut encourager les compétences et la productivité, et veiller dans le même temps à

diffuser largement les gains découlant de la croissance de la productivité et à limiter les coûts non salariaux du travail.

Des compétences plus pointues et bien adaptées sont essentielles à des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Les interventions publiques doivent veiller à ce que les travailleurs soient dotés des compétences pertinentes pour réussir sur le marché du travail. Les individus munis des qualifications voulues ont plus de chances de trouver un emploi et, lorsqu'ils travaillent, occupent généralement des emplois de meilleure qualité. Une main-d'œuvre qualifiée facilite également l'innovation et l'adoption de technologies et de pratiques d'organisation du travail nouvelles, stimulant ainsi la productivité et la croissance. Pour que les compétences acquises dans le système d'éducation et de formation correspondent aux besoins du marché du travail, et ainsi éviter les problèmes majeurs que soulèvent l'inadéquation des qualifications et un passage insatisfaisant de l'école à la vie active (pénuries de main-d'œuvre comprises), il convient de renforcer les liens entre le monde de l'éducation et de la formation d'une part, et celui du travail d'autre part. Pour y parvenir, il convient notamment d'encourager la formation en milieu professionnel, la participation des partenaires sociaux à l'élaboration et à l'organisation de programmes d'enseignement correspondant aux besoins du marché, et le partage des coûts pour le financement du développement des compétences. On peut aussi améliorer la pertinence des enseignements spécialisés moyennant des dispositifs et des outils suffisamment éprouvés pour évaluer et anticiper les besoins, associés à des mécanismes et procédures efficaces qui garantissent que ces informations alimentent la prise de décision et les orientations fournies tout au long de la vie, ainsi que l'élaboration des programmes d'enseignement et de formation. Les politiques de compétences doivent également tenir compte des variations régionales de l'offre et de la demande de qualifications, ce qui appelle une étroite collaboration entre les employeurs et le secteur de l'éducation au niveau régional et local.

Favoriser la productivité de la main-d'œuvre dans les entreprises et le redéploiement efficace des ressources entre ces dernières

La croissance de la productivité est le moteur essentiel de l'augmentation des salaires et des revenus, et donc de la hausse des niveaux de vie. De bons salaires et de bonnes conditions de travail peuvent, à leur tour, favoriser le développement de la productivité car ils stimulent la motivation, les efforts des travailleurs, l'utilisation des compétences et les incitations à l'apprentissage et à l'innovation. L'instauration d'une dynamique positive entre les résultats des marchés du travail et ceux de l'ensemble de l'économie passe par des mesures qui laissent une marge de manœuvre suffisante pour assurer le redéploiement efficace des travailleurs entre les entreprises et les secteurs, et par des dispositions qui favorisent des conditions propices à l'apprentissage et à l'innovation en milieu professionnel. Dans les pays émergents, un enjeu majeur consiste également à concevoir des politiques et des institutions visant à remédier au problème du travail informel généralisé, lequel est associé à la fois à une faible productivité et à une mauvaise qualité des emplois.

Encadré 4.1. Réduire le taux d'emplois de faible qualité en limitant le travail informel

Dans de nombreux pays émergents, l'une des principales caractéristiques des marchés du travail consiste en un taux élevé de travail informel. L'emploi dans le secteur informel va généralement de pair avec un faible niveau de productivité, en partie en raison d'un investissement moindre dans le capital humain, de moins bonnes pratiques de gestion et de contraintes de crédit. Il tend également à être de qualité nettement inférieure à l'emploi formel et réduit l'inclusivité du marché du travail. Des mesures efficaces dans plusieurs domaines s'imposent pour encourager la création d'emplois de qualité et accroître la productivité du travail dans les économies émergentes :

- Les entreprises et les travailleurs doivent clairement constater les avantages du passage à l'emploi formel. Les autorités doivent améliorer la qualité des services publics qu'elles fournissent et, s'il y a lieu, consolider le lien entre cotisations et prestations dans les régimes d'assurance sociale.
- Il convient d'abaisser les coûts du passage au secteur formel pour les employeurs et les travailleurs indépendants. La simplification des régimes fiscaux et administratifs, l'harmonisation des procédures d'enregistrement et la réduction des formalités sont des mesures capitales en ce sens.
- Il faut renforcer les moyens utilisés pour faire respecter la loi. L'inspection du travail doit disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de sa mission et les inspecteurs du travail doivent avoir les qualifications requises. Surtout, les mesures d'exécution qui sont prises doivent être transparentes et rigoureuses, mais pas trop strictes, afin d'éviter d'aggraver encore la situation des travailleurs vulnérables.
- Il convient d'encourager le perfectionnement des compétences. En rehaussant la productivité des travailleurs, les compétences peuvent compenser le surcoût des emplois formels et améliorer l'accès à l'emploi dans le secteur formel.

Offrir de bonnes conditions de travail et des possibilités d'avancement professionnel peut favoriser l'apprentissage et l'innovation sur le lieu de travail. De bonnes conditions de travail et des possibilités d'avancement professionnel influent directement sur le bien-être des salariés, mais peuvent aussi concourir à la productivité en renforçant l'attachement des travailleurs à leur entreprise, en diminuant le taux de renouvellement des effectifs, en encourageant l'utilisation des compétences sur le lieu de travail et en confortant les incitations des entreprises et des travailleurs à investir dans la formation et l'acquisition de qualifications. Les entreprises ont ainsi souvent tout intérêt à offrir des conditions de travail de qualité car celles-ci se traduisent à terme par une hausse de la productivité et de la rentabilité. Dans la pratique, de bonnes conditions de travail de qualité associées à un rendement élevé vont souvent de pair avec une gestion de qualité et ce qu'il est convenu d'appeler des pratiques professionnelles performantes, qui mettent généralement en avant le travail d'équipe, l'autonomie, la liberté d'action, le mentorat, la rotation des emplois, et l'utilisation de nouveaux outils et technologies. L'adoption de ces pratiques dépend dans une large mesure de la technique de production des entreprises, en particulier de l'importance des qualifications, mais aussi de leur taille puisque celle-ci détermine en grande part les ressources dont elles disposent pour les mettre en œuvre.

Un cadre réglementaire solide, associé à un dialogue social efficace et à des services d'information ciblés, peuvent favoriser l'apprentissage et l'innovation au travail. Un cadre

réglementaire solide prévoit des normes de conditions de travail adéquates fondées sur des règlements en matière d'hygiène et de sécurité du travail afin de réduire les risques pour la santé physique et mentale. Il s'appuie également sur des règlements relatifs au temps de travail qui limitent les horaires de travail excessifs et les postes de nuit et établissent le droit à des pauses et à des congés payés. Il convient aussi de mettre en place des dispositions équilibrées en matière de protection de l'emploi qui mettent les travailleurs à l'abri d'abus éventuels sans toutefois empêcher la redistribution des emplois. Il peut également prévoir un salaire minimum fixé à un niveau qui évite d'exclure les travailleurs faiblement rémunérés de l'emploi. Des institutions de négociation collective qui fonctionnent bien, surtout lorsqu'elles vont de pair avec un taux de couverture élevé, peuvent aussi s'avérer utiles. Elles autorisent une plus grande différenciation en matière de salaires et de conditions de travail que des dispositions légales, sont susceptibles de favoriser le perfectionnement et l'utilisation des compétences sur le lieu de travail, et permettent la diffusion effective de bonnes pratiques de travail. Enfin, les pouvoirs publics peuvent indirectement encourager une gestion et des méthodes de travail à haut rendement par la diffusion d'informations et des conseils sur les pratiques optimales, et en facilitant l'accès aux formations en gestion.

La réallocation efficace des ressources est fonction de la flexibilité des entreprises et de la mobilité des travailleurs. Cela englobe la facilité dont disposent les entrepreneurs pour créer une activité ou la liquider, celle dont disposent les entreprises pour adapter leurs effectifs en fonction de l'évolution de l'activité, et celle des salariés à changer d'entreprise et de lieu géographique pour trouver des emplois correspondant mieux à leurs compétences et à leurs ambitions de manière à améliorer leurs perspectives professionnelles. L'efficience de cette réaffectation est dans une large mesure déterminée par le fonctionnement et la réglementation des marchés de capitaux, du logement et de produits, notamment par les mesures qui influent sur les entrées et les sorties d'entreprises. Les politiques et les institutions du marché du travail jouent aussi un rôle central du fait qu'elles déterminent la flexibilité dont bénéficient les entreprises pour adapter leurs effectifs (protection de l'emploi par exemple) et de la facilité pour les travailleurs de changer d'entreprise. Cette dernière dépend dans une large mesure de la possibilité de transférer les compétences et de la portabilité des prestations, de l'existence de services de l'emploi efficaces et de programmes actifs du marché du travail pour faciliter la transition vers un nouvel emploi. La mobilité des travailleurs suppose aussi des incitations salariales pour encourager les travailleurs à quitter les entreprises peu productives pour d'autres très productives ; il importe donc de laisser aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour ajuster les salaires à la conjoncture, surtout dans les pays où la négociation collective intervient essentiellement au niveau national ou sectoriel.

La législation sur la protection de l'emploi joue un rôle de premier plan pour prévenir les abus et éviter les licenciements inefficients, mais des coûts de rupture de contrat excessifs et/ou incertains gênent le redéploiement efficace de la main-d'œuvre. Les règles relatives au licenciement et à la rupture de contrats sont conçues pour protéger les travailleurs contre les abus en matière d'embauche et de licenciement, et peuvent éviter le renouvellement excessif des effectifs en préservant entre les travailleurs et les entreprises une adéquation viable à plus long terme, les entreprises tenant compte du coût social des licenciements au moment de prendre leur décision (à savoir les conséquences sociales et budgétaires d'un accroissement du chômage). Les règlements qui limitent l'écart de protection entre les salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée et les travailleurs temporaires peuvent également parer à la rotation excessive du personnel en empêchant le recours abusif aux contrats à durée déterminée. Cela aura sans doute pour effet de stimuler l'apprentissage et

l'innovation sur le lieu de travail en renforçant les incitations des entreprises à investir dans leur capital humain. Or, des coûts de licenciement excessifs et incertains découragent le recrutement dans le cadre de contrats à durée indéterminée, et compromettent le redéploiement efficace des ressources et la mise en adéquation des compétences, ce qui pèse sur la croissance de la productivité et l'efficience. Par ailleurs, de fortes disparités légales des coûts de licenciement selon les types de contrat entraînent des inégalités en matière de sécurité de l'emploi et créent des clivages persistants entre les travailleurs réguliers et non réguliers, notamment parce que les définitions restrictives d'un licenciement équitable ne peuvent s'appliquer dans la pratique aux travailleurs non réguliers. Il faudrait donc recourir à une définition étroite du licenciement abusif, circonscrite au licenciement pour motifs fallacieux, pour motifs sans lien avec le travail, pour des raisons de discrimination et pour des raisons interdites. Un préavis prévisible, des indemnités de licenciement ordinaires et des taxes de licenciement – dont le montant pourrait dépendre du motif de licenciement – permettraient d'éviter des licenciements inefficients et de dédommager les salariés en cas de cessation d'emploi involontaire sans lien avec leur travail.

Encadré 4.2. Réduire le taux d'emplois de faible qualité en limitant le travail informel

Dans de nombreux pays émergents, l'une des principales caractéristiques des marchés du travail consiste en un taux élevé de travail informel. L'emploi dans le secteur informel va généralement de pair avec un faible niveau de productivité, en partie en raison d'un investissement moindre dans le capital humain, de moins bonnes pratiques de gestion et de contraintes de crédit. Il tend également à être de qualité nettement inférieure à l'emploi formel et réduit l'inclusivité du marché du travail. Des mesures efficaces dans plusieurs domaines s'imposent pour encourager la création d'emplois de qualité et accroître la productivité du travail dans les économies émergentes :

- Les entreprises et les travailleurs doivent clairement constater les avantages du passage à l'emploi formel. Les autorités doivent améliorer la qualité des services publics qu'elles fournissent et, s'il y a lieu, consolider le lien entre cotisations et prestations dans les régimes d'assurance sociale.
- Il convient d'abaisser les coûts du passage au secteur formel pour les employeurs et les travailleurs indépendants. La simplification des régimes fiscaux et administratifs, l'harmonisation des procédures d'enregistrement et la réduction des formalités sont des mesures capitales en ce sens.
- Il faut renforcer les moyens utilisés pour faire respecter la loi. L'inspection du travail doit disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de sa mission et les inspecteurs du travail doivent avoir les qualifications requises. Surtout, les mesures d'exécution qui sont prises doivent être transparentes et rigoureuses, mais pas trop strictes, afin d'éviter d'aggraver encore la situation des travailleurs vulnérables.
- Il convient d'encourager le perfectionnement des compétences. En rehaussant la productivité des travailleurs, les compétences peuvent compenser le surcoût des emplois formels et améliorer l'accès à l'emploi dans le secteur formel.

Veiller à ce que les gains de productivité soient partagés avec les travailleurs, surtout les moins qualifiés

Les salaires réels sont le mécanisme le plus direct qui permet de transférer les avantages d'une croissance de la productivité aux travailleurs et à leur famille. Ces vingt dernières années, néanmoins, la progression du salaire médian réel dans la plupart des pays de l'OCDE a été dissociée de la hausse globale de la productivité du travail. Cela tient à la fois au recul de la part du travail (découplage entre le salaire moyen et la productivité) et au creusement des inégalités salariales (découplage entre le salaire médian et le salaire moyen). Les gains de productivité ne semblent plus se traduire par une augmentation des salaires profitant à l'ensemble des travailleurs.

Le découplage entre les salaires médians réels et la productivité est en partie dû aux mégatendances mondiales, mais sa forte hétérogénéité selon les pays semble indiquer que les politiques et institutions nationales interviennent également. Il apparaît que les progrès technologiques qui valorisent le capital et la montée en puissance des chaînes de valeur mondiales ont favorisé ce découplage en réduisant la part du travail (découplage entre les salaires moyens réels et la productivité) et en accentuant les inégalités salariales (découplage entre les salaires médians et les salaires moyens). Or, certains éléments

indiquent aussi que les politiques nationales portant sur les compétences, les marchés des produits et les marchés du travail ne sont pas seulement un facteur déterminant de la croissance de la productivité, mais peuvent aussi garantir une large répartition des avantages que celle-ci procure. Les politiques en matière de compétences peuvent contribuer à distribuer plus largement les gains de productivité en limitant la substitution du capital au travail en réaction aux mégatendances mondiales, tandis que des politiques favorables à la concurrence sur les marchés de produits limitent l'ampleur des rentes captées par le capital. Les politiques et institutions du marché du travail peuvent contribuer à une distribution plus équitable des gains de productivité en agissant sur le coût relatif de la main-d'œuvre – et ainsi sur le degré de substitution du capital à certaines formes de travail – et en influant sur la répartition des rentes du marché des produits.

Un salaire minimum obligatoire peut garantir que les travailleurs situés au bas de l'échelle salariale tirent également profit de la prospérité économique croissante, notamment en l'absence de minima salariaux fixés par des conventions collectives. Ces derniers peuvent être considérés comme l'équivalent fonctionnel d'un salaire minimum fixé par la loi, dans la mesure où ils couvrent la majorité des travailleurs, sinon la totalité. Néanmoins, plusieurs pays de l'OCDE complètent les conventions collectives sur les salaires par un salaire minimum garanti. Quand les salaires minimum sont modérés et bien conçus, on peut éviter leurs effets négatifs sur l'emploi. Les principes énoncés ci-après peuvent contribuer à améliorer la mise au point de systèmes de salaire minimum. En premier lieu, il faut que le salaire soit rémunérateur, mais que son niveau n'empêche pas les travailleurs peu qualifiés de trouver un emploi ; pour ce faire, il convient d'examiner attentivement ses interactions avec le système de prélèvements et de transferts. Par exemple, en diminuant les cotisations sociales pour les salaires proches du minimum, il est possible d'accroître l'efficacité du salaire minimum en tant qu'instrument de lutte contre les bas salaires et la pauvreté et de limiter simultanément la hausse des coûts de main-d'œuvre pour les employeurs. Deuxièmement, il faut que le salaire minimum soit révisé régulièrement, sur la base d'informations et de conseils précis, actualisés et impartiaux, qui prennent soigneusement en compte la situation régnant sur le marché du travail et l'avis des partenaires sociaux et des experts (commissions indépendantes par exemple). Troisièmement, il convient d'instaurer un salaire minimum variable en fonction des groupes (si les écarts en termes de productivité ou d'obstacles à l'emploi sont importants) et/ou des régions (en cas de différences importantes en matière de situation économique). Quatrièmement, il faut améliorer la couverture et le respect de la législation relative au salaire minimum.

Les institutions de négociation collective et le dialogue social peuvent favoriser une large distribution des gains de productivité, y compris avec les travailleurs qui se trouvent au bas de l'échelle, assurer la représentation des salariés et fournir aux employeurs et aux employés un outil pour remédier aux problèmes communs. Pour promouvoir des emplois de qualité pour tous les travailleurs dans un monde en mutation, les systèmes de négociation collective doivent avoir un taux de couverture élevé, et accorder suffisamment de flexibilité aux entreprises.

La présence de partenaires sociaux bien organisés comptant de nombreux adhérents est le meilleur moyen d'assurer la représentativité des négociations collectives. Le dialogue social peut ainsi être étendu dans l'entreprise, entre organisations de travailleurs et employeurs, et basé sur des partenaires sociaux représentatifs aux niveaux supérieurs (par ex. secteur, pays). Pour élargir le dialogue social à tous les pans de l'économie, petites entreprises et formes atypiques d'emploi comprises, les pouvoirs publics doivent établir un cadre juridique qui favorise ce dialogue dans les grandes entreprises comme dans les petites et qui permette aux relations du travail de s'adapter aux nouveaux enjeux. En l'absence de

partenaires sociaux diversifiés, un autre moyen d'accroître la représentativité de la négociation collective consiste à faire appel à des extensions administratives qui étendent la portée des accords collectifs, au-delà des membres des syndicats et organismes patronaux signataires, à tous les travailleurs et à toutes les entreprises d'un secteur. Pour éviter que les extensions ne nuisent aux perspectives économiques des entreprises en phase de démarrage, des petites d'entreprises et des travailleurs vulnérables, il importe que les parties qui négocient les accords représentent les intérêts collectifs de toutes les catégories d'entreprises et de salariés. Cet objectif est réalisable si l'on assujettit les demandes d'extension à des critères de représentativité raisonnables et à un critère d'intérêt public incontestable, et si l'on établit des procédures bien définies concernant les exemptions et les dérogations accordées aux entreprises en cas de difficultés économiques.

Les systèmes de négociation collective qui interviennent essentiellement au niveau des branches doivent offrir aux entreprises et aux pays une marge de manœuvre économique suffisante. L'introduction d'une marge de manœuvre dans des systèmes qui interviennent essentiellement au niveau des branches a souvent été considérée comme nécessitant le passage de la négociation du niveau des branches à celui des entreprises. S'il est vrai qu'un tel passage offrirait plus de flexibilité aux entreprises, il risque cependant de réduire la couverture conventionnelle et de compromettre ainsi l'inclusivité du système. L'expérience de plusieurs pays de l'OCDE prouve que des options moins radicales sont également possibles, fondées sur des dérogations limitées ou le recours à des accords de branche qui prévoient explicitement des possibilités d'adaptation à l'échelon de l'entreprise ou de l'individu. En principe, ces instruments préservent l'intégrité de la négociation sectorielle, tout en rapprochant la productivité et les conditions de travail au niveau de l'entreprise. Cependant, le degré de souplesse ainsi procuré aux grandes sociétés dépend en très grande partie de l'existence de niveaux élevés de représentation collective des travailleurs dans toutes les entreprises. La souplesse d'adaptation à la conjoncture macroéconomique peut être favorisée par une coordination effective des résultats des négociations entre les différentes unités concernées (secteurs ou entreprises). Une étude récente de l'OCDE indique que la coordination peut favoriser de meilleurs résultats du marché du travail en ménageant une plus grande souplesse d'adaptation à la conjoncture macroéconomique (voir chapitres 8 et 13 du présent rapport). Cette coordination est réalisable dans le cadre de négociations menées au plus haut niveau, les confédérations nationales de syndicats et d'employeurs présentes guidant les travaux des parties négociatrices aux échelons inférieurs. Les négociations pilotes offrent une autre possibilité, en vertu desquelles un secteur phare fixe les objectifs – généralement le secteur manufacturier exposé aux échanges internationaux – et les autres suivent le mouvement.

Les systèmes de négociation collective diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, que ce soit sur le plan du taux de couverture, de la flexibilité qu'ils assurent aux entreprises, ou de leur organisation institutionnelle propre, différences qui sont généralement profondément ancrées dans le tissu socioculturel national. Les traditions nationales dans ce domaine sont importantes. Cela ne veut pas dire pour autant que ces systèmes ne peuvent et ne doivent pas s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique. À vrai dire, l'un des traits les plus marquants des systèmes de négociation collective performants réside peut-être dans leur aptitude à s'adapter graduellement à l'évolution des conditions économiques dans le cadre de leur tradition nationale de relations industrielles. Cette aptitude dépend au premier chef de la qualité des relations industrielles, mais suppose aussi la présence d'un gouvernement qui laisse la place à la négociation collective et au dialogue social tout en en fixant les limites.

Accroître la quantité et la qualité des emplois en maintenant les coûts non salariaux du travail à un faible niveau

Les impôts sur le travail, sous la forme d'impôt sur le revenu des personnes physiques et de cotisations sociales, constituent une source importante de recettes pour l'État, mais peuvent avoir une incidence négative sur l'emploi, les revenus d'activité et l'inclusivité s'ils sont trop élevés. Dans l'OCDE, ils représentent en moyenne un tiers environ des coûts du travail.

Des modifications dans la composition de la fiscalité sur le travail visant à élargir l'assiette fiscale et à augmenter la progressivité de l'impôt peuvent favoriser un meilleur comportement du marché du travail. Elles pourraient par exemple revêtir la forme d'une diminution de la part des cotisations sociales et d'une augmentation de celle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, quand il existe déjà un faible lien entre les cotisations personnelles et les droits (assurance-maladie, allocations familiales). Cette opération allégerait le poids de la fiscalité sur le travail en élargissant l'assiette de l'impôt, car l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne porte pas uniquement sur les revenus d'activité des travailleurs salariés. Elle réduirait en outre les différences de traitement fiscal selon la situation sur le marché du travail et la source de revenu, et atténuerait de ce fait les éventuelles incitations fiscales indésirables au travail indépendant ou à l'emploi dans le secteur informel. Si l'impôt sur le revenu des personnes physiques est plus progressif que les cotisations sociales, comme c'est généralement le cas, la progressivité globale de la fiscalité du travail s'en trouvera probablement renforcée, avec des conséquences positives pour l'inclusivité. En outre, contrairement aux cotisations sociales, les régimes d'imposition du revenu des personnes physiques de nombreux pays prévoient des crédits d'impôt ou des déductions fiscales qui se traduisent par des taux effectifs quasiment nuls, voire négatifs pour les faibles revenus, ce qui pourrait également favoriser l'emploi. Cette évolution pourrait aussi renforcer l'efficacité d'autres instruments d'action. Par exemple, un déplacement partiel vers l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait renforcer l'efficacité du salaire minimum obligatoire à l'appui de la rémunération des travailleurs faiblement productifs (qualité de l'emploi), et atténuer en même temps les effets négatifs potentiels sur l'emploi (nombre d'emplois). Le même argument vaut pour les salaires planchers convenus dans le cadre de négociations collectives[1].

Diminuer la charge fiscale globale sur le travail en optant pour des impôts qui pèsent moins directement sur le travail peut favoriser l'emploi et le salaire net. Ce serait par exemple le cas des impôts fonciers. Ce choix serait efficient, compte tenu du caractère fixe des biens immobiliers, mais favoriserait en outre l'inclusivité puisque les ménages à faible revenu possèdent généralement moins de biens fonciers que les ménages à revenu plus élevé et plus riches. Il existe aussi des arguments en faveur du renforcement de l'imposition des revenus du capital à l'échelon individuel et d'un recours plus intensif aux taxes sur la consommation et aux taxes environnementales.

Mettre en place des marchés du travail stables en protégeant les travailleurs et en supprimant les obstacles au travail

Comme la création d'emplois de qualité et une forte croissance de la productivité exigent un marché du travail suffisamment souple, ce qui expose les travailleurs au risque de perdre leur emploi, il faut également, pour obtenir de bons résultats dans ce domaine, instaurer des marchés du travail stables en offrant aux travailleurs une garantie de revenu en cas de perte d'emploi et en supprimant les obstacles au travail. Plus généralement, la création d'emplois

de qualité doit être associée à des mesures visant à rendre le travail accessible, attrayant et durable afin d'assurer une offre effective de main-d'œuvre.

Des filets de protection sociale efficaces contre les chocs du marché du travail améliorent la qualité de l'emploi

Des dispositifs de protection sociale efficaces atténuent les craintes pour la sécurité de l'emploi, ce qui a des conséquences importantes pour le bien-être des salariés. Par ailleurs, l'accès à une assurance-chômage et à d'autres prestations sociales appropriées – assurance-maladie, assurance-invalidité, indemnité pour famille monoparentale et aide sociale notamment – améliore la qualité de l'emploi en protégeant les travailleurs contre des chocs individuels sur le marché du travail (comme une perte d'emploi) et en lissant la consommation entre les périodes de chômage et les périodes d'emploi. Si une protection de l'emploi modérée a également un rôle à jouer, l'assurance-chômage couplée à une aide efficace au retour à l'emploi offrent généralement une plus grande sécurité aux travailleurs. Des taxes de licenciement modérées ou la modulation des impôts qui servent à financer les politiques actives et passives du marché du travail en fonction des antécédents des employeurs peuvent ensuite être utilisées pour inciter les employeurs à avoir moins recours aux licenciements ou à assumer une plus grande part de la responsabilité du coût social du chômage, de la maladie et de l'invalidité (en termes de hausses des dépenses publiques, de baisse des recettes fiscales, de perte de capital humain, de conséquences sur la santé, etc.). Il faut toutefois prendre garde de ne pas pénaliser excessivement certains types d'entreprises et de travailleurs, et de minimiser les conséquences involontaires sur le comportement d'embauche-débauche des entreprises, par exemple en prévoyant des exemptions pour les employeurs qui engagent des travailleurs malades, handicapés ou des chômeurs de longue durée.

Des dispositifs de protection sociale adéquats doivent aller de pair avec des politiques visant à minimiser les contre-incitations au travail et à encourager une recherche effective d'emploi. Dans la plupart des économies avancées, les filets de protection sociale appropriés comportent plusieurs niveaux, notamment : i) des prestations d'assurance-chômage pour ceux qui satisfont à certaines exigences minimales en matière de cotisations ; et ii) des allocations de chômage et une aide sociale universelles, mais de montant modéré, accessibles à toutes les personnes dépourvues d'emploi, sous condition de ressources. Les prestations doivent cependant s'accompagner d'incitations fortes visant à encourager la recherche effective d'un emploi afin de parer au risque de dépendance à l'égard des prestations et, partant, à un accroissement du chômage et une hausse des coûts pour les finances publiques. Des principes d'obligation mutuelle défendus par des services de l'emploi efficaces, dont l'aide à la recherche d'emploi et des possibilités de perfectionnement professionnel, des programmes actifs et des obligations strictes en matière de recherche d'emploi, sont indispensables.

Dans les pays émergents, la mise en place de filets de protection sociale efficaces est particulièrement difficile compte tenu de l'emploi informel généralisé.

Encadré 4.3. Réduire le taux d'emplois de faible qualité en limitant le travail informel

Dans de nombreux pays émergents, l'une des principales caractéristiques des marchés du travail consiste en un taux élevé de travail informel. L'emploi dans le secteur informel va généralement de pair avec un faible niveau de productivité, en partie en raison d'un investissement moindre dans le capital humain, de moins bonnes pratiques de gestion et de contraintes de crédit. Il tend également à être de qualité nettement inférieure à l'emploi formel et réduit l'inclusivité du marché du travail. Des mesures efficaces dans plusieurs domaines s'imposent pour encourager la création d'emplois de qualité et accroître la productivité du travail dans les économies émergentes :

- Les entreprises et les travailleurs doivent clairement constater les avantages du passage à l'emploi formel. Les autorités doivent améliorer la qualité des services publics qu'elles fournissent et, s'il y a lieu, consolider le lien entre cotisations et prestations dans les régimes d'assurance sociale.
- Il convient d'abaisser les coûts du passage au secteur formel pour les employeurs et les travailleurs indépendants. La simplification des régimes fiscaux et administratifs, l'harmonisation des procédures d'enregistrement et la réduction des formalités sont des mesures capitales en ce sens.
- Il faut renforcer les moyens utilisés pour faire respecter la loi. L'inspection du travail doit disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de sa mission et les inspecteurs du travail doivent avoir les qualifications requises. Surtout, les mesures d'exécution qui sont prises doivent être transparentes et rigoureuses, mais pas trop strictes, afin d'éviter d'aggraver encore la situation des travailleurs vulnérables.
- Il convient d'encourager le perfectionnement des compétences. En rehaussant la productivité des travailleurs, les compétences peuvent compenser le surcoût des emplois formels et améliorer l'accès à l'emploi dans le secteur formel.

Dans le cas de l'assurance-chômage, par exemple, l'obligation de ne pas exercer un emploi formel pour pouvoir prétendre à des allocations risque d'inciter fortement à travailler dans le secteur informel tout en bénéficiant de prestations. En outre, les travailleurs qui ne perçoivent pas les éventuels avantages de l'aide sociale peuvent y renoncer et opter pour un emploi informel, ce qui peut être préjudiciable à leur bien-être à long terme et nuire à la croissance économique et à la viabilité financière des systèmes de protection sociale. Pour remédier à ces deux problèmes, plusieurs économies émergentes ont introduit des régimes d'auto-assurance chômage obligatoire fondés sur des comptes d'épargne individuels, en veillant néanmoins à ce que certains dispositifs de garantie de ressources soient disponibles pour ceux dont l'épargne est insuffisante. En principe, un tel système pourrait servir à assurer les travailleurs indépendants contre le chômage.

Pour renforcer les incitations au travail, l'employabilité et l'égalité des chances, une stratégie d'activation de portée générale s'impose…

Pour être efficace, une stratégie d'activation doit cibler tous les obstacles à l'emploi, et coordonner à cette fin un large éventail de politiques et de services. Les chômeurs et les individus en marge de l'emploi se heurtent souvent à de multiples écueils pour s'intégrer au marché du travail et trouver un emploi de qualité. Certains de ces écueils sont parfois

dus à l'incidence de régimes de prestations mal conçus sur les incitations des bénéficiaires à rechercher activement un emploi. Néanmoins, les individus en marge du travail sont généralement confrontés à de nombreux autres obstacles qui peuvent les empêcher de rechercher activement un emploi et/ou d'en trouver un qui leur soit adapté. Ces obstacles sont particulièrement importants pour certains groupes – notamment les travailleurs seniors, les mères de jeunes enfants, les travailleurs découragés et les personnes handicapées. Pour accroître le taux d'activité et améliorer la situation en matière d'emploi – tant sur le plan quantitatif que qualitatif – il faut donc une stratégie d'activation globale qui rende le travail plus accessible. Pour ce faire, il convient de s'attaquer aux différents obstacles à l'emploi en assurant la coordination, à l'échelon national et régional, des services de l'emploi, des services de santé et des services sociaux, de l'administration de programmes actifs du marché du travail et de l'élaboration des politiques fiscales et sociales. Une stratégie d'activation efficace doit associer des mesures visant à inciter les chômeurs à rechercher activement un emploi et à accepter ceux qui leur sont adaptés (des dispositifs de prélèvements et de transferts appropriés par exemple), des actions destinées à leur offrir plus de débouchés (comme l'aide à la recherche d'emploi, l'orientation directe, et les emplois subventionnés) et des interventions visant à renforcer l'employabilité des moins aptes à l'emploi (programmes de formation et stages d'insertion professionnelle par exemple).

Des services de l'emploi efficaces et des programmes actifs du marché du travail sont des éléments essentiels à la réussite d'une stratégie d'activation de cette nature. Dans le cas des travailleurs difficiles à placer, ces services peuvent englober une activité de conseil intensive et faire appel à des conseillers individuels chevronnés, et sont d'autant plus performants que le nombre de dossiers à traiter par agent est faible. Compte tenu du caractère limité des ressources, des outils de profilage efficaces doivent être utilisés dès les premières phases de la période de chômage de manière à diriger les demandeurs d'emploi vers les catégories de services appropriées (avec une prise en charge plus ou moins intensive). Il convient également de veiller à ce que les bureaux locaux de l'emploi aient une expérience suffisante du marché du travail local pour trouver un emploi adapté aux personnes qu'ils doivent placer. Les prestataires privés pourraient apporter une assistance utile en vue d'améliorer la prestation et le ciblage des services de l'emploi ou pour remédier à l'insuffisance des moyens, sous réserve d'une gestion des performances appropriée. Il faut en outre procéder à des évaluations rigoureuses des programmes actifs et mettre rapidement terme à ceux qui s'avèrent inefficaces.

… qui associe des politiques actives à un régime d'impôts et de prestations approprié, dans le cadre d'un dispositif d'« obligations mutuelles »

Les services de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail doivent être associés à des mesures portant sur les impôts et les prestations. Pour être efficace, l'activation doit s'accompagner d'un mécanisme d'indemnisation du chômage et d'un régime d'aide sociale qui revêtent un caractère global et soient modérément généreux, et ce pour deux raisons. Premièrement, lorsque des dispositifs satisfaisants de contrôle et de sanction sont en place dans un cadre d'« obligations mutuelles » - en vertu duquel les pouvoirs publics ont pour devoir de fournir des services et des prestations aux demandeurs d'emploi afin de leur permettre de trouver du travail, les bénéficiaires étant pour leur part tenus d'effectuer des démarches actives pour trouver du travail ou améliorer leur employabilité - la menace d'éventuelles sanctions sous la forme d'un retrait des prestations accroît considérablement l'incitation financière à rechercher et accepter un emploi rémunéré et à participer sérieusement à des programmes actifs[2]. Deuxièmement, les prestations de chômage et

d'aide sociale sont l'instrument principal qui établit un lien entre les chômeurs d'une part, et les services de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail d'autre part. Dans un cadre d'« obligations mutuelles », les bénéficiaires de prestations sont dirigés vers les services de l'emploi, qui leur apportent une assistance à la recherche d'emploi ou, selon leur profil, les orientent vers des programmes plus intensifs, et assure en parallèle un suivi de leurs démarches pour trouver un emploi ou de leurs progrès en termes de réinsertion. En l'absence de prestations de chômage et d'aide sociale, par contre, il est souvent difficile d'entrer en contact avec les individus confrontés à de multiples obstacles à l'emploi, qui courent ainsi un risque d'exclusion. S'il est vrai que des prestations sociales modérément généreuses et complètes renforcent l'efficacité des mesures d'activation, en l'absence de politiques actives du marché du travail efficaces, ces prestations risquent de réduire les incitations au travail et d'aggraver l'exclusion du marché du travail. Par conséquent, les politiques passives et actives doivent être conçues ensemble plutôt que séparément.

Bien ciblées, des prestations permanentes liées à l'exercice d'un emploi peuvent valoriser le travail. Associées à des politiques actives et à des dispositifs de sécurité sociale, des prestations permanentes bien ciblées liées à l'exercice d'un emploi peuvent donner aux travailleurs faiblement rémunérés des incitations à travailler et à monter dans l'échelle des salaires, et soutenir dans le même temps le niveau de vie des ménages à faible revenu. Il faut cependant que les bénéficiaires potentiels comprennent correctement ces incitations ; autrement dit, les dispositifs simples et transparents sont généralement les plus efficaces. Étant donné qu'ils exercent généralement une pression à la baisse sur les salaires, il est possible de rehausser leur efficacité en y associant des salaires planchers obligatoires fixés à un niveau approprié, pas trop élevé. Enfin, les dispositifs de prestations liées à l'exercice d'un emploi sont plus efficaces s'ils sont combinés à une imposition individuelle, car les régimes d'imposition familiale ont souvent un effet dissuasif important sur les deuxièmes apporteurs de revenus. Comme ces derniers sont souvent des femmes, les inégalités existantes entre hommes et femmes sur le marché du travail s'en trouvent accentuées.

Améliorer la durabilité du travail en offrant un environnement professionnel sain, productif et de qualité

Une politique d'activation globale suppose aussi de rendre le travail durable tout au long du cycle de vie grâce à des mesures qui améliorent la qualité de l'environnement professionnel. Des mesures visant à prévenir les risques pour la santé et la sécurité ou à y remédier peuvent favoriser l'instauration d'un environnement de travail sain. Si, dans la plupart des économies avancées, les dangers physiques liés au travail sont souvent bien pris en charge par les politiques en vigueur, ils demeurent une source de préoccupation dans de nombreux pays émergents. Par ailleurs, les législations et incitations en matière de santé et de sécurité de la plupart des pays de l'OCDE ont mis du temps à entériner le fait que les risques pour la santé physique sont en recul, alors que ceux concernant la santé mentale progressent rapidement : l'expertise psychosociale est limitée dans les inspections du travail, de même que dans les services de santé professionnelle, lorsqu'ils existent. Comme le souligne le Conseil de l'OCDE dans sa Recommandation sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi (OCDE, 2015[1]), une approche globale permet de diminuer les risques pour la santé mentale sur le cycle de vie. Cela suppose l'application et le contrôle du respect d'une législation rigoureuse en matière d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux, la mise en place d'incitations financières appropriées pour encourager l'adoption de pratiques d'organisation et de gestion du travail à haut rendement et réduire le risque que le travail porte atteinte à la santé des salariés, et une utilisation plus efficace des incitations de marché pour faire valoir les avantages des

modèles d'organisation et de gestion du travail qui se traduisent par une amélioration des conditions pour les salariés[3]. La participation des partenaires sociaux est essentielle pour assurer la mise en œuvre effective des mesures d'incitation, des réglementations et des lignes directrices. Les initiatives qui visent à améliorer la qualité des conditions de travail faciliteront également le prolongement de la vie active, ce qui revêt une importance cruciale dans le contexte du vieillissement démographique rapide.

4.2. Accroître l'inclusivité du marché du travail

De fortes inégalités peuvent éroder la confiance dans les institutions et, partant, nuire à la cohésion sociale. Elles peuvent aussi venir faire obstacle à la croissance économique et au bien-être, notamment en diminuant la capacité des personnes modestes à investir suffisamment dans le capital humain de leurs enfants. Néanmoins, des inégalités prononcées des revenus et des chances ne sont pas inévitables, et force est de constater que, malgré leur progression généralisée, des différences importantes persistent à cet égard entre les pays. Les pouvoirs publics ont à leur disposition toute une gamme instruments pour lutter contre les inégalités ou promouvoir l'égalité des chances. Les solutions qu'ils retiennent pour faire face à ces enjeux sont fonction du contexte national, notamment des valeurs sociétales concernant l'importance de la solidarité, de la redistribution et de l'égalité. Dans la droite ligne de l'*Initiative* et du *cadre* de l'OCDE *pour une croissance inclusive*, cette partie analyse les choix stratégiques opérés pour remédier aux inégalités en renforçant l'inclusivité du marché du travail, et examine par ailleurs leurs conséquences pour la croissance économique. Une importance particulière est accordée aux politiques susceptibles d'améliorer la situation des salariés à bas revenus d'activité et de leurs familles, d'une part parce que la faiblesse des revenus va de pair avec des enjeux sociaux, d'autre part parce qu'il est reconnu qu'elle découle généralement de plusieurs problèmes spécifiques au marché du travail. Remédier à ces problèmes améliore l'insertion et la cohésion sociales, mais peut également favoriser la croissance économique.

Promouvoir l'égalité des chances

La gravité et la persistance des inégalités économiques reflètent le degré de mobilité sociale entre les générations et sur la durée d'une vie. Une faible mobilité sociale témoigne de l'incidence du milieu socio-économique sur la façon dont chacun entre sur le marché du travail (mobilité intergénérationnelle) et l'existence de différents obstacles au développement professionnel une fois arrivé sur ce marché (mobilité intragénérationnelle). Pour lutter contre des inégalités profondes et persistantes, il faut donc des politiques qui offrent aux personnes défavorisées une éducation et des soins de qualité et des débouchés professionnels.

Favoriser la mobilité sociale entre les générations

L'importance du milieu socioéconomique pour les résultats futurs du marché du travail tient en grande partie aux difficultés que les individus issus de milieux socioéconomiques et/ou de quartiers pauvres rencontrent pour acquérir de solides compétences professionnelles. C'est aussi l'un des principaux vecteurs par lequel une forte inégalité des revenus peut réduire la croissance économique. En offrant de nouvelles possibilités, la mobilité sociale peut également renforcer les incitations à l'innovation et à l'entrepreneuriat, et accroître leur incidence potentielle sur la croissance économique.

Les investissements publics visant à améliorer les résultats des personnes issues de milieux socioéconomiques défavorisés en matière d'éducation ont une importance primordiale pour

promouvoir la mobilité sociale. Il ressort d'éléments factuels que les interventions menées tôt, comme l'amélioration de l'accès à des programmes préscolaires de qualité pour les enfants issus de milieux défavorisés, sont les plus efficaces par rapport aux coûts. Néanmoins, des mesures destinées aux élèves plus âgés, pour diminuer l'abandon scolaire par exemple, s'imposent également. Cela suppose des mécanismes permettant de repérer rapidement les jeunes en risque de décrochage scolaire, associés à des mesures de soutien éducatif. Les pouvoirs publics peuvent diminuer l'échec et l'abandon scolaires en éliminant les pratiques qui portent atteinte à l'équité à l'échelle du système, comme le redoublement et l'orientation précoce, en veillant à ce que les choix scolaires n'accentuent pas les inégalités économiques ou spatiales, et en créant d'autres filières dans le deuxième cycle du secondaire pour améliorer les taux d'achèvement des études. Les personnes sorties du système éducatif avec un très faible niveau de qualification peuvent, si on leur offre une deuxième chance, éviter de tomber dans le piège manque de qualifications/échec économique. Les pays doivent également veiller à assurer l'égalité d'accès à l'enseignement postsecondaire. Les dispositifs de financement peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre les inégalités, en particulier après la scolarité obligatoire, en empêchant que les considérations d'ordre financier soient un obstacle au perfectionnement des compétences.

Les réformes des régimes fiscaux et de prestations sociales peuvent aussi atténuer l'incidence de l'origine socioéconomique sur les résultats éducatifs et sanitaires des enfants. Les transferts monétaires ou les dégrèvements fiscaux en faveur des ménages modestes ou des ménages avec enfants (comme les prestations/indemnités versées à la famille ou aux enfants) peuvent améliorer les résultats ultérieurs de leurs enfants sur le marché du travail. Cette aide sera d'autant plus efficace qu'elle sera subordonnée au comportement des bénéficiaires en matière d'éducation (fréquentation scolaire, par exemple) et de santé (examens médicaux), comme c'est le cas dans les programmes de transferts monétaires conditionnels mis en place dans de nombreux pays émergents et dans quelques pays avancés. Pour assurer l'efficacité de ces transferts, il convient de les associer à des investissements dans la qualité des services éducatifs et de santé.

Améliorer la mobilité ascendante et l'avancement professionnel tout au long de la vie

Des efforts supplémentaires s'imposent pour aider les jeunes à prendre un meilleur départ sur le marché du travail et éviter ainsi de médiocres parcours professionnels caractérisés par l'alternance de périodes d'emploi faiblement rémunéré et de chômage. Le Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes recommande un ensemble de mesures pour remédier au chômage élevé des jeunes ; il s'agit de renforcer le système d'éducation et de préparer tous les jeunes au monde du travail, d'encourager les employeurs à développer les programmes de formation en entreprise et en milieu professionnel (notamment des programmes d'apprentissage ou de stage de qualité), d'élargir les stratégies actives du marché du travail en vue d'améliorer l'employabilité et de multiplier les débouchés professionnels, et d'éliminer les obstacles à un emploi stable et rémunérateur. Les autorités doivent aussi veiller à ce que le coût lié à l'embauche de jeunes corresponde à leur productivité en assurant le versement de subventions salariales, des coûts non salariaux appropriés ou l'instauration d'un salaire inférieur au minimum. Les employeurs doivent aussi être fortement incités à convertir les contrats temporaires en contrats à durée indéterminée, afin qu'ils servent de tremplin vers plus de stabilité dans l'emploi sans faire obstacle à l'avancement professionnel.

Les travailleurs doivent également avoir la possibilité de perfectionner leurs compétences, de les entretenir et de les remettre à niveau à tout âge, pour limiter le risque de se trouver pris au piège du chômage ou des emplois de faible qualité et pour être en mesure de s'adapter rapidement à l'évolution de la demande de compétences dans les emplois existants et nouveaux. Malgré les avantages notables que présente l'investissement dans l'apprentissage des adultes pour les entreprises et les individus, plusieurs raisons font que ces investissements sont en réalité inférieurs au niveau optimal dans de nombreux pays, surtout chez les travailleurs peu qualifiés et les personnes défavorisées, et dans les petites et moyennes entreprises. Le taux de probabilité que les personnes les moins qualifiées participent à des programmes d'apprentissage et de formation pour adultes représente un tiers seulement de celui des personnes les plus qualifiées dans la plupart des pays de l'OCDE. Les autorités nationales et locales remplissent donc une fonction cruciale en aidant les individus et les entreprises à surmonter ces obstacles. L'action publique devrait plus précisément viser à : i) amplifier et faire valoir les avantages de l'apprentissage des adultes (en améliorant la reconnaissance des compétences acquises pendant la vie active et pas seulement durant le programme de formation par exemple) ; ii) aider les individus et les entreprises à faire face à leurs éventuelles difficultés financières (par exemple en leur proposant des accords de cofinancement) et aux contraintes non financières (moyennant des prestations souples par exemple) ; iii) aider les individus à faire de bons choix en matière d'éducation et de formation professionnelle en leur fournissant des informations, des conseils et des orientations de qualité ; et iv) encourager entre les entreprises et les établissements éducatifs des partenariats plus solides qui garantissent que les programmes de formation correspondent aux besoins des employeurs. Ces mesures doivent notamment viser les moins qualifiés et les PME. Les partenaires sociaux ont aussi un rôle déterminant à jouer pour inciter les populations sous-représentées à participer davantage aux activités de formation.

De bonnes conditions de travail sont essentielles à une vie professionnelle longue, saine et productive. Les conditions de travail ne doivent pas influer négativement sur la santé des actifs et l'organisation du travail devrait s'adapter aux atouts et aux besoins de ces derniers, de façon à tirer le meilleur parti possible d'une main-d'œuvre diversifiée, notamment du point de vue de l'âge et du sexe (Encadré 4.4). Ainsi, il convient de tenir compte de la manière dont les obligations familiales varient tout au long de la vie professionnelle et en fonction des situations individuelles, ainsi que des différences entre individus en termes de maturité, d'expérience et d'aptitude à effectuer des tâches physiquement et mentalement plus exigeantes. Un environnement de travail propice à l'évolution professionnelle, à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et à une bonne santé physique et mentale permet d'éviter l'accumulation de difficultés au cours de la vie active. De fait, les ennuis de santé et les problèmes rencontrés pour concilier vie professionnelle et vie familiale figurent parmi les principales raisons à l'origine d'un retrait de la vie active, en particulier chez les travailleurs seniors et les femmes. Si les conditions de travail et l'organisation du travail sont principalement déterminées par les employeurs, souvent de concert avec les syndicats ou d'autres formes de représentation des salariés, les politiques et les institutions peuvent fournir des incitations et des outils pour les améliorer.

Encadré 4.4. Réduire les inégalités entre les sexes sur le marché du travail

Les inégalités entre les sexes compromettent l'inclusivité du marché du travail, et nuisent en outre aux résultats économiques. Les analyses de l'OCDE montrent que si la proportion de ménages dans lesquels une femme travaille était restée aux environs du niveau affiché en 1990, l'inégalité des revenus dans la zone de l'OCDE - mesurée au moyen du coefficient de Gini - aurait été de près de 1 point de pourcentage plus élevée en moyenne qu'elle ne l'est actuellement. De même, si le pourcentage de femmes travaillant à temps plein et l'écart salarial entre hommes et femmes étaient restés constants aux niveaux enregistrés en 1990, l'inégalité des revenus serait supérieure d'un point de pourcentage. Le relèvement du niveau d'études des femmes, l'augmentation du taux d'activité féminin et l'amélioration des perspectives de carrière pour les femmes favorisent également l'amélioration des résultats économiques et la hausse des niveaux de vie. Malgré des progrès notables, d'importantes disparités subsistent entre les sexes. Comme le soulignent la Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (OCDE, 2015[2]) et la Recommandation du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat (OCDE, 2013[3]), les pays doivent redoubler d'efforts pour que les politiques publiques favorisent véritablement des marchés du travail inclusifs sur lesquels les hommes et les femmes peuvent s'épanouir pleinement.

- Les stéréotypes sexuels, qui peuvent influer sur les choix éducatifs, doivent être pris en compte dès le plus jeune âge, car ils ont des conséquences importantes pour les choix éducatifs et professionnels des filles. Celles-ci sont ainsi toujours beaucoup moins nombreuses dans les filières STIM (sciences, techniques, ingénierie et mathématiques), et les femmes ont moins de chances de trouver un emploi, généralement bien rémunéré, dans ces secteurs. Les programmes d'orientation professionnelle et les campagnes d'information visant à promouvoir l'égalité des sexes dans les filières STIM devraient s'adresser aux parents, aux enseignants et aux élèves.
- Les mesures visant à faciliter un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale revêtent également une importance cruciale pour permettre aux hommes et aux femmes de participer au marché du travail sur un pied d'égalité. Les difficultés rencontrées pour concilier responsabilités familiales et professionnelles obligent très souvent les femmes à travailler à temps partiel, voire à quitter purement et simplement la vie active. Le congé parental, l'accueil des enfants, la prise en charge en dehors des heures de classe et l'aménagement du temps de travail figurent parmi les politiques susceptibles d'aider les parents de jeunes enfants. L'instauration de congés exclusivement réservés aux pères ou l'octroi de mois de « bonus » lorsque les couples partagent leurs droits à congé permettraient de mieux répartir les responsabilités parentales.
- Si le travail à temps partiel permet de concilier les responsabilités professionnelles et les responsabilités familiales, il risque de compromettre les perspectives de carrière et de rémunération à long terme. Il contribue également au plafond de verre auquel se heurtent les femmes pour parvenir aux échelons supérieurs de leur profession. Afin de renforcer la représentation des femmes dans les postes décisionnels, certains pays ont introduit des quotas obligatoires, fixé des objectifs, pris des mesures de communication des informations et établi des procédures de suivi.

- Il est possible de stimuler l'entrepreneuriat féminin en diminuant les inégalités femmes-hommes en matière d'accès aux financements et de compétences en gestion d'entreprise, de réseaux et de qualifications dans le cadre, par exemple, de programmes de formation, d'accompagnement et de mentorat.

Les disparités entre les sexes en termes de résultats sur le marché du travail sont en général plus marquées dans la plupart des pays émergents que dans l'ensemble de l'OCDE. Ces pays sont confrontés à d'autres difficultés pour résorber ces disparités ; il leur faut notamment combler les écarts subsistant dans le domaine de l'éducation, faciliter l'accès des femmes au crédit, lutter contre la discrimination sur le marché du travail et faire reculer l'emploi informel

Encourager des résultats plus équitables sans porter atteinte à l'emploi et à la croissance

Des chances plus égales aboutissent à des résultats plus égaux, mais une plus grande égalité des résultats aboutit aussi à une plus grande égalité des chances en égalisant les règles du jeu. En fait, c'est l'action en retour de l'inégalité de résultats sur l'inégalité face à l'éducation et la santé qui crée une relation négative entre l'inégalité et la croissance économique. Des politiques visant à réduire directement l'inégalité de résultats paraissent donc tout à fait justifiées, à condition qu'elles ne compromettent pas inconsidérément les incitations à investir dans les compétences, le travail et l'entrepreneuriat. Outre le rôle de l'éducation et des compétences, déjà examiné plus haut, cela concerne principalement le régime fiscal et social et, dans une moindre mesure, les politiques de fixation des salaires.

Des institutions bien conçues de fixation des salaires peuvent jouer un rôle dans une stratégie plus générale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion du marché du travail

Des politiques de fixation des salaires, sous la forme de salaire minimum légal ou de négociation salariale collective, réduisent les inégalités dans ce domaine mais ne devraient guère contribuer à faire reculer la pauvreté. Si la pauvreté active est associée à des niveaux de salaire peu élevés, un nombre non négligeable de travailleurs rémunérés au salaire minimum vivent dans des ménages dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté, et un certain nombre de pauvres ont des salaires supérieurs au salaire minimum mais vivent dans des ménages relativement nombreux sans autre apporteur de revenu. Cependant, un salaire minimum modéré peut contribuer à améliorer l'efficacité des compléments de revenu d'activité, conçus pour faire face aux faibles revenus du travail. La négociation salariale collective agit potentiellement sur un plus grand nombre de salariés à faible revenu risquant de tomber dans la pauvreté, mais tend aussi à avoir un impact plus marqué sur les salariés qui vivent dans des ménages dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté, surtout quand il existe un salaire minimum légal. Par ailleurs, si ces politiques sont mal conçues, le risque existe que les avantages liés au recul de la pauvreté active suite à l'instauration d'un salaire minimum légal ou fixé dans le cadre de négociations collectives soient neutralisés par l'augmentation de la pauvreté parmi les ménages de chômeurs si elles diminuent les perspectives d'emploi des travailleurs faiblement productifs. Les principales caractéristiques de politiques en matière de salaire minimum et de systèmes de négociation collective bien conçus sont analysées dans le contexte de la création d'emplois de qualité ci-dessus.

La redistribution au travers du système d'impôts et de prestations est déterminante pour atténuer les difficultés financières

La redistribution au travers du système d'impôts et de prestations peut apporter une contribution cruciale à l'instauration de marchés du travail plus inclusifs en garantissant une large distribution des fruits de la croissance économique dans la population, y compris parmi les familles à faible revenu. Son effet redistributif tient pour l'essentiel aux transferts monétaires – à hauteur de deux tiers environ dans les pays de l'OCDE –, les impôts progressifs représentant le tiers restant. La redistribution s'effectue également au travers de la fourniture de services publics, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les mesures visant à accroître la portée et l'efficacité de la redistribution ne doivent pas perdre de vue les possibles retombées négatives sur les incitations au travail, en particulier chez les familles à faible revenu. Leur conception est le facteur déterminant de leur efficacité à réduire les inégalités et à dépasser les arbitrages avec l'emploi et la croissance économique.

À l'extrémité inférieure du spectre des revenus, les transferts publics ont un rôle essentiel à jouer pour soulager les ménages modestes de leurs difficultés financières, mais ils doivent s'accompagner de mesures destinées à favoriser l'autonomie et à éviter toute dépendance durable à l'égard des prestations. Même à budgets constants, il serait possible de renforcer l'efficacité des mesures de lutte contre le creusement des inégalités, par exemple en faisant appel aux prestations liées à l'exercice d'une activité plutôt qu'aux prestations de non-emploi afin d'encourager les individus à accepter un travail rémunéré et d'apporter une aide financière complémentaire aux ménages à faible revenu. L'assurance-chômage peut aussi sensiblement contribuer à la redistribution puisque le risque de chômage est en général fortement concentré au bas de l'échelle des salaires. L'élargissement de la couverture de l'assurance-chômage est une piste prometteuse pour renforcer la sécurité sur le marché du travail et l'inclusivité, à condition qu'il s'accompagne de l'application rigoureuse du cadre d'« obligations mutuelles » afin de préserver les incitations à travailler. Ce point est particulièrement important pour les travailleurs atypiques, qui ne sont pas toujours admissibles aux allocations de chômage, ainsi que pour les chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits à prestation.

Il est également possible de renforcer le rôle redistributif de la fiscalité de manière à ce que chacun apporte sa juste contribution, surtout ceux qui se situent au sommet de l'échelle des revenus. Au cours des dernières décennies, les hauts revenus ont augmenté beaucoup plus rapidement que les autres dans la plupart des pays de l'OCDE, alors que les taux marginaux d'imposition effectifs sur les hauts revenus sont restés stables, et ont même diminué parfois. Les autorités doivent donc veiller à ce que les plus riches assument une part équitable de la charge fiscale, notamment en améliorant la discipline fiscale, en réduisant les allégements fiscaux et en réévaluant le rôle des impôts fonciers et successoraux, tout en prenant en compte l'incidence des différentes réformes envisageables sur les incitations au travail, à l'effort et au perfectionnement des compétences. Il convient plus particulièrement de veiller à ce que les bénéfices des entreprises, notamment des multinationales, soient imposés là où le chiffre d'affaires est réalisé (OCDE, 2017[4]).

Réduire les inégalités spatiales et soutenir les régions en perte de vitesse

D'importantes disparités régionales en termes d'emploi et de revenu, dans nombre de pays de l'OCDE et d'économies émergentes, peuvent être partiellement comblées en favorisant la croissance et la compétitivité dans les régions en retard. Cela suppose, au minimum, des services publics de qualité, notamment des services publics d'éducation, de santé, de

transport et d'emploi, dans les régions à la traîne. Cependant, pour libérer le potentiel de croissance de ces régions, des investissements publics supplémentaires dans l'éducation, les transports et l'infrastructure pourraient être nécessaires dans certains cas. À condition d'être bien conçus, ils sont susceptibles d'améliorer la compétitivité régionale et faciliter la diffusion de l'innovation et des bonnes pratiques dans toutes les régions et dans les différents secteurs et entreprises. L'action publique peut aussi apporter un appui particulier à la création d'entreprises et d'emplois dans les régions frappées par des chocs technologiques ou commerciaux, moyennant une aide adaptée à l'innovation, l'amélioration de l'accès aux financements et le soutien à des pépinières d'entreprises bien conçues notamment.

Mais empêcher les régions à la traîne de perdre encore plus de vitesse suppose également des mesures spéciales pour aider les travailleurs ayant perdu leur emploi et les groupes défavorisés. Si la libéralisation des échanges et les progrès technologiques sont porteurs d'importants avantages pour les pays, certaines régions peuvent être durement touchées en raison de leur structure industrielle. Les politiques de l'emploi et les politiques sociales locales doivent s'attaquer aux problèmes sociaux liés à la concentration locale du chômage, de l'exclusion sociale et de la pauvreté par les moyens suivants : la mise en place de programmes de lutte contre la pauvreté accessibles ; la création de centres sociaux et l'utilisation de projets de régénération urbaine ; les programmes de recyclage, d'initiation pratique au travail ou d'entrepreneuriat qui aident les travailleurs ayant perdu leur emploi à s'adapter à d'autres activités ou à s'installer dans des régions offrant des débouchés satisfaisants. Certaines régions devront éventuellement obtenir un soutien spécial pour les minorités linguistiques, mais aussi promouvoir l'acquisition de nouvelles compétences et de nouveaux métiers pour les autochtones dont les modes traditionnels de subsistance sont menacés dans un monde de plus en plus moderne et interdépendant.

La prise en main des besoins des régions en perte de vitesse suppose une bonne coordination des politiques nationales, régionales et locales. Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans le choix de projets d'investissement public, le développement d'infrastructures locales et l'élaboration des politiques régionales d'éducation, d'emploi et sociales. Tous les niveaux de l'administration, y compris l'administration centrale, devraient cependant collaborer de manière coordonnée pour contribuer efficacement au développement régional. Compte tenu des capacités limitées de recouvrement de l'impôt des régions à la traîne pour financer les services publics de base, ainsi que de la nécessité de mesures supplémentaires d'aide aux travailleurs dans ces régions, un certain degré de redistribution budgétaire interrégionale s'impose. Une démarche coordonnée suppose en outre des actions en faveur du renforcement des moyens à la disposition des administrations régionales et locales pour gérer et mettre en œuvre efficacement les grands projets d'investissement, les programmes pour l'éducation et les programmes pour l'emploi.

Des politiques spécifiques sont nécessaires pour éviter l'exclusion des groupes sous-représentés et défavorisés

L'action publique doit aussi veiller à ce que les groupes les plus susceptibles d'être défavorisés sur le marché du travail n'en soient pas exclus. Un certain nombre de groupes sont pleinement intégrés au marché du travail et ne reçoivent pas leur juste part des fruits de la croissance. Dans les pays de l'OCDE, par exemple, le taux d'emploi des personnes handicapées est inférieur de 44 % en moyenne à celui des hommes d'âge très actif. En outre, le taux de bas revenus des ménages dont le chef de famille est un immigré est supérieur de 21 % à celui observé pour les ménages moyens. Par ailleurs, les mères en couple avec de jeunes enfants n'ont souvent pas d'emploi ou sont des deuxièmes apporteurs

de revenu, et contribuent pour moins de 30 % au revenu du ménage dans de nombreux pays.

Pour aider les groupes défavorisés il faut, dans certains cas, adapter les interventions aux besoins et aux obstacles à l'emploi qui leur sont spécifiques, et qui sont souvent très hétérogènes, non seulement d'un groupe à l'autre, mais en leur sein. Par exemple, pour accroître l'insertion des femmes qui ont des responsabilités familiales, il faut encourager les hommes à prendre un congé parental, élargir l'accès à des services d'accueil abordables, développer les dispositifs d'aménagement du temps de travail (Encadré 4.2) et supprimer les contre-incitations fiscales au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu. Dans le cas des familles monoparentales, cependant, une stratégie globale d'activation doit être mise en place moyennant la promotion d'un cadre d'obligations mutuelles qui prévoit une aide à l'emploi et à la garde d'enfants (y compris leur prise en charge en dehors des heures d'école) en contrepartie d'un travail et d'un véritable effort de recherche d'emploi. L'aide publique à la garde d'enfants doit être conçue de manière à ce que le travail reste rémunérateur une fois les impôts, les prestations et les frais de garde pris en compte, sans aggravation du risque de pauvreté. De même, une politique du marché du travail plus inclusive pour les immigrés suppose de combattre la discrimination, d'assurer l'égalité d'accès aux politiques actives du marché du travail, d'évaluer et de reconnaître les qualifications et les compétences acquises à l'étranger et de fournir aux immigrés des possibilités de formation spécifiques correspondant à leurs besoins, notamment des cours de langue. Dans le cas des femmes immigrées avec enfants, l'égalité d'accès aux services sociaux et d'accueil pour enfants (qui comprend la fourniture effective d'informations sur ces services) joue un rôle primordial. Enfin, pour favoriser l'insertion des personnes handicapées, il faut s'employer à supprimer les éléments faisant obstacle, dans chaque cas, à leur employabilité et veiller à ce que les incitations fournies à tous les acteurs concernés – les bénéficiaires des prestations de maladie et d'invalidité, les employeurs, les autorités, les prestataires de services et le corps médical – soient compatibles avec cette stratégie.

Les politiques en faveur de l'entrepreneuriat peuvent aussi ouvrir des débouchés aux groupes défavorisés. Elles doivent donc être conçues de manière à être inclusives et à garantir à chacun, y compris aux membres des catégories défavorisées, la possibilité de créer et de gérer une entreprise ou de travailler pour son propre compte. Cela suppose des mesures adaptées aux difficultés particulières auxquelles se heurtent ces différents groupes, éventuellement réunies sous forme de programmes de manière à s'attaquer à tous les obstacles simultanément, leur application étant confiée à des organismes spécialisés afin de garantir leur efficacité. Les mesures fondamentales pour favoriser et encourager un entrepreneuriat inclusif sont des programmes de formation, d'accompagnement et de mentorat dans ce domaine, la facilitation de l'accès aux financements, et la création de réseaux d'entreprises.

4.3. Favoriser des marchés du travail résilients et adaptables pour faire face au monde de demain

Les économies et les marchés du travail sont en mutation constante, témoignant du processus de destruction créatrice inhérent aux économies de marché performantes et des fluctuations conjoncturelles. La destruction créatrice suppose le redéploiement efficace de la main-d'œuvre et du capital, vers leurs utilisations les plus productives, et favorise la productivité globale, l'accroissement des salaires et de la qualité des emplois. L'action publique peut favoriser l'adaptabilité des marchés du travail en encourageant une réaffectation efficace, qui devient particulièrement importante lorsque les économies sont

exposées à des évolutions séculaires, comme les progrès technologiques, la mondialisation et le changement démographique. L'action publique, en particulier sous forme de cadre d'action macroéconomique solide, peut également rendre les économies plus résilientes aux fortes fluctuations conjoncturelles (c'est-à-dire renforcer leur aptitude à limiter les fluctuations de l'emploi ou du chômage et à rebondir rapidement au lendemain de chocs multiples). Outre la réallocation efficace des ressources et des politiques macroéconomiques solides, la résilience et l'adaptabilité appellent toutefois des mesures complémentaires en matière de compétences, de protection sociale, d'activation et de dialogue social, afin de maintenir, voire d'améliorer le comportement du marché du travail face aux évolutions conjoncturelles. Ces dernières, outre qu'elles contribuent à améliorer le redéploiement de la main-d'œuvre, qui stimule la productivité et prévient les pertes individuelles et sociales liées au chômage prolongé, favorisent d'autres objectifs, comme la qualité des emplois et l'inclusivité du marché du travail. Il faudra combiner judicieusement les politiques en place pour influer sur la forme que revêtira le travail de demain et transformer les menaces potentielles découlant des évolutions séculaires en possibilités qui seront équitablement partagées entre tous les acteurs de la société.

Les politiques structurelles et macroéconomiques et les institutions peuvent renforcer la résilience et améliorer les résultats à long terme du marché du travail

La grande récession de 2008-09 et la lenteur de la reprise qui a suivi dans de nombreux pays ont montré que les ralentissements marqués de l'activité peuvent avoir des effets économiques et sociaux très négatifs et durables. Les politiques publiques qui renforcent la résilience du marché du travail, c'est-à-dire son aptitude à limiter les fluctuations de l'emploi et à rebondir rapidement à la suite de chocs multiples, sont essentielles pour limiter le coût social à court terme des ralentissements économiques, mais aussi pour faciliter le fonctionnement du marché du travail et de l'économie à moyen et long termes. Elles peuvent en particulier atténuer les conséquences des hausses du chômage conjoncturel en termes de progression du chômage structurel, de baisse du taux d'activité et de ralentissement de la croissance des salaires et de la productivité.

Les politiques macroéconomiques jouent un rôle de premier plan dans la stabilisation du marché du travail et la prévention du phénomène d'hystérèse au lendemain de chocs multiples. La politique monétaire peut être déployée rapidement et, en agissant sur les anticipations d'inflation, avoir des effets immédiats sur le taux d'intérêt réel et la demande globale. Même quand les taux d'intérêt ne peuvent plus être abaissés, pendant les périodes de fort ralentissement économique, on peut recourir à des mesures non conventionnelles pour assouplir la politique monétaire, ce qui doit s'accompagner de mesures budgétaires vigoureuses. Laisser jouer les stabilisateurs automatiques et les compléter par des mesures discrétionnaires – privilégiant de préférence les investissements publics de qualité qui attirent l'investissement privé et augmentent le potentiel de croissance à long terme de l'économie – pendant les périodes de profond marasme revêt une importance primordiale à cet égard. Il apparaît que la politique budgétaire est particulièrement efficace pendant les phases de décélération économique et lorsque le niveau initial d'endettement public est faible, ce qui semble indiquer que les effets défavorables d'une politique budgétaire énergique efficace sur la viabilité des finances publiques pendant ces périodes seraient limités, surtout quand une marge de manœuvre budgétaire suffisante est constituée pendant les périodes de relance de l'économie. Il importe donc de maintenir la dette publique à des niveaux prudents quand la conjoncture est bonne et d'établir des règles budgétaires suffisamment souples.

Les politiques du marché du travail doivent être suffisamment réactives à l'évolution des besoins en matière d'aide publique. Un dispositif de garantie des ressources, associé à une stratégie d'activation efficace, doit absolument être en place pour les chômeurs, même avant qu'un ralentissement de l'activité intervienne. Néanmoins, dans les pays où la durée maximale des prestations de chômage est faible et où les chômeurs ont un accès limité aux prestations de second rang (comme l'aide sociale), le prolongement de la durée maximale de versement des allocations pendant une récession peut se justifier. Par ailleurs, une gestion énergique des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail s'impose en cas de hausses du chômage conjoncturel afin de favoriser un retour rapide à l'emploi et de préserver le principe d'obligations mutuelles propre aux régimes d'activation. Cela renforcerait en outre les stabilisateurs budgétaires automatiques. Une difficulté majeure dans ce contexte consiste à développer rapidement les capacités tout en préservant la qualité des services. Une autre est de maintenir l'efficacité dans un climat d'atonie de l'emploi. Les régimes d'activation devront peut-être mettre provisoirement l'accent sur la formation plutôt que sur le retour au travail, notamment pour les chômeurs auxquels il est difficile de trouver un emploi.

Les dispositifs de chômage partiel peuvent renforcer la résilience en préservant les emplois vulnérables viables à long terme. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les dispositifs de chômage partiel ont sensiblement contribué à limiter les pertes d'emploi pendant la grande récession. Pour que ces dispositifs soient opérationnels avant que les pertes d'emploi interviennent, il convient de les mettre en place pendant les phases d'activité normale de manière à pouvoir les activer et les amplifier rapidement en début de récession. En conjoncture normale, ils doivent toutefois rester limités ou en veilleuse car ils risquent de compromettre la réaffectation efficace des ressources entre les entreprises et, partant, la croissance de la productivité. Pour éviter qu'ils ne restent trop longtemps en place durant une reprise, les pouvoirs publics pourraient exiger des entreprises qu'elles participent à leur coût et limiter leur durée maximale.

Des politiques structurelles et des institutions du marché du travail qui ne changent pas au cours du cycle économique agissent aussi sur la résilience de ce marché. Les dispositions relatives à la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, si elles assurent un niveau de protection adéquat, peuvent stimuler la résilience du marché du travail en préservant des emplois qui risquent d'être supprimés mais qui sont viables à moyen terme. Néanmoins, des dispositions trop rigoureuses peuvent aller à l'encontre de l'effet recherché : elles risquent d'une part d'encourager en phase de haute conjoncture le recours à des contrats temporaires auxquels il est aussi plus facile de mettre terme en phase de contraction de l'activité, ce qui accroît le nombre de suppressions d'emplois dans le sillage d'un ralentissement économique, d'autre part de ralentir la création d'emplois réguliers en période de reprise. Il apparaît en outre que des systèmes de négociation collective bien conçus accentuent la résilience du marché du travail en facilitant les ajustements des salaires et du temps de travail. Cet objectif peut être atteint moyennant la coordination efficace des résultats des négociations au niveau des entreprises et des secteurs et en donnant aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour aligner les salaires avec la productivité, y compris par le recours à des clauses dérogatoires en cas de difficultés économiques.

Les politiques macroéconomiques et de l'emploi qui accentuent la résilience du marché du travail peuvent aussi avoir une incidence positive sur la croissance à long terme, la situation de l'emploi et l'inclusivité. La stabilisation de la situation sur le marché du travail pendant les périodes de marasme économique diminue le coût social du ralentissement de l'activité, mais aussi le risque que la hausse temporaire du chômage se traduise par une progression

structurelle du chômage et une baisse structurelle du taux d'activité. De surcroît, c'est sans doute aux travailleurs les plus vulnérables, notamment les jeunes, les personnes exposées au risque de chômage de longue durée et les travailleurs titulaires de contrats temporaires, qu'une plus forte résilience du marché du travail sera de loin le plus bénéfique.

Les mutations structurelles rapides accentuent l'importance d'une réaffectation efficace de la main-d'œuvre et de mesures visant à aider les travailleurs ayant perdu leur emploi à retrouver rapidement du travail

La mondialisation, les progrès techniques et l'évolution démographique ont des conséquences considérables sur l'offre et la demande d'emplois, puisqu'ils en créent de nouveaux dans des secteurs émergents et en détruisent dans les secteurs en déclin. Ces évolutions modifient aussi la nature des emplois, la manière dont les tâches sont exécutées et les caractéristiques de ceux qui les exécutent. Pour transformer les menaces qu'elles représentent en débouchés et faire bénéficier les travailleurs des gains de productivité tout en limitant le risque de chômage technologique, la dégradation qualitative de l'emploi, l'aggravation de l'inadéquation des compétences, et la montée des inégalités de longue durée, les marchés du travail devront faire preuve d'adaptabilité.

L'adaptation à la mondialisation, aux progrès technologiques et à l'évolution démographique exigera plus que jamais des politiques qui favorisent le redéploiement efficace des salariés qui travaillent dans des entreprises, des secteurs et des régions peu performants vers d'autres, plus dynamiques – et aident en parallèle les régions en difficulté à combler leur retard. Il s'agira notamment de politiques des marchés du travail et de produits qui ne limitent pas l'entrée et la sortie des entreprises ni la mobilité des travailleurs d'une entreprise et d'une région à l'autre. Si les formes de travail souples, en particulier celles associées à l'économique numérique, connaissent une expansion rapide, il sera particulièrement important de garantir la portabilité des droits acquis et des protections pour toutes les formes de travail afin d'éviter que la perte de ces droits ne vienne faire obstacle à la mobilité de l'emploi. Les politiques du logement pourraient aussi favoriser la mobilité géographique des travailleurs en aidant ces derniers à s'installer dans les régions qui offrent les meilleurs emplois. Un moyen de réaliser cet objectif consisterait à mieux adapter l'attribution des logements sociaux aux besoins des personnes en provenance de régions en déclin et à réduire les obstacles au développement de marchés locatifs privés. La baisse des coûts de transaction – par l'intensification de la concurrence entre intermédiaires notamment– favoriserait aussi la mobilité des propriétaires, surtout dans les pays où le taux de propriété est élevé. Le versement de subventions aux travailleurs sans emploi pour couvrir leurs frais de déménagement serait un moyen économique d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre et d'aider les travailleurs ayant perdu leur emploi à retrouver du travail. Dans certains pays, les licences professionnelles ont fait obstacle à la mobilité, sans apporter d'avantages manifestes en termes d'amélioration de la qualité des services, de la santé ou de la sécurité des consommateurs. Ces licences doivent être utilisées judicieusement, et les normes les régissant doivent être harmonisées, dans toute la mesure du possible, entre les régions. Plus généralement, la mobilité de la main-d'œuvre entre les entreprises, les secteurs et les régions doit s'accompagner de politiques efficaces en matière de compétences, d'une protection sociale adaptée et d'un dialogue social constructif.

L'adaptabilité suppose aussi des politiques ciblées qui aident les travailleurs ayant perdu leur emploi à retrouver rapidement du travail. Pour ce faire, les politiques d'activation habituelles risquent de s'avérer insuffisantes. Il est essentiel d'intervenir au plus tôt car on a constaté que c'est là le moyen le plus efficace et économique d'apporter un appui aux travailleurs ayant perdu leur emploi. Une nouvelle étude de l'OCDE met en relief

l'importance de règles qui exigent un préavis de licenciement (chapitre 14). Elles permettent aux travailleurs concernés et aux autorités du marché du travail de se préparer sans tarder à un ajustement en douceur. Dans certains pays, il faudra éventuellement modifier les modalités de protection des travailleurs de manière à ce que la période de préavis se substitue à l'indemnité de licenciement, dans le but d'empêcher l'absence de préavis de devenir un obstacle à la redistribution des emplois. Si bon nombre de travailleurs ayant perdu leur emploi ont sans doute simplement besoin d'être rapidement orientés ou incités à rechercher activement un emploi, d'autres sont exposés à un risque de chômage de longue durée et d'épuisement des prestations. Des outils de profilage sont donc nécessaires pour identifier au plus tôt ces derniers et leur apporter un appui ciblé, ce qui évite de fournir des services d'assistance spéciale intensifs (et coûteux) aux demandeurs d'emploi qui n'en ont pas besoin. Il est particulièrement utile de procéder sans tarder à des évaluations systématiques des besoins, surtout lorsqu'elles se traduisent par la formulation d'un plan d'action individuel susceptible de conduire à des interventions rapides lorsque des obstacles spécifiques au retour à l'emploi ont été décelés. Il importe aussi que les services soient accessibles à tous les travailleurs ayant perdu leur emploi, et pas uniquement à ceux qui sont touchés par des licenciements collectifs dans les grandes entreprises.

Les formes de travail atypiques contribuent à l'adaptabilité des marchés du travail, mais suscitent aussi des inquiétudes quant à la qualité des emplois

Dans tous les pays avancés et émergents, diverses formes atypiques de travail (travail temporaire et emploi indépendant) coexistent déjà avec les contrats permanents plus classiques. Par ailleurs, les progrès techniques favorisent l'émergence de nouvelles formes de travail, comme le « crowd work » (travail mutualisé organisé par une plateforme internet), le « gig work » (travail à la tâche) et d'autres formes de travail indépendant à la demande qui, même si elles ne représentent actuellement qu'un faible pourcentage des emplois, pourraient sensiblement se développer dans un avenir proche.

Les formes de travail atypiques peuvent favoriser l'adaptabilité des marchés du travail mais, dans certains cas, amènent aussi à s'inquiéter pour la qualité de l'emploi. Les formes atypiques de travail peuvent représenter une importante source de flexibilité pour les travailleurs et pour les employeurs, ce qui favorise le développement de nouveaux modèles d'activité, l'innovation et la productivité. Elles peuvent aussi faciliter l'intégration au marché du travail de groupes sous-représentés (et donc améliorer l'inclusivité) en aidant certains individus à surmonter les obstacles à l'insertion dans la vie active. Dans certains cas, elles permettent de mieux concilier vie professionnelle et vie personnelle. Pour de nombreux individus, l'emploi atypique est donc un choix. Cela dit, la situation des travailleurs atypiques sur le marché du travail est très variable, notamment en ce qui concerne la rémunération, la sécurité du travail et la protection sociale. En outre, ces travailleurs sont moins susceptibles d'être couverts par les dispositifs de négociation collective et/ou certaines réglementations du travail, et ne sont pas forcément admissibles aux programmes du marché du travail ni aux aides. De plus, ils perçoivent en général une rémunération inférieure, reçoivent moins de formation et souffrent davantage de tensions au travail. Comme certaines catégories de la population y sont surreprésentées (en général, les femmes, les jeunes, les travailleurs les moins qualifiés, les salariés de petites entreprises et les immigrés), ces formes de travail risquent de créer des inégalités d'accès aux emplois de qualité (certains groupes étant confinés aux tâches les moins intéressantes), et de provoquer ainsi une segmentation du marché du travail. Les inquiétudes relatives à la faible qualité des emplois et à la segmentation du marché du travail s'accentuent quand l'emploi atypique est involontaire et résulte d'une situation de vulnérabilité sur ce marché.

La difficulté pour les autorités consiste à accompagner la création et l'utilisation de modalités d'emploi atypiques tout en évitant les abus, à instaurer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises, et à offrir une protection adéquate à tous les travailleurs. Les différences de traitement fiscal et réglementaire entre les emplois traditionnels et les autres formes d'emploi peuvent favoriser des arbitrages inefficaces, certains employeurs et salariés optant pour des contrats atypiques uniquement pour contourner les taxes et les règlements applicables aux contrats réguliers. Des lacunes et des ambiguïtés réglementaires donnant lieu à une classification erronée des salariés peuvent accroître ce type d'arbitrage. Cela transfère injustement les risques et les coûts des employeurs aux salariés, et fausse en outre la concurrence. La réussite et l'expansion des entreprises doivent être fondées sur la qualité supérieure de leur technologie, de leur rentabilité et de leurs services, et non sur un arbitrage réglementaire. Les autorités doivent donc diminuer les différences de traitement entre les diverses formes de travail, éliminer les lacunes et les ambiguïtés réglementaires et assurer l'application effective des réglementations existantes (moyennant le recours aux sanctions pertinentes le cas échéant) - tout en préservant les caractéristiques des modalités d'emploi non conventionnelles qui contribuent à la flexibilité et sont utiles aux travailleurs et aux employeurs. Elles doivent également s'efforcer d'offrir une protection adéquate à tous les travailleurs. Dans le domaine de la protection sociale, et selon les circonstances, il leur faudra éventuellement adapter ou élargir les régimes d'assurance sociale existants de manière à couvrir des catégories de travailleurs précédemment exclus, compléter l'aide sociale par des régimes non contributifs, instaurer un seuil de prestations sociales et/ou assurer la portabilité des droits acquis en matière de protection sociale (c'est-à-dire associer les droits aux individus plutôt qu'aux emplois). Elles doivent toutefois aussi s'employer à accorder d'autres formes de protection aux travailleurs atypiques, à savoir, entre autres : le salaire minimum (à titre de protection contre les bas salaires) ; des protections contre les licenciements abusifs, les discriminations, et les risques pour la santé et la sécurité. Enfin, si les employeurs et les salariés eux-mêmes doivent trouver les moyens de concilier flexibilité et protection dans le cadre de négociations collectives, les autorités peuvent contribuer à l'établissement de conditions propices à un dialogue constructif, notamment en mettant en place un cadre juridique qui facilite l'adaptation des partenariats sociaux de manière à donner aux salariés atypiques la possibilité de faire entendre leur voix. Ces questions devraient gagner en importance avec le développement du travail à la demande.

Les défis que pose le travail de demain pourraient impliquer un remaniement en profondeur des politiques du marché du travail, des politiques en matière de compétences et des politiques sociales, et pas seulement des réformes successives des dispositifs en place.

Les pertes d'emploi associées à des périodes antérieures de bouleversement technologique ont généralement été de courte durée et ont ouvert la voie, à long terme, à la création d'emplois plus productifs et plus gratifiants. Néanmoins, la vitesse et l'ampleur escomptées des changements qui interviennent sur le marché du travail, ainsi que les données en provenance de plusieurs pays de l'OCDE démontrant que les avantages dérivant des gains de productivité ne sont plus largement partagés avec les travailleurs, font craindre que la situation ne soit cette fois-ci différente. Si cette crainte se confirme, le seul remaniement des systèmes existants n'apportera pas de réponse aux problèmes à venir concernant les compétences, le marché du travail et la protection sociale, qui appelleront une réorientation plus fondamentale. À vrai dire, certains de ces problèmes sont déjà visibles dans les données disponibles, et exigeront des mesures immédiates. Par exemple, de nombreux

salariés atypiques n'ont pas accès aux différentes assurances (vieillesse, accident, chômage ou maladie). La majorité des individus sont dépourvus des compétences numériques de base nécessaires pour évoluer dans un environnement de travail à forte composante technologique. Le taux de syndicalisation a considérablement diminué dans plusieurs pays, ce qui nuit à l'efficacité de la négociation collective. Parallèlement, la polarisation des marchés du travail s'accentue et les inégalités sont à leur plus haut niveau depuis un demi-siècle. D'autres problèmes vont surgir, dont les conséquences pour l'action publique restent incertaines. Il en ressort que les mesures visant les marchés du travail devront être orientées vers l'avenir et avoir une certaine souplesse pour permettre de dégager des enseignements, d'expérimenter et d'adapter. Dans ce contexte, il est particulièrement utile de tirer des leçons de l'expérience d'autres pays, certains étant peut-être mieux préparés aux mutations à venir que d'autres.

Il faudra élargir et adapter les régimes de protection sociale, voire les repenser complètement. Alors que de nombreux pays éprouvent déjà des difficultés à assurer une protection sociale convenable aux salariés titulaires de contrats non conventionnels, l'avènement de l'économie des plateformes aggrave ces difficultés ; en effet, un nombre grandissant de personnes ne travaillent qu'occasionnellement et/ou ont de multiples emplois et sources de revenus, et passent fréquemment d'un emploi salarié à un travail indépendant ou à des périodes sans travail. Nombre d'entre eux n'ont même pas le statut de salarié. Ces nouvelles méthodes de travail créent donc de nouveaux problèmes pour les systèmes de sécurité sociale existants, qui sont encore souvent largement fondés sur l'hypothèse d'un contrat à durée indéterminée, à temps plein et régulier auprès d'un employeur unique. Certains salariés risquent ainsi de ne pas être couverts – bien qu'il soit difficile de prévoir à ce stade l'ampleur future du problème. Dans certains cas, il faudra préciser ou adapter la réglementation du travail pour tenir compte des nouvelles formes d'emploi, mais les systèmes de prélèvements et de prestations eux-mêmes devront aussi être élargis ou adaptés pour que tous les travailleurs bénéficient d'un régime de protection minimal. La portabilité des droits de sécurité sociale doit être encouragée, quand ce n'est pas déjà le cas, pour empêcher la perte de prestations lorsque les salariés changent d'emploi. Par ailleurs, les pouvoirs publics devront éventuellement faire une place plus importante aux régimes non contributifs. Plusieurs pays expérimentent différentes formes de dispositifs de revenu minimum, qui présentent l'avantage, outre celui de la simplicité, de n'exclure personne. Néanmoins, le versement inconditionnel à chacun d'une somme de montant raisonnable, mais viable en termes budgétaires exigerait une hausse des impôts et une baisse des prestations (souvent ciblées) existantes, et serait souvent inefficace dans la lutte contre la pauvreté. De surcroît, certaines catégories défavorisées seraient perdantes une fois que les prestations en place seraient remplacées par un revenu minimum, ce qui montre les inconvénients d'un régime de protection sociale dénué de toute forme de ciblage.

L'élargissement de la protection sociale devrait aller de pair avec des mesures de renforcement des structures d'activation. Les nouvelles formes de travail peuvent porter atteinte à la capacité des pays à faire appliquer le principe d'obligations mutuelles car elles risquent de compliquer la surveillance de l'activité professionnelle. Plus généralement, il existe un risque de fragilisation des stratégies d'activation si un pourcentage croissant de chômeurs ne peut plus prétendre à des allocations et passe ainsi sous le radar des autorités. À bien des égards, cette situation ressemble à celle à laquelle doivent déjà faire face de nombreux pays émergents en raison de l'existence de vastes secteurs informels ; les pays plus avancés ont donc beaucoup à apprendre de leur expérience. Un domaine particulier dans lequel les économies émergentes ont pris de l'avance est celui de la mise en place de

garanties d'emploi – c'est-à-dire la promesse d'un emploi assorti d'un salaire minimum à quiconque est désireux et capable de travailler. Les garanties d'emploi correspondent mieux que les régimes de revenu minimum au principe d'« obligations mutuelles », en vertu duquel la responsabilité qui incombe à la société d'aider ceux qui en ont besoin va de pair avec le devoir des individus concernés d'apporter une certaine contribution en retour. Elles ont aussi l'avantage d'aller au-delà de la mise à disposition de ressources et, en fournissant un emploi, aident les individus à se (re)connecter avec le marché du travail, à renforcer leur estime de soi et à valoriser leurs aptitudes et compétences. En établissant et maintenant un stock régulateur de travailleurs en activité (qui devrait augmenter en période de récession et diminuer pendant les phases d'expansion), elles devraient aussi contribuer à la résilience du marché du travail. Dans les économies plus avancées, par contre, les programmes d'emploi précédemment conduits dans le secteur public ont montré que ce type d'aide n'a qu'un effet négligeable sur la situation des participants une fois le programme terminé, et qu'il convient donc de les considérer comme une forme d'aide au revenu plutôt que comme une mesure favorisant l'autonomie.

Le travail de demain pourrait également soulever des problèmes épineux pour la réglementation du marché du travail actuelle − notamment la législation sur la protection de l'emploi, les lois sur le salaire minimum et les règlements relatifs au temps de travail et à la protection de la santé et de la sécurité au travail. La progression du travail atypique s'accompagnerait d'un amenuisement de la sécurité de l'emploi pour de nombreux salariés car ils ne seraient pas protégés par les règles de recrutement et de licenciement établies pour les contrats de durée indéterminée. Souvent, des règles moins rigoureuses s'appliqueraient (en cas de travail temporaire, de travail intérimaire ou de travail non salarié dépendant par exemple) tandis que, dans d'autres cas, les travailleurs seraient totalement exclus de la législation sur la protection de l'emploi (les travailleurs indépendants par exemple). Pour certaines des nouvelles formes de travail, on ne sait même pas précisément quel est le statut des salariés, qui est leur employeur et quelles règles doivent leur être appliquées. Les pays devront donc impérativement examiner leur cadre juridique pour définir s'il doit être actualisé et/ou adapté afin d'offrir à tous les travailleurs, sous une forme ou une autre, une protection minimale de l'emploi. L'utilité d'une politique de salaire minimum pourrait aussi être remise en question dans le monde du travail à venir. La législation en vigueur dans ce domaine n'est sans doute pas applicable à la plupart des nouvelles formes d'emploi, qui ont pour caractéristiques que les travailleurs deviennent des fournisseurs indépendants, ont plusieurs clients et sont souvent rémunérés à la tâche. Les pays sont aussi confrontés à des difficultés en ce qui concerne les règlements visant à améliorer la sécurité et la santé sur le lieu de travail. De nouvelles formes d'emploi, notamment l'externalisation ouverte, transfèrent en général les responsabilités en matière de santé et de sécurité professionnelles des employeurs aux travailleurs individuels, qui n'ont souvent ni la formation ni les ressources nécessaires pour prendre les mesures voulues et assurer la sécurité des conditions et de l'environnement de travail. Parfois, une forte concurrence entre travailleurs peut entraîner des accommodements et une prise de risques inutiles, alors que, dans le même temps, les inspections du travail ne sont souvent pas bien préparées à faire face à ces nouvelles formes d'emploi. De ce fait, il faudra éventuellement adapter ou préciser les règlements, et renforcer et améliorer les mécanismes de suivi et de contrôle.

Le développement des modalités d'emploi atypiques constituerait aussi un défi majeur pour les systèmes de négociation collective. Les nouvelles formes de travail compliquent l'organisation des travailleurs, qui sont de plus en plus isolés, éloignés sur le plan géographique, et séparés par la langue et le statut juridique. Parois, d'importants obstacles

réglementaires doivent également être levés. Dans certains pays, par exemple, il est illégal pour les travailleurs indépendants de se syndiquer car cette démarche serait assimilée à la constitution d'une entente, et donc irait à l'encontre du droit de la concurrence. Des solutions novatrices commencent toutefois à apparaître : les employés atypiques créent de nouveaux syndicats et les syndicats « traditionnels » cherchent à améliorer la couverture des formes de travail non conventionnelles. Parfois, les entreprises étendent de leur propre chef les dispositions des conventions collectives aux travailleurs atypiques et/ou participent à des négociations collectives. Les autorités doivent mettre en place un cadre réglementaire favorable, qui autorise l'émergence de formes efficaces de représentation des travailleurs, afin que travailleurs et entreprises profitent de la souplesse procurée par les modalités d'emploi atypiques.

Les besoins en compétences de demain appelleront un renforcement substantiel des programmes de formation des adultes et la mise au point de nouveaux instruments pour encourager l'investissement dans les compétences. Un problème fondamental tient à ce que de nombreux travailleurs sont dépourvus des compétences numériques de base nécessaires pour survivre dans un environnement de travail à forte composante technologique. Face à ce défi, le développement rapide et à grande échelle des programmes d'apprentissage pour adultes pourrait s'imposer. Les formes atypiques de travail ne font qu'aggraver le problème, car les travailleurs concernés sont moins susceptibles de bénéficier d'une formation (les travailleurs indépendants prenant en charge leur propre formation). Il faut donc mettre en place de nouveaux instruments pour encourager l'investissement dans la formation (comme les comptes personnels de formation ou les droits à la formation continue), ainsi que des mécanismes visant à assurer la portabilité des droits de formation d'un employeur à l'autre. Il se peut en outre que des modifications doivent être apportées aux mesures financières plus classiques qui favorisent l'accès aux programmes d'apprentissage, comme les bourses et les prêts, de manière à ce que les adultes de tous âges puissent en bénéficier ; par ailleurs, l'organisation des programmes d'enseignement et de formation doit être assouplie pour permettre aux adultes d'y participer sans que les contraintes temporelles et les responsabilités familiales y fassent obstacle. Plus généralement, les infrastructures de formation continue existantes ne sont sans doute pas adaptées aux mutations majeures qui s'annoncent. L'enjeu fondamental tient à ce que : i) la majeure partie des travailleurs exposés aux transformations profondes et rapides qui s'opèrent sur le marché du travail ont déjà achevé leur formation initiale, ii) les compétences de ces travailleurs deviendront rapidement obsolètes sous l'effet de l'évolution technologique rapide ; iii) ils seront obligés de rester plus longtemps en activité. Une expansion considérable des programmes de formation pour adultes pourrait donc s'imposer. Pour ce faire, les pays doivent pleinement exploiter les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies, qui permettent de développer massivement l'accès aux cours pour un coût très inférieur à celui des formations classiques ; il convient toutefois de veiller à ne pas marginaliser ceux qui sont dépourvus des compétences numériques élémentaires.

Conclusions

Pour promouvoir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et un meilleur accès au marché du travail pour les groupes sous-représentés, la nouvelle Stratégie pour l'emploi repose sur une action à l'échelle de l'ensemble de l'administration, articulée autour de trois grands principes :

Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

Cela suppose un cadre macroéconomique solide, un environnement favorable à la croissance et des compétences qui évoluent en phase avec les besoins du marché. L'idée nouvelle qui ressort est qu'il est parfois utile, pendant les phases de marasme économique, d'orienter les ressources budgétaires vers des dispositifs de chômage partiel visant à préserver les emplois vulnérables viables à long terme. Par ailleurs, il est crucial d'assurer un juste équilibre en matière de protection de l'emploi entre les différents types de contrats de travail. Le fait de libéraliser l'utilisation de contrats temporaires tout en maintenant un niveau élevé de protection de l'emploi pour les travailleurs disposant de contrats à durée indéterminée peut en effet aboutir à un recours excessif aux contrats temporaires, nuire à la qualité des emplois, et générer des disparités prononcées et un faible degré de résilience, sans avantage manifeste pour le nombre total d'emplois.

Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier

Il est toujours essentiel d'aider les demandeurs d'emploi à (re)trouver rapidement du travail, notamment au moyen de dispositifs d'assurance chômage et d'aide sociale qui assurent une bonne couverture et une application rigoureuse des obligations mutuelles. Mais la nouvelle Stratégie insiste sur la nécessité d'anticiper les éventuels problèmes en œuvrant à la promotion de l'égalité des chances et adoptant une vision couvrant l'ensemble du cycle de vie afin d'éviter une accumulation de handicaps individuels nécessitant de coûteuses interventions ultérieures. Il faut, pour cela, veiller à ce que le milieu socioéconomique n'influe pas démesurément sur la réussite professionnelle, et investir dans des politiques publiques couvrant l'ensemble du cycle de vie et axées sur la promotion de la formation des adultes, l'optimisation de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et la réduction du risque de problèmes de santé liés au travail.

Se préparer aux possibilités et aux défis futurs d'une économie et d'un marché du travail en mutation rapide.

Le dynamisme des marchés du travail et de produits sera un élément indispensable pour faire face à la mutation rapide des économies. Pour autant, il convient de doter les travailleurs des compétences requises dans un contexte où la demande en la matière évolue rapidement. Il faut aussi préserver la protection des travailleurs contre les risques du marché du travail dans un monde où les formes de travail flexibles pourraient se développer. Cela passe par la protection sociale et la réglementation de base du marché du travail mais peut-être aussi par une plus grande place octroyée aux régimes non contributifs, l'instauration d'un niveau minimum de prestations sociales et l'amélioration de la portabilité des droits à la protection sociale.

Notes

1. Dans le cas de l'assurance chômage, maladie, et invalidité, il serait éventuellement fondé d'accroître la part de responsabilité des employeurs pour le coût de la protection sociale en renforçant le lien entre les cotisations patronales et les dépenses (voir « Mettre en place des marchés du travail stables » ci-après pour en savoir plus).

2. Un cadre rigoureux d'« obligations mutuelles » devrait dans la mesure du possible être appliqué à tous les types de prestations pour éviter toute substitution entre prestations assorties de conditions plus ou moins strictes.

3. Par exemple, en précisant les obligations de l'employeur en matière d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux, en définissant le rôle des représentants des travailleurs, et en fournissant des outils et une assistance pour permettre aux employeurs d'adapter l'environnement psychosocial au travail. Des mesures s'imposent également pour améliorer les mesures prises par la direction pour remédier aux problèmes de stress professionnel et de santé mentale – moyennant par exemple la formation des cadres et des autres intervenants dans les domaines de la santé mentale et de la prévention du stress, et la mise à la disposition des responsables opérationnels d'outils et de directives sur la façon de faire face aux éventuels problèmes de santé.

Références

OCDE (2017), *Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS*, http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-progress-report-july-2017-june-2018.pdf (accessed on 2 November 2018). [4]

OCDE (2017), *OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*, http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-progress-report-july-2017-june-2018.pdf (accessed on 2 November 2018). [5]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, https://one.oecd.org/document/C(2015)164/CORR1/en/pdf. [2]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi*, https://one.oecd.org/document/C(2015)173/CORR1/en/pdf. [1]

OCDE (2013), *Recommandation du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat*, https://one.oecd.org/document/C/MIN(2013)5/FINAL/en/pdf. [3]

Chapitre 5. Mettre en œuvre les réformes

En vue d'apporter une assistance plus concrète aux pays, il est important de compléter les principes généraux de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi par des orientations pratiques pour : i) définir des priorités de réforme et élaborer des recommandations propres à chaque pays ; ii) renforcer l'adhésion aux réformes afin qu'elles aboutissent et iii) évaluer l'efficacité des réformes. Ces points sont développés plus en détail dans la partie V du volume.

Introduction

Le présent chapitre va au-delà des principes généraux de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et fournit des orientations concrètes en vue de leur mise en œuvre et de leur évaluation. La section 5.1 s'appuie sur le tableau de bord de la Stratégie pour l'emploi pour identifier, à partir des notes relatives obtenues pour chacun des indicateurs du fonctionnement du marché du travail, les pays confrontés à des enjeux identiques, et énonce les facteurs à prendre en compte lors de l'élaboration de recommandations propres à chaque pays. En vue d'apporter une assistance aux pays lors de la phase de mise en œuvre, la section 5.2 présente certains des éléments clés qui peuvent contribuer à renforcer l'adhésion aux réformes. La section 5.3 aborde brièvement l'importance de procéder à une évaluation des réformes.

5.1. Définir des priorités d'action et des recommandations propres à chaque pays

L'élaboration de recommandations spécifiques pour les différents pays passe par l'identification des priorités d'action à partir du fonctionnement du marché du travail, en tenant compte du contexte économique et social propre à chacun d'entre eux, et de leur situation de départ en termes de cadre d'action et de dispositif institutionnel.

Définir des priorités d'action

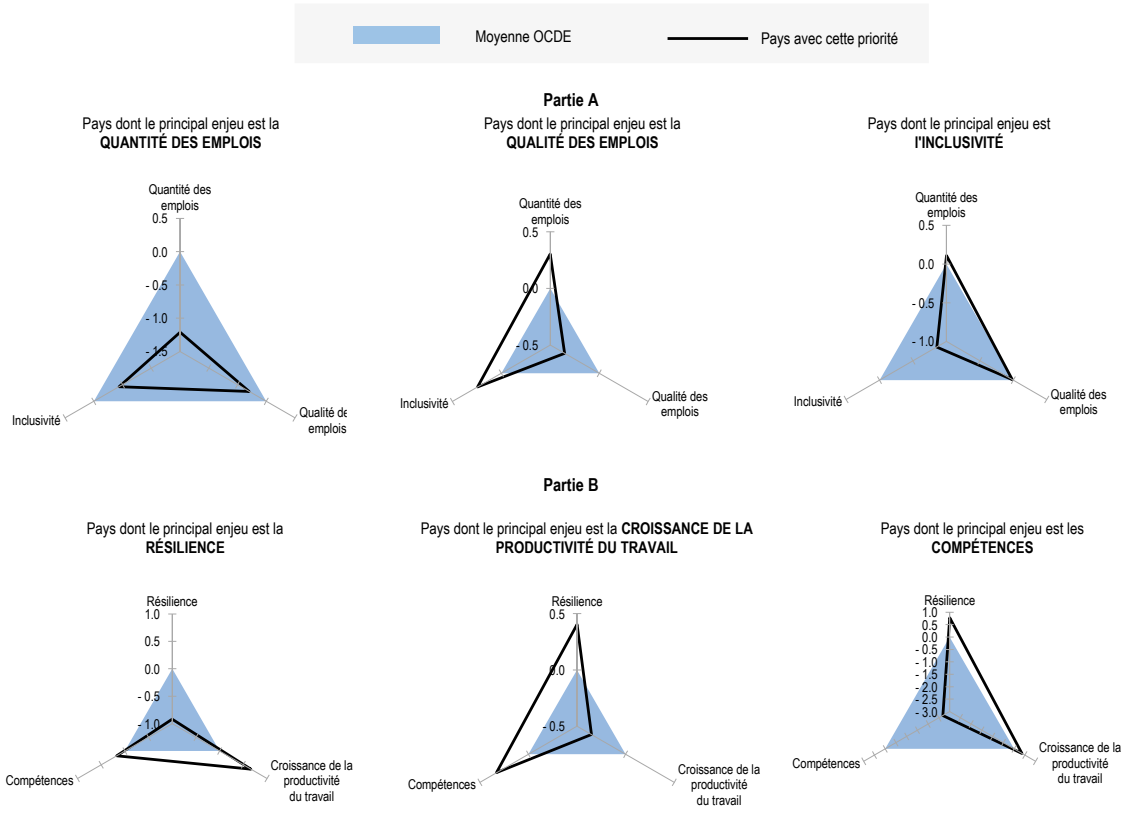
Le tableau de bord de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi peut être utilisé non seulement pour évaluer l'efficacité du marché du travail, mais également pour déterminer les enjeux d'action publique de chaque pays, à partir de ses résultats *relatifs* (c'est-à-dire ses résultats au regard d'un indicateur donné). Comme examiné plus en détail dans le chapitre 17, la définition des priorités en fonction des résultats *relatifs* permet d'établir des priorités d'action pour tous les pays. Même quand un pays donné enregistre globalement de bons ou de mauvais résultats pour l'ensemble ou la plupart des critères du tableau de bord, il est possible d'observer un ou plusieurs résultats médiocres par rapport aux autres.

À titre d'illustration, les pays sont regroupés dans le Graphique 5.1 en fonction de leurs résultats r*elatifs* au regard de différents indicateurs du comportement du marché du travail (partie A du tableau de bord, nombre d'emplois, qualité du travail et inclusivité) et du cadre général dans lequel celui-ci s'inscrit (partie B, résilience, croissance de la productivité du travail et compétences). Dans un souci de simplicité, un seul enjeu principal est sélectionné dans chacun de ces deux domaines. Il convient de signaler que bien que cette méthode permette de définir des enjeux en fonction des résultats pour l'ensemble des pays, on peut observer de grandes différences en termes de résultats *absolus*, y compris entre les pays confrontés à des enjeux identiques. Par exemple, les pays dont le principal enjeu est le nombre d'emplois peuvent afficher dans ce domaine des résultats inférieurs à la moyenne, mais aussi supérieurs à la moyenne (lorsque leurs résultats en termes de qualité du travail et d'inclusivité sont encore meilleurs).

En moyenne, les pays dont le principal enjeu est le nombre d'emplois affichent également des résultats inférieurs à la moyenne de l'OCDE en termes de qualité du travail et d'inclusivité (Graphique 5.1). Ceux dont l'inclusivité est le principal enjeu se situent dans la moyenne de l'OCDE en termes de nombre d'emplois et de qualité du travail. Enfin, ceux qui ont pour enjeu principal la qualité du travail obtiennent généralement des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE dans les deux autres domaines. En ce qui concerne les différents aspects évalués dans la Partie B, les pays qui affichent des résultats *relatifs*

faibles dans un domaine tendent à obtenir des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE dans d'autres.

Graphique 5.1. Enjeux généraux de performance



Note : Le triangle bleu représente les résultats moyens des pays de l'OCDE (voir chapitre 3, tableau 3.1 pour plus de détails sur les indicateurs). La ligne noire représente les résultats moyens des pays confrontés aux mêmes enjeux de performance. Tous les indicateurs ont été uniformisés et réajustés de sorte qu'une valeur plus élevée correspond à un meilleur résultat.
Source : Chapitre 17.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972546

Élaborer des recommandations propres à chaque pays

Une fois que les pays ont identifié leurs principaux enjeux de performance, il convient, aux fins de la définition de priorités d'action spécifiques, de tenir compte des difficultés qui leur sont propres, de leur capacité institutionnelle et de leurs axes de réforme privilégiés. Cette démarche tient compte du fait que la situation initiale des pays est distincte, mais aussi de ce que l'amélioration du fonctionnement du marché du travail est nécessairement un processus graduel qui peut revêtir différentes formes pour chacun d'eux.

Les recommandations pour l'action publique doivent s'inspirer des bonnes pratiques mondiales et tenir compte de la capacité institutionnelle du pays concerné. Par exemple, dans les pays émergents, où la capacité institutionnelle de l'État tend à être assez faible et où l'emploi informel est très répandu, il est extrêmement difficile d'assurer une protection sociale efficace. Un régime obligatoire d'auto-assurance chômage fondé sur des comptes d'épargne individuels, complété d'une composante collective limitée pour ceux ne disposant pas d'une épargne suffisante, constituerait une première étape pertinente pour améliorer la couverture et l'efficacité de la protection sociale dans ces pays. Plus généralement, dans les pays où le capital social est limité et la capacité administrative insuffisante, les autorités doivent mener une action simple, transparente, dont elles pourront facilement rendre compte. Sa mise en œuvre supposera d'associer de nouveaux investissements dans les compétences des fonctionnaires à la définition d'un code de conduite rigoureusement appliqué et à l'établissement d'organismes de contrôle interne et d'audit indépendants dotés de pouvoir d'exécution.

Les recommandations peuvent aussi différer selon les pays en fonction du degré d'interventionnisme des régimes sociaux. Les pays qui s'en remettent davantage au marché souhaiteront éventuellement privilégier les mesures qui visent à prévenir l'exclusion du marché du travail et la pauvreté en renforçant l'égalité des chances – en améliorant l'égalité d'accès à une éducation de qualité par exemple – plutôt que des mesures destinées à favoriser l'égalité des résultats constatés – en accentuant la fonction redistributive du régime de prélèvements et prestations. Cela permet de tenir compte, dans une certaine mesure, des priorités de réforme sans remettre en question la place de l'inclusivité en tant qu'objectif de l'action publique et sans transiger sur l'efficacité.

Enfin, les défis que doivent relever les pouvoirs publics peuvent varier considérablement selon les pays en fonction d'évolutions démographiques différentes, même lorsque les écarts de performance sont similaires. Les pays qui font face à un vieillissement rapide de leur population pourront être amenés à privilégier des mesures visant à promouvoir le travail des seniors et une augmentation du taux d'activité des femmes, tandis que les pays dont la population est plus jeune devront peut-être mettre l'accent sur la formation initiale et l'insertion professionnelle. De même, dans un certain nombre de pays, des mesures spécifiques peuvent être nécessaires pour faciliter l'intégration des immigrés sur le marché du travail.

5.2. Mettre en œuvre les réformes

Les réformes visant à rehausser le bien-être ne mobilisent pas nécessairement une large adhésion parce que leurs effets positifs mettent souvent du temps à se concrétiser et ne sont pas toujours également répartis. Dans la plupart des cas, les avantages des réformes se concrétisent progressivement, sous forme de création d'entreprises, d'embauches et de croissance de la productivité. En revanche, les effets négatifs en termes de pertes d'emploi et de revenus sont parfois immédiats. Des réformes qui réduisent les coûts de licenciement

et encouragent en parallèle le recrutement à des postes viables à long terme pourraient par exemple faciliter la suppression rapide d'emplois improductifs. Certaines catégories de travailleurs sortiront parfois perdants des réformes, même si la majorité de la population en tire profit. Ainsi, la libéralisation des échanges, qui bénéficie aux consommateurs en leur offrant des produits plus nombreux et de meilleure qualité à des prix inférieurs, entraîne souvent la réduction des effectifs dans les secteurs et régions à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée.

On peut élargir l'adhésion aux réformes et renforcer leur efficacité en les réunissant en un programme cohérent. Des programmes cohérents permettent de renforcer les effets bénéfiques des réformes à longue échéance en exploitant les synergies, en réduisant les coûts à court terme, et en favorisant une répartition plus équitable des effets favorables à long terme et de la charge immédiate entre plusieurs parties prenantes. Cela implique que les réformes susceptibles d'avoir des retombées négatives à brève échéance ou en termes de répartition pourraient être complétées par des mesures macroéconomiques et d'autres politiques structurelles. Si les pertes d'emplois sont concentrées dans certaines régions, les mesures appliquées au niveau national doivent, pour être efficaces, être coordonnées avec celles mises en œuvre à l'échelon régional. Cela passe par une coordination entre les différents niveaux de l'administration publique et un système budgétaire capable de compenser le déficit de recettes auquel les autorités régionales sont exposées en période de crise.

La politique macroéconomique peut compenser les effets négatifs à court terme des réformes structurelles. La politique monétaire serait normalement activée en cas de baisse de la demande globale et des anticipations d'inflation, afin de stabiliser l'économie. Toutefois, les possibilités d'intervention sont limitées lorsque les taux d'intérêt sont déjà très bas. Le recours à une politique monétaire non conventionnelle pendant une période prolongée soulève des problèmes d'efficacité et de stabilité financière et peut se traduire par une affectation inefficace des crédits. Dans de tels cas, un programme budgétaire visant à intensifier la croissance peut compenser les coûts à court terme de la réforme structurelle si la marge de manœuvre budgétaire est suffisante. Selon les particularités des pays, il pourrait revêtir la forme d'une augmentation de l'investissement public productif ou d'une réduction des impôts les plus préjudiciables à la croissance économique.

D'autres politiques structurelles peuvent contribuer à réduire les effets défavorables à court terme. Il ressort de l'expérience récente de certains pays qu'il est possible d'atténuer les effets négatifs immédiats des réformes structurelles coûteuses si celles-ci s'accompagnent de modifications des systèmes de négociation collective, de mesures visant à accroître la flexibilité au niveau des entreprises ou, dans certains cas, de clauses de maintien des droits acquis des travailleurs. Il ressort ainsi de réformes récentes que dans les pays où la négociation collective intervient à l'échelon national, régional ou au niveau des branches, on peut limiter les pertes d'emploi à court terme résultant de l'assouplissement des règles de licenciement si on laisse les entreprises adapter les salaires et les conditions de travail à leur situation propre. Une plus grande flexibilité des conditions de travail et du mode de fixation des salaires permet aux entreprises d'agir sur d'autres variables que l'emploi pour s'adapter à la restructuration nécessaire. Une autre solution consiste à mettre en place une législation plus souple en matière de licenciement et à l'appliquer seulement aux nouvelles embauches. Il a été démontré que les clauses de maintien des droits acquis neutralisent les retombées négatives sur l'emploi induites par des réformes de cette législation à court terme.

Un échelonnement efficace des réformes – en exécutant d'abord celles qui sont indispensables à la réussite des autres – peut être déterminant pour leur réussite. À titre d'exemple, les effets négatifs à court terme de certaines réformes structurelles sont généralement plus faibles dans les pays qui ont mis en place une stratégie d'activation efficace pour aider les demandeurs d'emploi. Dans le cas contraire, toutefois, l'amplification des politiques actives du marché du travail lorsque le chômage augmente ne pourra être rapide, car il faut généralement plusieurs années pour mettre ces institutions parfaitement au point. L'établissement d'une véritable stratégie d'activation doit donc précéder les réformes susceptibles d'avoir des retombées à court terme sur le marché du travail. De même, les réformes du marché de produits et de la protection de l'emploi ont moins d'effets négatifs à court terme quand les premières précèdent les secondes. En effet, lorsque l'on diminue les obstacles à l'entrée dans les secteurs dominés par les entreprises en place, ces dernières réagissent aux réformes en se réorganisant et en réduisant la voilure pour décourager l'entrée de concurrents potentiels, mais cette réaction a moins de chances de se produire quand le coût des licenciements est plus élevé. À l'inverse, l'intensification de la concurrence et du nombre d'entrées accélère l'effet positif des réformes qui diminuent les coûts de licenciement sur les embauches, et améliorent les retombées nettes à court terme de ces réformes. Dernier point, mais non le moindre, la mise en œuvre de réformes lorsque la situation budgétaire est solide permet de les accompagner plus facilement d'une politique macroéconomique expansionniste.

Les réformes sont plus souvent couronnées de succès lorsque les autorités sont en mesure de mobiliser un appui en leur faveur, ce qui suppose généralement : i) une victoire électorale sur un projet de réforme ; ii) une communication efficace et fondée sur des preuves rigoureuses concernant le bien-fondé de la réforme et les conséquences de l'inaction ; iii) des discussions tripartites approfondies mobilisant les partenaires sociaux et l'État, à condition que celui-ci ait de nombreuses cartes en main et que les négociations se déroulent dans un esprit de confiance et de coopération. C'est en général ce qui se produit lorsqu'il existe une forte cohésion gouvernementale et une disposition à échanger l'adhésion aux réformes contre des mesures visant à réduire dans toute la mesure du possible les coûts redistributifs et à court terme, notamment en stimulant la demande globale (moyennant l'augmentation de l'investissement public productif par exemple), ou en dédommageant les perdants.

5.3. Évaluer les réformes

Si les bonnes pratiques existantes fournissent des orientations fondées sur des éléments factuels pour l'action à mener, les spécificités nationales confèrent à chaque réforme un caractère particulier. C'est pourquoi il faut évaluer régulièrement et rigoureusement les nouvelles politiques et les nouveaux programmes, et modifier ou mettre rapidement terme à ceux qui sont inefficaces. Cela appelle un investissement dans la collecte de données pour le suivi de la participation aux programmes et des résultats des entreprises et des travailleurs dans le temps, notamment par la mobilisation de données administratives sans compromettre la confidentialité. L'élaboration des réformes doit aussi impérativement prévoir des mécanismes d'évaluation. En particulier, l'expérimentation à petite échelle de nouvelles mesures – fondée dans la mesure du possible sur une conception par sélection aléatoire – avant leur mise en œuvre à grande échelle serait un moyen efficace d'éviter des erreurs et/ou de construire la base factuelle nécessaire pour mobiliser un consensus.

Conclusions

Le présent chapitre contient quelques lignes directrices générales pour la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et l'évaluation des réformes, qui seront développées plus en détail dans la partie V du volume. Il indique en particulier la marche à suivre pour définir les enjeux d'action publique à partir du nouveau tableau de bord de la Stratégie pour l'emploi en fonction des résultats *relatifs* de chaque pays. Il précise néanmoins que l'élaboration de recommandations pour l'action publique nécessite de prendre en compte les enjeux auxquels sont confrontés les différents pays, les moyens à leur disposition et leurs axes de réforme privilégiés. Les mesures peuvent également varier en fonction du degré d'interventionnisme des régimes sociaux et des évolutions démographiques.

Ce chapitre montre également que les réformes sont plus souvent couronnées de succès lorsqu'elles bénéficient d'une large adhésion, et indique quels sont les facteurs qui peuvent contribuer à mobiliser un tel soutien. Il est notamment utile de rassembler les réformes en un programme cohérent, en exploitant les synergies, en réduisant les coûts à court terme, et en favorisant une répartition plus équitable des effets favorables à long terme et de la charge immédiate entre plusieurs parties prenantes. Un échelonnement efficace des réformes, une victoire électorale nette sur un projet de réforme, une communication efficace sur la raison d'être des réformes et les conséquences de l'absence d'action, ainsi que des négociations constructives avec les parties prenantes sont aussi des éléments déterminants pour assurer la réussite des réformes.

Il convient d'évaluer rigoureusement les réformes, de sorte à pouvoir modifier ou abandonner rapidement celles qui sont inefficaces. À cette fin, il est essentiel d'investir dans la collecte de données et d'intégrer des mécanismes d'évaluation dans des programmes d'action. Enfin, il peut être utile de tester les nouvelles mesures sur une petite échelle avant d'en étendre la mise en œuvre.

Chapitre 6. Recommandations détaillées pour l'action publique

Ce chapitre présente les recommandations détaillées pour l'action publique de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Ces recommandations s'articulent autour de trois grands principes : i) favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité ; ii) prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier ; et iii) se préparer aux possibilités et aux défis futurs d'un marché du travail en mutation rapide. À la fin du chapitre figurent des orientations pour la mise en œuvre de réformes afin d'aider les pays à établir des marchés du travail plus dynamiques et plus inclusifs.

Introduction

Ce chapitre présente les recommandations détaillées pour l'action publique de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, qui sont au cœur de l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive.

Ces recommandations s'articulent autour de trois grands principes : i) favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité ; ii) prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier ; et iii) se préparer aux possibilités et aux défis futurs d'un marché du travail en mutation rapide. Pour aider les pays à établir des marchés du travail plus dynamiques et inclusifs, ce chapitre contient aussi des orientations pour la mise en œuvre de réformes.

Durant l'exécution de la Stratégie pour l'emploi, il importera d'exploiter les synergies entre les différents domaines de l'action publique et d'assurer la compatibilité avec les recommandations formulées dans Objectif croissance, la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, la Stratégie de l'OCDE pour l'innovation et la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte. Une approche englobant l'ensemble de l'administration est donc nécessaire.

A. Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

1. Appliquer un cadre macroéconomique solide, qui assure la stabilité des prix et la viabilité des finances publiques et autorise en même temps l'application de mesures monétaires et budgétaires anticycliques efficaces en riposte aux phases de contraction économique

- La politique monétaire doit s'employer à assurer la stabilité des prix à moyen terme en parant aux chocs inflationnistes et désinflationnistes et viser à stabiliser l'activité économique, y compris en faisant appel à des mesures non conventionnelles quand les taux d'intérêt ne peuvent plus diminuer en période de fort ralentissement économique.
- Il convient de laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques en les complétant, éventuellement, de mesures discrétionnaires en cas de chocs économiques d'envergure. Des hausses discrétionnaires de l'investissement public, notamment dans des projets d'infrastructure bien conçus et l'entretien des équipements en place, peuvent s'avérer particulièrement efficaces pour réfréner la pression du chômage pendant les périodes prolongées de marasme économique.
- Le recours à la politique budgétaire aux fins de stabilisation macroéconomique est particulièrement efficace quand la politique monétaire est trop sollicitée et ne peut être utilisée à cette fin.
- Un cadre budgétaire solide doit créer pendant les périodes d'expansion un volant de ressources suffisant pour que la politique budgétaire puisse jouer un rôle stabilisateur pendant les périodes de ralentissement économique, notamment sous la forme d'un accroissement de l'investissement public et des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail.

2. Favoriser la croissance et la création d'emplois de qualité en supprimant les obstacles à l'établissement et à l'expansion de nouvelles entreprises performantes, ainsi qu'à la restructuration ou à la sortie des entreprises peu productives, et en instaurant un climat propice à l'entreprenariat.

- Favoriser le dynamisme et la concurrence des entreprises dans le secteur manufacturier et surtout dans celui des services afin de relancer la croissance de la productivité, moyennant l'application de politiques du marché du travail et d'autres mesures qui facilitent l'entrée de nouvelles entreprises, le redéploiement des travailleurs vers les entreprises les plus productives, et la restructuration ou la sortie ordonnée des entreprises peu productives.
- Créer un environnement propice à l'entrepreneuriat afin de développer l'investissement, l'innovation et la création d'emplois. Pour ce faire, rehausser l'efficience des régimes fiscaux, mettre en place une infrastructure juridique et judiciaire de qualité, renforcer la solidité des marchés financiers qui sont au service de l'économie réelle, poursuivre les efforts visant à consolider l'État de droit et à lutter contre la corruption, et améliorer la gouvernance des entreprises publiques.

3. Veiller à ce que la législation en matière de protection de l'emploi fixe des coûts de licenciement prévisibles, équilibrés entre les différents types de contrat, et pas trop restrictifs, tout en mettant les travailleurs à l'abri de possibles abus et en limitant les excès en matière de rotation de la main-d'œuvre.

- Atténuer les différences entre les différents types de contrat et, dans la mesure du possible, uniformiser les règles en matière de préavis, les indemnités de licenciement ordinaires et les taxes de licenciement, mais en les maintenant à un niveau qui ne fasse pas obstacle à une réaffectation efficace de la main-d'œuvre.
- Préciser les conditions que les entreprises sont censées respecter pour licencier des salariés titulaires de contrats à durée indéterminée pour des motifs économiques et assurer la prévisibilité des indemnités salariales. Ce deuxième objectif peut être atteint moyennant l'adoption d'une définition détaillée de ce qui constitue un licenciement économique justifié et l'établissement de durées de préavis et d'indemnités de licenciement ordinaires différentes selon les motifs.
- En cas de licenciement pour motifs personnels, limiter et, le cas échéant, préciser la définition du licenciement abusif, qui peut faire l'objet d'une action judiciaire en réparation, aux motifs suivants : licenciement sans cause réelle ou valable, pour des motifs sans lien avec le travail, discrimination, harcèlement, et motifs interdits.

4. Faciliter l'adoption de dispositifs d'aménagement du temps de travail pour aider simultanément les entreprises à s'adapter aux variations temporaires de la situation économique et les salariés à concilier activité professionnelle et vie personnelle.

- Améliorer l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle en supprimant les obstacles juridiques et les dispositions fiscales et sociales discriminatoires à l'égard du travail à temps partiel choisi et de l'aménagement des horaires de travail, et encourager en parallèle le télétravail.
- Accroître l'adaptabilité du temps de travail aux variations temporaires de la conjoncture économique moyennant le recours à des comptes épargne-temps et aux

heures supplémentaires, des aménagements du temps de travail fixés dans le cadre de conventions collectives et des dispositifs publics de chômage partiel, pour accroître le degré de souplesse des entreprises et réduire les excès en matière de rotation de la main-d'œuvre.

- Faire usage des dispositifs de chômage partiel pour préserver l'emploi en temps de crise, mais limiter leur utilisation en période de conjoncture favorable pour qu'ils ne compromettent pas le redéploiement efficace des ressources entre les entreprises et, partant, la croissance de la productivité.
  - Se préparer aux phases de ralentissement économique par la mise en place de dispositifs de chômage partiel susceptibles d'être amplifiés ou activés en temps de crise, si ce type de mécanisme n'existe pas encore, et fournir en parallèle des informations claires et aisément accessibles quant à leurs modalités d'utilisation.
  - Faire en sorte que le recours aux dispositifs de chômage partiel soit essentiellement limité aux phases de ralentissement économique, en exigeant des entreprises qu'elles participent à leur coût, en limitant leur durée maximale et en les adressant aux entreprises temporairement en difficulté.

5. Réduire les coûts non salariaux du travail, pour les salariés faiblement rémunérés surtout, et atténuer les différences de traitement fiscal selon la situation au regard de l'emploi.

Conformément aux recommandations de l'OCDE concernant *l'élaboration des politiques fiscales à l'appui d'une croissance inclusive*, les principes suivants peuvent contribuer à améliorer la conception de la fiscalité du travail pour assurer un bon comportement du marché du travail :

- Élargir l'assiette de la fiscalité du travail pour réduire les coûts non salariaux de main-d'œuvre et les différences de traitement fiscal selon la situation au regard de l'emploi, pour les salariés faiblement rémunérés notamment. Pour ce faire, on peut privilégier des impôts qui pèsent moins lourdement sur le travail, ou modifier la composition de la fiscalité du travail.

- Pour un niveau donné de fiscalité du travail, envisager d'accroître sa progressivité en faisant davantage appel à l'impôt sur le revenu progressif des personnes physiques pour le financement de la protection sociale quand il existe déjà un faible lien entre les cotisations individuelles et les droits, en supprimant de l'IRPP les exonérations et franchises d'impôt qui sont régressives, et en traitant de manière égale toutes les formes de rémunération (salaires, avantages sociaux, options d'achat d'actions par exemple).

- Donner aux entreprises des incitations claires à limiter les risques liés au marché du travail en renforçant le lien entre les cotisations patronales de sécurité sociale et les dépenses, dans le contexte des régimes de prestations d'assurance maladie, invalidité et chômage en place, tout en évitant de pénaliser certaines catégories d'entreprises et de travailleurs, et à réduire au minimum les conséquences indésirables sur le comportement des entreprises en matière d'embauche et de licenciement.

6. Envisager l'instauration d'un salaire minimum obligatoire modéré pour relever les salaires au bas de l'échelle, en veillant à ce que son niveau n'empêche pas les travailleurs peu qualifiés de trouver un emploi.

- Adopter en parallèle des mesures en matière de prélèvements fiscaux et de prestations sociales afin que les dispositions visant à valoriser le travail aient les effets voulus pour les salariés et limitent dans le même temps l'incidence du salaire minimum sur le coût du travail pour les entreprises.
- Veiller à ce que le salaire minimum soit révisé régulièrement, sur la base d'informations et de conseils précis, actualisés et impartiaux, qui prennent rigoureusement en compte la situation du moment sur le marché du travail et l'avis des partenaires sociaux et des experts.
- S'il y a lieu, instaurer un salaire minimum variable en fonction des catégories d'âge (pour tenir compte des écarts de productivité ou des obstacles à l'emploi) et/ou des régions (pour tenir compte des différentes situations économiques).

7. Améliorer la représentativité des systèmes de négociation collective et assurer dans le même temps aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour s'adapter aux chocs globaux et aux évolutions structurelles.

Les systèmes de négociation collective diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, sur le plan du taux de couverture et de la flexibilité qu'ils assurent aux entreprises. De surcroît, ces différences sont généralement profondément ancrées dans le tissu socioculturel national. La difficulté consiste à adapter ces systèmes aux mutations du monde du travail dans le cadre général de la tradition nationale en matière de relations industrielles. Les systèmes où la négociation de branche domine affichent généralement un taux de couverture élevé, mais risquent aussi de compromettre la croissance de l'emploi et de la productivité s'ils ne sont pas bien conçus. Dans les pays où la négociation au niveau des entreprises domine, la couverture est généralement restreinte à certaines grandes entreprises et à leurs salariés ; la question essentielle consiste alors à définir les moyens d'élargir la portée de la négociation collective et du dialogue social.

- Des partenaires sociaux bien organisés et très représentatifs constituent le meilleur moyen d'assurer un système de négociation collective inclusif. Pour élargir le dialogue social à tous les segments de l'économie, petites entreprises et formes atypiques d'emploi comprises, les autorités doivent mettre en place un cadre juridique qui favorise ce dialogue dans les grandes entreprises comme dans les petites et qui permet aux relations professionnelles de s'adapter aux nouveaux défis.
- En l'absence de partenaires sociaux représentatifs, les extensions administratives des accords de branche peuvent renforcer l'inclusivité des systèmes de négociation collective en élargissant leur couverture, mais elles doivent être bien conçues pour être représentatives et ne pas compromettre les perspectives économiques des jeunes entreprises, des petites entreprises ou des travailleurs vulnérables. Pour ce faire, il conviendrait de soumettre les demandes d'extension à des critères raisonnables de représentativité, à un critère valable d'intérêt général ou d'exiger des procédures d'exemption et de dérogation bien définies.
- Les systèmes de négociation collective doivent aménager la flexibilité nécessaire pour pouvoir adapter les salaires et les conditions de travail à une situation économique difficile. Dans le cas de négociations collectives conduites au niveau

des branches essentiellement, une décentralisation organisée autorisant des dérogations limitées ou le recours à des accords de branche qui prévoient explicitement des possibilités d'adaptation à l'échelon de l'entreprise ou de l'individu peut favoriser cette flexibilité. Une intervention efficace dans la décentralisation organisée exige des niveaux élevés de représentation locale des travailleurs dans les entreprises. L'adaptabilité à la conjoncture macroéconomique peut être améliorée au moyen d'une coordination intersectorielle efficace des résultats des négociations collectives entre les unités concernées, dans le cadre de négociations de haut niveau ou pilotes.

- Rehausser la qualité des relations professionnelles en encourageant l'existence d'organisations patronales et de travailleurs diversifiées, représentatives et bien organisées, en créant des incitations à renégocier régulièrement les conventions collectives, en fournissant des statistiques objectives et de qualité sur l'état de l'économie, et en soutenant les mécanismes qui renforcent l'obligation des partenaires sociaux de rendre compte de la mise en œuvre effective des conventions.

8. Encourager le développement de compétences adaptées aux besoins du marché du travail, et favoriser l'utilisation et l'adaptation de ces compétences pendant la vie active de manière à suivre l'évolution des besoins.

Conformément à la Stratégie de l'OCDE sur les compétences :

- Mettre en place un système d'éducation et de formation initiales de qualité, depuis l'éducation préscolaire jusqu'à la fin du cycle scolaire et au-delà, qui donne aux individus le meilleur démarrage possible dans la vie active en les dotant de solides compétences de base, d'aptitudes socioémotionnelles et du savoir-faire spécifique exigé par les employeurs, ainsi que de la capacité à apprendre tout au long de leur vie et à effectuer des choix éducatifs, professionnels et de formation durant toute leur carrière.
- Établir des liens solides entre le monde de l'éducation et le monde du travail pour garantir que les compétences acquises dans le système d'enseignement et de formation correspondent aux besoins du marché du travail, et éviter ainsi les problèmes majeurs que soulève l'inadéquation des qualifications. Les mesures visant à resserrer les liens entre le monde de l'éducation et celui du travail portent notamment sur la formation en entreprise, la participation des partenaires sociaux à l'élaboration et l'enseignement de programmes d'études correspondant aux besoins du marché, et un élément de partage des coûts dans le financement du développement des compétences.
- Encourager une meilleure utilisation des compétences au travail, notamment au travers des négociations collectives et par la promotion d'une gestion avisée et de pratiques de gestion et de travail à haut rendement.
- Adapter les programmes d'enseignement et de formation aux différentes régions de manière à satisfaire aux besoins particuliers de l'économie régionale.

9. Favoriser l'emploi formel en améliorant l'application des règles qui régissent le marché du travail, en renforçant l'attrait du travail formel pour les entreprises et les salariés et en encourageant le perfectionnement des compétences pour augmenter la productivité des travailleurs.

- Dans les pays où les emplois informels sont nombreux, s'attaquer à l'informalité en améliorant l'efficience des dépenses publiques et la qualité des services publics et, s'il y a lieu, en renforçant le lien entre cotisations et prestations des régimes d'assurance sociale, en simplifiant les régimes fiscaux et administratifs, en donnant aux inspections du travail de plus amples moyens et en assurant la transparence et la rigueur des procédures d'exécution, et en encourageant le perfectionnement des compétences pour compenser la hausse des coûts liée aux emplois formels et développer l'accès à l'emploi dans le secteur formel.

B. Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier

1. Promouvoir l'égalité des chances pour éviter que l'origine socioéconomique, de par son influence sur l'acquisition des compétences demandées par le marché du travail, ou en tant que source de discrimination, ne détermine les perspectives d'emploi.

- Favoriser l'accès des enfants et des jeunes défavorisés à une éducation de qualité. Il est particulièrement important de faciliter l'accès à des programmes préscolaires des enfants issus de milieux défavorisés, mais les pays doivent également veiller à assurer une éducation postsecondaire.
- Lutter contre le problème de l'abandon scolaire en procédant sans tarder à l'identification et au ciblage des élèves à risque. Les individus qui sont sortis du système éducatif avec un très faible niveau de qualification peuvent, si on leur offre une deuxième chance, éviter de tomber dans le piège du manque de qualifications/échec économique.
- Élaborer des politiques pour lutter contre la discrimination à l'encontre des femmes, des travailleurs seniors, des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres (LGBT), des minorités ethniques, des immigrés et des personnes handicapées moyennant l'application des règlements, des incitations adaptées, et des campagnes d'information pour encourager les employeurs à embaucher, promouvoir et/ou retenir ces travailleurs.
- Conformément à la Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (OCDE, 2015[1]) et à la Recommandation du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat (OCDE, 2013[2]), les pays doivent redoubler d'efforts pour que les politiques publiques favorisent véritablement des marchés du travail inclusifs où les hommes et les femmes peuvent réaliser leur plein potentiel. Cela suppose entre autres de s'attaquer aux stéréotypes sexuels qui influent sur les choix éducatifs, d'encourager un partage plus équitable des responsabilités familiales entre hommes et femmes et de lutter contre les effets du plafond de verre.

2. Adopter une perspective de parcours de vie pour éviter le cumul progressif de handicaps individuels qui appelleront ultérieurement des interventions généralement moins efficaces et plus coûteuses pour les finances publiques.

- Faire appel à l'action publique et au dialogue social pour encourager les individus à valoriser, entretenir et améliorer leurs compétences à tout âge et leur donner les moyens de leur faire, en veillant à ce que l'éventail de programmes de formation professionnelle et de stages proposé varie selon les barrières auxquelles les travailleurs sont confrontés et évolue tout au long de la vie active.
- Offrir aux travailleurs les incitations nécessaires pour éviter un retrait anticipé de la vie active, conformément à la Recommandation du Conseil sur le vieillissement et les politiques de l'emploi (OCDE, 2015[3]).
- Dans la logique de la Recommandation de l'OCDE sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi (OCDE, 2015[4]), définir des incitations, établir des règlements et donner des orientations en vue d'adapter les conditions de travail au potentiel et aux besoins des salariés sur la durée du cycle de vie, de manière notamment à mieux concilier activité professionnelle et vie familiale, évitant ainsi de porter atteinte à leur santé physique et mentale. Pour ce faire, on peut : i) établir un cadre juridique rigoureux pour l'évaluation et la prévention des risques physiques et psycho-sociaux ; ii) faire appel à des incitations financières appropriées ; et iii°) faire valoir les arguments économiques en faveur de pratiques de gestion et d'organisation qui instaurent de meilleures conditions de travail.

3. Élaborer une stratégie complète d'activation et de protection des travailleurs en associant des prestations de non-emploi adéquates et facilement accessibles avec des programmes actifs du marché du travail dans un cadre d'obligations mutuelles.

- Élaborer une stratégie d'activation complète qui améliore l'accès à l'emploi en s'attaquant simultanément à tous les obstacles, et associer pour ce faire des mesures destinées à motiver les chômeurs à rechercher sérieusement des emplois adaptés et à les accepter à des actions visant à multiplier les débouchés et les interventions conçues pour renforcer l'employabilité des moins aptes à l'emploi.
  - Mettre au point et en application des outils de profilage efficaces dès le début de la période de chômage de manière à concentrer les services de suivi intensif et de gestion individuelle de dossier sur les demandeurs d'emploi difficiles à placer et à limiter la charge de travail du personnel.
  - Renforcer l'attrait financier du travail moyennant des réformes du système de prélèvements fiscaux et de prestations et des prestations ciblées subordonnées à l'exercice d'un emploi, et faire en sorte que ces dispositifs soient suffisamment simples et transparents pour que leurs éventuels bénéficiaires les comprennent.
  - Les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail doivent s'adapter aux hausses conjoncturelles du chômage afin de favoriser un retour rapide à l'emploi et de préserver le principe d'obligations mutuelles propre aux régimes d'activation.

- Associer des mesures d'activation adéquates et facilement accessibles à des prestations de chômage, d'invalidité et d'aide sociale suffisantes pour assurer une garantie de ressources aux chômeurs
  - Pour que les mesures d'activation puissent bénéficier à toutes les personnes confrontées à des obstacles à l'emploi, il importe que la garantie de ressources, sous la forme de prestations de chômage, d'invalidité et d'aide sociale, couvre une grande part de la population cible potentielle.
  - Envisager de prolonger temporairement la durée maximale de versement des allocations de chômage pendant une récession dans les pays où cette durée est courte et où les chômeurs ont un accès limité aux prestations de second rang (comme l'aide sociale). Prévoir en complément des mesures visant à améliorer l'accès aux programmes de formation.
- Insérer les mesures d'activation et d'aide au revenu dans un cadre d'obligations mutuelles rigoureux qui subordonne la garantie de ressources et la prestation de services de réinsertion professionnelle à des démarches actives des bénéficiaires pour trouver du travail ou améliorer leur employabilité. Il faut pour cela veiller à assurer un contrôle rigoureux des recherches effectuées par les demandeurs d'emploi et la formulation pondérée des avertissements et sanctions.

4. Adopter des mesures spécifiques pour les catégories sous-représentées et défavorisées, en veillant à ce qu'elles prennent en considération l'ensemble des obstacles à l'emploi.

- Recenser et analyser les obstacles aux emplois de qualité auxquels sont confrontés certains groupes et les chômeurs dans le cadre d'une approche globale faisant appel à des mesures coordonnées portant sur l'élaboration des politiques de prélèvements et de prestations et la prestation de services d'emploi, d'éducation, de formation, de santé, de garde d'enfants, de logement, de transports, et d'autres services sociaux.
- Favoriser l'insertion au marché du travail des personnes qui ont des responsabilités familiales en développant les dispositifs d'aménagement du temps de travail, en suppriment les mesures fiscales qui découragent le travail à temps plein des deuxièmes apporteurs de revenu, en encourageant le partage des responsabilités entre adultes au sein de la famille et en assurant l'accès à des services d'accueil des enfants et de prise en charge des personnes âgées abordables et de qualité.
- Veiller à ce que le travail soit rémunérateur pour les parents isolés, les travailleurs seniors, et les personnes souffrant de problèmes de santé moyennant la mise en place d'une stratégie d'activation globale fondée sur le principe d'obligations mutuelles en vertu duquel l'emploi, les prestations et les services d'assistance sont fournis en contrepartie de l'exercice d'un travail, d'une recherche effective d'emploi ou d'un effort de réadaptation, et veiller en parallèle à ce que le travail présente un intérêt financier une fois les taxes, prestations et autres coûts pris en compte, sans accroissement du risque de pauvreté.
- Définir la politique d'invalidité en fonction du principe consistant à encourager les aptitudes, en supprimant, dans la mesure du possible, le ou les obstacle(s) particulier(s) à l'employabilité de chaque personne handicapée, mais en veillant à ne pas accroître le risque de pauvreté. Prendre des dispositions pour que les

incitations fournies à tous les acteurs concernés – les bénéficiaires des prestations de maladie et d'invalidité, les employeurs, les prestataires de services, les autorités de contrôle et le corps médical – soient compatibles avec cette stratégie.

- Évaluer et reconnaître les qualifications et les compétences acquises à l'étranger et fournir aux immigrés des programmes de formation linguistique et professionnelle correspondant à leurs besoins.

5. Venir en aide aux régions à la traîne au moyen de politiques coordonnées à l'échelon national, régional et local, qui favorisent la croissance et la compétitivité fondées sur leurs atouts particuliers, et qui s'attaquent aux problèmes sociaux constatés lorsqu'exclusion du marché du travail et pauvreté se concentrent à l'échelon local.

- Favoriser la croissance et la compétitivité régionales en veillant à ce que les services publics de base de qualité soient accompagnés d'investissements publics bien conçus pour renforcer la compétitivité d'une région et faciliter la diffusion des innovations et des bonnes pratiques dans les régions, les secteurs d'activité et les entreprises.
- Recourir aux actions publiques locales pour venir à bout des problèmes sociaux liés à la concentration de chômage, d'exclusion sociale et de pauvreté, en atténuant les difficultés financières, en soutenant les collectivités locales et en favorisant l'employabilité.
- Coordonner les politiques de développement régionales et locales avec les politiques nationales, afin de favoriser leur cohérence et leur efficacité, de garantir la disponibilité de ressources financières suffisantes pour les actions locales et régionales ; et de renforcer les capacités locales et régionales d'administration et de mise en œuvre de ces politiques.
- Supprimer les obstacles à la mobilité géographique, notamment en adaptant l'attribution des logements sociaux aux besoins des personnes en provenance de régions en déclin et en envisageant l'octroi de subventions pour couvrir les frais de déménagement des personnes qui n'auraient guère de chances d'y trouver un emploi, après une fermeture d'usine par exemple.

C. Se préparer aux possibilités et aux défis d'un marché du travail en mutation rapide

1. Faciliter le redéploiement des travailleurs entre les entreprises, les secteurs et les régions, et prêter assistance aux travailleurs ayant perdu leur emploi.

- Faciliter le redéploiement des travailleurs entre les entreprises, les secteurs et les régions moyennant des politiques relatives aux marchés de produits et du travail et en matière de logement
- Prêter assistance aux travailleurs ayant perdu leur emploi moyennant des mesures efficaces en matière de compétences (y compris l'accréditation de l'apprentissage formel et informel), une protection sociale adaptée et un dialogue social constructif.

2. Permettre aux travailleurs ayant perdu leur emploi de retrouver rapidement du travail, moyennant une aide au revenu à la fois ciblée et générale et une aide au retour à l'emploi, conjuguées à des mesures de prévention et d'intervention rapide.

- Offrir aux travailleurs ayant perdu leur emploi une aide au revenu suffisante, et veiller à ce que les délais d'accès aux prestations de chômage suite aux indemnités de licenciement ne retardent pas l'accès aux allocations d'aide au retour à l'emploi, en tenant compte du risque que l'octroi de prestations plus élevées à ces travailleurs crée des inégalités.
- Dans les pays où la couverture de l'assurance-chômage et les dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail sont faibles, apporter aux travailleurs ayant perdu leur emploi une aide ciblée au retour à l'emploi sous la forme de services de conseil, d'aide à la recherche d'emploi et de reconversion.
- Limiter les coûts faisant suite à des suppressions d'emploi en entamant le processus d'ajustement pendant la période de préavis, dans le cadre d'interventions des services publics de l'emploi et/ou d'initiatives des partenaires sociaux, pour fournir aux salariés des services de conseil et de formation avant même leur licenciement. Pour que ces interventions soient possibles, les pays doivent prévoir au moins une courte période de préavis, en prenant garde de ne pas compromettre ainsi la redistribution des emplois et l'embauche sous contrat à durée indéterminée, et inciter les entreprises et les salariés à coopérer et à prendre contact avec les services de l'emploi dans les plus brefs délais.
- Établir des partenariats efficaces avec d'autres intervenants qui disposent des contacts et de l'expertise nécessaires, comme les intermédiaires privés du marché du travail, les prestataires publics et privés de formation professionnelle, les employeurs et les syndicats.

3. Accompagner l'innovation dans de nouvelles formes d'emploi par des mesures visant à préserver la qualité de l'emploi en évitant les abus, en instaurant des règles du jeu uniformes pour les entreprises, et en offrant une protection adéquate à tous les salariés, indépendamment de leur contrat de travail.

- Parer dans toute la mesure du possible aux abus et à la classification erronée des travailleurs par les moyens suivants : réduction des disparités en matière réglementaire et fiscale des différentes formes de travail ; suppression des lacunes et ambiguïtés réglementaires ; conseils appropriés aux entreprises sur la façon d'envisager une relation professionnelle (et selon quels critères) ; et garantie de l'application effective des règlements existants.
- Lutter contre l'évasion et la sous-déclaration fiscales, et intégrer de nouvelles catégories de travailleurs au régime fiscal.
- Assurer une protection sociale adéquate à tous les travailleurs et, pour ce faire : étendre les régimes d'assurance sociale en vigueur à des catégories de travailleurs auparavant exclues ou les adapter à des formes atypiques de travail (par la révision des seuils de revenus ou des périodes de cotisations qui limitent le versement de prestations par exemple) ; améliorer la portabilité de la protection sociale (c'est-à-dire associer les droits aux individus et non aux emplois) ; et consolider les régimes d'assistance sociale non contributifs.

4. Prévoir l'avenir en anticipant le changement, en favorisant un dialogue participatif sur l'avenir du travail avec les partenaires sociaux et d'autres parties intéressées et, le cas échéant, en adaptant les politiques d'emploi et de compétences et les politiques sociales aux besoins nouveaux d'un monde du travail en évolution.

- Mettre en place des dispositifs et des instruments solides pour évaluer et anticiper le changement, conjugués à des mécanismes et procédures qui garantissent que ces informations enrichissent l'élaboration des politiques et les orientations données tout au long de la vie.
- Veiller à ce que tous les intervenants concernés participent aux discussions relatives au travail de demain, dans le but de parvenir à un consensus quant aux problèmes qui se dessinent et aux solutions susceptibles d'être appliquées.
- Se préparer à un possible changement de paradigme des politiques sociales, des politiques du marché du travail, et des politiques en matière de compétences : envisager de nouveaux mécanismes pour remplacer les anciens et, si possible, les appliquer à titre expérimental et les évaluer.

D. Exécution

1. Assurer la réussite des réformes en les adaptant aux spécificités nationales, en les regroupant et en les ordonnançant soigneusement de manière à limiter leur coût potentiel à court terme ou pour des groupes spécifiques, et en mobilisant l'adhésion en leur faveur.

- Dans les pays où le capital social est faible et la capacité administrative insuffisante, opter pour des mesures simples, transparentes, et dont il est facile de rendre compte. Associer leur mise en œuvre à de nouveaux investissements dans les compétences des fonctionnaires, dans la définition d'un code de conduite rigoureusement appliqué et la création d'organismes de contrôle interne et d'audit indépendants dotés de pouvoirs d'exécution.
- Dans les cas où les réformes structurelles supposent des effets défavorables à court terme ou sur le plan distributif, parer à ces effets par une politique monétaire ou – si le volant de ressources le permet – une politique budgétaire suffisamment expansionnistes et/ou accompagner ces réformes onéreuses de réformes appropriées des négociations collectives, de mesures visant à donner plus de flexibilité aux entreprises ou, dans certains cas, élaborer les réformes de manière à préserver les droits acquis par les travailleurs à la date de la réforme (clause de droits acquis par exemple).
- Ordonnancer les réformes de manière à ce que des programmes d'activation efficaces soient déjà bien établis lorsque les réformes susceptibles d'avoir des effets négatifs à court terme sur l'emploi sont mises en œuvre, et à ce que les réformes du marché de produits précèdent l'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi.
- Mobiliser l'adhésion aux réformes en obtenant des électeurs un mandat en ce sens, moyennant une communication efficace sur leur bien-fondé et des négociations constructives avec les parties intéressées.

2. Veiller à ce que les réformes soient intégralement mises en œuvre, véritablement appliquées, et rigoureusement évaluées ; investir dans la collecte de données en l'absence d'informations adéquates.

- Investir dans la collecte de données, notamment par la mobilisation de données administratives sans compromettre la confidentialité, pour permettre le suivi de la conformité à la réglementation, de la participation aux programmes et des résultats des entreprises et des travailleurs dans le temps
- L'application des réformes suppose des inspections du travail dotées de moyens suffisants, tant en termes d'effectifs que de qualifications, et un processus de mise en œuvre transparent et rigoureux.
- Veiller à ce que les politiques et programmes soient régulièrement et rigoureusement évalués, et à ce que ceux qui s'avèrent inefficaces soient rapidement modifies ou interrompus.
- Intégrer des mécanismes d'évaluation aux interventions. Envisager l'expérimentation à petite échelle des nouvelles mesures avant de les appliquer à grande échelle.

Références

OCDE (2015), *Projet de Recommandation du Conseil sur le vieillissement et les politiques de l'emploi*, https://one.oecd.org/document/C(2015)172/CORR1/en/pdf. [3]

OCDE (2015), *Projet de Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, https://one.oecd.org/document/C(2015)164/CORR1/en/pdf. [1]

OCDE (2015), *Projet de Recommandation du Conseil sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi*, https://one.oecd.org/document/C(2015)173/CORR1/en/pdf. [4]

OCDE (2013), *Recommandation du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat*, https://one.oecd.org/document/C/MIN(2013)5/FINAL/en/pdf. [2]

Partie II. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Chapitre 7. Soutenir la productivité de la main-d'œuvre

La croissance de la productivité est une condition préalable pour promouvoir une progression des salaires et une amélioration des conditions de travail, et donc pour assurer à tous des emplois de bonne qualité. Le présent chapitre propose donc une analyse des principaux facteurs de productivité de la main-d'œuvre et de l'action des politiques publiques et des institutions visant à la renforcer. À cette fin, il met en exergue le rôle du développement des compétences, de la performance des entreprises – en mettant l'accent sur les pratiques professionnelles – et du processus de déploiement de la main-d'œuvre dans les emplois au sein des différentes entreprises.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

La croissance de la productivité est le principal ressort de la progression des salaires et de l'amélioration des conditions de travail sur le long terme et, partant, des niveaux de vie. C'est donc une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour assurer à tous des emplois de qualité. De ce fait, bons résultats économiques et bon fonctionnement du marché du travail sont inextricablement liés.

Le présent chapitre traite des principales sources de productivité de la main-d'œuvre et de l'action des politiques publiques et des institutions. À cette fin, il s'ouvre sur l'examen du rôle des compétences, l'un des déterminants essentiels de la productivité de la main-d'œuvre. Dans le même temps toutefois, les décisions et stratégies des employeurs ont aussi leur importance. Ce chapitre souligne donc aussi le rôle de la qualité des conditions de travail, qui stimulent l'acquisition de compétences et l'innovation sur le lieu de travail et, plus précisément, l'importance du recours à des pratiques professionnelles performantes. En outre, pour assurer que les bonnes performances sont valorisées et se traduisent par des créations d'emplois de qualité, il est indispensable que soit en place un marché du travail fluide promouvant un déploiement efficient de la main-d'œuvre dans les entreprises et des compétences dans les emplois.

Le présent chapitre s'articule comme suit. La section 7.1 propose un examen succinct de l'importance des compétences. La section 7.2 concerne l'action des politiques publiques qui promeuvent des conditions propices à l'acquisition de compétences et à l'innovation sur le lieu de travail. La section 7.3 traite de l'action des politiques publiques et des institutions qui favorisent un déploiement plus efficient de la main-d'œuvre dans les emplois et les entreprises. La dernière section vient conclure le chapitre.

7.1. Stimuler la performance par une meilleure offre et une meilleure utilisation des compétences

Des compétences de qualité sont primordiales pour la réussite des travailleurs comme des entreprises. En accroissant la productivité de la main d'œuvre, les compétences peuvent inciter davantage les entreprises à créer des emplois, à proposer des salaires plus élevés et à offrir de meilleures conditions de travail non salariales. Les compétences peuvent en outre rehausser l'attractivité du travail pour les individus sous l'effet de l'amélioration de la productivité, des salaires et des conditions de travail. Cette plus grande attractivité se traduira ensuite par une augmentation du taux d'activité. Par conséquent, il est essentiel d'investir dans les compétences des travailleurs tout au long de leur vie professionnelle pour parvenir à de meilleurs résultats sur le marché du travail, tant quantitativement que qualitativement. De plus, il importe d'assurer une bonne adéquation entre les compétences acquises par les salariés et celles dont ont besoin les employeurs et de faire en sorte que les travailleurs utilisent pleinement dans leur emploi les compétences qu'ils possèdent.

Les compétences sont l'un des principaux déterminants de la productivité de la main-d'œuvre et des salaires

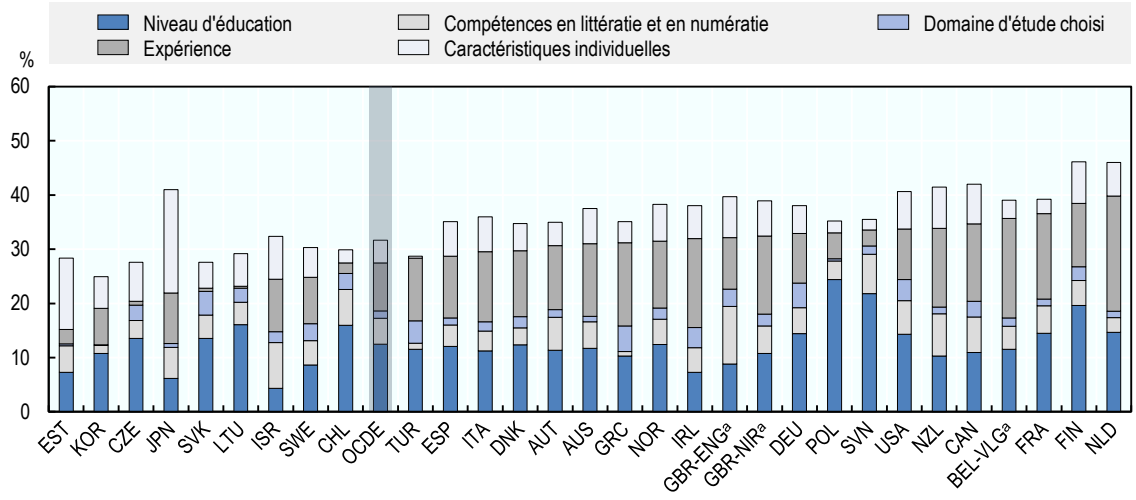
Les adultes plus compétents en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en résolution de problèmes dans des environnements à forte composante technologique présentent, en général, de meilleurs résultats sur le marché du travail par rapport à leurs homologues moins compétents. Ils sont plus susceptibles de trouver un emploi et, lorsqu'ils en occupent un, ils sont plus productifs et mieux payés. Dans les pays ayant participé à l'Évaluation

des compétences des adultes, une augmentation d'un écart-type des compétences en compréhension de l'écrit est associée à une augmentation de 0.8 point de pourcentage de la probabilité d'occuper un emploi et à une augmentation moyenne de la rémunération de 6 %, après prise en compte d'autres facteurs, comme les années d'études (OCDE, 2016[1]). Cela étant, les compétences en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en résolution de problèmes ne constituent qu'un sous-ensemble des compétences que possèdent les individus. Les années d'études, au-delà de leur impact sur les compétences cognitives, améliorent encore les résultats sur le marché du travail : chaque année supplémentaire achevée d'enseignement est associée à une augmentation de un point de pourcentage de la probabilité d'occuper un emploi et à une augmentation de 12 % de la rémunération (OCDE, 2016[1]).

Un manière différente d'évaluer l'influence relative des compétences sur les salaires est de déterminer dans quelle mesure les caractéristiques des travailleurs préfigurent les différences salariales (Graphique 7.1). Selon l'Évaluation des compétences des adultes, en moyenne un tiers des écarts de salaires dans les différents pays s'explique par des facteurs comme l'expérience, les années d'études et le niveau de compétences. Les années d'études expliquent 13 % de la variation, l'expérience professionnelle 9 %, la compréhension de l'écrit et les compétences mathématiques 5 % et le domaine d'étude choisi 1 %. Les caractéristiques individuelles, comme le sexe, le statut migratoire, le statut matrimonial et la langue parlée à la maison, représentent 4 % supplémentaires de l'écart. La composante inobservée des salaires s'explique en partie par les caractéristiques inobservées des travailleurs (comme leurs capacités inobservées). En fait, les données synthétisées dans le document OCDE (2015[2]) donnent à penser que le principal des écarts de salaires – soit environ les trois quarts – peut être rattaché à des caractéristiques (observables ou inobservables) des travailleurs, le reste étant déterminé par l'emploi qu'ils occupent ou par leur employeur. En somme, les compétences des adultes sont le principal déterminant des salaires et de la productivité et sont acquises par l'éducation et la formation ainsi que par l'acquisition de compétences sur le lieu de travail.

Graphique 7.1. Contribution du nombre d'années d'études et des niveaux de compétences en littératie et en numératie à la variation de la rémunération

Contribution de chaque facteur au pourcentage de la variation expliquée (R^2) de la rémunération horaire



Note : Chaque barre représente les résultats d'une régression du logarithme de la rémunération horaire réelle et la hauteur de la barre correspond au pourcentage de la variation expliquée de cette régression (R^2). Au sein de chaque barre, les différentes composantes représentent la contribution de chaque facteur (ou ensemble de variables explicatives) au coefficient R^2 total. Les variables explicatives de chaque facteur sont : le nombre d'années d'expérience professionnelle et son terme au carré pour le facteur « Expérience » ; le niveau de compétences en littératie et en numératie pour le facteur « Niveau de compétences » ; le nombre d'années d'études pour le facteur « Années d'études » ; et le sexe, la situation matrimoniale, le statut migratoire et la langue parlée en famille pour le facteur « Caractéristiques individuelles ».
a) L'Évaluation des compétences des adultes ne couvre que l'Angleterre (GBR-ENG), l'Irlande du Nord (GBR-NIR) et les Flandres (BEL-VLG).
Source : OCDE (2016[1]), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259492-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972565

Par conséquent, il est essentiel de procurer une formation initiale de qualité pour donner aux individus le meilleur départ possible sur le marché du travail. Un investissement précoce permettant l'offre d'un enseignement préscolaire et scolaire de qualité, notamment aux enfants issus de milieux socioéconomiques défavorisés, constitue un moyen efficace de garantir un bon départ aux enfants et de leur donner le goût d'apprendre. Ces questions sont examinées en détail dans la *Stratégie de l'OCDE sur les compétences* (OCDE, 2012[3]). Cela étant, les gens doivent aussi pouvoir entretenir leurs compétences, relever leur niveau de qualification ou se reconvertir tout au long de leur vie professionnelle. Au niveau national, il existe une relation nette, dans un pays donné, entre le degré de participation aux activités formelles de formation pour adultes et le degré moyen de maîtrise des compétences clés en traitement de l'information. En outre, de nombreux apprentissages ont lieu en dehors de l'éducation et la formation formelles. Il importe donc également de reconnaître et certifier les compétences acquises pour inciter et encourager les apprenants adultes à s'engager dans des activités d'éducation et de formation continues. La conception des systèmes de formation tout au long de la vie sera examinée plus en détail aux chapitres 10 et 14 de ce Volume.

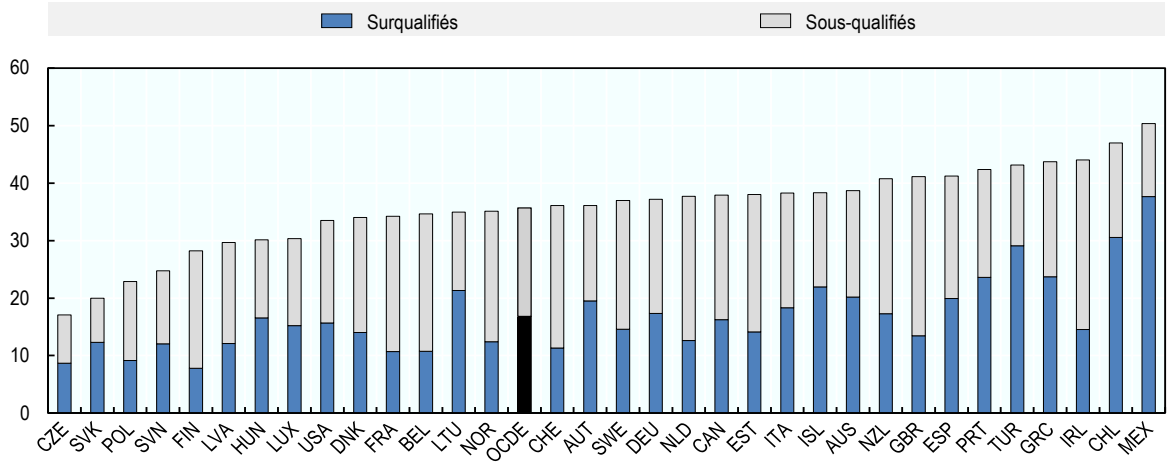
Pour mettre complètement à profit les compétences à l'appui de la productivité de la main-d'œuvre, ces compétences doivent coïncider avec les offres d'emploi et être pleinement utilisées

Le développement d'une meilleure offre de compétences est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour parvenir à de bons résultats sur le marché du travail. Il importe tout autant que les compétences procurées par le système d'éducation et de formation correspondent à celles demandées par les entreprises et que le marché du travail permette une adaptation de la main-d'œuvre à des emplois dans lesquels les travailleurs puissent utiliser au mieux leurs compétences. De fait, une inadéquation de leurs compétences et des exigences de leur poste peut avoir des retombées économiques négatives : au niveau individuel, cette inadéquation a une incidence sur la satisfaction dans l'emploi et les salaires ; au niveau des entreprises, elle accroît le taux de rotation des effectifs et peut brider la productivité ; au niveau macroéconomique, elle est source d'augmentation du chômage et de recul de la croissance économique en raison du gaspillage de capital humain et de la perte de productivité qui en découle. Si un certain degré d'inadéquation est inévitable dans une économie en rapide mutation dans laquelle les nouvelles technologies révolutionnent les anciennes, exigeant des compétences nouvelles/adaptées, les données semblent indiquer que ce problème est généralisé. En moyenne, dans les pays/économies de l'OCDE ayant participé à l'Évaluation des compétences des adultes, 17 % des travailleurs ont déclaré être surqualifiés – autrement dit, leurs qualifications sont supérieures à celles requises pour exercer leur emploi – et 19 % sous-qualifiés – autrement dit, leurs qualifications sont inférieures à celles requises pour exercer leur emploi (Graphique 7.2).

Pour améliorer l'adéquation des compétences et les besoins du marché du travail, il importe de développer des liens plus forts entre le monde de l'éducation et le monde du travail. Plus précisément, l'acquisition de compétences fondées sur le travail, (qu'elle soit formelle, comme l'apprentissage, ou informelle comme l'expérience acquise par la pratique professionnelle) est un moyen utile pour régler le problème de l'adéquation des compétences puisque l'offre de compétences s'adapte alors plus ou moins automatiquement, aux besoins (immédiats) du marché du travail. Plus généralement, employeurs et syndicats peuvent jouer un rôle significatif pour faire en sorte que l'éducation et la formation soient davantage en phase avec les besoins effectifs du marché du travail, en participant par exemple à l'élaboration des programmes scolaires. Les partenaires sociaux peuvent aussi contribuer à évaluer et à anticiper les besoins de compétences, ce qui serait un autre moyen important d'assurer que les compétences produites par le système d'éducation et de formation correspondent aux besoins du marché du travail. Il faut ensuite que ces informations soient traduites en données impartiales, précises et accessibles, conçues pour aider les individus à prendre des décisions en matière d'apprentissage en se fondant sur une bonne connaissance de leurs aptitudes, compétences, intérêts et valeurs, ainsi que des possibilités qui s'offrent à eux (OCDE, 2011[4]). Cet aspect sera particulièrement important pour mettre fin aux pénuries de compétences et permettra d'atténuer le problème de la surqualification en donnant priorité à des investissements dans l'éducation qui s'accordent avec les compétences requises sur le marché du travail. Une telle implication des partenaires sociaux nécessite un dialogue constant et réel entre les employeurs et le milieu éducatif – établissements scolaires, universités, et autres institutions d'enseignement –, afin que les programmes soient adaptés aux besoins de compétences en constante évolution.

Graphique 7.2. Inadéquation des qualifications dans les pays de l'OCDE

Pourcentage des travailleurs en situation de surqualification ou de sous-qualification, 2016



Note : Pour le Canada, le Chili et la Turquie, les données sont celles de 2015. Pour l'Allemagne, ce sont celles de 2013. Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction de la prévalence de l'inéquation totale (sous-qualification et surqualification). L'OCDE représente ici la moyenne non pondérée des pays analysés.
Source : Base de données de l'OCDE sur les compétences pour l'emploi, 2018, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MISMATCH.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972584

Pour résoudre le problème de la surqualification, une solution consiste en particulier à favoriser une meilleure utilisation des compétences sur le lieu de travail par les travailleurs occupant actuellement un emploi[1]. Les travailleurs faisant une utilisation plus intensive de leurs compétences dans le cadre professionnel tendent également à être plus productifs, à avoir un salaire plus élevé et à être plus satisfaits de leur emploi, ce qui a pour effet de limiter la rotation de la main-d'œuvre (UKCES, 2014[5] ; OCDE, 2016[1]). Ainsi, selon l'Évaluation des compétences des adultes, l'intensité de l'utilisation des compétences en lecture sur le lieu de travail est fortement corrélée à la production horaire au niveau national – un lien qui reste étroit même après la prise en compte des niveaux moyens en compréhension de l'écrit et des compétences mathématiques (OCDE, 2016[6]). Plus simplement, la façon dont les travailleurs utilisent les compétences en traitement de l'information permet d'expliquer les écarts de productivité de la main-d'œuvre, au-delà du niveau de compétences des travailleurs. Il importe également d'utiliser les compétences sur le lieu de travail pour les entretenir et éviter qu'elles ne déclinent. Les adultes exerçant plus souvent des activités requérant une maîtrise de la langue orale et écrite et des mathématiques et utilisant davantage les technologies de l'information et de la communication – à fois au travail et en dehors – ont une meilleure compréhension de l'écrit et de meilleures compétences mathématiques et de résolution de problèmes, quel que soit leur niveau d'éducation (OCDE, 2016[1]). L'utilisation des compétences sur le lieu de travail dépend dans une large mesure des pratiques professionnelles mais aussi de l'action des politiques publiques et des institutions, comme on le verra plus en détail à la section 7.2.

Enfin, pour faire en sorte que les compétences des travailleurs correspondent aux besoins des entreprises, il importe tout autant que celles-ci aient les moyens de les attirer, de les retenir et, si nécessaire, de les laisser partir et que les travailleurs puissent passer plus librement d'une entreprise à une autre en quête de meilleures perspectives professionnelles (voir section 7.3).

7.2. Promouvoir des conditions propices à l'acquisition de compétences et à l'innovation sur le lieu de travail

Si une offre de compétences de qualité et une bonne utilisation de celles-ci sont essentielles à la productivité de la main-d'œuvre, l'entreprise dans laquelle les individus travaillent a aussi son importance. Cette section traite du rôle des bons salaires et des bonnes conditions de travail pour la performance des entreprises et pour les pratiques professionnelles performantes (*high-performance work and management (HPWM) practices*). Il a été avancé que de bonnes conditions de travail contribuent à assurer la pérennité des relations employés-employeurs sur le long terme et incitent, de ce fait, à la fois les salariés et les entreprises à investir dans les compétences, les technologies et l'innovation. Toute la difficulté pour les politiques publiques est d'instaurer des conditions propices à l'acquisition de compétences et à l'innovation sur le lieu de travail, tout en assurant une flexibilité suffisante pour permettre une redistribution efficiente des travailleurs dans les entreprises.

De bonnes conditions de travail ne sont pas seulement importantes pour les travailleurs mais aussi pour les résultats des entreprises

Parmi de nombreux autres facteurs – voir OCDE (2015[7]) – les conditions de travail peuvent être importantes à la fois pour le niveau de productivité et pour le taux de croissance de la productivité. De meilleures conditions de travail peuvent soutenir le *niveau* de productivité en amplifiant les efforts que les salariés fournissent, et en améliorant leur motivation et leur moral (Akerlof, 1982[8]), en limitant les incitations à l'absentéisme et la nécessité d'exercer des contrôles (Shapiro et Stiglitz, 1984[9]), en réduisant les coûts de recrutement et de formation induits par la rotation de la main-d'œuvre, (Salop, 1979[10]) en renforçant la capacité des entreprises à attirer et retenir les travailleurs qui leur conviennent (Weiss, 1980[11]) et en promouvant la santé au travail (Encadré 7.1)[2]. Les conditions de travail peuvent en outre avoir une incidence sur le *taux de croissance* de la productivité en instaurant des conditions propices à l'acquisition de compétences et à l'innovation. De fait, l'instauration de conditions de travail relativement bonnes peut avoir pour principale vertu de favoriser la pérennisation des relations employés-employeurs à long terme, incitant à la fois les travailleurs et les entreprises à investir dans les compétences, les technologies et l'innovation. Cette logique est au cœur de ce que l'on appelle les pratiques professionnelles performantes qui englobent à la fois certains aspects de l'organisation du travail – le travail d'équipe, l'autonomie, la liberté d'action, le mentorat, la rotation des emplois et la mise en pratique des compétences nouvellement acquises – et certaines pratiques de gestion – comme la participation des salariés, les dispositifs d'incitation salariale liés aux objectifs atteints par les équipes, les possibilités de formation et la flexibilité du temps de travail (Johnston et al., 2002[12]). Ces pratiques ne se limitent pas à promouvoir les incitations à l'acquisition de compétences et à l'innovation, mais visent généralement à rendre le travail plus adaptable aux problèmes et aux possibilités qui se font jour, en facilitant l'adoption de technologies de production innovantes et l'expérimentation de nouvelles idées[3].

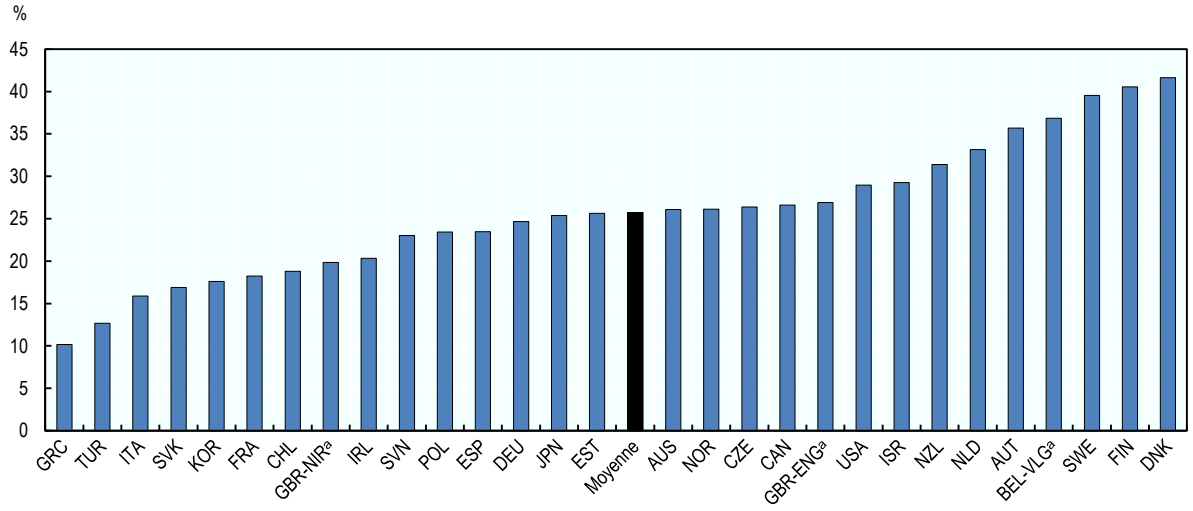
L'analyse empirique tend à corroborer l'idée que les pratiques professionnelles performantes peuvent contribuer à promouvoir la productivité (Bloom et Reenen, 2011[13]). Si ces données concernent généralement la productivité et non son taux de croissance et si la causalité n'est pas toujours établie de manière fiable, elles n'en procurent pas moins un certain nombre d'indications plausibles. Tout d'abord, au nombre des différentes pratiques associées à des gains de productivité figurent les dispositifs d'incitation salariale liés aux objectifs atteints par les équipes, la décentralisation des processus de décision et

les possibilités permettant aux salariés de s'exprimer (Bloom et Reenen, 2011[13]). Ensuite, la cohérence globale des pratiques dans le domaine de ressources humaines peut être plus importante pour la performance des entreprises que le recours à telle ou telle pratique professionnelle à elle seule (Ichniowski, Shaw et Prennushi, 1997[14]). Il est ainsi généralement plus efficace de conjuguer le recours à des dispositifs d'incitation salariale liés aux objectifs atteints par les équipes et le travail d'équipe que de recourir à l'une ou l'autre de ces mesures seulement. Enfin, les pratiques professionnelles performantes favorisent une meilleure utilisation des compétences sur le lieu de travail. Ainsi, selon la publication OCDE (2016[6]), les pratiques professionnelles performantes expliquent environ 25 % de la variation du degré d'utilisation des compétences de traitement de l'information par les travailleurs.

En dépit des bienfaits de telles pratiques, qui peuvent être considérables, le recours à ces pratiques est très variable selon les entreprises, les secteurs d'activité et les pays – voir par exemple Ichniowski et Shaw (2003[15]), Lazear et Shaw (2007[16]), Bloom et Van Reenen (2011[13]). Ainsi, le pourcentage des emplois occupés dans des entreprises recourant à des pratiques professionnelles performantes est de 10 % en Grèce contre quelque 40 % au Danemark, en Finlande et en Suède (Graphique 7.3). Une explication possible de ces différences tient ce que les entreprises ne tirent pas toutes les mêmes avantages de ces pratiques, selon leurs technologies de production, la disponibilité d'autres facteurs de production (comme les compétences ou le capital), les préférences des consommateurs et du contexte institutionnel plus général. Par conséquent, les entreprises ne peuvent pas toujours recourir au mieux, de manière plus généralisée, à ces pratiques selon l'environnement dans lequel elles exercent leurs activités. Une autre explication tient à la présence de coûts d'information ou de transaction. Ces coûts peuvent être liés à l'acquisition de compétences managériales, à la mise en place de nouveaux systèmes de gestion et à l'adaptation de la main-d'œuvre à de nouvelles tâches et pratiques professionnelles. Ces facteurs pourraient expliquer la plus forte diffusion des pratiques professionnelles performantes au sein des entreprises ayant une certaine taille et dotée d'une solide infrastructure TIC (Bresnahan, Brynjolfsson et Hitt, 2002[17] ; Bartel, Ichniowski et Shaw, 2007[18]).

Graphique 7.3. Recours aux pratiques professionnelles performantes

Part des emplois avec scores de PPP élevés



Note : Proportion de travailleurs occupant des emplois pour lesquels l'indicateur synthétique de recours aux pratiques professionnelles performantes est supérieur au 25e centile de la distribution.
a) L'Évaluation des compétences des adultes ne couvre que l'Angleterre (GBR-ENG), l'Irlande du Nord (GBR-NIR) et les Flandres (BEL-VLG).
Source : OCDE (2016[6]), « Utilisation des compétences au travail : Importance et déterminants », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972603

Encadré 7.1. Les pratiques professionnelles performantes et le Cadre d'analyse de la qualité de l'emploi de l'OCDE

Les pratiques professionnelles performantes *(high-performance work and management* ou *HPWM practices*) sont susceptibles d'avoir une incidence sur de nombreux aspects de la qualité de l'emploi. Elles mettent en général particulièrement l'accent sur la valeur intrinsèque du travail puisqu'elles sont un moyen pour les entreprises d'investir dans leurs salariés et dans l'organisation du travail. Le présent encadré traite succinctement de certains liens existant entre ces pratiques et les principales dimensions de la qualité de l'emploi définies dans le *Cadre d'analyse de la qualité de l'emploi de l'OCDE* – voir, par exemple, OCDE (2014[19]), Cazes et al. (2015[20]).

1. **Rémunération**. Dans les entreprises caractérisées par des pratiques professionnelles performantes, les dispositifs d'incitation salariale sont susceptibles d'être : i) relativement généreux afin d'attirer et de retenir les travailleurs ; ii) étroitement alignés sur la performance de l'entreprise afin de conserver de fortes incitations pour les équipes ; et iii) pas trop éparpillés au sein de l'entreprise afin de favoriser le travail d'équipe et des relations de travail harmonieuses. Cela étant, ces pratiques salariales peuvent également se traduire par une accentuation de la dispersion des salaires entre les différentes entreprises car elles favorisent un appariement dit sélectif entre entreprises et salariés fondé sur l'existence de complémentarités entre les entreprises très performantes et les travailleurs très qualifiés.
2. **Sécurité.** Les entreprises caractérisées par des pratiques professionnelles performantes sont susceptibles d'offrir une meilleure sécurité de l'emploi. L'importance donnée à la formation et au développement des compétences exige qu'elles aient à cœur de pérenniser leurs relations avec leurs salariés. Cette attitude peut notamment se traduire par une rétention de la main-d'œuvre durant les phases de ralentissement temporaires. En outre, le recours à des formes flexibles d'organisation du travail peut leur permettre de trouver des solutions internes en cas de difficultés structurelles au lieu de recourir à des moyens d'action extérieurs, comme le recours aux embauches et aux licenciements.

Environnement de travail. Les pratiques professionnelles performantes sont susceptibles d'être particulièrement importantes pour la qualité de l'environnement de travail. L'OCDE mesure cet aspect en tenant compte de l'équilibre entre les exigences et les ressources professionnelles. Les exigences professionnelles englobent les exigences physiques, l'intensité de travail et la flexibilité du temps de travail. Les ressources professionnelles englobent diverses pratiques professionnelles performantes et ont trait à la liberté d'action et à l'autonomie au travail, aux possibilités de formation et d'apprentissage et aux possibilités d'avancement professionnel. En investissant dans ces ressources, les pratiques professionnelles performantes permettent aux travailleurs de faire face à une accentuation des exigences professionnelles, réduisent les risques sanitaires psycho-sociaux et améliorent la performance des travailleurs et des entreprises (Arends, Prinz et Abma, 2017[21]).

L'action des politiques publiques et des institutions pour une bonne performance des entreprises

Les employeurs sont ceux qui décident en dernier ressort des pratiques professionnelles et organisationnelles. Cela étant, les politiques publiques peuvent aussi servir à promouvoir des conditions propices à l'acquisition de compétences et à l'innovation sur le lieu de travail et l'adoption des pratiques professionnelles performantes[4]. Outre le rôle essentiel de développement et d'adaptation des compétences déjà évoqué, ce rôle pourrait inclure la définition de normes visant à interdire les pratiques professionnelles intenables, tout en préservant les incitations des entreprises à réaliser de bonnes performances. Le dialogue social sur le lieu de travail entre la direction et les représentants des travailleurs peut aussi jouer un rôle important.

Les entreprises définissent les pratiques professionnelles et organisationnelles dans le respect des normes juridiques et sociales en vigueur

En définissant des normes professionnelles juridiques, les politiques publiques et les institutions peuvent interdire les pratiques professionnelles intenables qui portent atteinte au bien-être des travailleurs ainsi qu'à la performance des entreprises à moyen et long terme. À l'encontre de leur intérêt à long terme, toutes les entreprises ne respectent pas les normes minimales en vigueur, faute de réglementation, en raison d'une gestion déficiente, de contraintes de trésorerie ou d'un court-termisme excessif concernant leurs résultats. Les normes professionnelles peuvent prévoir des règlements en matière d'hygiène et de sécurité au travail afin de réduire les risques pour la santé physique et mentale ; des règlements relatifs au temps de travail qui limitent les horaires de travail excessifs et les postes de nuit et établissent le droit à des pauses et à des congés payés ; des politiques permettant de concilier vie professionnelle et vie privée sous forme d'un congé parental, ainsi que des mesures équilibrées de protection de l'emploi qui renforcent les incitations à acquérir des compétences, sans toutefois empêcher l'expérimentation et la redistribution des emplois. Elles peuvent en outre prévoir un salaire minimum modéré instaurant un équilibre entre le renforcement des incitations à adopter des pratiques d'organisation et de gestion plus efficientes, notamment en faisant un meilleur usage des compétences, d'une part, et de l'autre, le maintien de bonnes perspectives d'emploi pour les travailleurs peu qualifiés.

Cela étant, les pouvoirs publics doivent donner aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour qu'elles puissent réaliser de bonnes performance et tirer profit de leurs pratiques professionnelles performantes. Les entreprises très performantes doivent disposer d'une certaine latitude afin de pouvoir expérimenter de nouvelles idées et s'adapter aux problèmes et aux nouvelles perspectives qui se font jour. En outre, la concurrence qui s'exerce sur les marchés de produits incite généralement à mettre en œuvre des pratiques professionnelles plus efficientes. De simples corrélations internationales indiquent dans une certaine mesure que plus l'environnement institutionnel est flexible, plus les entreprises sont susceptibles d'adopter des pratiques professionnelles performantes – voir par exemple Hall et Soskice (2001[22]), Frege et Godard (2014[23]), Bloom et Van Reenen (2011[13])[5]. Cela ne signifie toutefois pas nécessairement que des politiques prenant davantage en compte les mécanismes du marché sont indispensables pour que la croissance de la productivité s'accélère au sein des entreprises. Selon la publication OCDE (2007[24]), les pays ayant des politiques sociales plus interventionnistes, mais des politiques sociales et de l'emploi cohérentes, ont enregistré des niveaux de croissance économique similaires à ceux des pays qui s'en remettent

davantage au marché. Ces pays se caractérisent généralement par des politiques publiques privilégiant la protection des travailleurs plutôt que celle des emplois et faisant largement appel aux partenaires sociaux pour déterminer les conditions de travail.

Les pouvoirs publics peuvent aussi activement promouvoir les pratiques professionnelles performantes en énonçant des attentes claires concernant le comportement des entreprises grâce aux normes sociales qu'ils définissent. Si le respect de ces normes n'est pas une obligation, les entreprises préfèrent généralement s'y conformer quand elles le peuvent. Les normes peuvent être particulièrement importantes dans les économies émergentes et en développement où la réglementation est parfois lacunaire ou sa mise en œuvre laxiste. L'impact des normes peut être renforcé par la diffusion d'informations et de conseils sur les meilleures pratiques, ainsi que par le biais de formations dispensées aux dirigeants d'entreprise. Il existe un certain nombre d'initiatives multilatérales visant à promouvoir une conduite responsable des entreprises dans le domaine de l'emploi et des relations professionnelles. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont l'instrument le plus complet, soutenu par les États, relatif à la responsabilité des entreprises (voir Encadré 7.2). Ils ont pour singularité d'aller de pair avec un dispositif de Points de contact nationaux (PCN) qui assurent leur diffusion, dispensent des formations et offrent une médiation en cas de circonstances spécifiques.

Encadré 7.2. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, adoptés en 1976 et révisés en 2000 et en 2011, constituent l'instrument le plus complet, soutenu par les États, qui existe aujourd'hui en matière de responsabilité des entreprises. Les quarante-six pays qui y ont adhéré – 35 pays de l'OCDE et 11 pays non membres – s'engagent à encourager les entreprises opérant sur leur territoire à respecter un ensemble de principes et de normes reconnus en matière de conduite responsable des entreprises dans l'exercice de leurs activités et dans leurs chaînes d'approvisionnement. Dans le domaine de l'emploi et des relations professionnelles, les pays adhérents s'engagent à encourager les entreprises et leurs fournisseurs à prendre notamment les mesures suivantes :

- contribuer à l'abolition effective du travail des enfants et du travail forcé, à la non-discrimination et à l'égalité des chances, au respect du droit à la représentation des salariés et à assurer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs dans le cadre de leurs activités ;
- en cas de licenciement collectif, prévenir suffisamment à l'avance les représentants des travailleurs et coopérer avec eux et avec les autorités compétentes de sorte qu'en soient atténuées le plus possible les conséquences défavorables ;
- lors des négociations menées de bonne foi avec des représentants des travailleurs sur les conditions d'emploi, ne pas menacer de délocaliser des activités du pays concerné dans d'autres pays en vue d'exercer une influence déloyale sur ces négociations ;
- ne pas demander ou accepter des dérogations aux normes du travail et autres dispositions réglementaires.

Les pays adhérents s'engagent à mettre en place des Points de contact nationaux (PCN), dont le but général est d'assurer l'efficacité des Principes directeurs. Les PCN sont

principalement chargés d'entreprendre des activités de promotion, de répondre à des demandes de renseignements et de contribuer à traiter les plaintes liées aux non-respect des Principes directeurs dans des circonstances spécifiques. La plupart des circonstances spécifiques concernent les droits de l'homme, l'emploi et les relations professionnelles. Les PCN peuvent être organisés sous la forme d'organismes tripartites, d'organismes publics ou d'organismes indépendants.

Sources : OCDE (2008[25]), « Les multinationales favorisent-elles des salaires plus élevés et des conditions de travail meilleures ? », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, https://doi.org/10.1787/19991274 ; et OCDE (2017[26]), Rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales 2016, https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/2016-Annual-Report-MNE-Guidelines-FR.pdf .

Le dialogue social sur le lieu de travail peut favoriser de meilleurs résultats pour les entreprises et les travailleurs

Le dialogue social et la négociation collective ne contribuent pas seulement à instaurer de meilleures conditions pour les salariés mais ont aussi une incidence sur la productivité. Leur impact sur la productivité des entreprises passe en théorie par deux facteurs potentiellement antagonistes (Freedom and Medoff, 1984[27]). En donnant aux travailleurs voix au chapitre, la représentation collective des travailleurs peut permettre de surmonter des difficultés communes (comme l'adoption des nouvelles technologies ou la prévention de problèmes de santé liés au travail) et favoriser la productivité (facteur de la « voix au chapitre »). En revanche, l'amélioration du pouvoir de négociation des travailleurs peut conduire à un plus large partage de l'emploi, voire à une structure plus compacte des salaires et à un renforcement des protections des travailleurs, ce qui peut avoir des effets négatifs sur l'affectation des ressources, la rentabilité, l'investissement et la constitution de capital humain, ainsi que sur la productivité (facteur du « monopole »).

Les données empiriques sur le dialogue social et la négociation collective sur le lieu de travail font apparaître, sous toutes réserves, que ces deux modes de représentation n'ont pas ou guère d'effets positifs nets sur la productivité des entreprises, et font ressortir une hétérogénéité considérable en fonction des lieux de travail, des secteurs et des pays,– voir par exemple Hirsch (2004[28]), Addison (2016[29]), Doucouliagos et al. (2018[30])[6]. Ces effets sont susceptibles d'être d'autant plus positifs que la qualité des relations professionnelles est meilleure (Krueger et Mas, 2004[31] ; OCDE, 2016[6])[7], que la concurrence sur les marchés de produits est plus intense (Freedom and Medoff, 1984[27]) et que les salariés sont collectivement représentés dans l'entreprise (OCDE, 2018[32]). Il serait aussi peut-être utile que ces deux facteurs soient nettement dissociés, comme c'est le cas dans les systèmes duals faisant coexister négociation collective par branche et présence de comités d'entreprises sur le lieu de travail (Marsden, 2015[33] ; Freeman et Lazear, 1995[34]).

En principe, la représentation collective des travailleurs sur le lieu de travail est susceptible de renforcer le recours aux pratiques professionnelles performantes et leur efficacité, en favorisant l'utilisation des compétences sur le lieu de travail, en facilitant la circulation de l'information, en encourageant la participation des travailleurs aux décisions de gestion et en renforçant l'adhésion des travailleurs à l'évolution des modes d'organisation. Cela étant, il n'existe généralement guère de données – même si la plupart d'entre elles sont surtout positives – concernant l'incidence de la représentation collective des travailleurs sur le recours aux pratiques professionnelles performantes et sur leur efficacité ; à ce sujet, voir par exemple Addison (2016[29]), OCDE (2016[6]), Laroche et Sa lésina (2017[35]).

7.3. Promouvoir une distribution efficiente des travailleurs dans les emplois et les entreprises

Pour instaurer des conditions propices à l'acquisition de compétences et à l'innovation sur le lieu de travail, il est également indispensable que les bonnes performances soient valorisées en procurant aux entreprises très performantes les conditions leur permettant de prospérer et de croître et en assurant que les travailleurs occupent un emploi dans des entreprises où leurs compétences sont utilisées à leur juste valeur. De telles conditions ne renforceraient pas seulement les incitations à obtenir de bons résultats et à acquérir des compétences mais en amplifieraient aussi les retombées positives en renforçant la contribution des entreprises très performantes et du capital humain à la croissance économique globale. Cela étant, les bonnes performances sont plus ou moins valorisées selon les pays en raison des disparités d'efficience et d'efficacité de la redistribution des emplois dans les entreprises. Il existe également d'importantes disparités entre les niveaux d'adéquation des compétences des travailleurs avec celles dont ont besoin les entreprises qui les emploient.

Un déploiement efficient de la main-d'œuvre est indispensable pour garantir que les entreprises très performantes créent des emplois de qualité

Toutes les sociétés modernes se caractérisent par une redistribution non négligeable des emplois entre les entreprises, les secteurs et les régions. Chaque année, plus de 20 % d'emplois sont créés et/ou supprimés en moyenne et près d'un tiers des travailleurs sont embauchés et/ou se séparent de leur employeur, la plupart de ces flux étant intra-sectoriels (OCDE, 2009[36]). Les taux de redistribution des emplois sont très variables d'un pays à l'autres, allant de 15 % d'emplois créés ou détruits dans un certain nombre de pays d'Europe continentale à 25 % dans des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis.

La redistribution de la main-d'œuvre est un facteur important de la croissance de la productivité globale (OCDE, 2009[36] ; OCDE, 2010[37])[8] et l'efficience plus ou moins grande de ce processus peut engendrer d'importantes disparités de productivité d'un pays à l'autre (Hsieh et Klenow, 2009[38] ; Bartelsman, Haltiwanger et Scarpetta, 2013[39]). De plus, des travaux menés par l'OCDE donnent à penser que l'inadéquation des compétences pèse sur la productivité en raison de l'inefficience du processus de redistribution des emplois dans les entreprises (McGowan et Andrews, 2015[40])[9]. En ce qui concerne l'action publique, ce constat implique qu'il est possible de stimuler la productivité globale et de réduire l'inadéquation des compétences en supprimant les obstacles à une redistribution efficiente de la main-d'œuvre dans les entreprises, à condition que ce processus ne soit pas neutralisé par de moindres incitations à l'acquisition de compétences et à l'innovation au sein d'entreprises ayant une activité durable.

L'efficience de la redistribution de la main-d'œuvre dépend de la facilité avec laquelle les entreprises modulent leurs effectifs en fonction de l'évolution des conditions d'activité, les entrepreneurs peuvent créer ou fermer une entreprise et les travailleurs passer d'une entreprise ou d'une région à l'autre en quête de meilleures perspectives professionnelles. Cette section traite principalement du rôle de la protection de l'emploi dans le processus de redistribution mais aussi de questions relatives à la réglementation des marchés de produits et à la mobilité de la main-d'œuvre. Le chapitre 14 de ce Volume comporte une analyse approfondie des obstacles à l'entrée et à la sortie sur les marchés de produits ainsi que des barrières à la mobilité géographique.

Pour permettre une redistribution efficiente de la main-d'œuvre, la protection de l'emploi ne doit pas être excessivement stricte

La législation sur la protection de l'emploi définit les règles relatives au recrutement et au licenciement des travailleurs (voir Encadré 7.3 pour une introduction générale à la protection de l'emploi). Elle est généralement justifiée par la nécessité de protéger les salariés de comportements illégitimes de leurs employeurs, d'internaliser certains coûts sociaux de la rotation de la main-d'œuvre et de préserver un capital humain propre à chaque entreprise en empêchant la destruction d'emplois qui sont viables à long terme (Pissarides, 2010[41]). Cela étant, des réglementations par trop restrictives pèsent sur la croissance de la productivité en limitant la rotation de la main-d'œuvre et la redistribution efficiente des ressources. Elles peuvent en outre avoir des retombées négatives sur les perspectives d'emploi des travailleurs exclus du marché du travail. Les aspects de la protection de l'emploi relatifs à l'inclusivité sont examinés au chapitre 10.

La protection de l'emploi a suscité des préoccupations quant à la fluidité et au dualisme du marché du travail

La protection de l'emploi des travailleurs sous contrat à durée indéterminée limite les licenciements, mais réduit aussi, de ce fait, les incitations des employeurs à embaucher des travailleurs sous ce type de contrats ainsi que le taux de travailleurs sous contrat à durée indéterminée en recherche d'emploi. Par voie de conséquence, la protection de l'emploi n'a généralement pas d'impact sur l'emploi ou un léger impact négatif – voir OCDE (2006[42]) et Kemperer (2016[43]) concernant les enquêtes menées sur ce sujet. Elle a donc pour principal effet de réduire la fluidité globale du marché du travail en termes de flux de travailleurs et d'emplois (Micco et Pagés, 2006[44] ; OCDE, 2010[37] ; Bartelsman, Haltiwanger et Scarpetta, 2013[39])[10]. Un examen détaillé de l'impact des différentes dispositions de protection de l'emploi explique ce constat par le niveau élevé des indemnités de départ, la longueur des périodes d'essai et la rigueur des règles de réintégration. (Bassanini et Garnero, 2013[45]).

Les effets de la protection de l'emploi sur la productivité tendent à être principalement négatifs, ce qui semble indiquer que les effets négatifs sur la redistribution des emplois l'emportent généralement sur les effets positifs qu'elle peut avoir sur l'acquisition de compétences et l'innovation. À l'aide de données sectorielles internationales, Bassanini, Nunziata et Venn (2009[46]) montrent que les règles de licenciement brident la croissance de la productivité dans les secteurs où les restrictions aux licenciements peuvent être particulièrement contraignantes[11]. Ces effets sont sans doute dus à l'incidence de la protection de l'emploi sur l'efficience de la redistribution de l'emploi, la capacité des entreprises et des entrepreneurs à se livrer à des activités risquées comme l'innovation (Bartelsman, Gautier et De Wind, 2016[47] ; Griffith et Macartney, 2014[48]) ou le recours excessif à des contrats temporaires (Dolado, Ortigueira et Stucchi, 2016[49]).

Encadré 7.3. La législation de la protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE et les grandes économies émergentes

Les indicateurs de protection de l'emploi de l'OCDE mesurent les coûts et les procédures liés au licenciement – individuels ou collectifs – de salariés sous contrats à durée indéterminée (Graphique 7.4, partie A) ou à l'embauche de travailleurs sous contrat à durée déterminée ou par le biais d'agences d'intérim (Graphique 7.4, partie B). La réglementation des licenciements individuels des travailleurs sous contrat à durée indéterminée comporte trois principaux aspects : les contraintes de procédure imposées aux employeurs qui souhaitent licencier, par exemple les obligations en matière de notification et de consultation ; ii) les délais de préavis et les indemnités de licenciement, en cas de licenciement pour cause réelle et sérieuse ; et iii) la difficulté à licencier, qui dépend des conditions qui doivent être réunies pour pouvoir licencier et des conséquences qu'un licenciement jugé abusif peut avoir pour un employeur. La plupart des pays imposent en outre des contraintes supplémentaires en cas de licenciement collectif d'un grand nombre de travailleurs en même temps. La réglementation relative au recours à des contrats à durée déterminée ou au travail par intérim concerne les situations dans lesquelles les employeurs peuvent recourir à ces contrats ou missions ainsi qu'à leur renouvellement et à leur durée cumulée.

En 2013, les règles de protection de l'emploi en cas de licenciement individuel de travailleurs sous contrats à durée indéterminée étaient les plus strictes dans un certain nombre de grandes économies émergentes et tendaient à être plutôt strictes dans des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal et la République tchèque (avant de récentes réformes dans certains d'entre eux). Elles sont moins strictes aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni. Les règles applicables aux contrats à durée déterminée ou au travail par intérim sont moins rigoureuses dans les pays de *common law* où la protection de l'emploi visant les travailleurs sous contrat à durée indéterminée est relativement faible, mais aussi dans certains pays qui continuent d'imposer des règles relativement strictes pour protéger les salariés sous contrats à durée indéterminée, comme les Pays-Bas et la Suède. À quelques exceptions près, dans les pays où les règles relatives aux contrats à durée déterminée sont plus strictes, les règles applicables au travail par intérim le sont aussi.

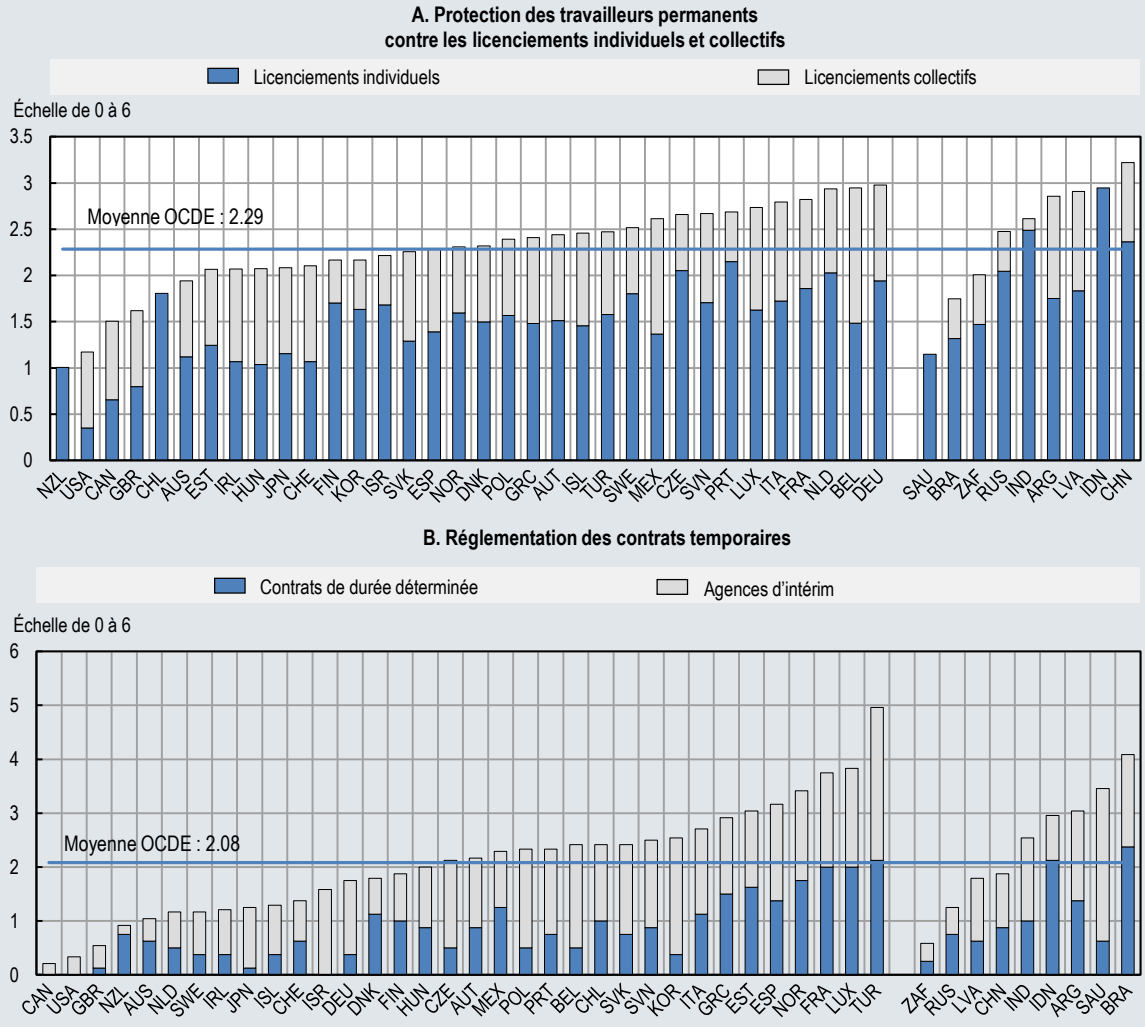
Il existe un certain nombre de caractéristiques communes aux réglementations relatives à l'embauche et au licenciement dans les différents pays (OCDE, 2013[50]). Tout d'abord, on peut distinguer deux grands modèles de protection de l'emploi choisis par les pays : i) un modèle retenant une définition très étroite de la notion de licenciement abusif mais prévoyant une indemnisation en cas de perte d'emploi, quel qu'en soit le motif ; ii) un modèle dans lequel les salariés ne sont que peu voire pas indemnisés en cas de licenciement légitime, mais qui retient une définition large de la notion de licenciement abusif et prévoit une indemnisation élevée dans ce cas. Ensuite, hormis dans les pays de *common law*, il n'existe pas de corrélation marquée entre la difficulté à licencier les travailleurs sous contrats à durée indéterminée et la facilité à recourir à des contrats à durée déterminée ou au travail par intérim.

Au cours de ces dix dernières années s'est dessinée une nette tendance à l'assouplissement de la protection de l'emploi pour les salariés sous contrat à durée indéterminée. Ces réformes ont principalement eu pour objet de limiter les possibilités de réintégration en cas de licenciement abusif et de prolonger la période d'essai. Parallèlement, on a pu aussi observer une tendance à restreindre le recours aux contrats à durée déterminée et

au travail par intérim même si les réformes en ce sens ont généralement été modestes et si certaines sont allées en sens inverse (comme au Mexique). La convergence récente de la protection des travailleurs sous contrats à durée indéterminée et des travailleurs sous contrats à durée déterminée contraste de façon marquée avec l'évolution à l'œuvre dans les années 90 au cours desquelles les pays ont procédé à une déréglementation de l'embauche des travailleurs sous contrats à durée déterminée tout en continuant d'imposer des normes strictes s'agissant des contrats ordinaires.

Graphique 7.4. Protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE et les grandes économies émergentes

2013



Source : OCDE (2013[50]), « Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation sur la protection de l'emploi », dans *Perspectives de l'emploi 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972622

Il n'existe guère d'éléments corroborant qu'une protection de l'emploi stricte contribue à améliorer la qualité des emplois. Si elle réduit le risque de perte d'emploi involontaire et donc les préoccupations objectives quant à la sécurité de l'emploi, la protection de l'emploi limite également la probabilité de trouver un autre emploi. Aghion et al. (2016[51]) ainsi que Hijzen et Menyhert (2016[52]) indiquent qu'à un niveau de chômage donné, la rapidité de la redistribution de l'emploi est en général positivement corrélée au bien-être, ce qui donne à penser que l'impact de ce facteur sur le retour à l'emploi l'emporte sur son incidence sur la perte d'emploi. Ce constat peut aussi expliquer le paradoxe apparent dont font état Postel-Vinay et Saint-Martin (2005), Clark et Postel-Vinay (2009[53]) et Saucier-Lepage et Wasmer (2016[54]) selon lequel, dans les différents pays, une protection de l'emploi plus stricte est associée à un sentiment plus faible de sécurité de l'emploi, à une moindre satisfaction à l'égard de la vie et à des niveaux de stress accrus. Outre son incidence sur la sécurité du marché du travail, la protection de l'emploi peut aussi avoir un impact sur les revenus. Elle peut abaisser les salaires dans la mesure où les coûts de licenciement anticipés sont répercutés par les employeurs sur les salariés[12] ou, autre cas de figure, dans la mesure où ces coûts sont accrus par le renforcement du pouvoir de négociation des salariés (Leonardi et Pica, 2013[55]).

Au-delà des effets directs de la protection de l'emploi sur les travailleurs sous contrat à durée indéterminée, celle-ci peut aussi avoir des conséquences sur la composition des contrats à durée indéterminée et des contrats à durée déterminée. Plus précisément, lorsque la protection de l'emploi est plutôt stricte, les employeurs peuvent contourner les dispositions qui s'y rapportent en remplaçant les contrats à durée indéterminée par des contrats à durée déterminée ou par des contrats de service qui peuvent avoir d'importantes retombées négatives sur la qualité de l'emploi, l'inclusivité et la productivité, comme on le verra plus en détail au chapitre 10.

La protection de l'emploi doit concilier la flexibilité pour les entreprises et la sécurité pour les travailleurs

Des règles bien conçues de protection de l'emploi prémunissent les travailleurs contre les abus, limitent les licenciements excessifs tout en favorisant un environnement dynamique pour les entreprises. Pour cela, il est nécessaire d'instaurer un régime de protection de l'emploi équilibré conciliant flexibilité pour les entreprises et protection pour les travailleurs tout en évitant un traitement juridique soit par trop différent selon la cause du licenciement ou le type de contrat. La possibilité de verser des indemnités présentant des écarts très importants selon la cause du licenciement accroît le risque que ces écarts ne deviennent une source de conflits judiciarisés entre les employeurs et les salariés. Une différence de traitement importante selon les types de contrat incite les entreprises à contourner les dispositions applicables aux contrats à durée indéterminée en recourant plus largement à des contrats à durée déterminée (OCDE, 2014[56]).

Il faut donc avant tout que les travailleurs soient effectivement protégés en cas de licenciement abusif, autrement dit tout licenciement motivé par des raisons fallacieuses sans rapport avec le travail, comme la discrimination, le harcèlement et autres motifs proscrits. Toutefois, pour ne pas nuire à la flexibilité économique des entreprises, il importe aussi que la définition de la notion de licenciement abusif se limite à ces seules raisons et que les licenciements pour cause économique ou personnelle grave soient considérés comme légitimes. Si cette définition existe déjà dans la plupart des pays de *common law*, elle pourrait se révéler, dans la pratique, difficile à mettre en œuvre dans certains pays de droit romano-germanique. Dans une large mesure, ce constat s'explique par le fait qu'il n'est pas aisé de définir dans la loi une frontière nette entre licenciement légitime et

licenciement abusif. Ce problème se pose avec une acuité particulière en cas de licenciement pour motif personnel, dans la mesure où il peut être difficile de déterminer si la cause invoquée est liée ou non au travail[13].

Parallèlement, il faut que soient instaurées des conditions de licenciement économique – préavis et des indemnités – qui établissent un juste équilibre entre les mesures prises d'une part pour limiter les licenciements excessifs, prémunir les travailleurs contre le risque de perte d'emploi et de l'autre pour assurer aux entreprises toute la flexibilité dont elles ont besoin[14]. S'il est difficile de déterminer le niveau optimal des indemnités de licenciement et la durée optimale du préavis, les effets principalement négatifs de la protection de l'emploi sur la productivité, recensés dans les travaux récents consacrés à ce sujet, donnent à penser que les indemnités ne doivent pas être trop élevées ni le préavis trop long[15]. Dès lors que ces mesures impliqueraient de limiter l'assurance-chômage, il importe alors d'assurer aux demandeurs d'emploi une ample couverture des allocations-chômage dans le cadre d'une stratégie d'activation plus générale fondée sur des obligations mutuelles, (voir chapitre 9)[16].

Des réglementations limitant les disparités entre la protection dont bénéficient les travailleurs sous contrat à durée indéterminée et celle prévue pour les travailleurs sous contrat à durée déterminée peuvent contribuer à renforcer les incitations à l'acquisition de compétences et à l'innovation sans nuire à l'efficience de la redistribution des ressources[17]. Surtout, l'instauration de réglementations équilibrées de protection de l'emploi quels que soient les types de contrats permettrait aussi de réduire la segmentation du marché du travail et d'atténuer les préoccupations y afférentes relatives aux emplois de piètre qualité n'offrant guère de perspectives professionnelles (voir chapitre 10). Pour obtenir une convergence totale des coûts de rupture du contrat, il pourrait être envisagé de mettre en place un contrat unique – dans le cadre duquel les indemnités de cessation d'emploi augmenteraient en fonction de l'ancienneté et s'appliqueraient à tous les travailleurs, tandis que les contrats à durée déterminée seraient supprimés ou fortement limités – ou bien un contrat unifié – prévoyant les même coûts de cessation d'emploi pour tous les contrats, qu'ils soient permanents ou temporaires. Cela étant, la mise en œuvre d'un contrat de ce type nécessiterait d'élargir la définition de la notion de licenciement légitime et de restreindre celle de la notion de licenciement abusif[18].

L'efficience du processus de résolution des différends a également une incidence décisive sur les coûts et l'efficacité de la protection de l'emploi. Pour les employeurs, des procédures juridiques lentes, coûteuses et complexes peuvent considérablement alourdir le coût de licenciement des travailleurs. De la même manière, s'il est difficile ou coûteux pour les salariés d'engager des poursuites en cas de licenciement abusif, ils peuvent tout aussi bien être exposés à des décisions arbitraires de leurs employeurs. Plus de la moitié des pays de l'OCDE sont dotés de juridictions ou de procédures spécialisées pour instruire les plaintes pour licenciement abusif, ce qui facilite l'accès aux tribunaux, raccourcit les délais d'instruction et aboutit à des résultats plus satisfaisants. Il est également fréquent que des procédures alternatives de règlement des différends soient en place (OCDE, 2013[50]). Résoudre les litiges le plus tôt possible (soit par des mécanismes précontentieux de règlement des différends, soit par une conciliation au stade de la mise en l'état) plutôt que d'attendre l'issue d'une procédure judiciaire permet de gagner du temps et d'économiser de l'argent (Knight et Latreille, 2000[57] ; Montes Rojas et Santamaría, 2007[58] ; Hayward, 2004[59]).

Réduire les obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises

La suppression des réglementations des marchés de produits anticoncurrentielles peut stimuler la croissance de la productivité en favorisant l'entrée d'entreprises, en renforçant la discipline de marché et en facilitant l'accès aux intrants intermédiaires. Les réglementations des marchés de produits ont aussi une incidence sur la diffusion des technologies de la frontière nationale vers les entreprises à la traîne. L'assouplissement de ces réglementations, en particulier des obstacles à l'entrée, se traduit par une plus forte croissance de la productivité, un meilleur rattrapage de la frontière nationale par les entreprises (Andrews et Gal, 2015[60])) et une hausse de l'investissement et des créations d'emplois (Gal et Hijzen, 2016[61]). Si l'ouverture des marchés de l'énergie, des transports et des communications a bien progressé depuis les années 90, d'importantes réformes restent justifiées dans les domaines du commerce de détail et des services professionnels dans de nombreux pays (Gal et Hijzen, 2016[61]). Les restrictions au commerce de détail ont généralement freiné la transition des petites entreprises familiales à faible productivité vers des entreprises de plus grande taille, plus productives, recourant à des pratiques professionnelles plus en pointe, ce qui a bridé la création d'emplois de qualité. Les restrictions aux services professionnels concernent généralement la reconnaissance des qualifications et des autorisations professionnelles. Dans certains pays, les autorisations professionnelles ont fait obstacle à la mobilité, sans engendrer de réels avantages en termes de qualité de service, ou de santé et de sécurité des consommateurs.

Les régimes de faillite rendent moins probable la poursuite de l'activité des entreprises inefficientes, ce qui favorise un redéploiement du capital et de la main-d'œuvre vers les entreprises performantes. En théorie, ces régimes peuvent aussi encourager l'expérimentation de technologies à risque, la diffusion des technologies et l'innovation, ce qui est toutefois plus improbable si les banques durcissent leurs conditions de crédit quand elles peinent à recouvrer leurs pertes en cas de faillite. Concilier ces deux aspects complique la conception des régimes de faillite. Adalet McGowan, Andrews et Millot (2017[62]) montrent qu'il est largement possible d'en améliorer la conception afin de réduire les obstacles à la restructuration des entreprises fragiles et les coûts de personnel induits par une faillite. Dans la mesure où la survie d'entreprises peu productives, qui seraient en général amenées à sortir d'un marché concurrentiel, peut être due à une certaine indulgence de la part des banques, il est essentiel de réformer encore les régimes de faillite afin d'assurer l'efficacité d'une politique plus déterminée à l'appui du règlement des créances douteuses et litigieuses.

La capacité des entreprises très performantes à créer des emplois de qualité dépend également de leur accès au crédit (Aghion, Fally et Scarpetta, 2007[63]). Les jeunes entreprises sont généralement plus exposées à des contraintes de financement dans la mesure où leur capacité d'autofinancement est limitée et où leurs réalisations passées sont insuffisantes pour leur permettre faire ressortir leur « qualité » aux yeux des investisseurs. Les sociétés de capital-risque ou les investisseurs providentiels, qui pallient les asymétries de l'information en étudiant de près les entreprises avant de leur apporter des capitaux puis d'assurer un suivi, comblent en partie ce déficit de financement (Hall et Lerner, 2010[64]). Les données empiriques disponibles font apparaître que le capital-risque a un impact positif non négligeable sur l'innovation et la croissance (Andrews et Gal, 2015[60]).

Promouvoir la mobilité des travailleurs d'un emploi à l'autre

Le débat sur la redistribution de l'emploi porte généralement davantage sur la flexibilité des employeurs que sur les effets des obstacles, ou des incitations, à la mobilité des travailleurs. Cette section passe rapidement en revue certains des facteurs importants pour cette mobilité.

Une redistribution de l'emploi propre à renforcer l'efficience peut être onéreuse tant pour les entreprises que pour les travailleurs, en particulier lorsqu'elle est associée à des mouvements involontaires de travailleurs, en raison du coût des licenciements et des suppressions d'emploi. La mobilité volontaire des travailleurs, à savoir les situations où ceux-ci quittent leur emploi pour un autre dans une autre entreprise, se traduit par une réduction des effectifs dans les entreprises peu productives, même lorsque la flexibilité des entreprises est limitée. Davis, Faberman et Haltiwanger (2006[65]) indiquent qu'aux États-Unis, les réductions d'emploi à petite échelle – qui représentent une très grande part de la destruction totale des emplois – sont largement rendues possibles par les départs plutôt que par les licenciements. La mobilité volontaire des travailleurs est liée dans une certaine mesure à la capacité des entreprises très performantes à proposer des salaires élevés, de meilleures conditions de travail et des perspectives de carrière plus attrayantes que leurs concurrentes moins productives, ce qui met en évidence l'impact de la fixation des salaires dans la redistribution de l'emploi (Haltiwanger et al., 2018[66]).

Les dispositifs de fixation des salaires, comme le salaire minimum légal et la négociation collective, sont principalement motivés par des préoccupations relatives à la justesse des rémunérations et aux conditions de travail, mais peuvent aussi avoir des répercussions sur le coût et l'efficacité de la redistribution de l'emploi. En raison de la distribution plus compacte des salaires versés par les entreprises pour des emplois similaires qu'ils induisent, ces dispositifs peuvent réduire les incitations des travailleurs à passer d'un emploi à l'autre tout en accroissant le risque que les travailleurs peu productifs soient privés de leur emploi, ce qui pourrait avoir d'importantes retombées sur le coût et l'efficacité de la redistribution de l'emploi. La publication OCDE (2018[32]), par exemple, laisse supposer que les systèmes de négociation centralisés sont généralement associés à une moindre croissance de la productivité si la couverture des conventions collectives est importante. Dans le même ordre d'idées, des politiques souples de fixation des salaires limitent, selon McGowan et Andrews (2015[40]), l'inadéquation des compétences. Les préoccupations concernant les retombées négatives de la négociation collective centralisée sur la croissance de la productivité ont motivé les appels à adopter des formes de négociation collective plus décentralisées, laissant aux entreprises plus de marge pour fixer les salaires et définir les conditions de travail en fonction de la situation qui est la leur (voir chapitre 8 pour plus de précisions)[19].

Pour importantes que soient les incitations salariales en ce qui concerne la mobilité d'un emploi à l'autre, elles ne sont pas suffisantes. Les travailleurs doivent également avoir les compétences nécessaires pour exercer leur emploi. En général, les obstacles à la mobilité liés aux compétences sont moins importants lorsque les compétences sont transférables d'un emploi à l'autre (Montt, 2015[67]). La transférabilité des compétences professionnelles peut être amplifiée en mettant l'accent sur les compétences générales ou cognitives procurées par le système d'éducation et de formation tout faisant davantage appel à l'apprentissage sur le tas pour l'acquisition de compétences supplémentaires spécialisées. Pour limiter les effets négatifs des autorisations professionnelles sur la mobilité des travailleurs, une possibilité pourrait consister à donner plus de place aux compétences professionnelles qu'aux qualifications formelles lors de l'attribution de

ces agréments. La portabilité des droits et protections acquis d'un emploi à l'autre, concernant, par exemple, les indemnités de licenciement, l'assurance-chômage ou la formation a aussi son importance. Pour tenir compte de l'incidence d'une portabilité restreinte sur le passage d'un emploi à l'autre, un certain nombre de pays ont mis en place des comptes d'épargne individuels obligatoires. L'Autriche et le Brésil ont ainsi instauré ce type de comptes pour les indemnités de licenciement alors que la France a permis la portabilité des droits à la formation grâce aux comptes-épargne formation. La portabilité des droits à la protection sociale est particulièrement importante compte tenu de l'essor de nouvelles formes de travail, comme celles associées à l'économie des plateformes.

D'autres mesures visant à réduire le coût des changements d'emploi peuvent également être nécessaires. Peuvent en faire partie des politiques ciblant les travailleurs privés de leur emploi ou les politiques visant à aider les gens à s'installer dans les régions où se trouvent les meilleurs emplois (voir chapitre 14). Les politiques ciblant les travailleurs en situation de licenciement complètent généralement les politiques d'activation standard au moyen de mesures spécifiques permettant d'intervenir très tôt au cours du délai de préavis et de tenir compte des obstacles spécifiques au retour à l'emploi par la reconversion ou le recours à des incitations financières par exemple. Dans certains pays existent en outre des initiatives sectorielles menées par les partenaires sociaux dans le but de faciliter les changements d'emploi et de faire en sorte que les compétences des travailleurs restent à jour. La mobilité géographique peut être favorisée par des politiques du logement n'entravant pas la mobilité résidentielle (ce qui est le cas des coûts de transaction à l'achat d'un bien ou des règles d'occupation des sols restrictives) ou par des incitations financières à la réinstallation. Dans certains pays, les autorisations professionnelles ont fait obstacle à la mobilité. Ces autorisations devraient être utilisées avec discernement et les normes devraient être le plus possible harmonisées entre les régions.

Conclusions

Ce chapitre a porté sur les principales sources de productivité de la main-d'œuvre ainsi que sur l'action des politiques publiques et des institutions. À cette fin, il a traité de l'importance du développement des compétences, de la performance des entreprises – en mettant l'accent sur les pratiques professionnelles performantes – ainsi que du processus de déploiement de la main-d'œuvre par lequel les travailleurs sont embauchés par les différentes entreprises.

Les compétences sont essentielles à la productivité de la main-d'œuvre et, plus généralement, à la réussite sur le marché du travail. Elles ne permettent pas seulement aux salariés d'exercer plus efficacement leur emploi mais favorisent également l'apprentissage, l'innovation et l'adoption des nouvelles technologies. Cela étant, disposer d'une main-d'œuvre qualifiée ne suffit pas. Encore faut-il que les compétences des travailleurs correspondent aux besoins des employeurs, ce qui met en évidence l'importance des systèmes d'éducation et de formation procurant aux travailleurs les compétences dont les employeurs ont besoin, des pratiques professionnelles performantes s'articulant autour de relations employeurs-salariés inscrites dans la durée et de l'efficience du processus d'appariement des besoins en main-d'œuvre et des compétences lors des embauches, par lequel les travailleurs sont déployés dans les entreprises et les compétences dans les emplois en fonction de leur utilisation la plus productive.

Pour promouvoir l'acquisition de compétences et l'innovation sur le lieu de travail ainsi qu'un processus efficient de redistribution de l'emploi, les politiques publiques doivent concilier stabilité – afin de favoriser les incitations à la constitution de capital humain – et

flexibilité – pour permettre une redistribution efficiente de l'emploi. Si ce constat peut donner à penser qu'un éventuel arbitrage s'impose, il ressort, dans la pratique, que les politiques de ressources humaines visant à promouvoir la performance des entreprises en investissant dans la main-d'œuvre sont le meilleur moyen d'instaurer cette stabilité. En effet, pour être performantes, les pratiques professionnelles dépendent, dans une large mesure, de la capacité des entreprises à pouvoir s'adapter aux nouveaux enjeux. La réglementation devrait donc principalement avoir pour objet de protéger les salariés contre toute forme d'exploitation et d'abus (et les dirigeants d'entreprise contre les coûts personnel d'une faillite), tout en laissant aux employeurs une latitude suffisante pour gérer les entreprises, aux côtés des partenaires sociaux. Le chapitre suivant traitera plus en détail de la réglementation en s'intéressant au rôle que jouent les dispositifs de fixation des salaires pour permettre un partage plus large des gains de productivité.

À l'avenir, dans un monde du travail en rapide mutation, il sera de plus en plus important de veiller à ce que les travailleurs puissent changer facilement d'emploi en fonction de leurs compétences et des perspectives qui s'offrent à eux. Il s'ensuit que les politiques favorisant la flexibilité des marchés de produits et du marché du travail, mais aussi celles relatives aux compétences, à la protection sociale et au dialogue social qui facilitent le changement d'emploi, seront de la plus haute importance. Le chapitre 14 présente un examen plus approfondi des politiques qui peuvent concourir à rendre plus adaptable le marché du travail dans un contexte de mutations structurelles rapides.

Notes

[1] Il est également nécessaire que les compétences des chômeurs soient utilisées. L'importance de l'« activation » de ces compétences et des politiques requises pour y parvenir sont examinées au chapitre 9.

[2] De premières études ont souligné que si toutes les entreprises faisaient de même, les bienfaits des salaires d'efficience sur la productivité se dissiperaient et ces salaires auraient pour principale conséquence de brider l'offre d'emplois en augmentant le coût du travail. Ce phénomène est connu pour être une explication du chômage « par le salaire d'efficience ». À l'instar du modèle de concurrence standard du marché du travail, il se traduit par une corrélation négative entre la qualité des emplois et leur quantité. L'explication du chômage par le salaire d'efficience peut toutefois n'être guère suffisante. Dans la pratique, diverses pratiques de ressources humaines coexistent du fait que les bienfaits des salaires d'efficience varient selon les entreprises et en raison de l'existence d'autres instruments, plus adaptés, de motivation et de sélection des salariés, comme la rémunération au mérite (Lazear et Shaw, 2007[16]).

[3] Ainsi, les pratiques professionnelles performantes contribuent à transformer les entreprises en organisations efficaces pour l'acquisition des compétences (Senge, 1990[69]).

[4] Les obstacles découlent d'un manque de compétences de gestion ainsi que de la nécessité d'investir largement en amont dans le capital organisationnel. Les incitations dépendent du contexte dans lequel les entreprises exercent leurs activités.

[5] Bloom et Van Reenen (2010[70]), par exemple, montrent que les entreprises opérant dans les pays dont les règles de protection de l'emploi sont plus souples investissent généralement davantage dans la gestion des ressources humaines. Cette situation peut s'expliquer par le fait que dans ces pays, la rotation de la main-d'œuvre est en général plus forte et qu'il y est donc d'autant plus important d'investir dans la gestion des ressources humaines.

[6] Aucune recherche ne fait apparaître que le dialogue social ou la négociation collective ont un impact négatif au sein des entreprises, mais un certain nombre d'études ont mis en évidence l'existence d'effets négatifs au niveau sectoriel ou national (OCDE, 2018[32]).

[7] Selon la publication OCDE (2016[6]), l'existence de solides dispositifs de négociation collective est positivement associée à une plus grande utilisation des compétences des salariés sur le lieu de travail. Ce phénomène s'explique, selon les auteurs, par l'incidence positive qu'ont de bonnes relations, institutions et pratiques professionnelles sur la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise et sur l'adhésion des salariés aux évolutions de l'organisation du travail et des modes de gestion, associées à une meilleure utilisation des compétences.

[8] Le lien entre la redistribution de l'emploi et la productivité est généralement étudié à l'aide de décompositions comptables dynamiques. On procède pour cela en décomposant, à un niveau d'emploi donné, la croissance de la productivité entre la contribution des entrées et sorties d'entreprises – qui est positive si les entreprises entrantes sont plus productives que les sortantes –, la contribution de la croissance de la productivité intra-entreprises et la contribution de la redistribution de l'emploi entre les entreprises. Les données disponibles font généralement apparaître des contributions positives plus importantes de la croissance de la productivité intra-entreprises, quelle que soit la redistribution de l'emploi, mais aussi une contribution positive des entrées et sorties d'entreprises et de la redistribution de l'emploi entre les entreprises ayant une activité durable.

[9] Une analyse plus poussée montre que l'impact de l'inadéquation des compétences sur la productivité est principalement dû à la surqualification, laissant supposer qu'il existe un lien étroit entre inadéquation et utilisation des compétences.

[10] Des flux de main-d'œuvre peu importants sont en général principalement associés à une mobilité limitée d'emploi à emploi, à tout le moins dans une conjoncture normale, alors que ce facteur n'a guère d'incidence sur la mobilité de l'emploi vers le non-emploi (Bassanini et Garnero, 2013[45]).

[11] Autor, Kerr et Kugler (2007[71]) présentent des données provisoires pour les États-Unis semblant indiquer que les protections contre les licenciements sans cause réelle et sérieuse bride la croissance de la productivité.

[12] Cela étant, ce facteur ne devrait pas porter atteinte à la qualité globale des emplois dans la mesure où la réduction des salaires s'explique par la valeur de la protection de l'emploi accordée aux salariés.

[13] Cela étant, les mesures incitant les salariés à judiciariser les licenciements jouent aussi un rôle puisqu'elles accroissent le nombre d'affaires dans lesquelles les tribunaux doivent établir la nature précise du licenciement. Les incitations à saisir les tribunaux sont en général plus fortes dans les pays où les indemnités pour licenciement abusif sont nettement plus élevées que celles prévues en cas de licenciement pour cause réelle et sérieuse et où le coût de la judiciarisation encouru par les salariés est faible ou inexistant (Venn, 2009[68]).

[14] Un autre moyen d'éviter des licenciements excessifs consiste à recourir à des cotisations d'assurance-chômage calculées en fonction de l'ancienneté, comme c'est le cas aux États-Unis.

[15] Une protection fondée sur l'ancienneté est généralement jugée la plus appropriée pour instaurer un juste équilibre entre les actions incitant les travailleurs à s'investir dans leur travail d'une part et la capacité des entreprises à expérimenter et à recruter de l'autre.

[16] Pour prémunir spécifiquement les salariés contre le *risque de licenciement* (par opposition au chômage proprement dit), il serait envisageable de recourir à des comptes d'assurance financés par les employeurs (comme en Irlande) ou à des comptes-épargne individuels (comme en Autriche et au Brésil), auxquels les salariés peuvent accéder en cas de licenciement.

[17] Si les contrats temporaires peuvent en principe contribuer à faciliter l'adéquation des emplois et leur redistribution, ils sont généralement utilisés de manière disproportionnée par les entreprises peu productives et, en particulier, par celles dont le modèle économique accorde peu d'importance à l'acquisition de compétences et à l'innovation. Les entreprises ayant des pratiques professionnelles performantes sont en général moins enclines à recourir aux contrats temporaires.

[18] De surcroît, la suppression des contrats à durée déterminée en cas d'adoption d'un contrat unique fait naître le risque de promouvoir d'autres formes, potentiellement plus vulnérables, de travail indépendant (voir aussi le chapitre 12 consacré aux nouvelles formes de travail).

[19] On notera toutefois que d'autres interprétations sont aussi possible et que des recherches complémentaires sont nécessaires pour mieux appréhender le lien entre fixation des salaires, mobilité d'emploi à emploi et redistribution des emplois.

Références

Adalet MacGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2017), « Insolvency Regimes, Zombie Firms and Capital Reallocation », *OECD Economics Department Working Papers*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5a16beda-en (consulté le 9 novembre 2018). [62]

Addison, J. (2016), « Collective bargaining systems and macroeconomic and microeconomic flexibility: the quest for appropriate institutional forms in advanced economies », http://dx.doi.org/10.1186/s40173-016-0075-8. [29]

Aghion, P. et al. (2016), « Creative Destruction and Subjective Well-Being », *American Economic Review*, vol. 106/12, pp. 3869-3897, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20150338. [51]

Aghion, P., T. Fally et S. Scarpetta (2007), « Credit constraints as a barrier to the entry and post-entry growth of firms », *Economic Policy*, vol. 22/52, pp. 732-779, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2007.00190.x. [63]

Akerlof, G. (1982), « Labor contracts as partial gift exchange », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 97/4, https://doi.org/10.2307/1885099 (consulté le 16 mai 2018). [8]

Andrews, D. et N. Gal (2015), *OECD Productivity Working Papers*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jrql2q2jj7b-en.pdf?expires=1541327689&id=id&accname=ocid84004878&checksum=C72587FE87CC6D341272F6BCF935834B (consulté le 4 novembre 2018). [60]

Arends, I., C. Prinz et F. Abma (2017), « Job quality, health and at-work productivity », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 195, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/43ff6bdc-en. [21]

Autor, D., W. Kerr et A. Kugler (2007), « Does Employment Protection Reduce Productivity? Evidence From US States* », *The Economic Journal*, vol. 117/521, pp. F189-F217, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02055.x. [71]

Bartel, A., C. Ichniowski et K. Shaw (2007), « How does information technology affect productivity? Plant-level comparisons of product innovation, process improvement, and worker skills », https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/abartel/papers/info_tech.pdf (consulté le 30 octobre 2018). [18]

Bartelsman, E., P. Gautier et J. De Wind (2016), « Employment protection, technology choice, and worker allocation », *International Economic Review*, vol. 57/3, pp. 787-826, http://dx.doi.org/10.1111/iere.12176. [47]

Bartelsman, E., J. Haltiwanger et S. Scarpetta (2013), « Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection », *American Economic Review*, vol. 103/1, pp. 305-334, http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.1.305. [39]

Bassanini, A. et A. Garnero (2013), « Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data », *Labour Economics*, vol. 21, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2012.12.003. [45]

Bassanini, A., L. Nunziata et D. Venn (2009), « Job protection legislation and productivity growth in OECD countries », *Economic Policy*, vol. 24/58, pp. 349-402, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00221.x. [46]

Bloom, N. et J. Reenen (2011), « Human Resource Management and Productivity », *Handbook of Labor Economics*, vol. 4, pp. 1697-1767, http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218(11)02417-8. [13]

Bloom, N. et J. Van Reenen (2010), « Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24/1, pp. 203-224, http://dx.doi.org/10.1257/jep.24.1.203. [70]

Bresnahan, T., E. Brynjolfsson et L. Hitt (2002), « Information Technology, Workplace Organization, and the Demand for Skilled Labor: Firm-Level Evidence », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117/1, pp. 339-376, http://dx.doi.org/10.1162/003355302753399526. [17]

Cazes, S., A. Hijzen et A. Saint-Martin (2015), « Measuring and Assessing Job Quality : The OECD Job Quality Framework », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 174, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrp02kjw1mr-en. [20]

Clark, A. et F. Postel-Vinayy (2009), « Job security and job protection », *Oxford Economic Papares*, http://dx.doi.org/10.1093/oep/gpn017. [53]

Davis, S., R. Faberman et J. Haltiwanger (2006), *American Economic Association The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources and Micro-Macro Links*, https://www.jstor.org/stable/pdf/30033664.pdf?refreqid=excelsior%3Ad1b759ea695b88c54e7c5a8370ba8f7a (consulté le 30 octobre 2018). [65]

Dolado, J., S. Ortigueira et R. Stucchi (2016), « Does dual employment protection affect TFP? Evidence from Spanish manufacturing firms », *SERIEs*, vol. 7/4, pp. 421-459, http://dx.doi.org/10.1007/s13209-016-0150-9. [49]

Doucouliagos, H. et al. (2018), « How Credible Is Trade Union Research? Forty Years of Evidence on the Monopoly–Voice Trade-Off », *ILR Review*, vol. 71/2, pp. 287-305, http://dx.doi.org/10.1177/0019793917751144. [30]

Freedom and Medoff (1984), *What Do Unions Do? by Richard B. Freeman, James L. Medoff, 1984 | Online Research Library: Questia*, https://www.questia.com/library/100894663/what-do-unions-do (consulté le 30 octobre 2018). [27]

Freeman, R. et E. Lazear (1995), « An Economic Analysis of Works Councils », *NBER Chapters*, pp. 27-52, https://ideas.repec.org/h/nbr/nberch/11555.html (consulté le 30 octobre 2018). [34]

Frege, C. et J. Godard (2014), « Varieties of Capitalism and Job Quality », *American Sociological Review*, vol. 79/5, pp. 942-965, http://dx.doi.org/10.1177/0003122414548194. [23]

Gal, P. et A. Hijzen (2016), « The short-term impact of product market reforms : A cross-country firm-level analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1311, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlv2jm07djl-en. [61]

George Mason University. Department of Economics., B., Hirsch et Barry (2004), *Journal of Labor Research.*, Transaction Publishers, https://econpapers.repec.org/article/trajlabre/v_3a25_3ay_3a2004_3ai_3a3_3ap_3a415-456.htm (consulté le 30 octobre 2018). [28]

Griffith, R. et G. Macartney (2014), « Employment Protection Legislation, Multinational Firms, and Innovation », *Review of Economics and Statistics*, vol. 96/1, pp. 135-150, http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00348. [48]

Hall, B. et J. Lerner (2010), « The Financing of R&D and Innovation », http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218(10)01014-2. [64]

Hall, P. et D. Soskice (2001), *Varieties of capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press. [22]

Haltiwanger, J. et al. (2018), « Cyclical Job Ladders by Firm Size and Firm Wage », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 10/2, pp. 52-85, http://dx.doi.org/10.1257/mac.20150245. [66]

Hayward (2004), « Findings from the Survey of Employment Tribunal Applications 2003 », *Employment Relations Research Series,*, vol. 33. [59]

Hijzen, A. et B. Menyhert (2016), « Measuring Labour Market Security and Assessing its Implications for Individual Well-Being », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 175, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jm58qvzd6s4-en. [52]

Hsieh, C. et P. Klenow (2009), « Misallocation and manufacturing tfp in china and india », *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS* Issue 4, http://klenow.com/MMTFP.pdf (consulté le 30 octobre 2018). [38]

Ichniowski, C. et K. Shaw (2003), « Beyond Incentive Pay: Insiders' Estimates of the Value of Complementary Human Resource Management Practices », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17/1, pp. 155-180, http://dx.doi.org/10.1257/089533003321164994. [15]

Ichniowski, C., K. Shaw et G. Prennushi (1997), *The Effects of Human Resource Management Practices on Productivity: A Study of Steel Finishing Lines*, American Economic Association, http://dx.doi.org/10.2307/2951347. [14]

Johnston, R. et al. (2002), *Case studies of organisations with established learning cultures*, NCVER, http://www.voced.edu.au/content/ngv%3A15219 (consulté le 16 mai 2018). [12]

Kemper, J. (2016), « Resolving the Ambiguity: A Meta-Analysis of the Effect of Employment Protection on Employment and Unemployment ETH Library », http://dx.doi.org/10.3929/ethz-a-010719179. [43]

Knight, K. et P. Latreille (2000), « How Far Do Cases Go? Resolution in Industrial Tribunal Applications », *Manchester School*, vol. 68/6, pp. 723-744, https://ideas.repec.org/a/bla/manchs/v68y2000i6p723-44.html (consulté le 30 octobre 2018). [57]

Krueger, A. et A. Mas (2004), « Strikes, Scabs, and Tread Separations: Labor Strife and the Production of Defective Bridgestone/Firestone Tires », *Source: The Journal of Political Economy*, vol. 112/2, pp. 253-289, http://dx.doi.org/10.1086/381479. [31]

Laroche, P. et M. Salesina (2017), « The Effects of Union and Nonunion Forms of Employee Representation on High-Performance Work Systems: New Evidence from French Microdata », *Human Resource Management*, vol. 56/1, pp. 173-189, http://dx.doi.org/10.1002/hrm.21784. [35]

Lazear, E. et K. Shaw (2007), « Personnel Economics: The Economist's View of Human Resources », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21/4, pp. 91-114, http://dx.doi.org/10.1257/jep.21.4.91. [16]

Leonardi, M. et G. Pica (2013), « Who Pays for it? The Heterogeneous Wage Effects of Employment Protection Legislation », *The Economic Journal*, vol. 123/573, pp. 1236-1278, http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12022. [55]

Lepage-Saucier, N. et E. Wasmer (2016), « Does Employment Protection Raise Stress? A Cross-Country and Cross-Province Analysis », *Journal of Human Capital*, https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/684510 (consulté le 13 avril 2018). [54]

Marsden, D. (2015), « The future of the German industrial relations model », *Journal for Labour Market Research*, vol. 48/2, pp. 169-187, http://dx.doi.org/10.1007/s12651-015-0188-3. [33]

McGowan, M. et D. Andrews (2015), « The Future of Productivity: Main Background Papers Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries », https://www.oecd.org/eco/growth/Skill-mismatch-and-public-policy-in-OECD-countries.pdf (consulté le 6 juin 2018). [40]

Micco, A. et C. Pagés (2006), « The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data », *IZA Discussion Papers*, https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp2433.html (consulté le 13 avril 2018). [44]

Montes Rojas, G. et R. Santamaría (2007), « The Burden of Labour Costs in Mexico », *Labour*, vol. 21, http://gabrielmontes.com.ar/Montes-Rojas%20Santamaria%20LABOUR%202007.pdf (consulté le 8 novembre 2018). [58]

Montt, G. (2015), « The causes and consequences of field-of-study mismatch: An analysis using PIAAC », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 167, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrxm4dhv9r2-en. [67]

OCDE (2018), « The role of collective bargaining systems for good labour market performance », dans *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-7-en. [32]

OCDE (2017), *Rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales 2016*, https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/2016-Annual-Report-MNE-Guidelines-FR.pdf (consulté le 29 mars 2018). [26]

OCDE (2016), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*, Études de l'OCDE sur les compétences, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264259492-fr. [1]

OCDE (2016), « Utilisation des compétences au travail : importance et déterminants », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-6-fr. [6]

OCDE (2015), « Promouvoir la qualité de l'emploi dans les économies émergentes », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-9-fr. [2]

OCDE (2015), *The Future of Productivity*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en. [7]

OCDE (2014), « Des emplois de qualité ? Définition et mesure du concept de qualité de l'emploi », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-6-fr. [19]

OCDE (2014), *Emploi non régulier, sécurité de l'emploi et clivage du marché du travail*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-7-fr (consulté le 4 novembre 2018). [56]

OCDE (2013), « Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation sur la protection de l'emploi », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-6-fr. [50]

OCDE (2012), *Des compétences meilleures pour des emplois meilleurs et une vie meilleure : Une approche stratégique des politiques sur les compétences,*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264178717-fr (consulté le 27 juin 2018). [3]

OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-fr (consulté le 27 juin 2018). [4]

OCDE (2010), *Les déterminants institutionnels des flux d'emplois et de main-d'œuvre*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-4-fr (consulté le 30 octobre 2018). [37]

OCDE (2009), *Comment les caractéristiques des branches d'activité, des entreprises et des travailleurs façonnent-elles les flux d'emplois et de main-d'oeuvre ?*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-3-fr (consulté le 30 octobre 2018). [36]

OCDE (2008), *Les entreprises multinationales favorisent-elles l'amélioration des rémunérations et des conditions de travail ?*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-7-fr (consulté le 16 mai 2018). [25]

OCDE (2007), « More Jobs but Less Productive? The Impact of Labour Market Policies on Productivity », http://www.oecd.org/els/emp/40776638.pdf (consulté le 16 mai 2018). [24]

OCDE (2006), « Politiques générales d'amélioration des possibilités d'emploi pour tous », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2006-5-fr. [42]

Pissarides, C. (2010), « Why Do Firms Offer 'Employment Protection'? », *Economica*, vol. 77/308, pp. 613-636, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0335.2010.00861.x. [41]

Salop, S. (1979), « American Economic Association A Model of the Natural Rate of Unemployment A Model of the Natural Rate of Unemployment », *Source: The American Economic Review*, vol. 69/1, pp. 117-125, http://www.jstor.org/stable/1802502 (consulté le 16 mai 2018). [10]

Senge, P. (1990), *The fifth discipline : the art and practice of the learning organization*, Doubleday/Currency. [69]

Shapiro, C. et J. Stiglitz (1984), *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, American Economic Association, http://dx.doi.org/10.2307/1804018. [9]

UKCES (2014), *The Labour Market Story: Skills Use at Work*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/343457/The_Labour_Market_Story-_Skills_Use_at_Work.pdf (consulté le 27 juin 2018). [5]

Venn (2009), *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, https://ideas.repec.org/p/oec/elsaab/89-en.html (consulté le 30 octobre 2018). [68]

Weiss, A. (1980), « Job Queues and Layoffs in Labor Markets with Flexible Wages », *Journal of Political Economy*, vol. 88/3, pp. 526-538, http://dx.doi.org/10.1086/260884. [11]

Chapitre 8. Promouvoir l'équité en matière de salaires et de fiscalité du travail

Si la croissance de la productivité est une condition préalable à la progression du niveau de vie, elle ne se traduit pas automatiquement par une augmentation des salaires et par une amélioration des conditions de travail. Le présent chapitre examine le rôle du salaire minimum, de la négociation collective et de la fiscalité du travail comme moyens d'assurer un large partage des gains de productivité. Les mécanismes institutionnels de fixation des salaires peuvent contribuer à éviter que l'amélioration de la productivité du travail ne bénéficie de façon disproportionnée au capital, mais risquent également, en relevant le niveau des rémunérations, d'évincer du marché les travailleurs peu productifs. Une bonne coordination de ces institutions avec le système de fiscalité du travail est donc essentielle pour accroitre leur efficacité et atténuer leurs éventuelles retombées négatives sur l'emploi. Une telle approche contribuera également à limiter les conséquences préjudiciables de la fiscalité du travail sur les résultats du marché de l'emploi.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

La croissance de la productivité est une condition préalable à la progression du niveau de vie. Pourtant, elle ne se traduit pas automatiquement par des augmentations de salaires et une amélioration des conditions de travail, pas plus qu'elle ne conduit nécessairement à la création d'emplois de meilleure qualité. L'enjeu pour les décideurs consiste à favoriser un large partage des gains de productivité sans porter atteinte à l'emploi.

Le présent chapitre examine le rôle des politiques et des institutions à l'appui d'un large partage des gains de productivité, en mettant l'accent sur les mécanismes institutionnels de fixation des salaires et la fiscalité du travail. Les institutions du marché du travail comme le salaire minimum ou la négociation collective peuvent être utiles en établissant des normes minimales en matière d'emploi et en évitant que l'amélioration de la productivité du travail ne bénéficie de façon disproportionnée au capital. Ceci est d'autant plus important pour les travailleurs qui ne sont guère en position de négocier, comme les personnes peu qualifiées ou avec un contrat de travail précaire. De plus, la coordination des mécanismes de fixation des salaires avec le système de fiscalité du travail peut contribuer à assurer plus efficacement un large partage des gains de productivité, tout en atténuant le risque de compromettre les possibilités d'emploi offertes aux travailleurs que ces institutions cherchent à aider. La coordination des politiques est tout aussi importante du point de vue de la fiscalité du travail, dans la mesure où les mécanismes institutionnels de fixation des salaires déterminent pour une large part l'incidence de la fiscalité du travail sur les résultats du marché de l'emploi.

Le reste de ce chapitre est structuré comme suit : la section 8.1 examine le rôle du salaire minimum garanti comme moyen de s'assurer que le travail est rémunérateur pour tous. La section 8.2 analyse le rôle joué par les conditions de salaire et de travail fixées dans le cadre de négociations collectives pour garantir un partage plus large des gains de productivité, tout en préservant un bon alignement entre les coûts de main d'œuvre et la productivité. La section 8.3 traite du rôle de la fiscalité du travail en termes de salaires et d'emploi, en mettant tout particulièrement l'accent sur ceux situés dans la partie inférieure de l'échelle de distribution[1]. Enfin, la dernière section présente les conclusions du chapitre.

8.1. Le salaire minimum peut contribuer à assurer un travail rémunérateur pour tous

L'introduction d'un salaire minimum garanti est le levier d'action le plus direct dont disposent les pouvoirs publics pour influer sur les niveaux de salaire, en particulier en bas de l'échelle de distribution. Plus précisément, le salaire minimum trouve son origine dans les justifications suivantes : i) garantir une rémunération juste et empêcher les abus ; ii) valoriser le travail ; iii) augmenter les recettes fiscales et/ou la discipline fiscale en limitant la sous-déclaration de salaires ; et iv) mieux ancrer les systèmes de négociations salariales, notamment pour les travailleurs vulnérables, qui ne sont guère en position de négocier.

À ce jour, 28 des 36 pays membres de l'OCDE ont instauré un salaire minimum garanti. Un minima est également imposé dans la plupart des économies émergentes non membres de l'OCDE[2]. Le salaire minimum garanti peut coexister avec des salaires planchers convenus dans le cadre de négociations collectives, voire s'y substituer lorsque le taux de couverture conventionnelle est faible. Dans les huit pays de l'OCDE qui n'ont pas mis en place de salaire minimum garanti (Autriche, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Norvège, Suède et Suisse), une grande partie de la population active bénéficie des salaires planchers

négociés dans les conventions collectives de branche ou professionnelles. Le rôle du salaire minimum fixé dans le cadre de négociations collectives sera examiné dans la prochaine section.

Le salaire minimum, considéré comme une mesure isolée, peut être utile, mais a ses limites

L'incidence du salaire minimum sur l'emploi fait débat depuis longtemps. Le relèvement du salaire minimum peut, selon l'explication théorique retenue, avoir tant un impact négatif que positif sur l'emploi. Par conséquent, cette question doit *in fine* être abordée selon une approche empirique. L'OCDE (2015[1]), au vu des éléments recueillis, aboutit à la conclusion qu'une hausse modérée du salaire minimum a généralement un impact limité tant dans les économies avancées que dans les pays émergents, même si les conséquences sur certains groupes vulnérables, comme les jeunes, peuvent être davantage préjudiciables. Pourtant, cette conclusion reste controversée[3]. Si en moyenne dans les pays de l'OCDE, le salaire minimum brut s'établit aux alentours de 50 % du salaire médian, il est difficile de déterminer précisément à quel niveau doit se situer le salaire minimum (à savoir un salaire à même de soutenir les revenus des travailleurs sans porter atteinte à l'emploi), qui dépend incontestablement de facteurs propres à chaque pays, comme la réponse comportementale des salariés, l'intensité de la concurrence sur les marchés des produits et du travail, ou encore les interactions existantes avec d'autres domaines d'action publique, comme en particulier les impôts et prestations[4].

Un salaire minimum élevé réduit les inégalités salariales, notamment lorsqu'il a des effets d'entraînement plus haut dans l'échelle de distribution des salaires[5]. On parle d'effets d'entraînement (ou de répercussions ou de retombées) lorsqu'une hausse du salaire minimum se traduit par des ajustements salariaux à un niveau plus élevé de l'échelle de distribution. Il peut en effet être nécessaire de relever les salaires supérieurs au salaire minimum pour ne pas compromettre la structure d'incitations, existant sur le lieu de travail, fondée sur les écarts de salaires entre les travailleurs les mieux et les moins bien rémunérés, et de réduire dans le même temps les salaires les plus élevés pour compenser les hausses salariales décidées en bas de l'échelle. Des effets d'entraînement ont été constatés dans différents pays, comme la France, les États-Unis et plusieurs économies émergentes, mais pas dans d'autres[6]. L'effet de réduction des inégalités induit par le salaire minimum peut être plus modeste lorsque l'on évalue les inégalités de salaires sur le long terme, en raison des possibilités d'entrée et de sortie du marché du travail et de mouvements, ascendants et descendants, sur l'échelle des salaires (OCDE, 2015[1]).

Le salaire minimum n'a qu'un effet relativement limité sur la réduction de la pauvreté – voir Card et Krueger (1995[2]) ; Neumark et Wascher (2008[3]) ; MaCurdy (2015[4]). Cette faible incidence s'explique par plusieurs facteurs : i) les ménages défavorisés bien souvent ne comptent aucun actif ; ii) les travailleurs rémunérés au salaire minimum vivent généralement au sein de ménages non pauvres ; et iii) la pauvreté dans l'emploi est davantage la conséquence d'un faible nombre d'heures de travail et de la composition du ménage que d'un bas salaire horaire (OCDE, 2009[5]). Le niveau du salaire minimum est, de toute évidence, également déterminant : il peut être trop faible pour avoir un impact significatif sur les chiffres de la pauvreté, ou trop élevé, en ce sens que les effets positifs du relèvement du salaire horaire sur la pauvreté sont plus que compensés par ses retombées négatives sur l'emploi et le temps de travail des travailleurs faiblement rémunérés. Au total, le salaire minimum est un instrument relativement rudimentaire pour réduire la pauvreté.

La coordination du salaire minimal avec le système de prélèvements et de prestations est essentielle pour en renforcer l'efficacité

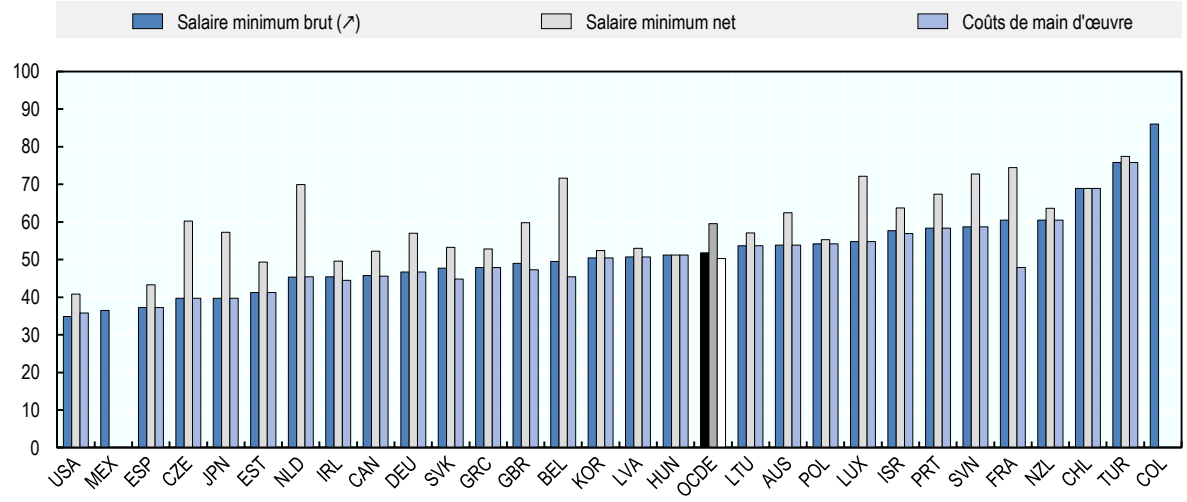
Le niveau du salaire minimum brut exprimé en pourcentage du salaire médian est très variable dans les pays de l'OCDE et les économies émergentes (Graphique 8.1). Dans la zone OCDE, il est compris entre moins de 40 % en République tchèque, au Mexique, aux États-Unis, en Estonie et au Japon, et 60 % et plus en Turquie, au Chili, en France et en Slovénie, avec un ratio du salaire minimum rapporté au salaire médian de près de 1 en Colombie[7].

Les valeurs brutes du salaire minimum ne donnent pas une idée précise de la rémunération effectivement perçue par les travailleurs, ni du coût que représente l'emploi de travailleurs rémunérés au salaire minimum pour les entreprises en raison du rôle des taxes et des transferts. Afin d'abaisser ces coûts et de réduire le risque de perte d'emploi consécutif au relèvement du salaire minimum, certains pays, et plus particulièrement la France, ont sensiblement réduit les contributions de sécurité sociale à la charge des employeurs pour les travailleurs rémunérés aux alentours du salaire minimum, abaissant par là même le ratio des coûts de main d'œuvre au salaire minimum rapportés au coûts de main d'œuvre au salaire médian en-dessous du ratio salaire minimum/salaire médian. D'autres pays ont tenté d'améliorer l'efficacité du salaire minimum afin de « valoriser le travail » en réduisant de façon ciblée, l'impôt sur le revenu des travailleurs faiblement rémunérés et/ou leurs cotisations sociales. Certains pays proposent, pour cette même catégorie de travailleurs, des crédits d'impôts ou des prestations liées à l'exercice d'un emploi (Belgique, États-Unis, Mexique ou Royaume-Uni, par exemple), tandis que d'autres misent sur la progressivité de l'impôt sur le revenu pour maintenir la charge fiscale des bas salaires bien en-deçà de celle qui pèse sur le travailleur type (Nouvelle-Zélande, par exemple).

Une bonne coordination est essentielle pour renforcer la complémentarité entre le salaire minimum et le système de prélèvements et de prestations. Comme souligné plus haut, un tel effort de coordination contribue à améliorer l'efficacité du salaire minimum en tant qu'instrument de valorisation du travail et de lutte contre la pauvreté, sans pertes d'emploi notables. Mais le salaire minimum peut également accroître l'efficacité et la viabilité financière des crédits d'impôts et des prestations liées à l'exercice d'un emploi en tant que moyen de maintenir les revenus des travailleurs et de leurs familles. La fixation d'un salaire plancher limite le risque de voir les employeurs baisser les salaires dans le but « d'empocher » des crédits d'impôts et des prestations liées à l'exercice d'un emploi, et partant, de neutraliser leur incidence sur la rémunération effectivement perçue par les travailleurs[8]. Dans le même temps, les prestations liées à l'exercice d'une activité et les avantages fiscaux ne peuvent rester ciblés et viables que dans la mesure où les minima salariaux sont modérés, et où les autorités ont accès à des informations fiables sur les salaires et le temps de travail à des fins de contrôle des ressources.

Graphique 8.1. Salaire minimum brut et net et coûts de main d'œuvre associés

En % du salaire médian brut, du salaire médian net et des coûts de main d'œuvre médians respectivement, 2016



Note : Les coûts de main d'œuvre correspondent à la somme du salaire minimum brut et des cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs. Les données sont calculées pour une personne de 40 ans célibataire et sans enfant travaillant à temps plein. L'aide sociale et l'aide monétaire au logement sont, le cas échéant, supposées disponibles. Les pays sont classés par ordre croissant du salaire minimum brut.
Source : Base de données de l'OCDE sur les salaires minimums (https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=6c6c6757-eee1-4a2a-b49b-f1235c119fc8&themetreeid=-200) et Modèles impôts-prestations de l'OCDE (http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm). Les valeurs nettes du salaire minimum et des coûts de main d'œuvre ne sont pas communiquées pour la Colombie et le Mexique, qui ne sont pas intégrés à ce jour dans le Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972641

Il est également possible de minimiser les effets négatifs potentiels du salaire minimum sur l'emploi en appliquant des taux différents selon les régions, les activités économiques et les catégories de travailleurs pour tenir compte des différentes situations économiques et des écarts de productivité. Si le salaire minimal est fixé au niveau national dans la plupart des pays, il est défini au niveau infranational au Canada, aux États-Unis, au Japon et au Mexique, ainsi que dans plusieurs économies émergentes, et il varie selon les branches et les professions au Costa Rica, au Japon et au Mexique. La moitié environ des pays de l'OCDE qui ont choisi de fixer un salaire minimum inférieur ont retenu un montant inférieur pour les jeunes. C'est également le cas dans certains cas pour les travailleurs sous contrat de formation ou d'apprentissage, les travailleurs handicapés, ainsi que les chômeurs de longue durée – voir, pour plus de détails, OCDE (2015[1]).

Le salaire minimum doit être révisé régulièrement sur la base d'informations précises et de conseils impartiaux, en prenant en compte l'avis des partenaires sociaux

Le salaire minimum doit être révisé régulièrement pour conserver toute son utilité en tant que moyen d'action et doit être fixé sur la base d'informations précises, en tenant compte d'un large éventail de points de vue. La plupart des pays de l'OCDE révisent et ajustent le

salaire minimum chaque année. Faute d'une révision régulière, le salaire minimum peut se déprécier sensiblement en termes réels. Révisé de façon irrégulière, le salaire minimum risque davantage d'être ajusté en fonction de motivations politiques, en tenant insuffisamment compte de ses effets présents et futurs sur le marché du travail. Néanmoins, plutôt que d'être révisé mécaniquement (en indexant la hausse sur la croissance du salaire moyen, par exemple), le salaire minimum doit être revu minutieusement en prenant en considération la situation sur le marché du travail pour les bénéficiaires visés, sur la base d'informations précises, impartiales et actualisées.

Les mécanismes de fixation du salaire minimum varient sensiblement selon les pays : voir, par exemple, OCDE (2015[1]), Boeri (2012[6]). Il peut être : i) inscrit dans la loi par le gouvernement ou le Parlement (États-Unis, par exemple) ; ii) défini par le gouvernement à l'issue d'un processus formel mais non contraignant de consultations avec les partenaires sociaux (c'est le cas dans la majeure partie des pays de l'OCDE, et notamment en Espagne, en France, au Japon, au Portugal et au Royaume-Uni) ; iii) le résultat de négociations entre les partenaires sociaux, auxquelles peut être ou non associé le gouvernement (Belgique ou Mexique, par exemple) ; ou iv) fixé par un organisme indépendant (Australie, par exemple).

Les commissions indépendantes sont particulièrement bien placées pour formuler des recommandations objectives, qui tiennent compte d'un large éventail de facteurs économiques et sociaux. Le fonctionnement de tels organisme diffère selon les pays, selon le caractère juridiquement contraignant (Australie, par exemple) ou non (France, par exemple) des recommandations émises, la place plus ou moins importante accordée au point de vue des partenaires sociaux et leur indépendance[9]. Dès lors que les conseils de ces commissions sont pris au sérieux et que ce processus bénéficie du soutien des partenaires sociaux, il est peut-être moins important de savoir qui, *in fine,* fixe le salaire minimum.

8.2. Les négociations collectives peuvent contribuer à un plus large partage des gains de productivité

Les États peuvent également favoriser un large partage des gains de productivité en encourageant la négociation collective et le dialogue social. L'une et l'autre de ces institutions contribuent à la détermination des salaires et des autres conditions de travail et concourent à ce que les travailleurs dont le pouvoir de négociation est faible partagent les fruits de la croissance de la productivité. La négociation collective et le dialogue social peuvent s'inscrire en complément des dispositions légales applicables aux conditions salariales ou de travail, ou s'y substituer, sous réserve d'avoir un taux de couverture élevé. De tels systèmes permettent en outre aux travailleurs de faire entendre leur voix, et fournissent aux employeurs et aux salariés un outil pour remédier aux problèmes communs. À vrai dire, la négociation collective et le dialogue social jouent un rôle potentiellement fondamental dans la plupart, si ce n'est la totalité, des aspects du fonctionnement du marché du travail. L'importance de ce rôle dépend avant tout de la capacité des travailleurs et des entreprises à s'associer et de la portée des conventions collectives négociées. Néanmoins, depuis les années 1980, la négociation collective s'est heurtée à de sérieux obstacles, sous l'effet de la concurrence mondiale, des évolutions technologiques et d'une tendance longue à la décentralisation des négociations.

Des pressions croissantes s'exercent sur les systèmes de négociation collective

Dans les pays de l'OCDE, en moyenne, le taux de syndicalisation a été réduit de près de moitié au cours des 30 dernières années, passant de 30 % en 1985 à 17 % en 2016 (Graphique 8.2, Partie A). En 2016, ce taux était inférieur à 10 % de la main d'œuvre dans

les pays comme l'Estonie, la France et la Turquie et nettement supérieur à 50 % dans les pays tels que le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Suède. Les personnes syndiquées sont le plus souvent des hommes, en contrat de travail permanent, d'âge très actif (entre 25 et 54 ans), moyennement à hautement qualifiés et travaillant dans une grande entreprise.

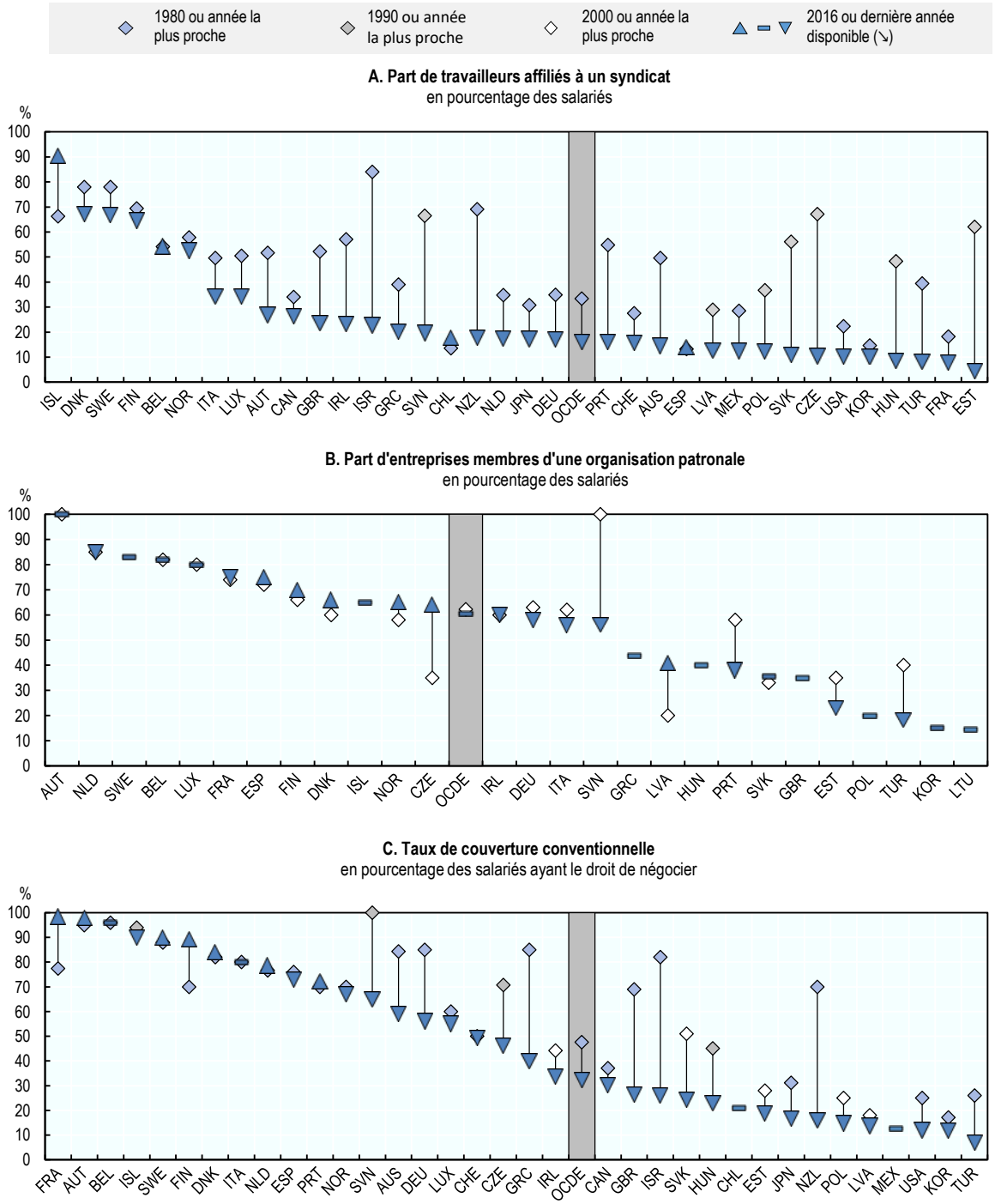
Les syndicats échangent directement avec les employeurs ou négocient avec les organisations patronales. Le taux d'adhésion à ces organismes varie considérablement d'un pays à l'autre mais contrairement au taux de syndicalisation, il est resté plutôt stable dans le temps (Graphique 8.2, Partie B). Dans les pays où les négociations se concentrent essentiellement au niveau des entreprises (pays d'Europe centrale et orientale, pays de l'OCDE hors Europe), les organismes patronaux n'engagent généralement pas de négociations collectives et ces organismes sont peu présents. Ce taux, à l'inverse, est élevé en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suède, de même qu'en Autriche, où l'adhésion est obligatoire. Les organisations patronales sont avant tout présentes dans le secteur manufacturier et le bâtiment, et sont davantage susceptibles de représenter les intérêts des employeurs dans les grandes entreprises.

La proportion de travailleurs couverts par les dispositifs de négociation collective a eu tendance à baisser parallèlement au taux de syndicalisation dans les pays où les négociations ont essentiellement lieu au niveau des entreprises, mais elle est restée plutôt stable dans les autres, à l'exception de l'Allemagne et, plus récemment, de la Grèce. En moyenne dans les pays de l'OCDE, elle est passée de 45 % en 1985 à 32 % en 2016 (Graphique 8.2, Partie C). Le taux de couverture conventionnelle est supérieur à 50 % uniquement dans les pays caractérisés par un modèle de négociation de branche basé soit sur un taux élevé d'affiliation aux organisations patronales soit sur un recours important aux extensions administratives, qui étendent la portée des conventions collectives au-delà des parties signataires dans un secteur donné. La couverture conventionnelle est généralement plus élevée dans l'industrie manufacturière et le bâtiment, ainsi que dans les grandes entreprises. Elle est généralement nettement plus élevée dans les petites entreprises lorsque des négociations multipatronales ont lieu au niveau sectoriel ou national.

Au total, l'affaiblissement des relations professionnelles dans de nombreux pays de l'OCDE met les systèmes de négociation collective à rude épreuve et on s'interroge de plus en plus sur la capacité de ces systèmes à contribuer à l'amélioration des résultats du marché du travail, en particulier lorsque le taux de couverture conventionnelle a fortement chuté ou que la représentativité ou la puissance des partenaires sociaux a diminué du fait d'un recul des taux d'affiliation.

Graphique 8.2. Le taux de syndicalisation et de couverture conventionnelle sont en déclin

Part de travailleurs affiliés à un syndicat, part d'entreprises membres d'une organisation patronale et couverture conventionnelle par année et par pays, 1980-2016



Note : les chiffres présentés pour chacun des pays de l'OCDE sont des moyennes pondérées par le nombre de salariés.

Source : *OECD Trade Unions and Collective Bargaining Database*, (http://www.oecd.org/fr/emploi/collective-bargaining.htm).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972660

Afin d'évaluer le rôle des systèmes de négociation collective sur le fonctionnement du marché du travail, il est important, au-delà du poids des partenaires sociaux et du taux de couverture conventionnelle, de prendre également en compte d'autres paramètres essentiels qui caractérisent de tels systèmes (OCDE, 2017[7]) : i) le *niveau de négociation,* à savoir le niveau où se situe généralement la négociation des conventions collectives (au niveau de l'entreprise, au niveau sectoriel, au niveau national ou au croisement de plusieurs niveaux, par exemple) ; ii) l'importance de la *coordination salariale* entre les différents accords de branche (ou d'entreprise) comme la définition d'objectifs salariaux communs, pour tenir compte de la situation macro-économique ; et iii) le *degré de flexibilité* dont disposent les entreprises pour modifier les conditions définies par les accords de niveau supérieur. Les systèmes de négociation collective vont des modèles *centralisés*, qui ne laissent guère, voire aucunement, la possibilité aux entreprises de déroger aux accords définis au niveau sectoriel ou national, aux modèles *entièrement décentralisés*, dans lesquels la négociation collective peut uniquement intervenir au niveau de l'entreprise. À mi-chemin entre ces deux extrêmes se situe *la décentralisation organisée* : dans ce cas, les accords de branche définissent le cadre général, mais la négociation du détail des dispositions relève de l'entreprise. Le rôle de ces différents paramètres des systèmes de négociation collective dans le fonctionnement du marché du travail est examiné ci-après.

La négociation collective peut contribuer à améliorer le fonctionnement du marché du travail

La négociation collective peut, potentiellement, jouer un rôle central dans tous les aspects du fonctionnement du marché du travail, notamment : i) les conditions salariales et les autres conditions de travail ; ii) l'emploi et le chômage ; iii) les inégalités ; et iv) la productivité.

Les auteurs s'accordent généralement à penser que la négociation collective, en améliorant le niveau des salaires et les conditions de travail, contribue au large partage des gains de productivité. On constate au niveau des différents pays que les travailleurs couverts par des conventions collectives négociées au niveau de l'entreprise ont des salaires plus élevés que ceux qui ne le sont pas ou qui sont uniquement couverts par des dispositifs de négociation collective de branche, et que ces mêmes travailleurs bénéficient généralement d'avantages sociaux plus généreux, comme les pensions ou les congés payés – voir, par exemple, Bryson (2014[8]), Ferracci et Guyot (2015[9]) et OCDE (2018[10])[10]. Il semblerait également que l'environnement de travail soit de meilleure qualité dans les entreprises dotées d'une forme reconnue de représentation des salariés (syndicat ou comité d'entreprise, par exemple), en raison d'une intensité du travail moindre, de possibilités de formation plus nombreuses et de perspectives de progression de carrière plus grandes (OCDE, 2018[10]).

En revanche, l'impact de la négociation collective sur l'emploi et le chômage fait de longue date l'objet d'un débat soutenu. La comparaison des systèmes de négociation collective en place dans les différents pays laisse à penser, selon Calmfors et Driffill (1988[11]), que leur incidence varie en fonction du niveau de centralisation des négociations (selon qu'elles ont lieu au niveau national, de la branche ou de l'entreprise), les résultats sur l'emploi étant meilleurs pour les systèmes les plus centralisés et les plus décentralisés[11]. Cependant, les études empiriques fournissent peu d'éléments à l'appui de cette hypothèse – voir OCDE (1997[12]), Traxler et al. (2001[13]), Aidt et Tzannatos (2002[14]), Bassanini et Duval (2006[15]) et Eurofound (2015[16])[12]. Soskice (1990[17]) souligne l'importance de la coordination des salaires entre les différentes unités de négociation – branche généralement – comme moyen de s'ajuster à la situation économique globale. Les études

ultérieures ont montré que cette coordination jouait un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficacité des négociations au niveau des branches – Elmeskov et al. (1998[18]), Aidt et Tzannatos (2002[14]), OCDE (2004[19]), Bassanini et Duval (2006[15]), OCDE (2012[20]), Eurofound (2015[16]), par exemple[13].

Une qualification plus fine des systèmes de négociation collective pour tenir compte non seulement du degré de couverture conventionnelle mais également du niveau de négociation, de la place de la coordination salariale et du degré de flexibilité dont disposent les entreprises permettent, selon l'OCDE (2018[10]), d'établir que les résultats sur le front de l'emploi et du chômage sont meilleurs lorsque les systèmes sont coordonnées que lorsqu'ils sont entièrement décentralisés. Les premiers sont également associés à un taux de chômage plus faible que les seconds chez les groupes vulnérables, notamment les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, et chez les femmes. Rien n'indique par conséquent que de tels systèmes permettent d'obtenir de bons résultats sur le marché du travail pour les « travailleurs en place » (hommes d'âge actif qualifiés, par exemple) au détriment des « travailleurs exclus » (jeunes, femmes et travailleurs peu qualifiés, par exemple) – voir Saint-Paul (1996[21]) et Bertola (1999[22]). Les systèmes essentiellement centralisés non coordonnés occupent une position intermédiaire, avec des résultats quelque peu meilleurs que les systèmes entièrement décentralisés du point de vue de l'emploi, mais comparables du point de vue du chômage.

La négociation collective a également une incidence sur la dispersion des salaires, qui est plus forte en l'absence de tels mécanismes – voir, par exemple OCDE (2011[23]), Jaumotte et Buitron (2015[24]) et OCDE (2018[10])[14]. C'est chez les travailleurs couverts par des accords de branche que la dispersion des salaires est généralement la moins marquée. Ce lien entre faible dispersion des salaires et négociation de branche reflète en partie le moindre rendement de la formation initiale, de l'ancienneté et de l'expérience potentielle pour les travailleurs bénéficiant de conventions collectives (OCDE, 2018[10])

Cette incidence sur les salaires transparaît également au travers du lien existant entre négociation collective et croissance de la productivité. La négociation de branche, par définition, se concentre généralement sur les entreprises types d'un secteur, et tend ainsi à réduire les écarts de salaires moyens entre entreprises de la même branche. De la même façon, les systèmes coordonnés mettent davantage l'accent sur les conditions macro-économiques et ont tendance à resserrer les écarts de salaires entre secteurs. En ce sens, la moindre flexibilité des salaires au niveau infranational et la moindre dispersion des salaires entre entreprises pourraient être considérées comme les deux faces d'une même réalité. Ce qui n'est pas sans soulever de préoccupations en ce qui concerne l'efficacité de la redistribution des emplois et la croissance de la productivité. L'OCDE (2018[10]) montre que les systèmes de négociation centralisés sont souvent associés à une croissance plus faible de la productivité dès lors que leur couverture est élevée, ce qui donne à penser que l'absence de flexibilité au niveau de l'entreprise, qui caractérise les systèmes de négociation centralisés, peut être obtenue aux dépens de la croissance de la productivité. À l'inverse, une coordination accrue au sein des systèmes décentralisés ne parait pas avoir de retombées négatives sur la productivité.

De nombreux pays de l'OCDE ont pris des mesures en faveur de la décentralisation au cours des vingt dernières années. Globalement, l'analyse menée par l'OCDE (2018[10]) suggère que la décentralisation *organisée,* qui suppose que les conditions-cadres sont définies dans l'accord de branche alors que le détail des dispositions est négocié au niveau de l'entreprise, se traduit généralement par de bonnes performances en termes d'emploi, une amélioration de la productivité et des salaires plus élevés pour les travailleurs

concernés. En revanche, les autres formes de décentralisation, qui se contentent de substituer à la négociation au niveau des branches une négociation au niveau de l'entreprise, sont le plus souvent associées à de moins bons résultats sur le marché du travail.

Les systèmes de négociation collective doivent concilier harmonieusement représentativité et flexibilité

Le principal enjeu pour les partenaires sociaux et les pouvoirs publics consiste à faire de la négociation collective un meilleur vecteur d'amélioration de l'emploi, de la qualité des emplois et de l'inclusivité, tout en évitant qu'elle ne devienne un carcan pour les entreprises. La nature exacte de ce défi et les réponses à y apporter varieront d'un pays à l'autre et dépendront dans une large mesure des traditions propres à chacun d'entre eux en matière de négociation collective. Les systèmes caractérisés par des mécanismes de négociation essentiellement de branche seront généralement associés à une couverture étendue et à de moindres inégalités, mais pourraient dans le même temps, s'ils sont mal conçus, nuire à l'emploi et à la croissance de la productivité. Les systèmes dans lesquels les négociations ont lieu essentiellement au niveau de l'entreprise, en revanche, permettent de mieux aligner les salaires et la productivité, mais leur couverture est généralement faible, les avantages potentiels des conventions collectives étant, pour l'essentiel, réservés aux travailleurs des grandes entreprises.

La présence de partenaires sociaux bien organisés comptant de nombreux adhérents constitue le meilleur moyen d'assurer l'inclusivité des négociations collectives (OCDE, 2018[10]). Le dialogue social peut ainsi être étendu au niveau de l'entreprise, entre les organisations de travailleurs et les employeurs, en s'appuyant sur des partenaires sociaux représentatifs aux niveaux supérieurs (branche ou pays, par exemple). Les pouvoirs publics devraient par conséquent promouvoir le dialogue social dans les grandes entreprises comme dans les petites et permettre l'adaptation des relations professionnelles aux enjeux qui se font jour, comme les formes d'emploi atypiques. Dans les systèmes fondés sur la négociation au niveau des branches, un autre moyen d'accroître la représentativité de la négociation collective consiste à faire appel à des extensions administratives, qui étendent la portée des conventions collectives, au-delà des membres des syndicats et organismes patronaux signataires, à l'ensemble des travailleurs et des entreprises d'un secteur donné. Pour éviter que ces extensions ne nuisent aux perspectives économiques des entreprises en phase de démarrage, des petites entreprises et des travailleurs vulnérables – voir Haucap, Pauly et Wey (2001[25]), Magruder (2012[26]) et Hijzen et Martins (2016[27]) – il est important de bien les concevoir afin de s'assurer que les parties prenantes à la négociation des conventions représentent bien les intérêts de l'ensemble des catégories d'entreprises et de travailleurs concernées. Cet objectif est réalisable si l'on assujettit les demandes d'extension à des critères de représentativité raisonnables et à un critère d'intérêt public incontestable, et si l'on établit des procédures bien définies concernant les exemptions et les dérogations accordées aux entreprises en cas de difficultés économiques (OCDE, 2017[7])[15].

Les systèmes de négociation collective qui interviennent essentiellement au niveau des branches doivent offrir aux entreprises et aux pays une marge de manœuvre économique suffisante. L'introduction d'une marge de manœuvre dans de tels systèmes a souvent été considérée comme nécessitant le passage de la négociation du niveau des branches à celui des entreprises. S'il est vrai qu'un tel passage offrirait plus de flexibilité aux entreprises, il risque cependant de réduire la couverture conventionnelle et de compromettre ainsi l'inclusivité du système. L'expérience de plusieurs pays de l'OCDE prouve que des options

moins radicales sont également possibles, fondées sur des dérogations limitées ou le recours à des accords de branche qui prévoient explicitement des possibilités d'adaptation à l'échelon de l'entreprise ou de l'individu (Ibsen and Keune, 2018[28]). En principe, ces instruments préservent l'intégrité de la négociation au niveau des branches, tout en rapprochant la productivité et les conditions de travail au niveau de l'entreprise. Cependant, le degré de souplesse ainsi procuré aux sociétés dépend essentiellement de l'existence de niveaux élevés de représentation collective des travailleurs dans toutes les entreprises.

La souplesse d'adaptation à la conjoncture macroéconomique peut être favorisée par une coordination effective des résultats des négociations entre les différentes unités concernées (secteurs ou entreprises). La coordination des salaires est réalisable dans le cadre de négociations menées au plus haut niveau, les confédérations nationales de syndicats et d'employeurs présentes guidant les travaux des parties négociatrices aux échelons inférieurs. Les négociations pilotes offrent une autre possibilité, en vertu desquelles un secteur phare fixe les objectifs – généralement le secteur manufacturier exposé aux échanges internationaux – et les autres suivent le mouvement. La présence d'organisations salariales et patronales solides et représentatives ainsi que d'instance de médiation efficaces constitue une condition préalable au bon fonctionnement de la coordination de la négociation collective (Ibsen, 2016[29]).

Les systèmes de négociation collective diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, que ce soit sur le plan du taux de couverture, de la flexibilité qu'ils assurent aux entreprises, ou de leur organisation institutionnelle propre, différences qui sont généralement profondément ancrées dans le tissu socioculturel national. Les traditions nationales dans ce domaine sont importantes et doivent être respectées. Cela ne veut pas dire pour autant que ces systèmes ne peuvent et ne doivent pas s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique. À vrai dire, l'un des traits les plus marquants des systèmes de négociation collective performants réside peut-être dans leur aptitude à s'adapter graduellement à l'évolution des conditions économiques dans le cadre de leurs pratiques nationales en matière de relations industrielles. Cette aptitude dépend au premier chef de la qualité des relations industrielles (Blanchard and Philippon, 2006[30]), mais suppose aussi la présence d'un gouvernement qui laisse la place à la négociation collective et au dialogue social tout en en fixant des limites[16].

8.3. Conception de politiques fiscales propices au bon fonctionnement du marché du travail

Il est possible d'améliorer l'efficacité des planchers de salaires (qu'ils soient fixés dans le cadre du droit interne ou de négociations collectives) et d'en atténuer les éventuels effets négatifs sur l'emploi, en les coordonnant avec la fiscalité du travail. Dans le même ordre d'idées, l'incidence de la fiscalité du travail sur les salaires et l'emploi dépend dans une large mesure de la nature des institutions de fixation des salaires. La présente section examine en détail l'incidence de la fiscalité du travail sur le comportement du marché du travail. Si l'argumentation en faveur de la coordination des politiques est similaire dans le contexte des prestations liées à l'exercice d'un emploi, cette discussion sera abordée au chapitre 9, dans le cadre d'un examen global de la protection et de l'activation sociales.

Le niveau comme la composition des impôts sur le travail varient considérablement d'un pays à l'autre

Les impôts sur le travail constituent une source importante de recettes pour l'État. Une part considérable de ces recettes sert à financer la protection sociale. Néanmoins, les impôts sur

le travail n'étant pas tous affectés, ils ne peuvent pas toujours être rattachés à des dépenses sociales publiques spécifiques. Même lorsque c'est le cas, le lien entre les cotisations individuelles et les dépenses est, d'une manière générale, relativement ténu, en raison du caractère redistributif des systèmes de protection sociale dans la plupart des pays. Cela signifie que les contributions individuelles doivent de préférence être considérées comme un impôt sur le travail plutôt comme une forme d'épargne obligatoire pour les employeurs ou les salariés. Cela implique aussi que les modalités de financement des systèmes de protection sociale peuvent avoir des répercussions majeures sur le fonctionnement du marché du travail[17].

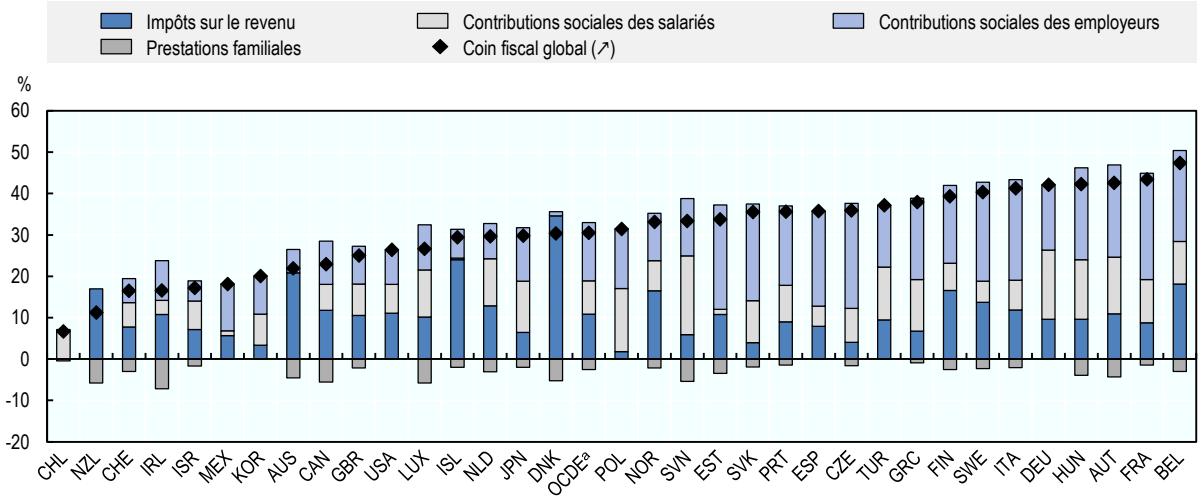
Les impôts sur le travail créent un écart entre le coût de la main d'œuvre pour les employeurs et la valeur du travail pour les salariés en termes de rémunération perçue. C'est ce qu'on appelle le coin fiscal. Il correspond au montant des impôts sur le revenu des personnes physiques, taxes sur les salaires et cotisations de sécurité sociale versées par les salariés et les employeurs, diminué des prestations sociales, et exprimé en pourcentage des coûts de main-d'œuvre[18]. Le Graphique 8.3 présente la moyenne du coin fiscal légal calculée en 2015 pour huit catégories de familles dans les différents pays de l'OCDE. Veuillez noter que ce coin fiscal légal ne tient pas compte des cotisations d'assurance sociale privée, qui peuvent être très importantes dans certains pays.

En moyenne dans les pays de l'OCDE, le coin fiscal représentait en 2015 près d'un tiers des coûts de main d'œuvre. Il varie néanmoins considérablement selon les pays, allant de moins de 20 % en Nouvelle-Zélande, en République tchèque, en Irlande et dans les économies émergentes à l'exception de la Turquie, à plus de 40 % en Autriche, en Belgique et en France. Ces différences reflètent dans une large mesure le poids plus ou moins grand des dépenses sociales publiques. Les cotisations de sécurité sociale, qui sont affectées à la protection sociale, représentent en moyenne plus des deux tiers du coin fiscal, tous pays confondus. Si les impôts sur le revenu des personnes physiques ne sont pas affectés à une destination particulière, une grande partie des recettes qu'ils génèrent sert à financer la protection sociale (OCDE, 2007[31]). Les cotisations de sécurité sociale sont relativement plus importantes dans les pays où l'impôt sur le revenu des personnes physiques est très faible, comme au Chili et dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. Elles le sont moins dans les pays où les prestations de sécurité sociale sont associées à des conditions de ressources, comme l'Australie et la Nouvelle-Zéalande, ainsi que le Danemark et l'Islande.

Si le coin fiscal moyen de la zone OCDE est resté globalement stable entre 2005 et 2015, cette stabilité masque des évolutions notables dans un certain nombre de pays. Le coin fiscal s'est inscrit en net recul aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande, en Suède et en Turquie, et a sensiblement augmenté au Mexique et au Luxembourg. Sa composition a en outre été considérablement modifiée dans un certain nombre de pays. Au Danemark et aux Pays-Bas, l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'est substitué pour une large part aux cotisations de sécurité sociale. En Hongrie, un transfert a été opéré de la part patronale des cotisations sociales vers la part salariale.

Graphique 8.3. Le coin fiscal et ses principales composantes

Coin fiscal légal moyen, en pourcentage du total des coûts de main d'œuvre, 2015



Note : moyenne obtenue pour huit types de ménages caractérisés par leur situation matrimoniale, le nombre d'enfants et le niveau de revenu exprimé en pourcentage du salaire moyen et du nombre d'apporteurs de revenu (un ou deux).
a) Moyenne non pondérée des pays.
Source : OCDE (2016[32]), *Les impôts sur les salaires 2016*, https://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2016-fr

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972679

Le coin fiscal a potentiellement des conséquences importantes sur l'emploi et les salaires

Les impôts sur le travail peuvent avoir des conséquences notables tant sur la quantité que sur la qualité des emplois disponibles, en particulier pour les travailleurs faiblement productifs. Ces impôts, en l'absence de toute friction sur le marché du travail, font baisser l'emploi et les salaires. En augmentant le coût de la main d'œuvre pour les employeurs et en réduisant la rémunération effectivement perçue par les salariés, ils diminuent en effet tant l'offre que la demande de main d'œuvre, ce qui se traduit par un recul des niveaux d'emploi et de salaire, sans création involontaire de chômage. Leur importance relative sur les salaires et l'emploi dépend du pouvoir de négociation des salariés[19]. La charge économique des impôts sur le travail pèse, sous la forme d'une baisse de salaire net, de façon disproportionnée sur les travailleurs en position de relative faiblesse, et en particulier sur ceux qui sont peu qualifiés et en contrats précaires, et ce, quelle que soit l'impact sur le plan légal de ces impôts sur les employeurs ou les salariés. En présence de frictions sur le marché du travail, les impôts sur le travail ont également une incidence sur le taux de chômage lorsque la charge de la fiscalité du travail pèse différemment sur les revenus d'activité et sur les revenus hors emploi, autrement dit lorsque les prestations de chômage ne sont pas imposées aux mêmes taux que les salaires (Pissarides, 1998[33]), ou lorsque la possibilité de transférer la charge fiscale sur les travailleurs, sous la forme de baisses de salaires, est limitée en raison de l'instauration d'un salaire minimum légal ou fixé dans le cadre de négociations collectives. Cela est particulièrement vrai pour les travailleurs peu qualifiés.

Les données internationales montrent que le coin fiscal moyen a tendance à aggraver le chômage et, dans une moindre mesure, à avoir un effet à la baisse sur le taux d'activité (Bassanini and Duval, 2006[34])[20]. Dans la mesure où il dépend des institutions de fixation des salaires, le coin fiscal a un impact très différent sur le chômage selon les pays. Il a tendance à aggraver davantage le chômage dans les pays qui se caractérisent par un salaire minimum élevé (Bassanini and Duval, 2006[34]), ou un fort taux de syndicalisation et un niveau de centralisation/coordination faible ou intermédiaire (Daveri and Tabellini, 2000[35]). Dans les pays où le taux de syndicalisation est faible (principalement les pays anglophones) et dans les pays où la négociation collective est fortement coordonnée (pays scandinaves, par exemple), le coût d'un relèvement de la fiscalité du travail se répercute dans une large mesure sur les travailleurs sous la forme d'une baisse du salaire net, alors que l'impact sur le coût de la main d'œuvre et sur l'emploi est généralement limité[21].

Les données micro-économiques, qui sont généralement plus centrées sur la nature précise des réformes et le contexte dans lequel elles s'inscrivent, viennent généralement étayer les observations internationales. Ce données semblent indiquer que l'ajustement des salaires aux variations des impôts sur le travail est plus marqué et les retombées sur l'emploi plus faibles dans les pays où les mécanismes de fixation des salaires sont souples, comme au Canada, au Chili et aux États-Unis (Gruber and Jonathan, 1994[36]; Gruber and Jonathan, 1997[37]; Anderson and Meyer, 2000[38]; Deslauriers et al., 2018[39]), que dans les pays où ils sont rigides comme en Colombie (Kugler and Kugler, 2009[40])[22]. L'importance des ajustements salariaux dépend également de l'étroitesse du lien entre paiement des cotisations et droits aux prestations. Se fondant sur une série de réformes engagées en France, Bozio, Breda et Grenet (2017[41]) montrent que de tels ajustements sont plus importants lorsque ce lien est fort. En revanche, ils semblent moins marqués lorsque les réformes ciblent des groupes d'âge particuliers ou sont mises en œuvre progressivement pour différentes catégories de travailleurs[23]. Enfin, Stokke (2016[42]) s'appuie sur des appariements de données employeurs-salariés concernant la Norvège pour montrer que les ajustements salariaux sont généralement plus importants pour les travailleurs peu qualifiés, probablement en raison de leur plus faible pouvoir de négociation.

On peut penser que la composition du coin fiscal compte aussi. L'OCDE (2007[31]) constate que l'aggravation du chômage par le coin fiscal s'explique entièrement par les cotisations de sécurité sociale. Ce résultat peut refléter le fait que les impôts sur le revenu des personnes physiques ne dépendent pas de la situation au regard de l'emploi et souligner l'intérêt de s'appuyer sur une large assiette fiscale. Cela pourrait également tenir au fait que l'impact négatif du coin fiscal sur le chômage s'atténue avec la progressivité de l'impôt (Lehmann et al., 2016[43])[24]. Les impôts sur le revenu des personnes physiques étant généralement plus progressifs que les cotisations de sécurité sociale, cela pourrait expliquer pourquoi les effets défavorables du coin fiscal sur l'emploi se concentrent sur ces cotisations. Cela impliquerait également que ces mêmes effets touchent essentiellement les travailleurs faiblement rémunérés.

Le coin fiscal doit par conséquent être conçu en tenant compte des potentiels effets négatifs sur l'emploi de la fiscalité du travail dans son ensemble, en particulier pour les travailleurs faiblement productifs. Cela est d'autant plus important dans le contexte actuel du vieillissement démographique observé dans bon nombre de pays de l'OCDE, du creusement des inégalités et de la prévalence croissante des formes de travail atypiques. Il convient néanmoins d'accorder une attention particulière à la composition des impôts sur le travail dans leur ensemble, à leur progressivité, ainsi qu'au lien existant entre cotisations de sécurité sociale et droits à prestations. Ces éléments sont importants pour l'emploi, mais aussi pour la qualité des emplois, en termes de rémunération disponible pour les salariés et

de sécurité offerte aux travailleurs par le biais de la protection sociale, et pour l'inclusivité du marché du travail. La suite de la présente sous-section aborde ces questions plus en détail en s'appuyant sur les recommandations de l'OCDE concernant l'élaboration des politiques fiscales à l'appui d'une croissance inclusive (*OECD Principles for Tax Policy Design for Inclusive Growth)* (Brys et al., 2016[44])[25].

Il convient d'élargir la base d'imposition et d'accroître la progressivité de l'impôt sur le travail, tout en imputant davantage la responsabilité des risques du marché du travail aux employeurs

L'élargissement de la base d'imposition aux fins du financement de la protection sociale a pour principal avantage d'alléger le poids moyen de la fiscalité sur le travail. Cette opération a également pour mérite de réduire les différences de traitement fiscal fondées sur la situation au regard de l'emploi ou de la source de revenu. De telles différences peuvent inciter à passer d'un emploi salarié à un travail indépendant, à recourir à des pratiques de fraude fiscale fondées sur la sous-déclaration des revenus perçus par les salariés ou l'économie informelle. Ce phénomène est susceptible d'avoir des conséquences importantes sur le niveau de protection sociale des individus concernés et de compromettre la viabilité budgétaire du système de protection sociale dans son ensemble.

Il est possible d'élargir la base d'imposition : (i) en ajustant la composition de la fiscalité du travail ; (ii) en en éliminant les inefficiences ; (iii) en faisant davantage appel à d'autres formes d'imposition. La composition de la fiscalité du travail peut être modifiée en diminuant la part des cotisations de sécurité sociale au profit d'autres formes d'imposition ayant une assiette plus large comme les impôts sur le revenu des personnes physiques ou les impôts sur la consommation. Tandis que les cotisations de sécurité sociale pèsent essentiellement sur les salaires, les impôts sur le revenu des personnes physiques sont généralement indépendants de la situation au regard de l'emploi (personnes occupant ou non un emploi) ou de la source de revenu (activité salariée ou indépendante), et les impôts sur la consommation s'appliquent indifféremment à tous les individus[26]. Autre possibilité, on peut supprimer les inefficiences dans la fiscalité du travail en réduisant le champ d'application des allégements fiscaux et des taux réduits mal ciblés de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). On peut citer notamment la déductibilité des intérêts d'emprunts hypothécaires des impôts sur le revenu des personnes physiques ou les taux de TVA préférentiels sur les dépenses qui bénéficient de manière disproportionnée aux ménages favorisés. De telles mesures, dès lors qu'elles allègent la charge fiscale pesant sur les travailleurs moins bien rémunérés, sont à même d'améliorer leurs perspectives d'emploi et de rémunération. Enfin, on peut recourir davantage à d'autres formes de financement. À cet égard, les mesures qui mettent davantage l'accent sur l'imposition des sources non mobiles de revenu sont, du point de vue de l'efficience fiscale, les plus prometteuses. Ce serait le cas par exemple des impôts fonciers. Ce choix serait efficient, compte tenu du caractère fixe des biens immobiliers, mais favoriserait en outre l'inclusivité puisque les ménages à faible revenu possèdent généralement moins de biens fonciers que les ménages mieux rémunérés et plus riches. Il existe aussi des arguments en faveur d'un renforcement de l'imposition des revenus du capital au niveau individuel et d'un recours plus intensif aux impôts sur la consommation et aux taxes environnementales.

On peut également envisager d'accroître la progressivité de la fiscalité du travail. La progressivité de l'impôt permet généralement d'atténuer les effets négatifs de la fiscalité du travail sur l'emploi en général, et pour les travailleurs peu qualifiés en particulier. Et parce qu'elle améliore l'accès à l'emploi et la rémunération disponible pour cette catégorie de travailleurs, elle renforce également l'inclusivité[27]. En outre, contrairement aux

cotisations de sécurité sociale, les régimes d'imposition du revenu des personnes physiques de nombreux pays prévoient des crédits d'impôt ou des déductions fiscales qui se traduisent par des taux effectifs quasiment nuls, voire négatifs pour les faibles revenus, ce qui pourrait également favoriser l'emploi. Mais les avantages de l'accroissement de la progressivité de l'impôt en termes d'emploi et d'inclusivité doivent être mis en balance avec les coûts potentiels en termes d'incitations au travail, à l'effort, au perfectionnement des compétences et à la discipline fiscale. S'il est très difficile de connaître le degré optimal de progressivité de l'impôt – voir les analyses récentes de Boadway (2012[45]) et Piketty et Saez, (2013[46]) – la prise en compte des considérations relatives au chômage et à l'inclusivité en plus des considérations traditionnelles relatives à l'offre de main d'œuvre auront tendance à faire pencher la balance en faveur de l'augmentation de la progressivité de l'impôt.

À cette fin, la solution la plus évidente consiste à diminuer la part actuellement prépondérante des cotisations de sécurité sociale pour accroître celle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les avantages de l'impôt progressif constituent ainsi, en plus de l'élargissement de la base d'imposition, un argument supplémentaire en faveur d'un recours accru à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Un transfert partiel de l'un vers l'autre fait surtout sens pour les programmes sociaux à forte composante redistributive, comme l'aide sociale ou les dépenses sociales qui visent à couvrir des « risques » largement indépendants du comportement sur le marché du travail des employeurs et des salariés, comme les prestations de santé, les pensions de vieillesse et les allocations familiales. Ces trois catégories de prestations ainsi que l'aide sociale représentant une part importante du total des dépenses sociales, les possibilités d'opérer un tel transfert sont considérables dans un grand nombre de pays de l'OCDE.

Enfin, on peut également envisager une prise en charge accrue par l'employeur des risques du marché du travail liés à la maladie, à l'invalidité ou au chômage. À cette fin, il est possible d'établir un lien plus étroit entre les cotisations patronales et les dépenses affectées à ces composants de la protection sociale. Dans la pratique, on peut, pendant une durée limitée, imputer directement le coût de certains risques du marché du travail aux employeurs, tout en prévoyant un certain délai de carence pour le versement des prestations (ce qui est relativement courant dans le cas de la maladie, voir chapitre 9). Une autre solution consiste à augmenter indirectement la responsabilité des employeurs en modulant les cotisations patronales en fonction des antécédents de l'entreprise (ce qui est le cas, par exemple, aux Pays-Bas, pour l'invalidité, ou aux États-Unis pour l'assurance chômage). Le calcul des cotisations de sécurité sociale sur la base des antécédents permet de prendre en compte les flux de prestations entrants et sortants, mais la mise en place de tels mécanismes se révèle généralement difficile. Les systèmes fondés sur la responsabilisation directe de l'employeur sont plus faciles à administrer, mais portent essentiellement sur les prestations entrantes (lorsqu'ils sont limités dans le temps) et, dans le cas de l'assurance chômage, peuvent être d'une utilité réduite lorsque la décision d'une entreprise de licencier des salariés reflète sa situation financière, et donc sa capacité à prendre directement en charge le coût du chômage. Du point de vue des salariés, l'établissement d'un lien plus étroit entre droits à prestations et cotisations permet de modérer les revendications salariales et de soutenir l'offre de main d'œuvre dans la mesure où les impôts sur le travail créent moins de distorsions. C'est dans le cas des pensions que cette logique s'applique le mieux.

Conclusion

Le présent chapitre a examiné le rôle du salaire minimum, de la négociation collective et de la fiscalité du travail comme moyens d'assurer un large partage des gains de productivité. Le principal message à retenir est que les institutions de fixation des salaires peuvent contribuer à un partage plus large des gains de productivité sans compromettre pour autant ni l'emploi ni les fondements de la productivité proprement dite. Il est toutefois essentiel à cette fin que de tels mécanismes soient bien conçus et bien coordonnés avec d'autres politiques et institutions.

Le salaire minimum constitue un instrument utile, quoique limité, pour favoriser un large partage des gains de productivité en garantissant une rémunération équitable et en empêchant les abus. Il peut également avoir des retombées à un niveau supérieur de l'échelle des salaires, même si les données relatives à un tel effet « domino » sont contrastées. Le salaire minimum doit être conçu en coordination avec le système de prélèvements et de prestations afin d'en améliorer l'efficacité en tant que moyen d'accroître le salaire net, tout en limitant les retombées négatives potentielles sur l'emploi.

La négociation collective permet un partage potentiellement plus large des gains de productivité en agissant sur les conditions de salaire et de travail de l'ensemble des travailleurs couverts par les conventions collectives, mais elle est de plus en plus soumise à rude épreuve du fait de la concurrence mondiale, des évolutions technologiques et de la tendance longue à la décentralisation des négociations. En outre, le monde du travail évolue rapidement, les travailleurs passant plus facilement d'un employeur à l'autre, en jonglant parfois entre plusieurs emplois en même temps, tandis que de nouvelles formes de travail font leur apparition. Autant d'enjeux qui nécessitent de repenser la place de la négociation et de l'action collectives dans un monde du travail en mutation.

Afin de favoriser plus avant un large partage des gains de productivité, il est important de limiter les coûts de main d'œuvre non salariaux, en particulier pour les travailleurs faiblement rémunérés. Il est possible à cette fin d'élargir l'assiette de la fiscalité du travail, tout en augmentant la progressivité de l'impôt. Bien entendu, la principale raison d'être des impôts sur le travail est de financer les dépenses sociales, qui constituent elles-mêmes un vecteur essentiel de large partage des gains de productivité. Ce point sera abordé aux chapitres 9 et 10.

Si les institutions de fixation des salaires ont un rôle à jouer, il convient de veiller à ne pas avoir d'attentes démesurées. Certes, de telles institutions permettent de relever les salaires trop faibles pouvant résulter de la position de faiblesse des travailleurs dans les négociations, mais elles ne peuvent rien contre une répartition très inégale de la productivité entre les entreprises ou les travailleurs. Une telle problématique impose des mesures différentes, centrées par exemple sur la diffusion des technologies et le développement des compétences (voir chapitres 7, 10 et 14).

Notes

[1] Le rôle des prestations sociales, y compris des prestations liées à l'exercice d'un emploi, sera examiné plus en détail aux chapitres 9 et 10.

[2] Y compris les six Partenaires clés de l'OCDE - (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Fédération de Russie Inde et Indonésie) et le Costa Rica (qui a présenté sa candidature à l'adhésion) et la Colombie (qui a été invitée à devenir membre de l'Organisation).

[3] Voir, par exemple, le récent débat aux États-Unis, entre Dube, Lester et Reich (2010[65]), Allegretto, Dube et Reich (2011[77]), Allegretto et al. (2017[78]) d'un côté, et Neumark, Salas et Wascher (2014[53]) de l'autre.

[4] Les entreprises peuvent atténuer l'incidence du salaire minimum sur les coûts de main d'œuvre en adoptant des pratiques professionnelles plus efficientes pour améliorer leur productivité – voir, par exemple, Riley et Rosazza-Bondibene (2017[51]) ; Hirsch et al. (2015[61]) –, en réduisant les coûts de main d'œuvre non-salariaux – voir, par exemple, Kaminska et Lewandoski (2015[56])–, ou, en l'absence de contrôle effectif de l'application de la loi, ne pas pleinement s'y conformer – voir, par exemple, Bhorat, Kanbur et Rayet (2012[75]) ; Rani et al. (2013[52]) ; Garnero (2018[63]) – ou embaucher les travailleurs de façon informelle (Comola and De Mello, 2011[71]). L'incidence sur l'emploi du relèvement du salaire minimum est moins négative, voire positive, dès lors que la concurrence sur les marchés de produits et du travail est faible. En effet, lorsque la concurrence est faible sur les marchés de produits est faible, autrement dit que les entreprises peuvent accroître leurs bénéfices en pratiquant des prix supérieurs au niveau de la concurrence, les employeurs peuvent répercuter une partie de la hausse des coûts de main d'œuvre résultant de l'augmentation du salaire minimum sur les consommateurs moyennant une hausse des prix des produits (Allegretto and Reich, 2018[79]), ou bien absorber une partie de la hausse des coûts de main d'œuvre en acceptant une diminution de leurs bénéfices (Draca, Machin and Van Reenen, 2011[66]). Lorsque la concurrence est faible sur le marché du travail, les entreprises peuvent être en position d'augmenter leurs bénéfices en proposant des salaires inférieurs au niveau de la concurrence. Cette situation est possible en présence d'une seule entreprise sur le marché du travail ou lorsque l'existence de frictions sur le marché du travail limite la concurrence entre les entreprises pour les travailleurs, aboutissant à des situations de « monopsonie ». Dans ce cas, l'instauration d'un salaire minimum peut contribuer à améliorer dans le même temps les salaires et l'emploi.

[5.] Un nombre important d'études font apparaitre un lien entre salaire minimum et diminution des inégalités salariales – voir, par exemple, DiNardo et al. (1996[67]), Lee (1999[58]), Autor, Manning et Smith (2016[76]) pour les États-Unis, DiNardo et Lemieux (1997[69]) pour le Canada, Machin (1997[55]) pour le Royaume-Uni, et Koeniger, Leonardi et Nunziata (2007[60]) pour 11 pays de l'OCDE.

[6.] Par exemple, Koubi et L´Hommeau (2007[59]) et Goarant et Muller (2011[62]) pour la France et Card et Krueger (1995[2]), Lee (1999[58]), Neumark, Salas et Wascher (2014[53]) (2004), Autor, Manning et Smith (2016[76]) pour les États-Unis, et Dickens et Manning (2004[70]) (2004) et Stewart (2012[47]) pour le Royaume-Uni.

[7] Le salaire médian prend en compte les personnes travaillant dans le secteur informel, où le salaire est généralement nettement moins élevé que dans le secteur formel et où les obligations sont peu respectées. Néanmoins, même lorsque l'indice ne porte que sur les travailleurs formels, le salaire minimum en Colombie reste très élevé au regard de la moyenne OCDE.

[8] C'est l'un des objectifs affichés de l'introduction du salaire minimum au Royaume-Uni. C'est également un sujet de préoccupation aux États-Unis, où les crédits d'impôt sur les revenus du travail, n'ont pas pu bénéficier aux travailleurs faiblement rémunérés – voir Rothstein (2010[50]) ; Lee et Saez (2012[57]).

[9] En France, cette commission a uniquement un rôle consultatif sur le relèvement du salaire minimum qui peut être décidé à la discrétion du gouvernement au-delà de la revalorisation automatique qui tient compte de la progression des prix et de la productivité. En Irlande comme au Royaume-Uni, la commission est composée d'experts et de représentants des partenaires sociaux, et le gouvernement doit, s'il décide de ne pas appliquer ses conseils, se justifier devant le parlement. En Allemagne, la commission sur le salaire minimum est composée de partenaires sociaux et de deux experts sans droits de vote ; le gouvernement peut refuser de mettre en œuvre ses recommandations mais ne peut les modifier. Enfin, en Australie, la *Fair Work Commission* est entièrement indépendante et ses décisions sont juridiquement contraignantes.

[10] Il ressort des micro-données disponibles pour les États-Unis et le Royaume-Uni que la syndicalisation est associée à un avantage salarial moyen compris entre 10 et 15 % en moyenne.

[11] Cet élément explique la position critique adoptée dans la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE en 2014 à l'égard de la négociation collective au niveau des branches, et, partant, la recommandation en faveur de la décentralisation de telles négociations. Dans la Stratégie pour l'emploi d'origine, les négociations centralisées ou coordonnées étaient mieux perçues que les négociations de branche, sans être explicitement soutenues. S'il était apparu que les pays dotés de tels systèmes réussissaient généralement à maintenir des niveaux d'emploi relativement élevés, les données empiriques provenant des pays n'avaient pas été jugées concluantes Plus fondamentalement, il existait un doute sur le bien-fondé de soutenir des systèmes de négociation entièrement centralisés ou suffisamment bien coordonnées pour favoriser la résilience et contenir les spirales salariales.

[12] Cela reflète en partie le fait que des systèmes en apparence similaire diffèrent considérablement dans la façon dont ils fonctionnent dans la pratique en raison de leurs caractéristiques institutionnelles et du contexte économique dans son ensemble (OCDE, 2017[7]; Hijzen, Martins and Parlevliet, 2018[80]).

[13] La Stratégie révisée de l'OCDE pour l'emploi de 2006 adhérait à cette version « augmentée » de l'hypothèse de Calmfors-Driffill, selon laquelle les systèmes de négociation décentralisés et centralisés ou coordonnée donnent de meilleurs résultats sur le plan de l'emploi que les systèmes de négociation au niveau des branches.

[14] Voir également Blanchflower et Freeman (1993[73]), Card, Lemieux et Riddell (2004[72]) et DiNardo et Lee (2004[68]).

[15] Le cas de l'Australie, où un organisme public détermine pour chaque secteur les standards minimums à appliquer, offre une autre approche pour garantir le respect de conditions d'emploi élémentaires dans toutes les entreprises d'un secteur lorsque les négociations ont lieu au niveau de l'entreprise (OCDE, 2018[10]).

[16] Les pouvoirs publics peuvent rehausser la qualité des relations professionnelles en encourageant la création d'organisations patronales et de travailleurs larges, représentatives et bien organisées, en créant des incitations à renégocier régulièrement les conventions collectives, en fournissant des statistiques objectives et de qualité sur l'état de l'économie, et en soutenant les mécanismes qui renforcent l'obligation des partenaires sociaux de rendre compte de la mise en œuvre effective des conventions.

[17] Dans la mesure où les impôts sur le travail représentent une forme d'épargne obligatoire, et peuvent par conséquent, être considérées comme partie intégrante de la rémunération des salariés, ils ne devraient avoir d'incidence ni sur l'utilité du travail pour les salariés (qui conditionne l'offre de main d'œuvre), ni sur le coût de la main d'œuvre pour les employeurs (qui conditionne la demande) et ne pas affecter l'emploi ou les salaires. Néanmoins, le lien entre cotisations et droits à prestations étant imparfait dans la pratique, les impôts sur le travail peuvent diminuer le salaire disponible du salarié, et donc la qualité de l'emploi, avec des conséquences négatives en termes d'offre de main d'œuvre et/ou augmenter le coût de la main d'œuvre pour les employeurs et réduire par conséquence la demande de main d'œuvre.

[18] Dans l'idéal, les impôts sur la consommation devraient également être pris en compte dans la mesure où ils créent un écart entre le total des coûts de main d'œuvre supportés par l'employeur et le rendement du travail pour le salarié. Néanmoins, cela n'est pas le cas ici parce qu'il faudrait tenir compte de structures de dépenses précises, ce qui n'est pas évident dans la pratique.

[19] Celle-ci dépend à son tour de la relative réactivité (« élasticité » de la demande et de l'offre de main d'œuvre par rapport aux salaires. Si la demande de main d'œuvre est parfaitement inélastique alors que l'offre de main d'œuvre ne l'est pas, la charge fiscale est entièrement supportée par l'entreprise. À l'inverse, si l'offre de main d'œuvre est parfaitement inélastique alors que la demande de main d'œuvre ne l'est pas, la charge fiscale repose entièrement sur les travailleurs. Étant donné que la demande de main d'œuvre est généralement nettement plus élastique que l'offre de main d'œuvre, il est admis que la charge de la fiscalité du travail est essentiellement supportée par les travailleurs sous la forme de salaires nets moins élevés.

[20] Ces résultats semblent globalement représentatifs des études macroéconomiques, des résultats similaires étant présentés dans OCDE (2007[31]), Murtin, De Serres et Hijzen (2014[54]) et Gal et Theising (2015[64]). Veuillez noter que ces études examinent en règle générale les effets à court terme. Dans la mesure où les salaires ne s'ajustent que lentement aux variations des impôts sur le travail, on peut penser que de tels effets sur l'emploi se dissipent (partiellement) avec le temps.

[21] En raison des interactions entre la fiscalité du travail et les institutions de fixation des salaires, il a également été suggéré qu'une telle hausse pouvait également nuire à la résilience du marché du travail en amplifiant les répercussions sur le chômage des chocs globaux (Blanchard and Wolfers, 2000[74]).

[22] Néanmoins, ces différences, en dehors de l'existence de frictions sur le marché du travail, pourraient également refléter la nature des réformes et en particulier, la nature du lien entre versement de contributions et droits à prestations.

[23] Selon Saez, Schoefer et Seim (2018[48]) et Saez, Matsaganis et Tsaklogou (2012[49]), les baisses permanentes de cotisations de sécurité sociale, respectivement centrées sur les nouvelles embauches en Grèce et sur la jeunesse en Suède, semblent avoir des effets limités sur l'ajustement des salaires (et des effets plus importants sur l'emploi). Cela pourrait refléter la prise en compte de considérations d'équité (et des contraintes juridiques) qui empêchent les employeurs d'établir une discrimination salariale en fonction de l'âge ou de la cohorte de salariés.

[24] La progressivité des impôts sur le travail pourrait faire baisser le chômage par le biais de trois canaux différents. Premièrement, la progressivité implique un relèvement des taux marginaux d'imposition et des taux marginaux d'imposition plus élevés limitent les revendications salariales (Pissarides, 1998[33]). Deuxièmement, le transfert du fardeau fiscal vers les travailleurs bien rémunérés réduit le rôle des interactions entre fiscalité du travail et caractéristiques institutionnelles qui créent des planchers de salaires à l'intention des travailleurs faiblement rémunérés. Troisièmement, l'effet de composition résultant de la plus grande réactivité à la fiscalité des travailleurs faiblement rémunéré par rapport aux travailleurs mieux rémunérés entraîne également un recul du chômage (Lehmann et al., 2016[43]).

[25] Ces politiques sont les suivantes : élargir les bases d'imposition ; renforcer la progressivité globale des régimes fiscaux ; influer sur les comportements et les opportunités en amont de l'imposition ; et améliorer la politique fiscale et l'administration de l'impôt. Le débat a été centré sur les trois premiers éléments, avec une attention particulière sur le financement de la protection sociale.

[26] L'OCDE (2007[31]) montre que le relèvement du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur la consommation nécessaire pour compenser la perte de recettes due à la diminution des cotisations de sécurité sociale est bien moindre. C'est également vrai à taux d'activité constant.

[27] On constate sans surprise que les arguments en faveur des prestations liées à l'exercice d'un emploi sont très similaires. Ce point sera examiné plus en détail au chapitre 9.

Références

Aidt, T. and Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining : Economic Effects in a Global Environment.*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/831241468740150591/Unions-and-collective-bargaining-economic-effects-in-a-global-environment (accessed on 15 January 2018). [14]

Allegretto, S., A. Dube and M. Reich (2011), "Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data", *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Vol. 50/2, pp. 205-240, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-232X.2011.00634.x. [77]

Allegretto, S. et al. (2017), "Credible Research Designs for Minimum Wage Studies", *ILR Review*, Vol. 70/3, pp. 559-592, http://dx.doi.org/10.1177/0019793917692788. [78]

Allegretto, S. and M. Reich (2018), "Are Local Minimum Wages Absorbed by Price Increases? Estimates from Internet-Based Restaurant Menus", *ILR Review*, Vol. 71/1, pp. 35-63, http://dx.doi.org/10.1177/0019793917713735. [79]

Anderson, P. and B. Meyer (2000), *The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials*, http://www.elsevier.nl/locate/econbase (accessed on 2 November 2018). [38]

Ashenfelter, O. and D. Card (eds.) (1999), *Microeconomic perspectives on aggregate labor markets*, Elsevier. [22]

Autor, D., A. Manning and C. Smith (2016), "The Contribution of the Minimum Wage to US Wage Inequality over Three Decades: A Reassessment", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 8/1, pp. 58-99, http://dx.doi.org/10.1257/app.20140073. [76]

Bassanini, A. and R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, http://www.oecd.org/els/workingpapers (accessed on 30 October 2018). [34]

Bassanini, A. and R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions"*, Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 35, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/702031136412. [15]

Bhorat, H., R. Kanbur and N. Mayet (2012), "Minimum wage violation in South Africa", *International Labour Review*, Vol. 151/3, pp. 277-287, http://dx.doi.org/10.1111/j.1564-913X.2012.00149.x. [75]

Blanchard, O. and T. Philippon (2006), "The Quality of Labor Relations and Unemployment"*, NYU Working Paper No. FIN-06-038*. [30]

Blanchard, O. and J. Wolfers (2000), "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence", *The Economic Journal*, Vol. 110/462, pp. 1-33, http://dx.doi.org/10.1111/1468-0297.00518. [74]

Blanchflower, D. and R. Freeman (1993), "Did the Thatcher Reforms Change British Labour Performance?", *NBER Working Papers*, https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/4384.html (accessed on 15 January 2018). [73]

Boadway, R. (2012), *From optimal tax theory to tax policy : retrospective and prospective views*, MIT Press, https://mitpress.mit.edu/books/optimal-tax-theory-tax-policy (accessed on 30 October 2018). [45]

Boeri, T. (2012), "Setting the minimum wage", *Labour Economics*, Vol. 19/3, pp. 281-290, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2012.01.001. [6]

Bozio, A., T. Breda and J. Grenet (2017), "Incidence and Behavioural Response to Social Security Contributions: An Analysis of Kink Points in France", *De Economist*, Vol. 165/2, pp. 141-163, http://dx.doi.org/10.1007/s10645-017-9297-4. [41]

Brys, B. et al. (2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, No. 26, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en. [44]

Bryson, A. (2014), "Union wage effects", *IZA World of Labor*, Vol. 35, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.35. [8]

Calmfors, L. and J. Driffill (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, Vol. 3/6, p. 13, http://dx.doi.org/10.2307/1344503. [11]

Card, D. and A. Krueger (1995), *Myth and measurement. The new economics of the minimum wage*, Princeton University Press, Princeton. [2]

Card, D., T. Lemieux and W. Riddell (2004), "Unions and wage inequality", *Journal of Labor Research*, Vol. 25/4, pp. 519-559, http://dx.doi.org/10.1007/s12122-004-1011-z. [72]

Comola, M. and L. De Mello (2011), "How does decentralized minimum wage setting affect employment and informality? The case of Indonesia", *Review of Income and Wealth*, Vol. 57, pp. S79-S99, http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-4991.2011.00451.x. [71]

Daveri, F. and G. Tabellini (2000), "Unemployment, growth and taxation in industrial countries", *Economic Policy*, Vol. 15/30, pp. 48-104, http://dx.doi.org/10.1111/1468-0327.00057. [35]

Deslauriers, J. et al. (2018), *Estimating the Impacts of Payroll Taxes: Evidence from Canadian Employer-Employee Tax Data*, http://www.iza.org (accessed on 2 November 2018). [39]

Dickens, R. and A. Manning (2004), "Has the National Minimum Wage Reduced UK Wage Inequality?", *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, Vol. 167, pp. 613-626, http://dx.doi.org/10.2307/3559879. [70]

DiNardo, J. et al. (1996), "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach", *Econometrica*, Vol. 64/5, pp. 1001-44, https://econpapers.repec.org/article/ecmemetrp/v_3a64_3ay_3a1996_3ai_3a5_3ap_3a1001-44.htm (accessed on 23 August 2018). [67]

DiNardo, J. and D. Lee (2004), "Economic Impacts of New Unionization on Private Sector Employers: 1984-2001", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119/4, pp. 1383-1441, http://dx.doi.org/10.1162/0033553042476189. [68]

Dinardo, J. and T. Lemieux (1997), "Diverging Male Wage Inequality in the United States and Canada, 1981–1988: Do Institutions Explain the Difference?", *ILR Review*, Vol. 50/4, pp. 629-651, http://dx.doi.org/10.1177/001979399705000405. [69]

Draca, M., S. Machin and J. Van Reenen (2011), "Minimum Wages and Firm Profitability", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3/1, pp. 129-151, http://dx.doi.org/10.1257/app.3.1.129. [66]

Dube, A., T. Lester and M. Reich (2010), "Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 92/4, pp. 945-964, http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00039. [65]

Elmeskov, J., J. Martin and S. Scarpetta (1998), "Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD countries' experience", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 5/2. [18]

Eurofound (2015), *Pay in Europe in different wage-bargaining regimes*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg. [16]

Ferracci, M. and F. Guyot (2015), *Dialogue social et performance économique*, Presses de Sciences Po. [9]

Gal, P. and A. Theising (2015), "The macroeconomic impact of structural policies on labour market outcomes in OECD countries : A Reassessment", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1271, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrqc6t8ktjf-en. [64]

Garnero, A. (2018), "The dog that barks doesn't bite: coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 7/1, http://dx.doi.org/10.1186/s40173-018-0096-6. [63]

Goarant, C. and L. Muller (2011), "Les effets des hausses du Smic sur les salaires mensuels dans les entreprises de 10 salariés ou plus de 2006 à 2009 − Emploi et salaires | Insee", in *Emploi et salaires*, INSEE, Paris, https://www.insee.fr/fr/statistiques/1373824?sommaire=1373833 (accessed on 23 August 2018). [62]

Gruber and Jonathan (1997), "Evidence from Chile", *Journal of Labor Economics*, Vol. 15/3, pp. 72-101, https://ideas.repec.org/a/ucp/jlabec/v15y1997i3ps72-101.html (accessed on 2 November 2018). [37]

Gruber and Jonathan (1994), "The Incidence of Mandated Maternity Benefits", *American Economic Review*, Vol. 84/3, pp. 622-641, https://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v84y1994i3p622-41.html (accessed on 2 November 2018). [36]

Haucap, J., U. Pauly and C. Wey (2001), "Collective wage setting when wages are generally binding An antitrust perspective", *International Review of Law and Economics*, Vol. 21/3, pp. 287-307, http://dx.doi.org/10.1016/S0144-8188(01)00061-8. [25]

Hijzen, A. and P. Martins (2016), , *IZA Discussion Paper*, No. 10204. [27]

Hijzen, A., P. Martins and J. Parlevliet (2018), "Collective bargaining through the magnifying glass : A comparison between the Netherlands and Portugal", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 199, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/06b8e7dd-en. [80]

Hirsch, B., B. Kaufman and T. Zelenska (2015), "Minimum Wage Channels of Adjustment", *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Vol. 54/2, pp. 199-239, http://dx.doi.org/10.1111/irel.12091. [61]

Ibsen, C. (2016), "The role of mediation institutions in Sweden and Denmark after centralized bargaining", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 54/2, pp. 285-310. [29]

Ibsen, C. and M. Keune (2018), "Organized Decentralization: Case studies of Germany, Netherlands and Denmark", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, à paraître, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f0394ef5-en. [28]

Jaumotte, F. and C. Buitron (2015), "Inequality and Labor Market Institutions", *Staff Discussion Note*, No. 15/14, FMI, https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1514.pdf (accessed on 26 January 2018). [24]

Koeniger, W., M. Leonardi and L. Nunziata (2007), "Labor Market Institutions and Wage Inequality", *ILR Review*, Vol. 60/3, pp. 340-356, http://dx.doi.org/10.1177/001979390706000302. [60]

Koubi, M. and B. Lhommeau (2007), "Les effets de diffusion de court terme des hausses du Smic dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005", in *Les salaires en France*, INSEE, Paris. [59]

Kugler, A. and M. Kugler (2009), "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 57/2, pp. 335-358, http://dx.doi.org/10.1086/592839. [40]

Lee, D. (1999), "Wage Inequality in the United States During the 1980s: Rising Dispersion or Falling Minimum Wage?", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114/3, pp. 977-1023, http://dx.doi.org/10.1162/003355399556197. [58]

Lee, D. and E. Saez (2012), "Optimal minimum wage policy in competitive labor markets", *Journal of Public Economics*, Vol. 96/9-10, pp. 739-749, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2012.06.001. [57]

Lehmann, E. et al. (2016), "Beyond the Labour Income Tax Wedge: The Unemployment-Reducing Effect of Tax Progressivity", *International Tax and Public Finance*, Vol. 23/3, pp. 454-489, http://dx.doi.org/10.1007/s10797-015-9377-9. [43]

Lewandowski, P. et al. (2015), "The effects of minimum wage on a labour market with high temporary employment", *IBS Working Paper*, No. 07, https://econpapers.repec.org/paper/ibtwpaper/wp072015.htm (accessed on 23 August 2018). [56]

Machin, S. (1997), "The decline of labour market institutions and the rise in wage inequality in Britain", *European Economic Review*, Vol. 41/3-5, pp. 647-657, http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(97)00027-5. [55]

MaCurdy, T. (2015), "How Effective Is the Minimum Wage at Supporting the Poor?", *Journal of Political Economy*, Vol. 123/2, pp. 497-545, http://dx.doi.org/10.1086/679626. [4]

Magruder, J. (2012), "High Unemployment Yet Few Small Firms: The Role of Centralized Bargaining in South Africa", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4/3, pp. 138-166, http://dx.doi.org/10.1257/app.4.3.138. [26]

Murtin, F., A. De Serres and A. Hijzen (2014), "Unemployment and the coverage extension of collective wage agreements", *European Economic Review*, Vol. 71, http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2014.06.010. [54]

Neumark, D., J. Salas and W. Wascher (2014), "Revisiting the Minimum Wage—Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?", *ILR Review*, Vol. 67/3_suppl, pp. 608-648, http://dx.doi.org/10.1177/00197939140670S307. [53]

Neumark, D. and W. Wascher (2008), *Minimum wages*, The MIT Press. [3]

OCDE (2018), "The role of collective bargaining systems for good labour market performance", in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-7-en. [10]

OCDE (2017), "La négociation collective dans un monde du travail en mutation", in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-8-fr. [7]

OCDE (2016), *Les impôts sur les salaires 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2016-fr. [32]

OCDE (2015), "Évolutions récentes des marchés du travail et Section spéciale sur le salaire minimum", in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-5-fr. [1]

OCDE (2012), "Qu'est-ce qui rend les marchés du travail résilients pendant les récessions ?", in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-3-fr. [20]

OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264119550-fr. [23]

OCDE (2009), "Le travail est-il le meilleur antidote contre la pauvreté?", in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-4-fr. [5]

OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2007-fr. [31]

OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2004-fr. [19]

OCDE (1997), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1997 : juillet*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-1997-fr. [12]

Piketty, T. (2013), "Optimal Labor Income Taxation", *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, pp. 391-474, http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53759-1.00007-8. [46]

Pissarides, C. (1998), "The impact of employment tax cuts on unemployment and wages; The role of unemployment benefits and tax structure", https://ac.els-cdn.com/S0014292197000901/1-s2.0-S0014292197000901-main.pdf?_tid=2eece62f-8f9b-4142-b0f5-81ebbc4482f9&acdnat=1529670679_30b750816fa72ad85a74ec19411996d9 (accessed on 22 June 2018). [33]

Rani, U. et al. (2013), "Minimum wage coverage and compliance in developing countries", *International Labour Review*, Vol. 152/3-4, pp. 381-410, http://dx.doi.org/10.1111/j.1564-913X.2013.00197.x. [52]

Riley, R. and C. Rosazza Bondibene (2017), "Raising the standard: Minimum wages and firm productivity", *Labour Economics*, Vol. 44, pp. 27-50, http://dx.doi.org/10.1016/J.LABECO.2016.11.010. [51]

Rothstein, J. (2010), "Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 2/1, pp. 177-208, http://dx.doi.org/10.1257/pol.2.1.177. [50]

Saez, E., M. Matsaganis and P. Tsaklogou (2012), "EARNINGS Earnings Determination and Taxes: Evidence From a Cohort-Based Payroll Tax Reform in Greece", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127/1, pp. 493–533, https://doi.org/10.1093/qje/qjr052. [49]

Saez, E., B. Schoefer and D. Seim (2018), *Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden* *, https://eml.berkeley.edu/~saez/saez-schoefer-seimAER18sweden.pdf (accessed on 4 November 2018). [48]

Saint-Paul, G. (1996), *Dual labor markets: A macroeconomic perspective*, MIT Press. [21]

Soskice, D. (1990), "Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-ordinated and Non-co-ordinated Market Economies", in Brunetta, R. and C. Dell'Aringa (eds.), *Labour Relations and Economic Performance*, Palgrave Macmillan UK, Londres, http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-11562-4_7. [17]

Stewart, M. (2012), "Wage inequality, minimum wage effects, and spillovers", *Oxford Economic Papers*, Vol. 64/4, pp. 616-634, http://dx.doi.org/10.1093/oep/gps003. [47]

Stokke, H. (2016), *Regional payroll tax cuts and individual wages: Heterogeneous effects across education groups* *, https://www.sole-jole.org/16217.pdf (accessed on 2 November 2018). [42]

Traxler, F., S. Blaschke and B. Kittel (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford University Press, Oxford, http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295549.001.0001. [13]

Chapitre 9. Protéger et soutenir les travailleurs

Ce chapitre examine le rôle joué par les politiques et institutions pour stimuler l'offre de main-d'œuvre effective en garantissant l'accessibilité, l'attractivité et la pérennité du travail tout au long de la vie. Pour ce faire, il convient avant tout de s'attaquer aux obstacles à l'emploi par la mise en œuvre d'une stratégie d'activation de portée générale associant des mesures de renforcement de la motivation et d'amélioration de l'employabilité et des débouchés. Toutefois, il est également nécessaire de prendre des mesures pour rendre le travail plus attractif et pérenne en veillant à ce qu'il soit rémunérateur, que les travailleurs soient protégés contre le risque de chômage et qu'ils bénéficient d'un environnement de travail sain.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la Turquie :
Les informations contenues dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Aucun organisme ne représente à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre du Nord (RTCN). En attendant qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations unies, la Turquie réservera sa position concernant la 'question chypriote'.

Note insérée à la demande de tous les États membres de l'Union européenne appartenant à l'OCDE et de la Commission européenne :
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations unies, à l'exception de la Turquie. Les informations contenues dans ce document concernent la zone placée sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Introduction

Pour favoriser des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation, les politiques et institutions visant à stimuler la croissance de la productivité et la création d'emplois doivent être associées à des politiques et institutions à l'appui d'une offre de main-d'œuvre effective. Toutefois, de nombreux individus sans emploi ou en marge de l'emploi se heurtent à divers obstacles qui les empêchent d'accéder à des emplois de bonne qualité, du fait de leur situation individuelle et de la qualité des emplois disponibles. Il est essentiel de s'attaquer à ces obstacles pour éviter qu'une part non négligeable de la population d'âge actif soit effectivement exclue du marché du travail.

L'accroissement de l'offre de main-d'œuvre effective nécessite toute une panoplie de mesures visant à améliorer tant la quantité que la qualité des emplois. Ces mesures incluent notamment des politiques se rapportant principalement à la quantité d'emplois, à savoir des politiques sociales et de l'emploi s'attaquant aux obstacles à l'emploi en lien avec la motivation des travailleurs, leur employabilité et les débouchés professionnels. Si elles sont bien conçues, ces mesures peuvent également renforcer la qualité des emplois en améliorant l'appariement, avec des répercussions potentiellement importantes sur les salaires et la stabilité de l'emploi. Toutefois, une offre de main-d'œuvre effective nécessite également des mesures garantissant l'attractivité du travail et sa pérennité tout au long de la vie par une amélioration de la qualité des emplois. De telles mesures doivent notamment garantir que le travail est rémunérateur, protéger les travailleurs contre le risque de chômage et favoriser un environnement de travail sain.

La suite de ce chapitre est organisée comme suit. La section 9.1 examine le rôle des prestations liées à l'exercice d'un emploi et des prestations hors emploi pour sécuriser les marchés du travail en protégeant les travailleurs contre le risque de chômage et de pauvreté, tout en préservant et en encourageant les bonnes incitations au travail. La section 9.2 présente les principales composantes d'une stratégie d'activation de portée générale fondée sur un cadre d'obligations mutuelles qui tente de rendre l'emploi accessible à tous en s'attaquant aux obstacles à l'emploi. La section 9.3 examine comment les pouvoirs publics peuvent favoriser un environnement de travail de qualité afin de garantir l'attractivité et la pérennité du travail tout au long de la vie. Enfin, la dernière section conclut le chapitre.

9.1. Protection des travailleurs contre le risque de chômage et la pauvreté dans l'emploi

La présente section examine le rôle joué par les prestations hors emploi dans la protection des travailleurs contre les pertes de revenu liées au chômage, et celui joué par les prestations liées à l'exercice d'un emploi dans la protection contre le risque de pauvreté dans l'emploi. Outre le fait qu'elles améliorent les revenus des familles pauvres qui travaillent, les prestations liées à l'exercice d'un emploi jouent également un rôle important en atténuant l'impact potentiellement négatif des allocations de chômage sur les incitations au travail.

Assurer les travailleurs contre le chômage

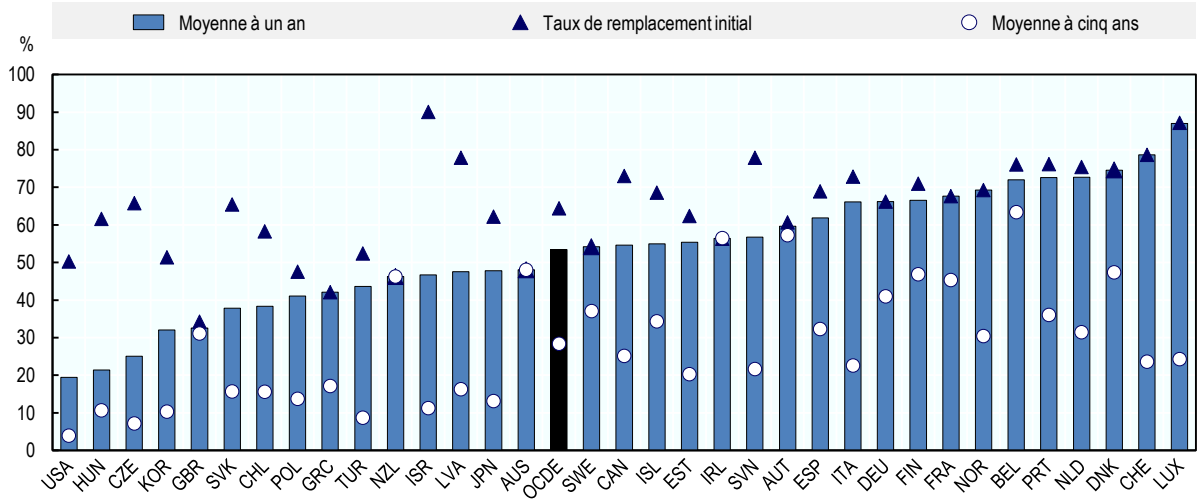
Les aides publiques destinées aux chômeurs, qu'elles prennent la forme d'une assurance-chômage ou de programmes d'aide, servent deux objectifs majeurs. Tout d'abord, ces programmes protègent individuellement les travailleurs contre le risque de perte de revenu pendant le chômage, en lissant la consommation entre les périodes de chômage et les périodes d'emploi. Ils font également office de stabilisateur automatique au niveau global (voir chapitre 13), tout en garantissant une répartition équitable du revenu et en endiguant

la pauvreté (voir chapitre 10). Ensuite, du fait qu'elles allègent les contraintes financières et laissent plus de temps aux travailleurs pour trouver un poste convenable, les allocations de chômage sont susceptibles d'accroître la qualité des emplois tant en termes de rémunération que de stabilité, ce qui peut avoir des répercussions importantes sur l'efficience globale.

La conception des régimes d'indemnisation du chômage, et partant, la mesure dans laquelle ils soutiennent les revenus et facilitent la recherche d'emploi en période de chômage, varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Graphique 9.1 fait la synthèse de certaines caractéristiques institutionnelles essentielles par le biais des taux de remplacement nets – qui mettent en évidence la proportion des revenus nets perçus dans l'emploi maintenue pour une personne touchant des allocations de chômage – pour différentes durées de chômages. En moyenne, le taux de remplacement diminue, passant de 64 % au début de la période de chômage à 53 % la première année, et à seulement 28 % en moyenne au cours des cinq premières années. Dans les pays dotés d'un régime d'assurance-chômage universel, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, des allocations de chômage de faible montant sont versées à tous les chômeurs, sous condition de ressources. La plupart des autres pays ont recours à des systèmes mixtes qui versent des prestations d'assurance-chômage à ceux qui satisfont à certaines exigences minimales en matière de cotisations, et des prestations d'aide sociale sous condition de ressources à ceux qui ne perçoivent pas d'allocations de chômage. Dans ces pays, la générosité des aides au revenu diminue généralement au cours de la période de chômage, du fait de la dégressivité des barèmes d'indemnisation ou de la limitation de la durée maximale de versement des prestations d'assurance-chômage.

Graphique 9.1. Les régimes d'indemnisation du chômage protègent les travailleurs contre les pertes de revenu en période de chômage

Taux de remplacement nets pour un salarié à revenu moyen en % de son précédent revenu, 2015



Note : le taux de remplacement net est le rapport entre le revenu net hors emploi et le revenu net dans l'emploi. Les allocations de chômage incluent l'assurance-chômage, l'assistance chômage et les prestations familiales. L'aide sociale et les allocations de logement ne sont pas incluses. Les calculs tiennent compte des revenus en numéraire ainsi que des impôts sur le revenu et des cotisations sociales obligatoires versées par les salariés. Il s'agit de moyennes sur quatre catégories différentes de ménages types (personnes seules ou couples à un seul apporteur de revenu, avec et sans enfants) et deux niveaux de revenu des emplois perdus (67 % et 100 % du salaire moyen à temps plein).
Source : modèles impôts-prestations de l'OCDE, www.oecd.org/els/social/workincentives.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972698

Les allocations de chômage lissent la consommation et peuvent également contribuer à améliorer le retour à l'emploi si elles sont bien conçues

Les programmes d'assurance et d'assistance chômage sont efficaces pour lisser la consommation entre les périodes d'emploi et de chômage. Alors que les chômeurs qui n'ont droit à aucune prestation réduisent considérablement leur niveau de consommation, cette baisse est généralement très limitée chez ceux qui y ont droit (Gruber, 1997[1] ; Kroft et Notowidigdo, 2016[2]). Ces effets positifs sur la consommation sont généralement plus importants chez les bénéficiaires d'allocations de chômage qui ne possèdent pas de patrimoine et dont le conjoint n'occupe pas d'emploi (Browning et Crossley, (2001[3]). L'assurance-chômage peut également jouer un rôle important dans le soutien de la demande globale en période de ralentissement économique. Par exemple, des données se rapportant aux États-Unis donnent à penser que les effets des chocs économiques négatifs sur la consommation globale sont plus importants dans les pays où l'assurance-chômage est moins généreuse (Di Maggio et Kermani, 2016[4]).

Les données relatives à la capacité des dispositifs d'aide au revenu à améliorer la qualité des emplois sont disparates. Bien que les bénéficiaires des allocations de chômage soient susceptibles de prendre davantage leur temps et de se montrer plus exigeants vis-à-vis des propositions d'emploi qu'ils reçoivent, leur employabilité tend à diminuer au cours de la période de chômage du fait de la dépréciation du capital humain et de la discrimination des

recruteurs envers les chômeurs de longue durée (Schmieder et Von Wachter, 2016[5]). Selon des études récentes, la générosité de l'assurance-chômage n'a aucun impact positif, ou alors très faible, sur les revenus postérieurs au chômage[1]. Les effets sur les revenus postérieurs au chômage pourraient dépendre de la conception des systèmes d'assurance-chômage ou des caractéristiques des travailleurs, les travailleurs en difficulté financière, par exemple, touchant des prestations plus généreuses que les autres bénéficiaires (Centeno, Centeno et Novo, 2009[6]).

Des allocations de chômage mal conçues peuvent contribuer à l'instabilité de l'emploi si elles incitent à alterner emplois de courte durée et périodes de chômage (Boeri, Cahuc et Zylberberg, 2015[7]). Ce risque est plus important lorsqu'il n'existe pas de délai de carence pour percevoir les indemnités de chômage, lorsque la durée de cotisation minimale exigée pour l'ouverture des droits est trop courte, et lorsque les règles sont implicitement conçues pour compenser les variations saisonnières de la demande de main-d'œuvre. En outre, des dispositifs de chômage partiel mal conçus peuvent inciter les travailleurs à se mettre au chômage lorsque les prestations de chômage partiel sont supprimées au bout d'un certain temps et que les prestations de chômage sont rapidement rétablies dans leur intégralité, p. ex. Kyyrä (2010[8]), Fontaine et Malherbet (2016[9]), Le Barbanchon (2016[10]). Des dispositifs de chômage partiel associés à des conditions d'ouverture des droits peu strictes peuvent également inciter les entreprises à licencier ou à recourir de manière excessive à des contrats flexibles, ce qui augmente le coût des dispositifs d'aide au revenu.

Des allocations de chômage généreuses peuvent décourager les efforts de recherche d'emploi et accroître le chômage

Une assurance-chômage plus généreuse est susceptible d'allonger les périodes de chômage et d'augmenter le niveau global du chômage en raison de son impact sur les incitations à la recherche d'emploi et le taux d'acceptation des offres d'emploi (Chetty, 2008[11]). Selon l'argument avancé habituellement, l'assurance chômage réduit les incitations à la recherche d'emploi en faussant le prix relatif des loisirs et de la consommation. Cela correspond à un « effet de risque moral » et réduit le bien-être social. Toutefois, elle peut aussi réduire l'intensité de la recherche d'emploi en allégeant la pression qui pèse sur les chômeurs en difficulté financière et les contraint à chercher un emploi. Cet « effet de liquidité » est imputable au rôle de lissage de la consommation joué par l'assurance-chômage, et est intentionnel.

En temps normal, des allocations de chômage plus généreuses réduisent l'intensité de la recherche d'emploi et allongent les périodes de chômage, avec plus ou moins d'intensité selon les pays et les groupes (Tatsiramos et van Ours, 2014[12] ; Schmieder et Von Wachter, 2016[5]). D'après des évaluations rigoureuses de l'impact des réformes, une hausse de 1 % du taux de remplacement accroît la durée du chômage de 0.4 % à 1.6 %. En outre, l'élasticité de la durée du chômage par rapport au niveau des allocations est supérieure à son élasticité par rapport à la durée maximale des droits : en moyenne, une hausse d'un mois de la durée des droits entraîne une hausse de la durée du chômage légèrement inférieure à une semaine.

Les demandeurs d'emploi intensifient généralement leurs recherches au moment de l'expiration de leurs droits. Selon des études empiriques menées en Allemagne, en Autriche, aux États-Unis et en France, le taux de sortie du chômage vers l'emploi enregistre un pic significatif pendant la période précédant immédiatement l'épuisement des droits. Dans le cas de la France, ce comportement s'avère plus marqué chez les travailleurs moyennement à hautement qualifiés que chez les travailleurs peu qualifiés, pour lesquels

les débouchés sont moindres et qui ont moins de marge de manœuvre pour décider à quel moment sortir du chômage (Dormont, Fougère et Prieto, 2001[13]). Ce pic du taux de sortie du chômage est encore plus visible lorsque l'on prend en compte tous les types de transitions, c'est-à-dire non seulement les sorties vers l'emploi, mais également vers la formation et l'inactivité (Card, Chetty et Weber, 2007[14])[2].

L'incidence globale de l'assurance-chômage est vraisemblablement inférieure à celle mesurée au niveau individuel, en raison d'effets d'entraînement. Une baisse de la générosité des prestations accroît la concurrence entre les demandeurs d'emploi et réduit l'efficacité de la recherche d'emploi[3]. Cela a pour effet de réduire les délais de pourvoi des postes vacants, ce qui se traduit par une hausse des créations d'emplois et du taux d'emploi global (Landais, 2015[15] ; Landais, Michaillat et Saez, 2018[16]). Par exemple, l'allongement de la durée maximale de versement des allocations de chômage en Autriche à la fin des années 1980 a amélioré le taux d'accès à l'emploi des travailleurs qui n'avaient pas droit à ces allocations (Lalive, Landais et Zweimüller, 2015[17]). Par conséquent, l'élasticité de la durée du chômage par rapport à la générosité des prestations est généralement plus faible au niveau global qu'au niveau individuel (Schmieder et Von Wachter, 2016[5]).

La conception des régimes d'indemnisation du chômage doit trouver le juste équilibre entre coût et prestations

Étant donné qu'une aide au revenu est essentielle pour lisser la consommation entre les périodes de chômage et les périodes d'emploi, mais qu'elle risque également de réduire l'effort de recherche d'emploi si elle est trop généreuse, les responsables de l'action publique doivent s'efforcer de trouver un juste équilibre. Le niveau optimal d'aide au revenu est avant tout une question empirique, qui nécessite des ensembles de microdonnées denses et spécifiques à chaque pays afin de pouvoir comparer les gains de bien-être social découlant d'une consommation lissée, et les coûts comportementaux liés à la réduction des efforts de recherche. Il s'agit là d'une piste pour de futures recherches, et les données disponibles sont encore fragmentaires à ce stade – p. ex. Schmieder et von Wachter (2016[5]). Toutefois, étant donné que la durée du chômage est généralement plus sensible au niveau d'indemnisation qu'à sa durée maximale, les pays dont la durée d'indemnisation est très brève pourraient améliorer le bien-être en les prolongeant. De même, les pays qui se caractérisent par un chômage de longue durée et des taux de remplacement élevés pourraient tirer profit d'une baisse des taux de remplacement.

Un certain nombre d'autres caractéristiques de conception peuvent contribuer à renforcer les incitations au travail pendant la période de chômage, et à limiter les abus des travailleurs et des employeurs. Premièrement, il est possible de renforcer la responsabilité des travailleurs et des employeurs qui ont recours aux prestations de chômage. Les travailleurs peuvent être responsabilisés en s'appuyant, dans une certaine mesure du moins, sur l'auto-assurance obligatoire, comme c'est le cas dans certaines économies émergentes (voir chapitre 16)[4]. La responsabilité des employeurs peut être renforcée en modulant leurs cotisations en fonction de leur comportement récent en matière de licenciements (système de quotient patronal), comme c'est le cas aux États-Unis. Cela oblige les entreprises à internaliser le coût social de leurs politiques de gestion de la main-d'œuvre[5]. Ensuite, il est possible de renforcer les incitations au travail en réduisant l'imposition de l'activité associée au passage de l'inactivité à l'emploi. Cela peut être effectué de manière explicite par un recours aux prestations liées à l'exercice d'un emploi, comme nous le verrons dans la sous-section suivante, ou par l'intégration de dispositifs d'aide au revenu dans une stratégie d'activation efficace fondée sur le principe d'obligations mutuelles, qui

subordonne le versement des prestations à la recherche active d'un emploi et au droit et au devoir de participer à des formations et à d'autres programmes d'aide au retour à l'emploi (section 9.2).

Faire en sorte que le travail soit rémunérateur

Le taux effectif marginal d'imposition du passage de l'inactivité à l'emploi (imposition de l'activité) s'élève à 77 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, mais peut avoisiner 100 % dans de rares pays comme l'Autriche, le Luxembourg et la Norvège (Graphique 9.2)[6]. Les impôts sur l'activité sont généralement inférieurs en présence de prestations d'aide sociale sous condition des ressources, mais demeurent considérables : ils s'établissent à 66 % en moyenne dans les pays de l'OCDE[7]. Les incitations financières à accepter des offres d'emploi au bas de la distribution peuvent être renforcées par des prestations liées à l'exercice d'un emploi ou des crédits d'impôt. Dans le cas des seconds apporteurs de revenu, les incitations au travail peuvent être renforcées en ayant recours à l'imposition individuelle plutôt que conjointe (familiale).

Des prestations liées à l'emploi permanentes et bien ciblées peuvent rendre le travail rémunérateur et soutenir le niveau de vie des familles à bas revenu, sous réserve que les incitations soient bien comprises.

Les prestations liées à l'exercice d'un emploi visent à créer un écart important entre les revenus perçus dans l'emploi et ceux qui seraient perçus hors emploi, et à rendre ainsi le travail financièrement intéressant, tout en soutenant les revenus des personnes les plus vulnérables, qu'elles travaillent ou non. Elles poursuivent ainsi un double objectif : d'une part, améliorer l'emploi et la mobilité des travailleurs vers le haut de l'échelle des revenus et, d'autre part, accroître l'inclusivité du marché du travail. Afin d'éviter de créer de nouvelles désincitations plus haut sur l'échelle des salaires, les prestations liées à l'exercice d'un emploi doivent éviter les effets de seuil en maintenant une plage de dégressivité des prestations suffisamment large.

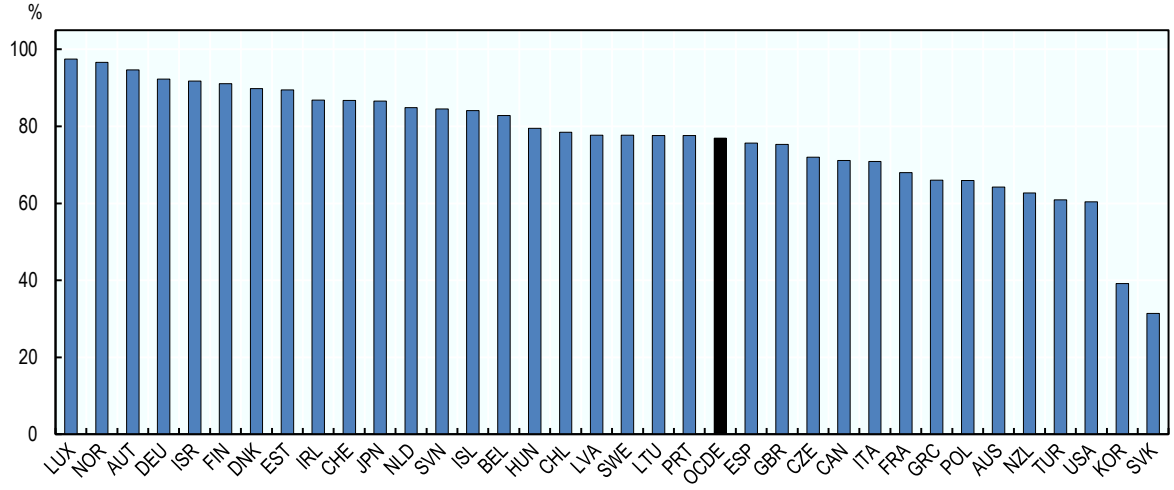
L'efficacité des prestations liées à l'exercice d'un emploi dépend de leur cible, de leur durée de versement et de leur fonctionnement. Tout d'abord, les effets des prestations liées à l'exercice d'un emploi sont plus prononcés lorsqu'elles ciblent des groupes plus sensibles aux incitations financières, comme les parents isolés (Immervoll et Scarpetta, 2012[18])[8]. En outre, les prestations liées à l'exercice d'un emploi sont plus efficaces lorsqu'elles sont permanentes, c'est-à-dire versées aussi longtemps que nécessaire, et non limitées dans le temps. D'après les données disponibles, les prestations liées à l'exercice d'un emploi versées temporairement ont un impact limité sur la pauvreté à long terme (van der Linden, 2016[19]). Enfin, les dispositifs de prestations liées à l'exercice d'un emploi sont généralement plus efficaces lorsque leur fonctionnement est simple et transparent. Si les bénéficiaires potentiels ne les comprennent pas, l'impact souhaité sur l'offre de main-d'œuvre est généralement plus limité (Chetty, Friedman et Saez, 2013[20]). C'est d'autant plus le cas en présence d'interactions complexes avec les autres impôts et prestations.

L'efficacité des prestations liées à l'exercice d'un emploi dépend en outre du cadre institutionnel de chaque pays. Si la distribution des revenus est comprimée à sa base, il est plus difficile de renforcer de façon significative les incitations au travail. Dans ce cas, les prestations liées à l'exercice d'un emploi seraient soit très coûteuses – parce que leur fourchette de dégressivité engloberait de nombreux travailleurs, ce qui grèverait énormément le budget – soit largement inefficaces – parce qu'elles n'auraient que peu

d'impact sur la situation des bénéficiaires (Immervoll et Pearson, 2009[21]). En outre, il est possible d'accroitre leur efficacité contre la pauvreté dans l'emploi en les complétant par des planchers salariaux contraignants sous forme de salaires minimum légaux, ou par des minima salariaux négociés dans le cadre de conventions collectives (voir chapitre 8). La fixation d'un seuil en deçà duquel les salaires ne peuvent pas descendre permet d'éviter que les employeurs ne captent la majeure partie des retombées positives du dispositif en abaissant les salaires, et contribue ainsi à mettre en place la redistribution souhaitée en faveur des travailleurs à bas revenu (OCDE, 2009[22] ; Nichols et Rothstein, 2015[23]).[9]

Graphique 9.2. Les incitations au travail visant les bénéficiaires des allocations de chômage varient considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre

Taux moyen d'imposition de l'activité, % des salaires bruts, 2016



Note : taux effectif marginal d'imposition du passage de l'inactivité à un emploi rémunéré à 67 % du salaire moyen pour les bénéficiaires de prestations de chômage dans un couple à un seul apporteur de revenu avec deux enfants. Cela montre quelle proportion des nouveaux revenus bruts est « absorbée » par l'imposition et la perte des prestations. Les prestations temporaires de « retour à l'emploi » sont incluses lorsqu'il y a lieu, sur une base annualisée. Les compléments de rémunération sont inclus.
Source : *base de données de l'OCDE sur les prestations et les salaires*, http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972717

Il est possible d'abaisser les taux d'imposition de l'activité des seconds apporteurs de revenu en optant pour une imposition individuelle

Les taux d'imposition de l'activité des seconds apporteurs de revenu peuvent également être très élevés en cas d'imposition conjointe. Quelques pays de l'OCDE ont recours à des systèmes d'imposition des revenus du travail basés sur la famille – en vertu desquels l'unité d'imposition est la famille plutôt que l'individu – sur une base obligatoire ou facultative (Thomas et O'Reilly, 2016[24]). Les systèmes d'imposition basés sur la famille engendrent souvent de fortes désincitations au travail pour les seconds apporteurs de revenu, lorsque les taux marginaux d'imposition sont progressifs et/ou que les crédits d'impôts sont soumis à condition de ressources. Dans ce cas, les taux marginaux d'imposition qui s'appliquent aux seconds apporteurs de revenu sont effectivement supérieurs à ceux qui s'appliqueraient à un individu seul, parce que le premier apporteur de revenu a déjà « épuisé » les tranches

d'imposition inférieures et les éventuels crédits d'impôt auxquels la famille a droit. Le passage à un système d'imposition individuelle améliore généralement les incitations au travail pour les seconds apporteurs de revenu. Il laisse également plus de marge pour diriger les prestations liées à l'exercice d'un emploi vers les familles à bas revenu (plutôt que les individus), sans compromettre les incitations au travail (Immervoll et Pearson, 2009[21]).

9.2. S'attaquer simultanément à tous les obstacles à l'emploi

Cette section examine la nécessité et les principales exigences d'une stratégie d'activation de portée générale pour s'attaquer efficacement à tous les obstacles à l'emploi. Pour pouvoir être qualifiée de globale, une stratégie d'activation doit associer des mesures garantissant que les chômeurs sont suffisamment motivés pour rechercher activement et accepter des emplois convenables, et des mesures renforçant l'employabilité des moins aptes à l'emploi. Ainsi, la stratégie d'activation est compatible avec un cadre d'obligations mutuelles qui réserve l'accès à l'aide au revenu et à des services efficaces de retour à l'emploi aux bénéficiaires qui prennent des mesures actives pour trouver du travail ou améliorer leur employabilité. Le rapport coût-efficacité des services de l'emploi peut être amélioré par une gestion efficace des performances et un recours aux technologies numériques.

Une stratégie d'activation de portée générale s'impose

Les individus sans emploi et en marge de l'emploi se heurtent à différents obstacles qui les empêchent d'accéder à un emploi de qualité, comme un manque d'instruction, de compétences et/ou d'expérience professionnelle adéquates, des problèmes de santé (voir Encadré 9.1), des responsabilités familiales, un accès insuffisant aux transports, aux informations sur les emplois disponibles et la manière d'y postuler, ainsi qu'aux nouveaux outils et technologies de recherche d'emploi, la discrimination ou d'autres problèmes sociaux, et des incitations financières insuffisantes du fait de l'incidence du revenu du travail sur la fiscalité et les prestations (CEA, 2016[25] ; Fernandez et al., 2016[26] ; OCDE, 2015[27]).

À noter que des études récentes – p. ex. Sundaram et al. (2014[28]); Fernandez et al. (2016[26]) – montrent que seule une petite fraction des chômeurs de longue durée sont confrontés à des taux élevés d'imposition de l'activité, induits par les prestations – ce qui correspond à l'impôt marginal net sur le revenu du travail associé au passage de l'inactivité à l'emploi, compte tenu de tous les prélèvements et transferts – et que généralement, d'autres obstacles jouent un rôle supérieur ou égal[10]. Cela donne à penser qu'une stratégie d'activation de portée générale allant au-delà du renforcement des incitations au travail est nécessaire pour favoriser la réussite des transitions vers des emplois stables et améliorer les niveaux d'emploi globaux plus généralement[11].

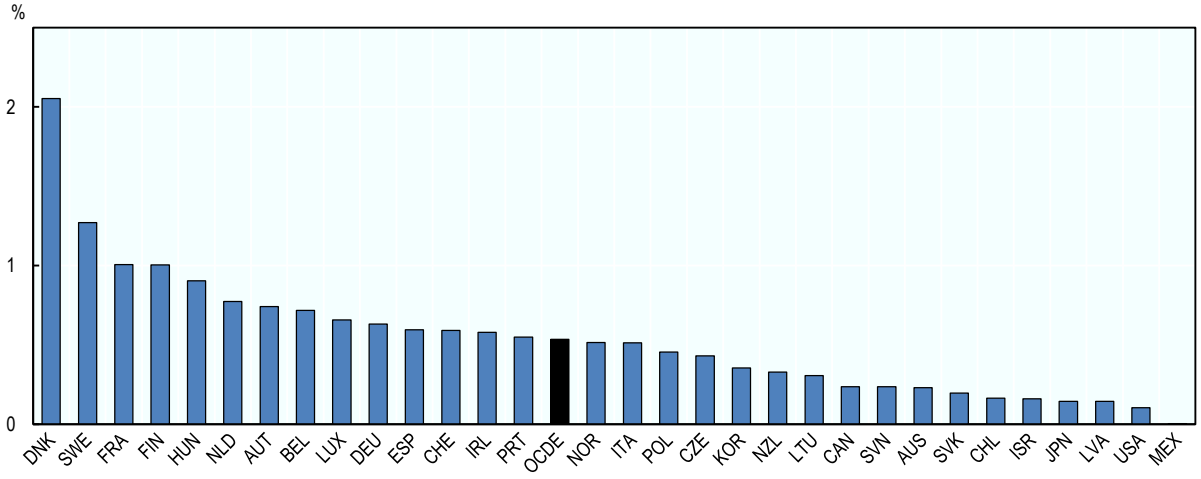
Les services de retour à l'emploi et les politiques actives aident les chômeurs (et d'autres groupes d'inactifs) à trouver du travail, et visent à améliorer la qualité des emplois. Les pays consacrent en moyenne 0.5 % de leur produit intérieur brut (PIB) aux politiques actives, avec d'importantes variations d'un pays à l'autre, de 0.1 % aux États-Unis, voire moins au Mexique, à 2.1 % au Danemark (Graphique 9.3). Parmi les services caractéristiques, citons la communication d'informations sur le marché du travail, l'aide à la recherche d'emploi (p. ex. conseils pour trouver un emploi, aide à la rédaction du CV), les placements directs ou les services actifs de courtage (p. ex. collecte des offres d'emploi, envoi des candidatures), les services de formation et de réinsertion, les offres d'emplois aidés, et dans certains cas, les mesures de création d'emplois directs.

Pour être efficace, une stratégie d'activation doit associer des mesures visant à s'assurer que les demandeurs d'emploi ont la *motivation* nécessaire pour rechercher activement et accepter des emplois convenables, et des mesures visant à accroître les *débouchés* – il s'agit exemple de s'attaquer aux obstacles du côté de la demande en incitant et en aidant activement les employeurs à embaucher et à maintenir les travailleurs dans l'emploi, et en luttant contre les coûts salariaux indirects élevés, mais aussi en sensibilisant les employeurs à l'utilisation de nouveaux outils de recrutement – ainsi que des interventions visant à améliorer l'*employabilité* des personnes moins aptes au travail – par exemple en proposant des services intensifs de suivi et de placement, la participation à des programmes de formation et d'emploi subventionné, et en levant les obstacles à l'emploi du côté de l'offre, liés par exemple aux transports, à la garde des enfants et aux problèmes sociaux.

Une approche globale est nécessaire pour lever tous les obstacles à l'emploi par le biais d'actions coordonnées portant sur la prestation des services de l'emploi et la gestion des programmes actifs, ainsi que la conception des politiques en matière de prélèvements et de transferts (OCDE, 2015[27]). Par exemple, même en présence de stratégies de placement agressives du service public de l'emploi (SPE), les travailleurs peuvent échouer à obtenir ou à conserver un emploi s'ils n'ont pas accès à un moyen de transport approprié ou ne possèdent pas les compétences nécessaires. De même, il est possible que les travailleurs qui s'inscrivent à des programmes de formation et de retour à l'emploi n'aient pas la motivation suffisante pour en tirer le meilleur parti.

Graphique 9.3. Dépenses publiques au titre des politiques actives du marché du travail

Dépenses totales au titre des mesures actives en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE, 2015[b]



Note : OCDE correspond à la moyenne non pondérée des pays présentés. Les pays sont classés par ordre décroissant des dépenses publiques au titre des mesures actives.
a) Les données portent sur l'administration, les formations, les incitations à l'emploi, les emplois protégés ou assistés, la création d'emplois directs et les incitations à créer des start-up.
b) Les données se rapportent aux mesures actives et à 2014 pour l'Estonie, à 2011-12 pour le Royaume-Uni, à l'exercice 2014-15 pour la Nouvelle-Zélande, et à l'exercice 2015-16 pour l'Australie, le Canada, le Japon et les États-Unis.
Source : *base de données OCDE/Eurostat sur les programmes du marché du travail*, http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972736

Encadré 9.1. Encourager des politiques efficaces de retour à l'emploi pour les personnes souffrant de problèmes de santé

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la prévention des absences pour longue maladie et des demandes de prestations d'invalidité représente un défi majeur, qui nécessite des mesures spécifiques de retour à l'emploi pour les personnes souffrant de problèmes de santé. Les données relatives à un certain nombre de pays de l'OCDE montrent qu'au bout de trois mois environ, la reprise du travail devient très difficile pour les personnes en arrêt pour raisons de santé (OCDE, 2013[29] ; OCDE, 2013[30]). Les politiques efficaces visant à encourager le retour à l'emploi en cas de maladie ou d'invalidité mettent généralement l'accent sur le début de la période de congé, en prêtant une attention particulière aux personnes souffrant de problèmes de stress et de santé mentale. Parmi les politiques prometteuses de retour à l'emploi, citons :

- *La mise en place de certificats d'arrêt de travail plus informatifs et axés sur les capacités.* Par exemple, le Royaume-Uni a délaissé les certificats médicaux (*sick notes*) au profit de certificats d'aptitude (*fit notes*), qui mettent l'accent sur le travail auquel le patient est encore apte, et décrivent en détail les tâches qu'il peut raisonnablement accomplir et les ajustements qui peuvent être nécessaires sur son lieu de travail (OCDE, 2014[31]). Certains pays, comme la Suède, ont également amélioré les directives à l'intention des médecins en matière d'octroi de congés maladie. Elles contiennent par exemple des informations sur la durée habituelle de maladies spécifiques, afin de prévenir les arrêts de travail déraisonnablement longs (OCDE, 2013[30]).
- *La promotion d'un retour à l'emploi progressif, au lieu d'autoriser les travailleurs à s'absenter jusqu'à ce qu'ils soient pleinement en mesure de reprendre leur travail*. Récemment, la Norvège a fait de l'arrêt-maladie partiel l'option par défaut des médecins qui délivrent des certificats d'arrêt de travail, les obligeant ainsi à se justifier lorsqu'ils prescrivent des congés maladie intégraux. Dans le même temps, elle a introduit des outils d'aide aux médecins, par exemple en donnant des informations en ligne sur leurs habitudes en matière de délivrance de certificats (OCDE, 2013[32]). Plus récemment, la Finlande et l'Autriche ont également commencé à encourager un retour partiel à l'emploi des travailleurs malades, afin qu'ils retrouvent leur pleine capacité de travail (OCDE, 2015[33]).
- *L'obligation pour les employeurs de prendre rapidement en charge les problèmes professionnels rencontrés par leurs salariés en raison de leur état de santé.* Au Danemark, en Norvège, en Suède et aux Pays-Bas, par exemple, les employeurs sont tenus d'élaborer conjointement avec le salarié un plan de retour à l'emploi après huit semaines d'absence environ, et de faciliter une reprise rapide du travail en procédant à des ajustements concrets sur le lieu de travail.
- *L'élaboration de services d'intervention précoce pour proposer des services de conseil et d'orientation thérapeutique aux travailleurs en arrêt maladie*, et combler ainsi une lacune de la structure institutionnelle existante. En 2013, l'Autriche a lancé fit2work, un service de conseil destiné à venir en aide aux employés souffrant de problèmes de santé mentale (après 40 jours d'absence généralement), ainsi qu'à leurs employeurs (OCDE, 2015[34]). Le Royaume-Uni expérimente un programme similaire, Fit for Work, qui prévoit des évaluations professionnelles des employés (au bout de 4 à 12 semaines d'absence généralement), et prête également une attention particulière aux problèmes de santé mentale (OCDE, 2014[31]).

S'attaquer à tous les obstacles à l'emploi en lien avec la motivation, l'employabilité et les débouchés

Des prestations universelles et modérément généreuses augmentent la portée et l'efficacité d'une approche de l'activation fondée sur les obligations mutuelles

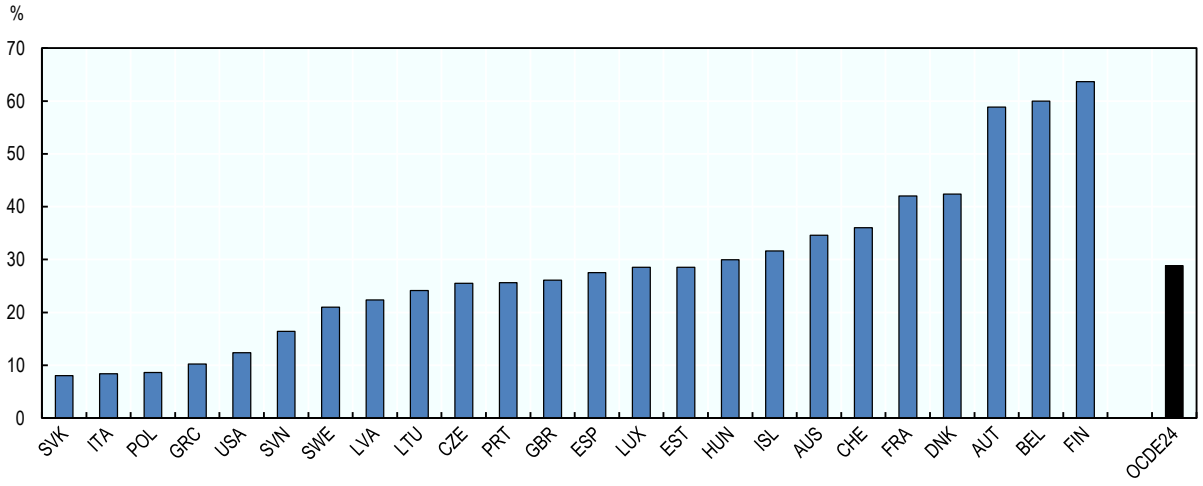
Les prestations de chômage et d'aide sociale constituent le principal trait d'union entre les chômeurs et les services de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail. En revanche, les personnes qui ne bénéficient d'aucune aide au revenu peuvent avoir beaucoup plus de difficultés à accéder aux services de l'emploi : elles peuvent être exclues du fait de la conception des aides, ou manquer d'informations ou de motivation pour s'inscrire auprès des services publics de l'emploi (Immervoll, 2012[35] ; OCDE, 2015[27]). En effet, le cadre d'« obligations mutuelles » – en vertu duquel les gouvernements s'engagent à fournir aux demandeurs d'emploi des prestations et des services de l'emploi efficaces et, en contrepartie, les bénéficiaires doivent prendre des mesures actives pour trouver du travail ou améliorer leur employabilité en participant aux services de l'emploi – part du principe que les travailleurs touchent des prestations. Lorsque des systèmes de contrôle et de sanctions sont en place, son efficacité augmente généralement avec la générosité des prestations, en relevant le montant des sanctions et en renforçant les incitations financières à accepter un emploi rémunéré. Par conséquent, l'accessibilité et l'adéquation des prestations influencent grandement la portée et l'efficacité d'une approche fondée sur les obligations mutuelles et étayée par la menace de sanctions au niveau des prestations.

Malgré l'importance d'une bonne couverture sociale pour garantir une aide efficace au retour à l'emploi aux plus vulnérables, seule une minorité de chômeurs perçoit des allocations de chômage dans la plupart des pays de l'OCDE (Graphique 9.4), souvent en raison de la rigueur des critères d'octroi des prestations initiales ou de la brièveté de la durée maximale des versements, ce compromet la continuité des prestations. Dans la plupart des pays, les chômeurs qui ne perçoivent pas d'allocations de chômage ont accès à des prestations sociales sous condition de ressources – voir OCDE (2018[36]). Toutefois, dans ce cas, les « obligations mutuelles » sont souvent appliquées de manière moins stricte. Dans la mesure où les services de l'emploi ont des difficultés à se mettre en relation avec leurs clients potentiels bénéficiant d'aides sociales ou n'ayant droit à aucune prestation, l'assurance-chômage devrait être conçue de manière à maximiser la couverture, tout en maintenant les incitations au travail.

Toutefois, il est difficile d'améliorer la couverture dans la mesure où les droits aux prestations de chômage reposent encore largement sur la notion de relation de travail unique entretenue à un moment donné. De nombreux pays s'efforcent de garantir une couverture adéquate aux travailleurs sous contrat de travail atypique, comme les travailleurs indépendants, les salariés ayant plusieurs employeurs et les différentes catégories de « crowd workers », qui ne travaillent qu'occasionnellement et/ou cumulent plusieurs sources de revenus, et ne sont pas soumis à une durée de travail légale. Ces questions sont examinées plus en détail au chapitre 12.

Graphique 9.4. Seule une minorité de chômeurs perçoivent des allocations de chômage

Part des chômeurs percevant des allocations de chômage, certains pays, 2016



Note : certains pays européens sont exclus en raison d'informations manquantes dans les données de l'Enquête européenne sur les forces de travail. OCDE24 correspond à la moyenne non pondérée des pays présentés. Chiffres de 2015 pour l'Australie. Les chômeurs désignent les personnes sans emploi correspondant à la définition de l'Organisation internationale du travail.
Source : OCDE (2018[36]), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en, sur la base des enquêtes suivantes : Household, Income and Labour Dynamics in Australia (HILDA) pour l'Australie ; Enquête européenne sur les forces de travail (UE-EFT) pour les pays européens ; et Current Population Survey (CPS) pour les États-Unis.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972755

Des critères d'octroi des prestations appliqués rigoureusement peuvent inciter les demandeurs d'emploi à chercher du travail, mais nécessitent une bonne articulation entre avertissements et sanctions

Une stratégie d'activation efficace doit définir des critères d'octroi stricts, impliquant une adéquation des offres d'emploi, l'obligation de rendre compte des efforts individuels déployés pour trouver un emploi, l'obligation de participer à des programmes actifs, et la détermination des sanctions applicables au niveau des prestations en cas de non-respect des règles. Si elles sont bien conçues, ces règles permettent de s'assurer que les nouveaux bénéficiaires des prestations, qui sont relativement aptes à l'emploi, retournent rapidement au travail, tout en préservant la motivation des bénéficiaires qui ont besoin de mesures à plus long terme, comme une formation, pour redevenir aptes à l'emploi. Des entretiens fréquents avec les travailleurs sociaux et la vérification des efforts effectués sur la base des démarches entreprises concrètement donnent habituellement des résultats positifs en matière de retour à l'emploi. Toutefois, un contrôle excessif fondé sur des procédures administratives peut être contre-productif, et inciter les plus qualifiés notamment à délaisser les méthodes formelles de recherche d'emploi au profit de méthodes informelles (van den Berg et van der Klaauw, 2006[37] ; OCDE, 2015[27]). Des plans d'action individuels flexibles élaborés par les travailleurs sociaux sont plus faciles à adapter aux caractéristiques du client.

L'octroi de prestations et les services de l'emploi sont plus efficaces lorsqu'ils sont intégrés au sein d'un seul et même prestataire de services (guichet unique) ou qu'ils sont rigoureusement coordonnés. L'expérience du Royaume-Uni donne à penser que la fusion

du service public de l'emploi et de l'entité administrative en charge du versement des prestations a permis d'améliorer résultats des clients et la qualité des services de l'emploi, et a été une opération rentable (OCDE, 2014[31]). L'expérience d'autres pays, comme l'Australie, la Finlande, l'Irlande et la Suisse, donne à penser que des partenariats entre les entreprises et les administrations (y compris celles du secteur privé et à but non lucratif) peuvent améliorer la coordination des services, notamment pour les groupes de clients défavorisés ou dans les zones fortement touchées par le chômage (OCDE, 2013[38]). Le problème de la coordination se pose généralement lorsque les services de l'emploi sont décentralisés, mais que les prestations sont gérées à l'échelle nationale. Pour renforcer la coordination, il convient de mettre en place un partage d'informations entre les institutions et de concevoir une structure d'incitation afin de s'assurer que les antennes locales sont correctement incitées à surveiller les conditions d'octroi et à donner des avertissements et des sanctions, p. ex. OCDE (2014[39]) ; Duell et al. (2010[40]) ; Duell, Singh et Tergeist (2009[41]).

Les sanctions appliquées pour non-respect des conditions font partie intégrante de critères d'octroi rigoureux. Toutefois, ces sanctions doivent être utilisées avec modération, car il est prouvé que malgré leur impact positif sur les taux de sortie, elles sont susceptibles de nuire à la qualité du retour à l'emploi, avec un risque accru se retrouver de nouveau au chômage ou totalement inactif par la suite (Arni, Lalive et van Ours, 2013[42] ; van den Berg et Vikström, 2014[43] ; Card, Kluve et Weber, 2015[44] ; Busk, 2016[45]). Souvent, la simple menace d'un aiguillage vers des programmes plus intensifs mais contraignants se traduit par une amélioration des efforts de recherche et de leurs résultats (Graversen et van Ours, 2008[46] ; Røed, 2012[47] ; Bredgaard, 2015[48]). C'est également ce qui se passe en cas d'avertissements précoces quant à des sanctions au niveau des prestations (Arni, Lalive et van Ours, 2013[42] ; Lachowska, Meral et Woodbury, 2016[49]). Dans le cas des bénéficiaires de prestations d'aide sociale, le système doit prévoir des garanties afin d'éviter que des sanctions excessives n'entraînent une sévère dégradation de la protection de l'enfance ou une aggravation de la pauvreté au sein des groupes vulnérables (Griggs et Evans, 2010[50]). Dans la pratique, la progressivité des avertissements et des sanctions nécessitera vraisemblablement un certain discernement de la part des décideurs. Dans l'ensemble, il faudrait s'attacher à intensifier et maintenir le dialogue avec le demandeur d'emploi plutôt que de couper complètement les liens.

Une aide efficace à la recherche d'emploi et les autres programmes actifs nécessitent des conseils intensifs, des services personnalisés ainsi qu'une gestion efficace des dossiers

On a constaté que des entretiens d'orientation précoces et fréquents sont un moyen efficace de venir en aide aux demandeurs d'emploi (OCDE, 2015[27]). Toutefois, il est essentiel de personnaliser leur contenu : des services de conseil et d'emploi sur mesure (par exemple, un examen approfondi des compétences et de l'expérience, l'élaboration de projets de recherche individuels, l'orientation directe des demandeurs d'emploi vers des postes vacants correspondant à leurs compétences) sont généralement associés à une amélioration des perspectives professionnelles et des conditions de retour à l'emploi. En revanche, les interventions de conseil plus sommaires ne semblent pas avoir de véritable impact sur le devenir professionnel – p. ex. van den Berg et van der Klaauw (2006[37]).

Des services plus personnalisés et un meilleur suivi des dossiers nécessitent que le taux d'encadrement des chômeurs soit suffisant. Des expériences menées récemment à petite échelle en Allemagne donnent à penser que l'embauche de travailleurs sociaux supplémentaires, dûment qualifiés, peut améliorer sensiblement les performances des

services publics locaux de l'emploi du fait d'une surveillance accrue et d'une amélioration des placements. Ces investissements peuvent même s'avérer rentables si la réduction de la dépendance à l'égard des prestations sociales est supérieure à la hausse des dépenses de personnel (Hainmueller et al., 2016[51]). Le fait que le travailleur social et le demandeur d'emploi soient issus du même milieu social peut contribuer à améliorer les résultats, peut-être en raison d'un renforcement de la communication, de la motivation et de la confiance (Behncke, Frölich et Lechner, 2010[52]), à condition que cela ne pousse pas le travailleur social au laxisme (OCDE, 2015[27])[12]. Une réduction du nombre de dossiers à traiter permet également une meilleure diversification des compétences au sein du service public de l'emploi et, partant, des réponses plus efficaces et mieux adaptées aux besoins spécifiques des clients.

Les outils de profilage sont un moyen efficace de cibler les interventions coûteuses

De nombreux pays utilisent des outils de profilage, parfois très tôt au cours de la période de chômage. Il s'agit d'un moyen efficace d'affecter les demandeurs d'emploi à des volets de services plus ou moins intensifs dans un contexte de ressources limitées. Des outils de profilage efficaces comprennent généralement un questionnaire ou un entretien initial, le recours à un modèle d'appariement statistique évalué régulièrement, et des ajustements menés à partir des retours d'informations des clients et des prestataires de services. Une catégorisation formelle des clients est davantage nécessaire lorsque les restrictions budgétaires sont plus importantes (OCDE, 2015[27]) et que l'aide requise par les clients est très hétérogène (Lechner et Smith, 2007[53]). Les outils de profilage peuvent être particulièrement utiles pour affecter les demandeurs d'emploi à des programmes plus intenses et coûteux, comme une formation.

Il a été démontré que les programmes de formation et de réinsertion ont des effets plus positifs et plus stables sur les résultats individuels à long terme que les stratégies fondées uniquement sur l'aide à la recherche d'emploi et les sanctions – p. ex. Card, Kluve et Weber (2015[44]). Toutefois, des effets de verrouillage dus aux occasions manquées de trouver un emploi pendant la formation peuvent réduire l'offre de main-d'œuvre effective à court terme (Kluve, 2010[54]). Cela souligne l'importance de « stratégies mixtes » qui consistent à orienter de manière sélective vers une formation les personnes qui en ont le plus besoin (c'est-à-dire pour lesquelles les effets de verrouillage sont moindres et les avantages potentiels plus importants), l'aide à la recherche d'emploi restant le principal outil pour les autres demandeurs d'emploi. De telles stratégies nécessitent des outils de profilage adéquats et une gestion avisée des dossiers.

Des services efficaces de réinsertion professionnelle nécessitent un dialogue avec les employeurs

Afin d'accroître le nombre d'offres d'emploi disponibles et accessibles, les services publics de l'emploi doivent gagner la confiance des employeurs et se comporter comme des courtiers en emploi. Une prise de contact active avec les employeurs est un facteur majeur de réduction de la durée du chômage (Hainmueller et al., 2016[51]). Au lieu d'enregistrer passivement les postes vacants, le personnel des SPE peut solliciter activement les employeurs afin qu'ils leur communiquent leurs nouvelles offres d'emploi, voire appliquer des techniques de marketing inversé lorsque cela s'avère judicieux (OCDE, 2012[55]). Il est également possible d'améliorer les services de placement des SPE en proposant des services de développement de carrière et de formation aux petites et moyennes entreprises,

qui la plupart du temps n'ont pas la capacité de proposer ces services en interne (OCDE, 2014[56]).

Plus généralement, il est essentiel que les SPE assurent un suivi de la demande de main-d'œuvre au regard des compétences requises pour occuper les postes vacants, afin d'apparier efficacement les demandeurs d'emploi et les employeurs potentiels. À cet égard, les pays doivent élaborer des systèmes et des outils efficaces pour évaluer et anticiper les compétences nécessaires (OCDE, 2017[57]), et les utiliser pour guider les actions des SPE.

Il est possible d'intégrer des offres d'emploi subventionnées à une stratégie d'activation de portée générale, en faisant preuve de circonspection

La création d'emplois directs et les incitations à l'emploi et à l'embauche sont des instruments complémentaires qui peuvent être utilisés pour accroître les débouchés dans le cadre d'une politique globale d'activation. L'orientation obligatoire des chômeurs de longue durée vers des mesures de création d'emplois directs est souvent coûteuse, mais elle est facile à mettre en œuvre, améliore généralement le retour à l'emploi dans les mois précédant la participation au programme en raison d'un effet de menace, et peut favoriser l'intégration des groupes défavorisés, à court terme du moins. La planification de mesures de création d'emplois plusieurs mois à l'avance, associée à des mesures intensives de conseil et de formation visant à encourager les activités rémunérées, contribue à maximiser l'effet de menace et à minimiser les coûts du programme. Cela encourage quelque peu le recours à des mesures de création d'emplois dans le cadre d'une stratégie d'activation de portée générale. Toutefois, il convient de les utiliser avec beaucoup de circonspection, car on ne sait pas dans quelle mesure elles contribuent à favoriser l'autonomie à long terme (OCDE, 2015[27] ; Card, Kluve et Weber, 2015[44]).

En revanche, les subventions à l'embauche, c'est-à-dire les subventions salariales ou les abattements d'impôt accordés pour une période limitée, peuvent être rentables en cas d'insuffisance temporaire de la demande (Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon, à paraître[58]) ou pour aider certains groupes à acquérir une expérience professionnelle pertinente (Brown, 2015[59]). Pour minimiser les coûts d'efficience, elles doivent être subordonnées à la création nette d'emplois, tout en tenant compte des coûts administratifs liés au contrôle du respect des conditions d'octroi. En faisant en sorte que les subventions à l'embauche profitent aux plus défavorisés (p. ex. les chômeurs de longue durée), il est possible de réduire davantage les coûts d'efficience, tout en contribuant à améliorer l'inclusivité du marché du travail par une répartition plus équitable des offres d'emploi, mais au prix d'effets de substitution et de déplacement potentiellement plus importants. Des incitations à l'embauche discrétionnaires ciblées peuvent être un outil efficace pour aider les travailleurs sociaux à promouvoir l'embauche à l'essai des demandeurs d'emploi confrontés à des obstacles importants en matière d'employabilité, notamment si des efforts sont faits pour s'assurer qu'elles contribuent à l'acquisition d'une expérience professionnelle utile et laissent entrevoir une possibilité de maintien dans l'emploi à l'issue de la période de subvention (OCDE, 2015[27]).

Améliorer la rentabilité des services de l'emploi grâce à une gestion efficace des performances et à la mise en œuvre des technologies numériques

La rentabilité des services de l'emploi, qu'ils soient publics ou privés, peut être améliorée en gérant efficacement leurs performances. Cela nécessite de mesurer et d'évaluer leurs résultats en termes de placements dans l'emploi et de devenir professionnel à long terme, notamment pour les groupes plus difficiles à aider. Quelques pays évaluent les

performances des services locaux pour l'emploi en termes de résultats après prise en compte des caractéristiques des demandeurs d'emploi et du marché du travail local, sur la base de méthodes statistiques rigoureuses et éprouvées. Lorsqu'elle est bien conduite, cette approche favorise une mesure robuste des résultats, aide à identifier d'autres facteurs influençant les performances et produit des mesures relativement exactes et objectives des performances des agences locales (OCDE, 2013[38]).

Plusieurs pays de l'OCDE ont tenté de sous-traiter les services de l'emploi à des prestataires privés. La sous-traitance des services de placement et de formation semble être une solution intéressante dans la mesure où elle ouvre le marché à la concurrence, ce qui pourrait entraîner une baisse des coûts et favoriser l'apparition de solutions novatrices pour satisfaire les besoins des clients. Les expériences d'externalisation des services de l'emploi menées en Australie et au Royaume-Uni, les pays qui sont allés le plus loin à cet égard, sont très instructives (OCDE, 2012[55] ; OCDE, 2014[56])[13]. L'une des difficultés qui se posent est liée au fait que la sous-traitance nécessite d'être en mesure de concevoir un contrat d'intéressement approprié pour les prestataires privés, et de surveiller efficacement la prestation des services. Cela exige d'acquérir un certain nombre de compétences qui ne relèvent pas nécessairement des compétences de base des SPE. En l'absence de contrats d'intéressement appropriés, les prestataires de services privés peuvent être incités à procéder à un « écrémage », c'est-à-dire se concentrer sur les individus faciles à placer, ou à une « mise au placard », c'est-à-dire accorder moins d'attention aux demandeurs d'emploi difficiles à placer (Finn, 2011[60]).

Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour pouvoir mettre en œuvre une stratégie d'activation efficace avec la participation de prestataires de services privés (OCDE, 2015[27]). Tout d'abord, le marché des services privés doit être suffisamment important. Cela permet une concurrence efficace entre les prestataires locaux, et facilite l'analyse comparative de leurs performances. Ensuite, les performances relatives des prestataires doivent être fondées sur leurs résultats et mesurées avec exactitude au moyen d'un barème qui varie selon le groupe de clients, en fonction de leur éloignement du marché du travail. Cela nécessite des outils de profilage efficaces pour aider à catégoriser les clients, et s'assurer que les personnes difficiles à employer bénéficient également de services adéquats. Troisièmement, les contrats des prestataires inefficaces doivent être résiliés afin d'éviter que leurs mauvaises performances n'affectent la qualité des services fournis aux clients (OCDE, 2015[27]). Enfin, les contrats doivent être normatifs et établir un cahier des charges détaillé quant aux services requis, sans porter atteinte à la concurrence. Toutefois, il peut être difficile de trouver le juste équilibre entre prescriptions et concurrence dans la pratique[14].

L'évaluation des programmes est un aspect essentiel d'une gestion efficace des performances. Pour permettre une évaluation rigoureuse, il convient d'adapter la conception initiale des mesures, si possible en ayant recours à la randomisation. Les évaluations peuvent porter sur différents aspects de la mise en œuvre des nouveaux programmes et politiques, et donner un aperçu des effets qu'ont ces programmes et politiques, sur qui, et pourquoi. Plus généralement, les évaluations permettent une amélioration continue des politiques et des programmes, mais les politiques et les programmes qui ne donnent aucun résultat doivent être adaptés ou supprimés. Il est également recommandé de tester localement les nouveaux programmes, éventuellement sur la base d'essais aléatoires, et de ne les transposer à plus grande échelle qu'à l'issue d'une évaluation rigoureuse. Il convient de faire preuve de prudence lors de la comparaison des différents types de programmes, car certaines mesures sont conçues pour être rentables à

plus long terme que d'autres, par exemple la formation et la reconversion par rapport aux stratégies donnant la priorité au retour à l'emploi (Card, Kluve et Weber, 2015[44]).

Les technologies numériques transforment le mode de fonctionnement des SPE tout en facilitant l'exploitation des informations relatives aux offres et aux demandeurs d'emploi. En automatisant un certain nombre de tâches, comme les demandes de prestations et l'enregistrement des postes à pourvoir, la numérisation permet aux SPE de concentrer leurs ressources sur des activités nécessitant des interactions en personne (p. ex. conseils, certains types de formation). Toutefois, les systèmes numériques doivent être associés à des dispositifs de protection, afin d'éviter de créer une fracture numérique au détriment des demandeurs d'emploi les plus défavorisés, en particulier les travailleurs âgés déplacés qui ne possèdent aucune compétence de base en informatique (OCDE, 2017[61]).

9.3. Soutenir les travailleurs en garantissant un environnement de travail sain

La protection et le soutien des travailleurs ne se limitent pas au versement d'aides adéquates et à la prestation de services de l'emploi efficaces en cas de perte d'emploi. Les politiques qui préviennent le chômage et le non-emploi en améliorant en premier lieu l'attractivité et la pérennité du travail tout au long de la vie sont tout aussi importantes (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2015[62])[15]. L'un des aspects essentiels de la prévention du chômage est l'adoption de politiques d'éducation et de formation des adultes qui contribuent à garantir l'employabilité des travailleurs tout au long de leur vie (voir chapitres 10 et 14). Autre aspect essentiel, la qualité de l'environnement de travail, qui contribue non seulement à le rendre attractif pour les salariés actuels ou futurs, mais également à le pérenniser en évitant qu'il ne nuise à la santé et contraigne les salariés à quitter prématurément le marché du travail.

La qualité de l'environnement de travail est essentielle à la pérennité de l'emploi

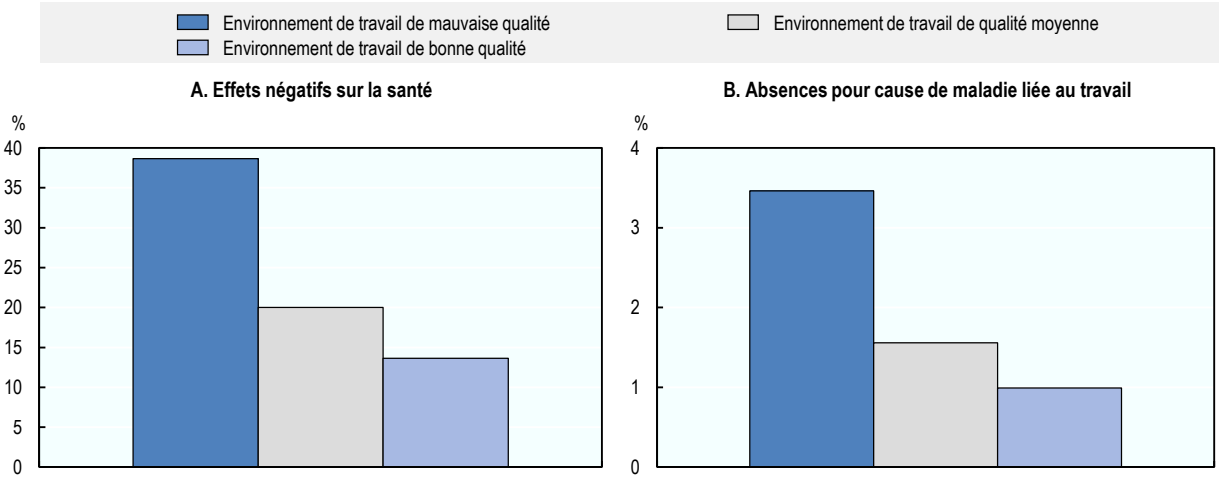
Selon le Cadre de l'OCDE sur la qualité de l'emploi, la qualité de l'environnement de travail est l'une des trois dimensions essentielles par lesquelles le travail affecte le bien-être (OCDE, 2014[63] ; Cazes, Hijzen et Saint-Martin, 2015[64]). Un environnement de travail médiocre – caractérisé par des exigences professionnelles trop élevées et des ressources insuffisantes pour y faire face (p. ex. retour d'informations et soutien) – nuit au bien-être, à l'engagement et à la productivité des travailleurs[16] et accroît le risque de problèmes de santé physique et mentale (Saint-Martin, Inanc et Prinz, 2018[65]). Un environnement de travail de mauvaise qualité est non seulement susceptible de provoquer un syndrome d'épuisement professionnel, mais aussi d'augmenter le risque de maladies coronariennes, de troubles musculo-squelettiques et de troubles mentaux courants (Harvey et al., 2018[66] ; Kivimäki et al., 2012[67] ; Hauke et al., 2011[68]).

Les données de l'Enquête européenne de 2015 sur les conditions de travail montrent une forte corrélation entre la qualité de l'environnement de travail et les résultats autodéclarés en matière de santé et de bien-être (Graphique 9.5). Par exemple, près de 40 % des travailleurs confrontés à des conditions de travail médiocres affirment que le travail a des effets négatifs sur leur santé, contre moins de 15 % de ceux qui travaillent dans de bonnes conditions. De même, les congés maladie liés au travail sont plus de trois fois plus fréquents chez les travailleurs qui déclarent travailler dans des conditions médiocres que chez ceux qui déclarent travailler dans de bonnes conditions. La satisfaction et l'engagement au travail sont également très supérieurs chez les personnes qui travaillent dans un environnement d'excellente qualité.

Les problèmes de santé liés au travail peuvent être à l'origine de périodes d'inactivité prolongées, et aboutissent souvent à un retrait définitif du marché du travail, en particulier chez les travailleurs âgés. En outre, comme le soulignent Arends, Prinz et Abma (2017[69]), un environnement de travail de bonne qualité est non seulement essentiel pour prévenir les problèmes de santé liés au travail qui ont des répercussions à long terme sur la carrière des travailleurs, mais aussi pour permettre aux personnes souffrant de problèmes de santé de retourner plus vite au travail après une maladie et de rester économiquement actives plus longtemps. Par conséquent, la qualité de l'environnement de travail est essentielle au maintien d'une offre de main-d'œuvre effective tout au long de la vie.

Graphique 9.5. La qualité de l'environnement de travail affecte la santé et le bien-être

Part des travailleurs en Europe déclarant que leur environnement de travail affecte leur santé, 2015



Note : dans un environnement de travail de mauvaise qualité, les exigences imposées aux travailleurs dépassent le volume des ressources mis à leur disposition ; dans un environnement de travail de bonne qualité, les ressources sont supérieures aux exigences ; et dans un environnement de travail de qualité moyenne, les exigences et les ressources sont égales.
Source : calculs de l'OCDE fondés sur la *6th European Working Conditions Survey* (2015).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972774

Malgré son importance, la qualité de l'environnement de travail n'a guère retenu l'attention dans les débats politiques nationaux et internationaux visant à améliorer les résultats à long terme du marché du travail. Deux initiatives récentes de l'OCDE tentent de remédier ce problème. La première est le Cadre de l'OCDE pour la mesure et l'évaluation de la qualité de l'emploi (OCDE, 2014[63] ; Cazes, Hijzen et Saint-Martin, 2015[64]), qui définit la qualité de l'environnement de travail comme l'une des trois dimensions essentielles par lesquelles la qualité de l'emploi affecte le bien-être, et contribue l'intégration de la question de la qualité de l'environnement de travail au débat général sur les résultats du marché du travail. La deuxième est la *Recommandation du Conseil sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi* de 2016, qui vise à encourager de meilleures politiques afin d'améliorer l'environnement de travail, préserver la productivité du travail et le maintien dans l'emploi, et renforcer l'inclusion des personnes souffrant de problèmes de santé mentale sur le marché du travail (OCDE, 2015[33]).[17]

Mesures législatives, incitations financières et pratiques de gestion

Pour être efficaces, les politiques visant à améliorer la qualité de l'environnement de travail nécessitent un ensemble de mesures législatives, d'incitations financières et d'actions afin d'encourager les bonnes pratiques sur le lieu de travail.

Promouvoir et appliquer la législation sur l'évaluation et la prévention des risques psychosociaux

Au cours de la dernière décennie, un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place des cadres législatifs plus efficaces pour la prévention des risques psychosociaux. Cette législation impose aux employeurs d'évaluer, de prévenir et de contrôler régulièrement les risques psychosociaux en milieu professionnel, outre les éventuels risques physiques, comme le bruit ou la poussière, qui ont longtemps été le seul point de mire des réglementations en matière de santé et de sécurité et des autorités en charge de l'inspection du travail. Dans certains pays, la législation se contente de fournir des lignes directrices aux employeurs, alors que dans d'autres, elle les oblige à faire appel à des spécialistes de la santé au travail.

Le Danemark et la Belgique offrent deux exemples intéressants, de grande envergure. Au Danemark, la *loi sur l'environnement de travail* intègre 24 outils d'orientation sectoriels et professionnels qui décrivent en termes concrets les risques de stress et de problèmes de santé psychosociaux sur le lieu de travail, et les instruments que les entreprises peuvent utiliser pour y remédier. Les inspecteurs de l'*Autorité de l'environnement de travail* ont été formés pour aider les employeurs à respecter leurs obligations. Les résultats préliminaires donnent à penser que les employeurs apprécient ces instruments d'orientation (Senior Labour Inspectors Committee, 2008[70] ; OCDE, 2013[71]). En Belgique, la loi sur le bien-être au travail impose aux employeurs d'élaborer des plans quinquennaux de prévention des problèmes identifiés par les analyses des risques psychosociaux ; d'établir des plans d'action annuels plus spécifiques ; et de nommer un conseiller en prévention psychosociale pour aider les entreprises à mettre en œuvre leur politique de prévention des risques. Les évaluations ont montré que ces obligations sont peu respectées pour l'instant, ce qui met en évidence le manque d'information des employeurs et l'insuffisance des ressources pour les conseillers en prévention (Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, 2011[72] ; OCDE, 2013[29]).

Les exigences législatives relatives à la prévention des risques psychosociaux ont favorisé la mise en place d'un soutien professionnel et d'outils à l'intention des employeurs, et ont permis de mieux sensibiliser le public aux risques psychosociaux en entreprise. Mais l'utilisation des outils de prévention des risques psychosociaux demeure inégale au sein des entreprises, notamment parce que la grande majorité des petites et moyennes entreprises ont du mal à se conformer à des réglementations plus strictes, et que les services de santé au travail, qui aident les entreprises à prévenir les risques sanitaires, ont encore tendance à se focaliser sur les risques physiques plutôt que psychosociaux.

Une nouvelle législation visant à prévenir les problèmes de santé liés au travail ne sera efficace que si elle est correctement mise en œuvre et appliquée. Voici comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation visant à prévenir les risques psychosociaux : i) préciser les obligations des employeurs en matière d'analyse des risques psychosociaux et de prévention des risques ; ii) mettre à leur disposition des outils ciblés et des mécanismes de soutien afin de leur permettre d'adapter l'environnement de travail, quelle que soit leur taille de leur entreprise ; iii) affecter les ressources de l'inspection du travail et des services de santé au travail aux questions psychosociales ; iv) associer les

organisations syndicales et patronales à la mise en œuvre et au partage des bonnes pratiques.

Mettre en place des incitations financières adéquates pour les employeurs afin de favoriser de bonnes conditions de travail

Il est possible d'améliorer la mise en œuvre effective des réglementations plus complètes et plus strictes en couplant les obligations légales avec des incitations financières. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les employeurs paient l'assurance accidents du travail des salariés, qui prend en charge le coût des problèmes de santé *dus* au travail, c'est-à-dire les accidents du travail. Toutefois, c'est le contribuable en général plutôt que l'employeur qui assume la principale responsabilité des coûts de toutes les autres maladies ou blessures, dont bon nombre sont également liées au travail dans une certaine mesure[18]. Par conséquent, les employeurs ont tendance à moins investir dans la qualité de l'environnement de travail que ce qui serait souhaitable d'un point de vue économique. Les gouvernements devraient faire en sorte que les entreprises soient dûment incitées à internaliser le coût social des mauvaises conditions de travail, en renforçant la responsabilité des employeurs pour les coûts des problèmes de santé liés au travail, hors accidents du travail et maladies professionnelles. En principe, il est possible d'y parvenir en obligeant les employeurs à prendre en charge une partie des coûts salariaux en cas de maladie pendant une certaine période ; en mettant en place un quotient patronal, c'est-à-dire en modulant les cotisations patronales d'assurance invalidité en fonction de l'incidence des maladies de longue durée ; et en subordonnant le coût des régimes d'indemnisation des travailleurs à la charge de l'employeur à l'existence de risques sanitaires sur le lieu de travail.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les employeurs sont tenus, en vertu de la loi ou d'une convention collective, de prendre en charge le coût des indemnités de maladie pendant une certaine période. Toutefois, la durée de cette prise en charge et la part du salaire à verser varient considérablement d'un pays à l'autre. Aux Pays-Bas, les employeurs sont légalement tenus de prendre en charge 70 % des coûts salariaux pendant les deux premières années de maladie[19]. En outre, les employeurs ont l'obligation de faciliter et de promouvoir le retour au travail des employés malades, à l'aide de mesures financières[20]. Au Royaume-Uni, les employeurs doivent prendre en charge une partie des coûts salariaux pendant les six premiers mois, et leurs obligations en matière de réemploi sont limitées. D'autres pays imposent également de verser les salaires en continu pendant plusieurs mois en cas de maladie, dont l'Allemagne (6 semaines), l'Autriche (6 à 12 semaines), l'Italie (jusqu'à 180 jours), le Luxembourg (13 semaines pour les employés de bureau) et la Suisse (jusqu'à 6 mois, selon l'ancienneté)[21].

Si les indemnités de maladie financées par les employeurs sont courantes dans les pays de l'OCDE, seuls quelques pays ont recours à des régimes d'assurance-invalidité de longue durée avec modulation des cotisations patronales en fonction des antécédents, c'est-à-dire qui font cotiser davantage les employeurs dont les salariés ont été plus susceptibles d'avoir recours à un congé d'invalidité par le passé. Aux Pays-Bas, l'assurance invalidité publique est soumise à un quotient patronal, c'est-à-dire qu'elle est modulée en tenant compte du nombre de personnes ayant touché des prestations par le passé pour incapacité partielle. De même, la Finlande est dotée d'un système public d'assurance-invalidité appliquant un quotient patronal aux grandes entreprises. En outre, dans les pays où l'assurance-invalidité privée joue un rôle capital, comme la Suisse et le Canada, le système de quotient patronal s'est également généralisé (OCDE, 2006[73] ; OCDE, 2010[74]).

Alors que la participation des employeurs aux coûts est exceptionnelle dans le cas des prestations d'invalidité, les cotisations de l'employeur aux régimes d'indemnisation des travailleurs, qui compensent le coût des problèmes de santé imputables au travail, sont plus souvent modulées en fonction du risque réel. Dans la plupart des pays, le risque est rapporté à un secteur entier plutôt qu'à un employeur individuel, en fonction de la fréquence des accidents du travail et des maladies professionnelles dans ce secteur. Dans certains pays de l'OCDE, toutefois, il n'y a pas de différentiation des cotisations en fonction des secteurs et des employeurs. Par conséquent, les secteurs à faible risque subventionnent effectivement le paiement des indemnités dans les secteurs à haut risque et les entreprises ne sont pas incitées financièrement à investir dans la prévention des risques sanitaires liés au travail.

Il existe peu de preuves scientifiques rigoureuses de l'impact des incitations financières visant les employeurs sur l'incidence des maladies et de l'invalidité. Toutefois, certains éléments indiquent que les pays qui imposent des obligations de maintien du paiement des salaires en cas de maladie enregistrent moins d'absences pour maladie, et que l'allongement de la durée de versement a eu tendance à réduire la durée des absences (OCDE, 2008[75] ; OCDE, 2010[76]). En outre, en Finlande et aux Pays-Bas, l'assurance invalidité avec modulation des cotisations en fonction des antécédents semble avoir entraîné une réduction du nombre d'entrées dans le régime de prestations d'invalidité (Koning, 2004[77] ; Korkeamäki et Kyyrä, 2009[78]). Des résultats modérément positifs ont également été enregistrés pour les primes des régimes d'indemnisation des travailleurs calculées en fonction des risques (Tompa, Trevithick et McLeod, 2007[79] ; Elsler et al., 2010[80]). Bien que ces résultats donnent à penser que les incitations financières visant les employeurs peuvent contribuer à la prévention des risques sanitaires liés et imputables au travail, elles peuvent aussi avoir des retombées potentiellement importantes en encourageant des pratiques d'embauche discriminatoires à l'encontre de groupes de population dont la santé est plus à risque (par exemple, les travailleurs âgés). De nouvelles recherches et expériences sont nécessaires pour mieux appréhender comment les incitations financières peuvent être conçues afin de réduire les demandes de prestations de maladie et d'invalidité, tout en minimisant les conséquences imprévues liées au comportement des entreprises en matière d'embauche et de licenciement.

Améliorer la réponse des cadres face aux problèmes de stress et de santé mentale des travailleurs

Bien que l'analyse et la prévention des risques permettent de garantir un environnement de travail plus sain, il est impossible d'éliminer tous les risques pour la santé. Il est tout aussi crucial de donner aux cadres les moyens de faire face aux problèmes de santé (mentale) lorsqu'ils surviennent, non seulement pour les travailleurs, mais aussi pour l'entreprise, en raison de l'impact considérable que ces problèmes de santé peuvent avoir sur les résultats économiques[22]. Cela est particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises, qui n'ont généralement pas conscience de la nécessité de mieux informer et de mettre en place un soutien pour lutter contre le stress et les conflits sur le lieu de travail et gérer les problèmes de santé mentale, qui peuvent peser lourdement sur l'environnement de travail et accroître considérablement le risque de congés maladie récurrents (Arends et al., 2014[81] ; OCDE, 2015[33]).

Des réformes ambitieuses sont nécessaires pour aider les employeurs à prendre en charge les problèmes de santé mentale au travail et à améliorer la qualité de l'environnement de travail en général. Les mesures visant à améliorer la capacité des cadres à faire face aux problèmes de santé mentale des travailleurs comprennent la mise en place d'une formation à la prévention du stress et aux problèmes de santé mentale pour les cadres, les

représentants syndicaux et les travailleurs ; le développement des compétences en santé au sein des services de ressources humaines afin de soutenir les cadres et les travailleurs ; et la mise à disposition de lignes directrices et de boîtes à outils pour aider les responsables opérationnels à faire face aux problèmes de santé mentale des travailleurs.

Dans les pays anglophones de l'OCDE plus particulièrement, de nombreuses grandes entreprises ont mis en place des programmes d'aide aux employés (*employee assistance programmes)*, qui donnent des conseils ponctuels aux employés confrontés à des problèmes personnels qui influent sur leur rendement au travail, que ces problèmes soient d'ordre professionnel ou non. Ces programmes permettent généralement de bénéficier de services et d'une orientation dans les domaines suivants : santé mentale, médicaments, alcool et problèmes personnels, comme le divorce et les problèmes de parentalité ; bien-être et promotion de la santé ; et soutien professionnel, comme l'orientation de carrière. Ces services sont souvent proposés à titre gratuit et il a été démontré qu'ils contribuent à lutter contre l'absentéisme, à mieux maintenir les salariés dans l'emploi et à réduire considérablement les coûts médicaux du fait de la détection et de la prise en charge précoces des problèmes de santé mentale (Hargrave et al., 2008[82] ; Lam et Walker, 2012[83]).

Conclusions

Une offre de main-d'œuvre effective nécessite des politiques garantissant l'accessibilité, l'attractivité et la pérennité du travail tout au long de la vie. Il convient donc de prendre des mesures afin de faire en sorte que travail soit rémunérateur, de protéger les travailleurs contre le risque de chômage et de favoriser un environnement de travail sûr et sain. Cela nécessite également de rendre les emplois de qualité accessibles à tous en s'attaquant efficacement et simultanément à tous les obstacles à l'emploi par des mesures qui améliorent les incitations au travail, l'employabilité des travailleurs et les débouchés.

Les trois enseignements principaux de ce chapitre sont les suivants :

- Les programmes publics d'aide au revenu destinés aux chômeurs apaisent les préoccupations liées la sécurité de l'emploi chez les actifs occupés et atténuent les difficultés financières des chômeurs, ce qui a des répercussions importantes sur le bien-être des travailleurs. La conception des régimes d'indemnisation du chômage doit trouver le juste équilibre entre les coûts potentiels associés à une réduction des incitations au travail, et les avantages en termes d'amélioration du lissage de la consommation et de renforcement de l'adéquation des emplois. Il est possible d'améliorer l'équilibre entre les coûts et les prestations en responsabilisant davantage les employeurs et les salariés quant à l'utilisation des prestations de chômage, en associant les prestations hors emploi à des prestations liées à l'exercice d'un emploi bien conçues, et en intégrant des politiques d'aide au revenu à des stratégies d'activation efficaces basées sur un cadre d'obligations mutuelles rigoureux.
- Pour s'attaquer à tous les obstacles à l'emploi, il convient de mettre en place une stratégie d'activation de portée générale qui associe des mesures de renforcement de la motivation et des mesures d'amélioration de l'employabilité et des débouchés. Les personnes sans emploi sont généralement confrontées à plusieurs obstacles à l'emploi en même temps et, par conséquent, pour être efficaces, les stratégies d'activation doivent aller au-delà d'un simple renforcement des incitations au travail. Les prestations de chômage et d'aide sociale sont essentielles à une mise en œuvre efficace de stratégies d'activation de portée générale, car elles constituent le

principal instrument de mise en relation des personnes sans emploi et des services de l'emploi et donnent corps à la menace de sanctions au niveau des prestations qui sous-tend le cadre d'obligations mutuelles. Cela met en évidence l'importance de systèmes de protection sociale à large couverture pour surmonter les obstacles à l'emploi.

- Des environnements de travail de qualité sont essentiels à la santé et au bien-être des travailleurs, mais contribuent également à pérenniser le travail jusqu'à un âge avancé, ce qui aide à faire face aux difficultés posées par le vieillissement démographique. Si l'instauration d'un environnement de travail de qualité incombe principalement aux employeurs, les pouvoirs publics ont également un rôle important à jouer. Lorsque c'est nécessaire, ils doivent moderniser les cadres législatifs en matière de santé et de sécurité et aller plus loin qu'une simple prévention des risques pour la santé physique, en obligeant les entreprises à prendre des mesures appropriées afin d'analyser et de prévenir les risques psychosociaux. Ces mesures législatives pourraient être renforcées par des incitations financières innovantes renforçant la responsabilité des employeurs vis-à-vis des risques sanitaires liés au travail. Toutefois, leur conception, leur efficacité et leurs effets collatéraux doivent faire l'objet de recherches plus poussées.

Notes

[1] Card, Chetty et Weber (2007[14]) pour l'Autriche, van Ours et Vodopivec (2008[84]) pour la Slovénie, Caliendo, Tatsiramos et Uhlendorff (2013[93]) pour l'Allemagne et Centeno, Centeno et Novo (2009[6]) pour le Portugal constatent des effets positifs nuls ou faibles, alors que Schmieder, von Wachter et Bender (2016[86]) constatent des effets négatifs pour l'Allemagne.

[2] Les travailleurs âgés ne font pas exception : un allongement de la durée des droits potentiels augmente également la durée du chômage, surtout à l'approche de la retraite (Lalive, 2008[88]). Toutefois, certaines sorties du chômage observées en fin de droits pourraient être liées aux sorties du marché du travail et non aux retours à l'emploi.

[3] Le nombre de chômeurs est également susceptible d'augmenter du fait que les personnes inactives sont incitées à chercher du travail, puisque l'emploi est associé à une meilleure protection sociale.

[4] Cette auto-assurance peut prendre la forme de comptes d'épargne individuels, sur lesquels les travailleurs peuvent faire des retraits pour compléter leurs revenus et soutenir leur recherche d'emploi. Ces comptes sont généralement alimentés par des cotisations obligatoires sur les salaires, et dans certaines circonstances, peuvent bénéficier de subventions publiques, notamment lorsque l'épargne est insuffisante pour couvrir le montant minimum des retraits (p. ex. au Chili).

[5] Toutefois, pour être efficace, ce système doit s'appuyer sur des règles suffisamment simples pour que les employeurs soient en mesure de prédire le coût de leurs décisions de licenciement, ce qui peut s'avérer difficile dans la pratique (Krueger et Meyer, 2002[90]).

[6] Ces chiffres font référence à un couple à un seul apporteur de revenu avec deux enfants acceptant un emploi rémunéré à 67 % du salaire moyen. Les compléments de rémunération sont inclus.

[7] Ce taux est plus important encore lorsque que les dépenses supplémentaires encourues par le ménage qui travaille sont prises en compte, comme les frais de transport et de garde d'enfants (OCDE, 2018[36]).

[8] Toutefois, comme ces groupes engagent souvent des coûts supplémentaires lorsqu'ils augmentent leur temps de travail (p. ex. frais de garde des enfants), les systèmes prévoyant un versement immédiat sont préférables à ceux accordant un crédit d'impôt en fin d'année.

[9] La principale difficulté consiste toutefois à fixer le salaire minimum à un niveau approprié, car des salaires minimums excessifs tendent à comprimer la répartition des revenus au bas de l'échelle des salaires, de sorte que, comme on l'a vu plus haut, les prestations liées à l'exercice d'un emploi risquent de devenir très coûteuses ou inefficaces.

[10] Par exemple, en Italie, moins de 10 % des personnes ayant peu ou pas de liens avec le marché du travail perdraient une part importante de leurs prestations en acceptant un emploi (Browne et Pacifico, 2016[95]).

[11] Ce chapitre met l'accent sur l'activation générale de la population active. Des mesures spécifiques concernant les obstacles propres à certains groupes sont examinées au chapitre 11.

[12] Toutefois, les travailleurs sociaux plus intransigeants ont davantage d'impact sur les clients plus aptes à l'emploi, pour lesquels les contrôles et les sanctions sont susceptibles d'être les plus efficaces – voir p. ex. Huber, Lechner et Mellace (2017[91]) ; Lagerström (2011[89]).

[13] Il y a très peu d'exemples fructueux, et plusieurs années de mise de point ont généralement été nécessaires (OCDE, 2015[27] ; Stephan, 2016[85]). En Australie, le cadre d'externalisation a été mis en place en 1998, mais a été considérablement révisé en 2003, et a subi de nouvelles modifications en 2009 et 2015 (OCDE, 2012[55]).

[14] L'expérience australienne montre que des contrats trop normatifs peuvent inciter les prestataires à se bureaucratiser, ce qui favorise le recours à des plans d'action standardisés et nuit à l'innovation, qui est l'un des principaux avantages d'une intensification de la concurrence (Fowkes, 2011[92]). Toutefois, des évaluations rigoureuses ont montré que l'absence de contrats normatifs aboutit à des programmes inefficaces, ce qui met en doute la faisabilité d'une sous-traitance efficace des services de l'emploi à des prestataires privés (Stephan, 2016[85]).

[15] Plusieurs chapitres du présent volume traitent directement ou indirectement de cette question, p. ex. en examinant la demande de main-d'œuvre, la réglementation du travail ou la flexibilité des marchés de produits.

[16] La corrélation entre la qualité de l'environnement de travail et la productivité est examinée plus en détail au chapitre 7 du précédent volume ainsi que dans (Arends, Prinz et Abma, 2017[69]).

[17] https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/334

[18] Les régimes d'indemnisation des accidents du travail n'incitent guère les employeurs à prévenir les problèmes de santé liés au travail parce que : i) les coûts des indemnités sont généralement partiellement socialisés ; ii) le présentéisme, généralement considéré comme plus coûteux pour les employeurs que l'absentéisme, n'est pas traité ; et iii) les problèmes de santé mentale sont mal pris en charge, car leur lien avec le travail est difficile à établir.

[19] Ce taux peut même atteindre 100 % selon la convention collective applicable, et la prise en charge peut être prolongée une troisième année si l'employeur n'a pas respecté ses obligations en matière de réintégration.

[20] Les employeurs néerlandais doivent faire leur possible pour permettre au travailleur malade de reprendre son ancien poste, un autre emploi dans l'entreprise ou un emploi dans une autre entreprise. Pendant cette période, les travailleurs ne peuvent être licenciés que s'ils ne respectent pas leur obligation de coopération et refusent d'accepter un autre poste au sein de l'entreprise.

[21] Dans certains pays, les employeurs peuvent réassurer ce risque auprès d'un assureur privé. L'efficacité de l'obligation de maintien des salaires pour inciter les entreprises à investir dans la qualité de l'environnement de travail peut dépendre de la capacité des entreprises à se réassurer, et de la mesure dans laquelle les primes d'assurance privée sont soumises à un quotient patronal. Des obligations de réintégration très strictes sont difficiles à respecter et peuvent donc avoir des répercussions potentiellement importantes sur le plan financier, ce qui renforce encore les incitations à prévenir les risques sanitaires liés au travail.

[22] Les entreprises qui investissent dans l'amélioration des conditions de travail et des pratiques professionnelles très performantes constatent une amélioration de la qualité des produits et des services, ainsi que de la satisfaction et de la fidélité de la clientèle (Saint-Martin et al., 2018). L'amélioration de la productivité se traduit également par des résultats financiers plus solides et une hausse du taux de survie des entreprises. L'impact sur les résultats économiques peut être considérable, avec des preuves convaincantes de l'existence d'un lien de causalité (Bryson, Forth et Stokes, 2017[94] ; Sadun, Bloom et Reenen, 2017[87]).

Références

Arends, I., C. Prinz et F. Abma (2017), « Job quality, health and at-work productivity », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 195, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/43ff6bdc-en. [69]

Arends, I. et al. (2014), « Predictors of recurrent sickness absence among workers having returned to work after sickness absence due to common mental disorders », *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, vol. 40/2, pp. 195-202, http://dx.doi.org/10.5271/sjweh.3384. [81]

Arni, P., R. Lalive et J. van Ours (2013), « How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28/7, pp. 1153-1178, http://dx.doi.org/10.1002/jae.2289. [42]

Behncke, S., M. Frölich et M. Lechner (2010), « A caseworker like me - Does the similarity between the unemployed and their caseworkers increase job placements? », *The Economic Journal*, vol. 120/549, pp. 1430-1459, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02382.x. [52]

Boeri, T., P. Cahuc et A. Zylberberg (2015), « The Costs of Flexibility-Enhancing Structural Reforms : A Literature Review », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1264, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrs558c5r5f-en. [7]

Bredgaard, T. (2015), « Evaluating what works for whom in active labour market policies », *European Journal of Social Security*, vol. 17/4, pp. 436-452, http://dx.doi.org/10.1177/138826271501700403. [48]

Brown, A. (2015), « Can hiring subsidies benefit the unemployed? », *IZA World of Labor*, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.163. [59]

Browne, J. et D. Pacifico (2016), *Faces of Joblessness in Italy: Anatomy of Employment Barriers*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/els/soc/Faces-of-Joblessness-in-Italy.pdf (consulté le 23 juillet 2018). [95]

Browning, M. et T. Crossley (2001), « Unemployment insurance benefit levels and consumption changes », *Journal of Public Economics*, vol. 80/1, pp. 1-23, https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00084-0 (consulté le 3 octobre 2018). [3]

Bryson, A., J. Forth et L. Stokes (2017), « Does employees' subjective well-being affect workplace performance? », *Human Relations*, vol. 70/8, pp. 1017-1037, http://dx.doi.org/10.1177/0018726717693073. [94]

Busk, H. (2016), « Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes », *Labour Economics*, vol. 42, pp. 159-176, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2016.09.001. [45]

Cahuc, P., S. Carcillo et T. Le Barbanchon (à paraître), « The effectiveness of hiring credits », *The Review of Economic Studies*, http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy011. [58]

Caliendo, M., K. Tatsiramos et A. Uhlendorff (2013), « Benefit duration, unemployment duration and job match quality: A regression-discontinuity approach », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28/4, pp. 604-627, http://dx.doi.org/10.1002/jae.2293. [93]

Card, D., R. Chetty et A. Weber (2007), « The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job? », *American Economic Review*, vol. 97/2, pp. 113-118, http://dx.doi.org/10.1257/aer.97.2.113. [14]

Card, D., J. Kluve et A. Weber (2015), « What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations », *IZA Discussion Paper*, n° 9236, http://ftp.iza.org/dp9236.pdf (consulté le 23 juillet 2018). [44]

Cazes, S., A. Hijzen et A. Saint-Martin (2015), « Measuring and Assessing Job Quality : The OECD Job Quality Framework », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 174, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrp02kjw1mr-en. [64]

CEA (2016), « Active labor market policies: Theory and Evidence for What Works », *Council of Economic Advisers Issue Brief*, n° December 2016. [25]

Centeno, L., M. Centeno et Á. Novo (2009), « Evaluating job-search programs for old and young individuals: Heterogeneous impact on unemployment duration », *Labour Economics*, vol. 16/1, pp. 12-25, http://dx.doi.org/10.1016/J.LABECO.2008.02.004. [6]

Chetty, R. (2008), « Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 116/2, pp. 173-234, http://dx.doi.org/10.1086/588585. [11]

Chetty, R., J. Friedman et E. Saez (2013), « Using Differences in Knowledge Across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings », *American Economic Review*, vol. 103/7, pp. 2683-2721, http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.7.2683. [20]

Di Maggio, M. et A. Kermani (2016), « The Importance of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer », *NBER Working Paper No. 22625*, http://dx.doi.org/10.3386/w22625 (consulté le 5 octobre 2018). [4]

Dormont, B., D. Fougère et A. Prieto (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et statistique*, vol. 343/1, pp. 3-28, http://dx.doi.org/10.3406/estat.2001.7457. [13]

Duell, N., S. Singh et P. Tergeist (2009), « Activation Policies in Norway », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 78, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/226388712174. [41]

Duell, N. et al. (2010), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 112, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5km4hd7r28f6-en. [40]

Elsler, D. et al. (2010), « A review of case studies evaluating economic incentives to promote occupational safety and health. », *Scandinavian journal of work, environment & health*, vol. 36/4, pp. 289-98, http://dx.doi.org/10.5271/sjweh.3018. [80]

Fernandez, R. et al. (2016), « Faces of Joblessness : Characterising Employment Barriers to Inform Policy », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 192, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlwvz47xptj-en. [26]

Finn, D. (2011), *Sub-contracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services. [60]

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2015), *Sustainable work over the life course concept paper*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/working-conditions/sustainable-work-over-the-life-course-concept-paper (consulté le 8 octobre 2018). [62]

Fontaine, F. et F. Malherbet (2016), *CDD vs CDI : les effets d'un dualisme contractuel*, Presses de Sciences Po, Paris. [9]

Fowkes, L. (2011), « Rethinking Australia's employment services », *Perspectives*, n° 6, Whitlam Institute, http://www.whitlam.org. [92]

Graversen, B. et J. van Ours (2008), « How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program », *Journal of Public Economics*, vol. 92/10-11, pp. 2020-2035, http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.04.013. [46]

Griggs, J. et M. Evans (2010), *Sanctions within conditional benefit systems: A review of evidence*, Joseph Rowntree Foundation, http://www.jrf.org.uk (consulté le 23 juillet 2018). [50]

Gruber, J. (1997), « The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance », *The American Economic Review,*, vol. 87/1, pp. 192-205, https://www.jstor.org/stable/pdf/2950862.pdf?refreqid=excelsior%3Ad5ee7870eec052a718591a4b10acb805 (consulté le 5 octobre 2018). [1]

Hainmueller, J. et al. (2016), « Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 118/4, pp. 941-974, http://dx.doi.org/10.1111/sjoe.12166. [51]

Hargrave, G. et al. (2008), « EAP Treatment Impact on Presenteeism and Absenteeism: Implications for Return on Investment », *Journal of Workplace Behavioral Health*, vol. 23/3, pp. 283-293, http://dx.doi.org/10.1080/15555240802242999. [82]

Harvey, S. et al. (2018), « The role of job strain in understanding midlife common mental disorder: a national birth cohort study », *The Lancet Psychiatry*, vol. 5/6, pp. 498-506, http://dx.doi.org/10.1016/S2215-0366(18)30137-8. [66]

Hauke, A. et al. (2011), « The impact of work-related psychosocial stressors on the onset of musculoskeletal disorders in specific body regions: A review and meta-analysis of 54 longitudinal studies », *Work & Stress*, vol. 25/3, pp. 243-256, http://dx.doi.org/10.1080/02678373.2011.614069. [68]

Huber, M., M. Lechner et G. Mellace (2017), « Why Do Tougher Caseworkers Increase Employment? The Role of Program Assignment as a Causal Mechanism », *Review of Economics and Statistics*, vol. 99/1, pp. 180-183, http://dx.doi.org/10.1162/rest_a_00632. [91]

Immervoll, H. (2012), « Reforming the Benefit System to 'Make Work Pay': Options and Priorities in a Weak Labour Market », *IZA Policy Papers*, n° 50, IZA, Bonn. [35]

Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 81, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/225442803245. [21]

Immervoll, H. et S. Scarpetta (2012), « Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1/1, p. 9, http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-1-9. [18]

Kivimäki, M. et al. (2012), « Job strain as a risk factor for coronary heart disease: a collaborative meta-analysis of individual participant data », *The Lancet*, vol. 380/9852, pp. 1491-1497, http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60994-5. [67]

Kluve, J. (2010), « The effectiveness of European active labor market programs », *Labour Economics*, vol. 17/6, pp. 904-918, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004. [54]

Koning, P. (2004), « Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands », *CPB Discussion Paper*, https://ideas.repec.org/p/cpb/discus/37.html (consulté le 22 octobre 2018). [77]

Korkeamäki, O. et T. Kyyrä (2009), *Institutional rules, labour demand and disability programme participation*, Finnish Centre for Pensions, Working Papers, 2009: 5, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129136/Institutionalruleslabourdemandanddisabilityprogrammeparticipation.pdf?sequence=1 (consulté le 22 octobre 2018). [78]

Kroft, K. et M. Notowidigdo (2016), « Should Unemployment Insurance Vary with the Unemployment Rate? Theory and Evidence », *The Review of Economic Studies*, vol. 83/3, pp. 1092-1124, http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdw009. [2]

Krueger, A. et B. Meyer (2002), « Labor supply effects of social insurance », dans *Handbook of Public Economics (Volume 4)*, Elsevier, https://ac.els-cdn.com/S157344200280012X/1-s2.0-S157344200280012X-main.pdf?_tid=7b72bb8a-0225-47b3-a4e9-cafe566e50ff&acdnat=1538668179_8c527d15bb10d845b03d0abad2c40272 (consulté le 4 octobre 2018). [90]

Kyyrä, T. (2010), « Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work », *European Economic Review*, vol. 54/7, pp. 911-930, http://dx.doi.org/10.1016/J.EUROECOREV.2010.02.005. [8]

Lachowska, M., M. Meral et S. Woodbury (2016), « Effects of the unemployment insurance work test on long-term employment outcomes », *Labour Economics*, vol. 41, pp. 246-265, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2016.05.015. [49]

Lagerström, J. (2011), « How important are caseworkers - and why? New Evidence from Swedish Employment offices », *IFAU Working Papers*, n° 2011:10, IFAU, http://www.ifau.se (consulté le 23 juillet 2018). [89]

Lalive, R. (2008), « How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach », *Journal of Econometrics*, vol. 142/2, pp. 785-806, http://dx.doi.org/10.1016/J.JECONOM.2007.05.013. [88]

Lalive, R., C. Landais et J. Zweimüller (2015), « Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs », *American Economic Review*, vol. 105/12, pp. 3564-3596, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20131273. [17]

Lam, R. et A. Walker (2012), « The Prevalence and Impact of Depression in Self-Referred Clients Attending an Employee Assistance Program », *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, vol. 54/11, pp. 1395-1399, http://dx.doi.org/10.1097/JOM.0b013e3182611a69. [83]

Landais, C. (2015), « Assessing the welfare effects of unemployment benefits using the regression kink design », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7/4, http://dx.doi.org/10.1257/pol.20130248. [15]

Landais, C., P. Michaillat et E. Saez (2018), « A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Theory », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 10/No. 2, pp. 152-81, http://dx.doi.org/10.1257/pol.20150088. [16]

Le Barbanchon, T. (2016), « Optimal Partial Unemployment Insurance: Evidence from Bunching in the U.S. », *Mimeo*, Bocconi University, https://www.dropbox.com/s/9okyit1gxpzb2ss/draft_partial_UI_LeBarbanchon.pdf?dl=0 (consulté le 13 mars 2018). [10]

Lechner, M. et J. Smith (2007), « What is the value added by caseworkers? », *Labour Economics*, vol. 14/2, pp. 135-151, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2004.12.002. [53]

Nichols, A. et J. Rothstein (2015), « The Earned Income Tax Credit (EITC) », *NBER Working Papers*, n° 21211, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w21211. [23]

OCDE (2018), « Unemployment-benefit coverage: Recent trends and their drivers », dans *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-9-en. [36]

OCDE (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en. [57]

OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en. [61]

OCDE (2015), *Fit Mind, Fit Job: From evidence to practice in mental health and work.*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264228283-en (consulté le 2 août 2017). [33]

OCDE (2015), *Mental Health and Work: Autriche*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264228047-en. [34]

OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-fr. [27]

OCDE (2014), *Connecting People with Jobs : Activation Policies in the United Kingdom*, Connecting People with Jobs, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264217188-en. [56]

OCDE (2014), « Des emplois de qualité ? Définition et mesure du concept de qualité de l'emploi », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-6-fr. [63]

OCDE (2014), *Mental Health and Work: Royaume-Uni*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264204997-en. [31]

OCDE (2014), *The 2012 Labour Market Reform in Spain : A Preliminary Assessment*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264213586-en. [39]

OCDE (2013), *Mental Health and Work: Danemark*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264188631-en. [71]

OCDE (2013), *Mental Health and Work: Norvège*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264178984-en. [32]

OCDE (2013), *Mental Health and Work: Suède*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264188730-en. [30]

OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr. [38]

OCDE (2013), *Santé mentale et emploi : Belgique*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264187597-fr. [29]

OCDE (2012), *Activating Jobseekers : How Australia Does It*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264185920-en. [55]

OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Canada : Des possibilités de collaboration*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264090439-fr. [74]

OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264088870-fr. [76]

OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-fr. [22]

OCDE (2008), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles (vol. 3) : Danemark, Finlande, Irlande et Pays-Bas*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264049895-fr. [75]

OCDE (2006), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles (vol. 1) : Norvège, Pologne, Suisse*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264026346-fr. [73]

Røed, K. (2012), « Active social insurance », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1/1, p. 8, http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-1-8. [47]

Sadun, R., N. Bloom et J. Reenen (2017), « Why Do We Undervalue Competent Management? », *Harvard Business Review*, vol. 95/5, pp. 120-127, https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=53203 (consulté le 22 octobre 2018). [87]

Saint-Martin, A., H. Inanc et C. Prinz (2018), « Job Quality, Health and Productivity : An evidence-based framework for analysis », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 221, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/a8c84d91-en. [65]

Schmieder, J. et T. Von Wachter (2016), « The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and Interpretation », *SSRN*, http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115758. [5]

Schmieder, J., T. von Wachter et S. Bender (2016), « The Effect of Unemployment Benefits and Nonemployment Durations on Wages », *American Economic Review*, vol. 106/3, pp. 739-777, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20141566. [86]

Senior Labour Inspectors Committee (2008), *Report on the Evaluation of the Danish Working Environment Authority in 2008*. [70]

Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (2011), *Évaluation de la législation relative à la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail, dont la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail*. [72]

Stephan, G. (2016), « Public or private job placement services—Are private ones more effective? », *IZA World of Labor*, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.285. [85]

Sundaram, R. et al. (2014), *Portraits of labor market exclusion*, http://documents.worldbank.org/curated/en/837771468246370480/Portraits-of-labor-market-exclusion (consulté le 23 juillet 2018). [28]

Tatsiramos, K. et J. van Ours (2014), « Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design », *Journal of Economic Surveys*, vol. 28/2, pp. 284-311, http://dx.doi.org/10.1111/joes.12005. [12]

Thomas, A. et P. O'Reilly (2016), « The Impact of Tax and Benefit Systems on the Workforce Participation Incentives of Women », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 29, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/d950acfc-en. [24]

Tompa, E., S. Trevithick et C. McLeod (2007), « Systematic review of the prevention incentives of insurance and regulatory mechanisms for occupational health and safety. », *Scandinavian journal of work, environment & health*, vol. 33/2, pp. 85-95, http://dx.doi.org/10.5271/sjweh.1111. [79]

van den Berg, G. et B. van der Klaauw (2006), « Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment », *International Economic Review*, vol. 47/3, pp. 895-936, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2354.2006.00399.x. [37]

van den Berg, G. et J. Vikström (2014), « Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 116/2, pp. 284-334, http://dx.doi.org/10.1111/sjoe.12051. [43]

van der Linden, B. (2016), « Do in-work benefits work for low-skilled workers? », *IZA World of Labor*, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.246. [19]

van Ours, J. et M. Vodopivec (2008), « Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality? », *Journal of Public Economics*, vol. 92/3-4, pp. 684-695, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2007.05.006. [84]

Partie III. Inclusivité du marché du travail

Chapitre 10. S'attaquer aux inégalités profondément ancrées qui persistent sur le marché du travail

Ce chapitre examine le rôle des politiques et des institutions dans la lutte contre les inégalités profondément ancrées qui persistent sur le marché du travail. À cette fin, il analyse les mesures prises pour s'assurer que les travailleurs ne sont pas désavantagés sur le marché du travail en raison de leur origine socioéconomique, et qu'ils ont de bonnes chances d'accéder à un emploi de qualité, et de progresser sur l'échelle des salaires une fois dans l'emploi. Ce chapitre examine également le rôle joué par le système d'impôts et de prestations pour faire en sorte que l'accroissement de la prospérité profite à tout le monde.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Non seulement l'on assiste de manière générale à une dissociation des salaires et de la productivité et à une hausse des inégalités de revenus dans de nombreux pays (chapitre 2), mais l'inégalité des chances sur le marché du travail, imputable à un manque de mobilité sociale, est une source de préoccupation croissante (OCDE, 2018[1]). L'origine socioéconomique est souvent un déterminant majeur de la réussite sur le marché du travail et de la possibilité d'améliorer sa situation socioéconomique tout au long de la vie (OCDE, 2018[2]). En d'autres termes, aux inquiétudes liées à l'ampleur des inégalités s'ajoutent des inquiétudes liées à leur persistance.

Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur le niveau acceptable – ou souhaitable – des inégalités, des inégalités très importantes et persistantes sur le marché du travail peuvent avoir des conséquences négatives considérables sur le plan social et économique. Tout d'abord, elles nuisent généralement au bien-être, car les individus se soucient non seulement de leur propre réussite sur le marché du travail, mais également de celle d'autrui (Clark, Frijters and Shields, 2008[3]; OCDE, 2014[4]). Ensuite, de fortes inégalités peuvent réduire l'accumulation de capital humain en limitant la capacité des personnes à bas revenu à investir dans leurs compétences (Cingano, 2014[5]), ce qui a des répercussions négatives sur la mobilité sociale et la croissance à long terme. Enfin, les inégalités peuvent nuire à la confiance mutuelle, ainsi qu'à la confiance envers les processus économiques et institutionnels, avec des répercussions potentiellement importantes sur la cohésion sociale, la croissance économique et la politique générale (Gould and Hijzen, 2016[6]; Alesina and Giuliano, 2015[7])[1].

Toutefois, des inégalités profondes et persistantes sur le marché du travail ne sont pas inévitables, comme le montrent les écarts importants observés entre les pays. Les pouvoirs publics disposent d'un éventail d'instruments qu'ils peuvent utiliser pour lutter contre les inégalités ou promouvoir l'égalité des chances. La manière dont ils choisissent de relever ces défis dépend dans une large mesure de valeurs sociétales, comme l'importance accordée à la solidarité, la redistribution et l'égalité, ainsi que de nombreux autres facteurs liés au contexte national (par exemple, la structure démographique, la situation macroéconomique, les ressources budgétaires et administratives nationales).

Après une brève introduction (section 10.1), ce chapitre examine trois stratégies générales et complémentaires pouvant être utilisées pour s'attaquer aux inégalités profondément ancrées sur le marché du travail : i) politiques et institutions visant à promouvoir l'égalité des chances via une plus grande mobilité sociale entre générations (section 10.2) ; ii) politiques et institutions visant à améliorer les perspectives de carrière des individus qui se trouvent déjà sur le marché du travail (section 10.3) ; iii) fiscalité et prestations visant à limiter les inégalités excessives et à lutter contre l'exclusion (section 0). La dernière section conclut le chapitre.

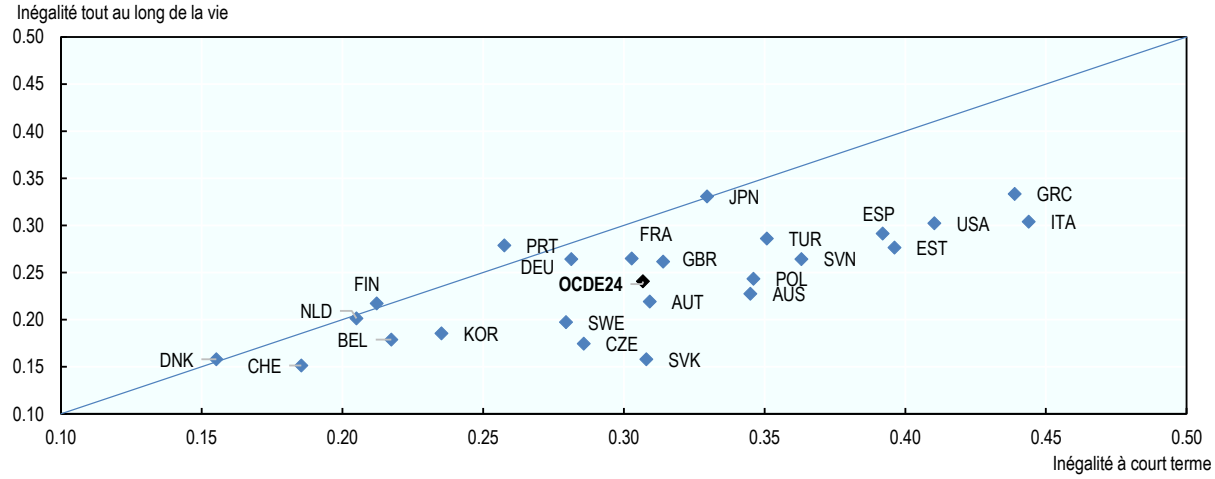
10.1. Contexte

Non seulement les inégalités de revenus sont importantes dans de nombreux pays, mais elles ont également tendance à persister tout au long de la vie et d'une génération à l'autre (OCDE, 2015[8]; OCDE, 2018[2]; Garnero, Hijzen and Martin, 2019[9]). Le Graphique 10.1 met en évidence le degré d'inégalité des revenus au cours d'une année donnée (inégalité à court terme) et sur l'ensemble de la vie active (inégalité tout au long de la vie). L'inégalité tout au long de la vie est généralement inférieure à l'inégalité au cours d'une année donnée. Cette différence est imputable à la mobilité des revenus tout au long de la vie, qui résulte

des mouvements d'entrée et de sortie de l'emploi, ou des mouvements ascendants ou descendants sur l'échelle des salaires. Toutefois, l'écart entre l'inégalité tout au long de la vie et l'inégalité à court terme est faible dans la plupart des pays, ce qui donne à penser que l'effet égalisateur de la mobilité des revenus tout au long de la vie est relativement minime, et que la plupart des inégalités sont permanentes : en moyenne, dans l'ensemble des pays, l'inégalité tout au long de la vie est inférieure de seulement 20 % environ à l'inégalité à court terme. En outre, les variations de la mobilité des revenus d'un pays à l'autre ne sont pas suffisantes pour modifier de manière significative le classement international en matière d'inégalités. L'inégalité au cours de la vie est généralement importante dans les pays où les inégalités salariales sont élevées (p.ex. Japon et États-Unis), la mobilité des revenus est faible (p. ex. Japon et Portugal) ou le chômage élevé et l'assurance chômage limitée (p. ex. Grèce et Italie).

Graphique 10.1. Non seulement les inégalités sont très élevées par rapport à ce qui a été observé par le passé, mais elles sont également très persistantes

Coefficients de Gini des revenus en 2010 (inégalité à court terme), et revenus cumulés au cours de la vie active (inégalité tout au long de la vie)



Note : les inégalités de revenus sont mesurées pour toutes les personnes d'âge actif et tiennent compte des salaires horaires, du temps de travail et des allocations en cas de chômage. Étant donné que les données permettant de suivre les individus tout au long de leur vie active ne sont pas disponibles sur une base internationale, l'inégalité tout au long de la vie est estimée au moyen de méthodes de simulation statistique, plutôt qu'observée directement au niveau des données.

Source : Garnero, A., A. Hijzen et S. Martin (2019[9]), « More unequal, but more mobile? Earnings inequality and mobility in OECD countries », *Labour Economics*, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.08.005.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972793

Pour s'attaquer aux inégalités profondément ancrées, il convient d'agir prioritairement dans trois domaines décisifs :

- *Réduire l'impact de l'origine socioéconomique sur le devenir professionnel.* Pour atteindre cet objectif, il convient de veiller à ce que tous les enfants aient accès à une éducation et à des services de santé de qualité, quel que soit le revenu de leurs parents. Il convient également de veiller à ce que l'origine socioéconomique, le sexe, l'origine ethnique, la religion, l'âge ou le statut LGBTI ne deviennent pas une source de discrimination sur le marché du travail. L'Encadré 10.1 analyse les différences entre hommes et femmes sur le marché du travail, et le rôle des politiques.

- *Favoriser l'accès à des emplois de qualité et améliorer les perspectives d'évolution professionnelle.* L'amélioration des résultats des travailleurs déjà présents sur le marché du travail nécessite des mesures d'amélioration de leur employabilité et de leur potentiel de gains. À cette fin, il convient d'investir dans la formation des adultes et de rendre les systèmes de formation des adultes plus inclusifs en encourageant la participation des travailleurs vulnérables dont les compétences de base sont limitées. Toutefois, il convient également de veiller à ce que les offres d'emploi soient suffisamment nombreuses et les travailleurs aient de bonnes possibilités d'avancement professionnel. Cela nécessite des politiques facilitant la transition vers des emplois mieux rémunérés et plus stables.
- *Assurer une redistribution efficace.* À cette fin, il convient de concevoir des systèmes d'impôts et de prestations qui contiennent les inégalités excessives, protègent les individus et les ménages des chocs négatifs sur les revenus, et préviennent les difficultés financières, sans compromettre les incitations au travail et, par conséquent, les perspectives professionnelles à long terme des personnes concernées. La fiscalité et les prestations peuvent également contribuer à une plus grande égalité des chances en allégeant les contraintes financières qui limitent l'accès des enfants des ménages pauvres à une éducation et des services de santé de qualité.

Encadré 10.1. Combler l'écart entre hommes et femmes sur le marché du travail

Les femmes continuent d'enregistrer des résultats inférieurs à ceux des hommes sur le marché du travail

Malgré les importantes améliorations de l'éducation des filles, l'augmentation du taux d'activité des femmes et la généralisation des lois contre la discrimination fondée sur le sexe, les femmes restent à la traîne par rapport aux hommes sur le marché du travail dans un certain nombre de domaines essentiels. L'écart de revenus du travail entre hommes et femmes – défini comme l'écart moyen entre les revenus du travail des hommes et ceux des femmes – reste un phénomène mondial (voir Graphique 10.2). Il atteint en moyenne 40 % dans toute la zone OCDE, avec des variations considérables d'un pays à l'autre, de 20 % en Slovénie à plus de 60 % en Turquie. En moyenne dans les pays de l'OCDE, 40 % de cet écart est dû aux disparités hommes-femmes en termes d'emploi, 20 % aux disparités en termes de durée de travail, et 40 % aux différences de salaire horaire (ce qui est compatible avec un écart de salaire horaire de 16 %).

Les inégalités hommes-femmes s'accentuent généralement au cours de la vie

L'écart de revenus du travail entre hommes et femmes se creuse au cours de la vie active. En moyenne dans l'ensemble de l'OCDE, il s'élève à environ 25 % pendant la vingtaine, passe à 40 % pendant la trentaine et au début de la quarantaine, mais n'augmente que peu par la suite. Le creusement de cet écart au cours de la vie est imputable à des disparités hommes-femmes en termes de mobilité sur le marché du travail. Plus important encore, l'accouchement a souvent des effets durables sur la carrière des femmes, en termes de temps passé hors emploi, de limitation du temps de travail, de revenus et de progression de carrière. Le travail à temps partiel peut contribuer à éviter que les femmes se retirent du marché du travail après l'accouchement, mais il peut aussi limiter les possibilités d'avancement professionnel au sein de leur entreprise. Les femmes connaissent également moins de transitions d'un emploi à un autre, ce qui est en partie imputable à leurs

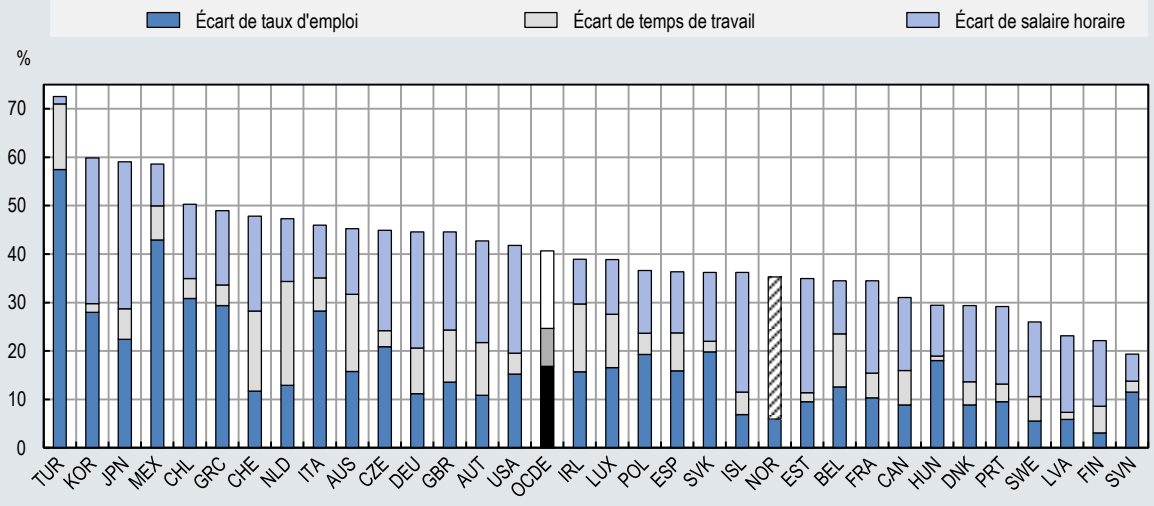
responsabilités familiales. Une mobilité professionnelle moindre, au sein des entreprises et entre elles, nuit à l'évolution de carrière et à la hausse des salaires (Barth and Kerr, 2017[10]).

Des mesures ciblées peuvent réduire les inégalités hommes-femmes

Des stratégies efficaces de promotion de l'égalité hommes-femmes comportent un certain nombre de volets essentiels : i) des politiques familiales qui améliorent l'accès aux services de garde d'enfants, corrigent les facteurs qui dissuadent les seconds apporteurs de revenus de travailler, et instaurent des systèmes d'impôts et de prestations non sexistes ; ii) des mesures encourageant les changements de comportement, notamment la lutte contre les durées de travail longues, la participation accrue des pères aux soins, et l'instauration de congés payés plus égaux ; et iii) des changements sur le lieu de travail, comme un recours accru au temps partiel et aux horaires flexibles. L'importance relative de ces différents volets varie d'un pays à l'autre. Dans les pays où les femmes sont moins susceptibles d'entrer sur le marché du travail à n'importe quel moment de leur vie (p. ex. en Espagne, en Grèce et en Italie), les politiques doivent s'attacher à garantir un fort taux d'activité des femmes jeunes. À l'inverse, dans les pays où les femmes ont tendance à se retirer du marché du travail après l'accouchement (p. ex. en Australie, en Autriche et dans plusieurs pays d'Europe orientale), et ceux où elles travaillent généralement à temps partiel pendant une grande partie de leur carrière (p. ex. en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse), il convient de mettre l'accent sur les politiques favorisant la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, et un partage égal des responsabilités familiales au sein du ménage.

Graphique 10.2. L'écart de revenus du travail entre hommes et femmes

Décomposition de l'écart de revenus du travail entre hommes et femmes (20-64 ans), 2013-15, pourcentages



Note : pour le Canada et la Turquie, les données relatives aux revenus se rapportent uniquement aux salaires. L'écart de temps de travail et l'écart de salaire horaire ne sont pas disponibles pour la Norvège.
Source : OCDE (2018[11]), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, https://doi.org/10.1787/g2g9ed68-fr.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972812

10.2. Favoriser la mobilité sociale d'une génération à l'autre

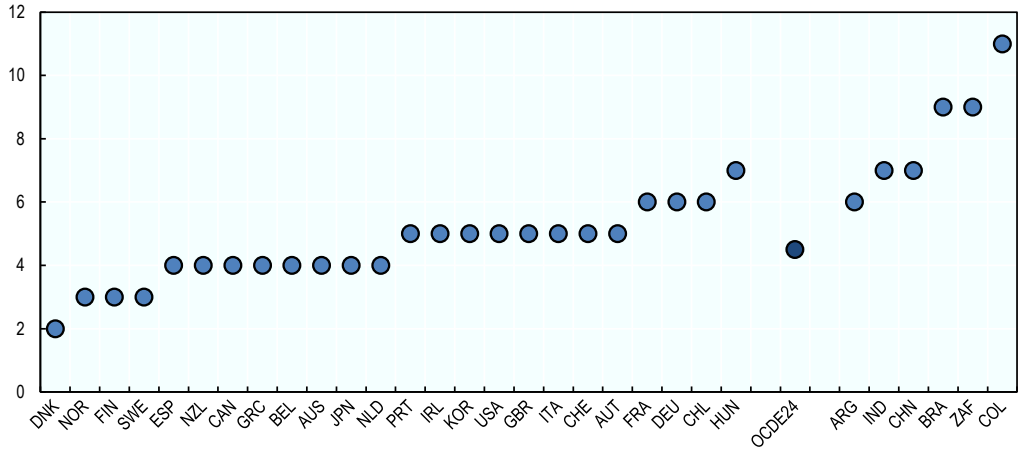
Il existe un consensus pour dire que les sociétés démocratiques devraient promouvoir l'égalité des chances, c'est-à-dire tenter de faire en sorte que tous les individus aient les mêmes chances de réussite sur le marché du travail, quel que soit leur origine socioéconomique. Toutefois, l'inégalité des résultats et l'inégalité des chances sont indissociables : en l'absence d'égalité des chances, les inégalités d'aujourd'hui se transmettent à la génération suivante. Une forte inégalité des résultats nuit à l'égalité des chances – ou « mobilité sociale » entre les générations – car les enfants issus de milieux favorisés prennent une bonne longueur d'avance dans la vie. En effet, les données empiriques montrent que la mobilité sociale entre les générations est généralement plus élevée dans les sociétés où les résultats sont moins inégaux (une corrélation décrite par la courbe dite « de Gatsby le Magnifique »). (Corak, 2006[12])).

La mobilité intergénérationnelle est faible dans la plupart des pays de l'OCDE

Les résultats socioéconomiques des individus sont généralement étroitement liés à ceux de leurs parents, ce qui signifie que la mobilité intergénérationnelle est généralement faible (OCDE, 2018[2]). En moyenne, environ 40 % des écarts de revenus entre les pères se transmettent à la génération suivante dans les pays de l'OCDE. Le degré de persistance des revenus entre les générations varie considérablement d'un pays à l'autre, de moins de 20 % dans les pays nordiques à 60 % en Hongrie, au Luxembourg et dans certaines économies émergentes[2]. Ces chiffres signifient que dans un « pays moyen de l'OCDE », il peut s'écouler environ cinq générations avant que la descendance d'une famille située dans le décile inférieur de la distribution des revenus gagne le revenu moyen (Graphique 10.3). Dans les pays nordiques, cette même évolution pourrait nécessiter seulement deux générations, alors que dans certaines économies émergentes, elle pourrait en nécessiter une dizaine.

Graphique 10.3. La mobilité intergénérationnelle est généralement faible

Nombre de générations nécessaires pour que la descendance d'une famille se situant dans le décile inférieur de la distribution des revenus atteigne le revenu moyen



Note : ces estimations reposent sur des simulations et sont données à titre indicatif. Elles sont fondées sur des estimations de la persistance des gains (élasticités) entre les pères et les fils, et sur le niveau actuel des revenus des ménages du décile inférieur et du revenu moyen, en supposant des élasticités constantes.

Source : OCDE (2018[2]), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, https://doi.org/10.1787/9789264301085-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972831

La forte persistance des gains d'une génération à l'autre est due à différents facteurs, dont une faible mobilité en termes d'éducation, la transmission intergénérationnelle de la santé et le rôle des réseaux sociaux des parents. Le niveau d'instruction est très persistant d'une génération à l'autre : 42 % des personnes dont les parents sont peu instruits – c'est-à-dire non titulaires d'un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire – ne terminent pas leurs études secondaires, et 12 % seulement décrochent un diplôme de l'enseignement supérieur. En revanche, les personnes dont les parents sont diplômés du supérieur obtiennent presque toujours au moins un diplôme de l'enseignement secondaire (seuls 7 % n'en obtiennent pas) et 63 % décrochent un diplôme de l'enseignement supérieur. Les résultats en matière de santé ont également tendance à se transmettre d'une génération à l'autre. Le fait d'avoir grandi dans une famille peu ou pas aisée et d'avoir des parents malades sont les deux principaux facteurs expliquant une mauvaise santé, et les jeunes en mauvaise santé ont quatre fois plus de risques de se retrouver sans emploi et de sortir du système éducatif (OCDE, 2016[13]). Les réseaux sociaux des parents jouent également un rôle dans le maintien des inégalités de revenus d'une génération à l'autre, notamment chez les personnes issues de milieux aisés, voir p. ex. Narayan et al. (2018[14]), Corak et Piraino (2011[15]).

Améliorer la mobilité sociale

La transmission des avantages ou désavantages socioéconomiques d'une génération à l'autre n'a rien d'inévitable. Les importantes différences de mobilité sociale entre les pays montrent qu'il existe une certaine marge d'action pour rendre les sociétés plus mobiles. L'amélioration de la mobilité sociale nécessite des investissements dans l'éducation et la santé, ainsi que des politiques familiales et régionales efficaces.

Investissements publics dans une éducation de qualité, depuis l'éducation et l'accueil de la petite enfance jusqu'à l'enseignement supérieur

En ce qui concerne les plus jeunes, la fréquentation de services de garde et d'établissements préprimaires de bonne qualité peut avoir des effets très bénéfiques pour tous les enfants, mais en particulier pour ceux issus de milieux plus défavorisés, avec des conséquences à long terme sur le niveau d'instruction et les résultats sur le marché du travail[3]. Aux États-Unis, par exemple, l'*Infant Health and Development Program* (IHDP), un programme d'éducation des jeunes enfants gratuit et à plein temps axé sur le développement du langage, a permis d'améliorer considérablement les capacités cognitives, en particulier chez les enfants des ménages à bas revenu[4]. De même, en France, les enfants fréquentant une école maternelle dès l'âge de deux ans présentent des compétences cognitives et non cognitives bien supérieures à l'âge de six ans, et de meilleures compétences en lecture, écriture et calcul entre la 3e et la 9e année de scolarité (Filatriau, Fougère and Tô, 2013[16]). La fréquentation de services de garde et d'un établissement préprimaire de bonne qualité peut également avoir des effets bénéfiques à long terme, en particulier pour les enfants défavorisés (Van Huizen and Plantenga, 2015[17]; Nordic Council of Ministers, 2012[18]). La mise en place de services de garde universels en Norvège, par exemple, a eu des effets très positifs sur la participation au marché du travail, et a réduit la dépendance à l'aide sociale plus tard au cours de la vie (Havnes and Mogstad, 2011[19]). Dans de nombreux pays, l'éducation préprimaire est un droit légal dont bénéficient tous les enfants dès l'âge de trois ans, et la fréquentation des établissements préprimaires est souvent subventionnée ou gratuite. Dans la plupart des pays de l'OCDE, au moins 80 % des enfants de 3 à 5 ans sont inscrits dans l'enseignement préprimaire ou primaire

Sur le plan de l'enseignement obligatoire, les politiques de soutien de la mobilité sociale doivent s'attaquer aux écarts de résultats souvent importants des élèves issus de milieux défavorisés, et lutter contre l'abandon prématuré de la scolarité. Les scores PISA en mathématiques des jeunes de 15 ans dont les parents ont un faible niveau socioéconomique sont inférieurs d'environ 20 % à ceux des jeunes dont les parents ont un niveau socioéconomique élevé. Les jeunes dont les parents sont moins instruits et ceux issus de ménages sans emploi sont également beaucoup plus susceptibles de quitter l'école sans diplôme de deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Ces jeunes qui quittent prématurément l'école sont fortement surreprésentés parmi les jeunes sans emploi et sortis du système éducatif : ils représentent environ un tiers de cette population, tous pays de l'OCDE confondus (OCDE, 2016[20]). Les stratégies efficaces pour soutenir les élèves issus de milieux défavorisés comprennent des investissements ciblés dans des établissements scolaires peu performants ou situés dans des communautés marginalisées (p. ex. classes moins nombreuses, matériel pédagogique et infrastructures physiques de meilleure qualité, recrutement et formation d'enseignants et de personnel de soutien)[5], la suppression du redoublement, le non-recours à l'orientation précoce et le report de la sélection des élèves au deuxième cycle de l'enseignement secondaire (OCDE, 2012[21]). Le *Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes* (OCDE, 2013[22]) recommande un ensemble de mesures éducatives pour lutter contre le chômage élevé des jeunes. Il met particulièrement l'accent sur les programmes de la deuxième chance pour ceux qui quittent l'école sans diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et sur des programmes d'apprentissage et de stages de qualité qui contribuent à faciliter le passage de l'école au monde du travail.

Les élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés ont également tendance à être sous-représentés dans l'enseignement supérieur, notamment dans les établissements prestigieux. Aux États-Unis, dans les établissements d'enseignement post-secondaire les plus compétitifs, par exemple, la grande majorité des étudiants sont issus de ménages situés dans le quartile supérieur de revenu, alors que les étudiants appartenant aux deux quartiles inférieurs sont très minoritaires, voir p. ex. Carnevale et Strohl (2010[23]), Chetty et al. (2017[24]). Des actions de sensibilisation ciblées dans les établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et des services de conseil/de tutorat pendant les études supérieures peuvent être efficaces pour accroître les taux d'inscription et de réussite des jeunes issus de milieux défavorisés dans l'enseignement supérieur. Des politiques d'admission différenciées, comme des mesures de discrimination positive fondées sur la classe sociale, peuvent aider les candidats à fort potentiel issus de milieux défavorisés à réussir l'examen initial d'admission.

Aide précoce à la santé, notamment pour les enfants et les jeunes issus de milieux socioéconomiques défavorisés

Des investissements ciblés dans l'aide à la santé des enfants et des jeunes issus de milieux socioéconomiques défavorisés peuvent contribuer à remédier à la faible mobilité sociale en matière de santé. Il a été démontré que les soins prénatals et postnatals à domicile à destination des familles à bas revenu améliorent le bien-être des enfants (Greenberg and Shroder, 2004[25]). La santé prénatale et la santé de l'enfant sont également d'importants facteurs prédictifs de la santé et de l'emploi des adultes (Case, Fertig and Paxson, 2005[26]). En outre, de nombreux gouvernements prennent des mesures pour promouvoir une bonne hygiène alimentaire et une activité physique régulière dans les établissements scolaires (OCDE, 2017[27]). L'aide directe à la santé des jeunes doit s'inscrire dans le cadre d'un effort efficace visant à réduire le décrochage scolaire et à favoriser la réussite de la transition entre l'école et le monde du travail. Des services de santé mentale accessibles

sont nécessaires pour faire face à la hausse rapide de la part de jeunes chez lesquels des troubles de la santé mentale sont diagnostiqués[6]. Plus généralement, l'absence de couverture maladie universelle, des restes à charge élevés financés par des assurances privées et l'absence de programmes publics de dépistage sont associés à de plus grandes inégalités de santé liées au revenu (Devaux and de Looper, 2012[28]).

Politiques familiales pour lutter contre les désavantages précoces

Les politiques qui apportent un soutien financier aux parents à bas revenu et les aident à investir dans le capital humain de leurs enfants peuvent également contribuer à promouvoir la mobilité sociale. De nombreux éléments probants mettent en évidence un lien de causalité important entre le revenu des parents et la santé des enfants, les résultats scolaires et la réussite future sur le marché du travail. Des aides financières ciblant efficacement les parents à bas revenu, comme des prestations familiales ou des crédits d'impôt sur les revenus du travail, peuvent donc contribuer à réduire l'écart de résultats des enfants issus de milieux défavorisés[7]. De même, les politiques encourageant l'activité des deux parents – comme des congés parentaux généreux, pour les pères notamment, la disponibilité de services de garde abordables, des horaires de travail flexibles et des incitations fiscales pour encourager l'activité des seconds apporteurs de revenus – peuvent contribuer à améliorer la situation financière des familles, et donc promouvoir la mobilité entre les générations. Dans les économies émergentes, les programmes de transferts monétaires conditionnels qui soutiennent le revenu des ménages pauvres sous réserve que les enfants fréquentent l'école ou se soumettent à des examens de santé ont eu des effets positifs sur le niveau d'instruction, la santé et les résultats futurs sur le marché du travail (OCDE, 2015[29]).

Lutter la ségrégation spatiale et soutenir les régions à la traîne

La concentration géographique des familles défavorisées dans les quartiers à bas revenu et les importantes disparités économiques entre les régions renforcent généralement certains mécanismes en cause dans la transmission des désavantages entre les générations. Les quartiers urbains à bas revenu et les régions moins développées pâtissent souvent de services publics de moindre qualité (notamment dans l'éducation et la santé), d'infrastructures de transport médiocres et de perspectives d'emploi moins nombreuses. Cela engendre des obstacles supplémentaires pour les enfants et les jeunes issus de milieux défavorisés. Des politiques d'urbanisme et de développement régional en faveur de l'égalité d'accès peuvent contribuer à remédier à ces problèmes. Il peut s'agir par exemple de politiques du logement favorisant la mobilité géographique des familles afin de les aider à s'installer dans des régions offrant de meilleures perspectives économiques (voir chapitre 14). Il peut également s'agir de mesures qui limitent le choix des établissements scolaires – afin d'éviter une ségrégation sociale induite par une importante différence de qualité entre les établissements dans les zones urbaines – et facilitent une répartition plus équitable des enfants entre les écoles en termes d'origine socioéconomique[8]. Enfin, ces politiques peuvent inclure des mesures visant à améliorer la qualité de l'éducation et des services de santé dans les communautés à bas revenu, par exemple en proposant des conditions de rémunération plus intéressantes aux professionnels de l'éducation et de la santé.

10.3. Réduire la fracture du marché du travail

Les inégalités profondément ancrées sur le marché du travail sont le reflet d'un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande relatives de compétences, partiellement imputable à la

mondialisation et aux progrès technologiques. Toutefois, la segmentation des marchés des produits et du travail – qui se traduit par des différences importantes entre la rémunération propre aux entreprises et celle propre aux contrats – peut également jouer un rôle central lorsque les marchés du travail sont imparfaitement concurrentiels. La présente section commence par examiner le rôle des politiques de formation des adultes auprès des travailleurs vulnérables (« fracture du marché du travail du côté de l'offre »), puis la segmentation des marchés des produits et du travail (« fracture du marché du travail du côté de la demande »)[9].

Les systèmes de formation des adultes doivent devenir plus inclusifs

La formation des adultes est essentielle pour remédier aux inégalités sur le marché du travail, notamment en ce qui concerne les personnes peu qualifiées. La participation à la formation permet aux adultes d'améliorer leurs compétences et de se recycler en fonction de l'évolution des besoins du marché du travail. Elle favorise également des transitions positives vers le marché du travail, et une mobilité ascendante vers des emplois mieux rémunérés.

La participation à la formation des adultes est généralement faible, notamment chez ceux qui en ont le plus besoin.

Selon les données de l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC), seuls 41 % des adultes des pays interrogés participent à la formation des adultes au cours d'une année donnée. Ce taux varie considérablement d'un pays à l'autre, de moins de 25 % dans des pays comme la Grèce, l'Italie et la Turquie, à plus 50 % dans des pays comme la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et les pays nordiques. Il est important de noter que la participation à la formation des adultes est bien moindre chez les travailleurs peu qualifiés, c'est-à-dire ceux qui ont le plus besoin d'améliorer leurs compétences et de se recycler. Dans l'ensemble des pays, l'écart de participation à la formation liée à l'emploi entre les personnes peu qualifiées et les personnes plus qualifiées atteint 23 points en moyenne.

Selon les données de l'Enquête sur les compétences des adultes (PIAAC), la mobilisation des adultes qui ne prennent pas part à la formation est une mission importante pour l'ensemble des parties prenantes concernées, la plupart d'entre eux (82 %) manquant de motivation ou d'intérêt. Cela signifie que dans les pays de l'OCDE participant à l'enquête du PIAAC, environ la moitié des adultes ne participent pas et ne veulent pas participer à la formation des adultes. La formation des adultes étant un instrument essentiel pour améliorer le devenir professionnel des travailleurs peu qualifiés et préparer les travailleurs à l'évolution des besoins en compétences, il est indispensable de trouver des moyens efficaces d'inciter cette partie de la population à participer à l'éducation et la formation.

Promouvoir la formation des adultes auprès des groupes défavorisés

Une stratégie globale visant à améliorer l'inclusivité des systèmes de formation des adultes met l'accent sur ceux qui ont le plus besoin d'acquérir de nouvelles compétences et de se recycler, mais qui sont les moins susceptibles de participer à la formation des adultes. Elle se compose des volets suivants : i) fournir des informations et des conseils de bonne qualité ; ii) supprimer les obstacles à la participation ; iii) faire participer les employeurs et les syndicats à la prestation et au financement des formations pour adultes[10].

Informations et conseils

L'action publique devrait aider les adultes à faire les bons choix en matière d'éducation et de formation. Pourtant, certaines données indiquent que les adultes, en particulier ceux qui sont peu qualifiés, ne sont pas vraiment en mesure de prendre conscience de la nécessité de développer davantage leurs compétences (Windisch, 2015[30]). Par conséquent, la mobilisation des adultes afin qu'ils se forment ne doit pas se limiter à proposer des possibilités de formation, mais nécessite de sensibiliser le public, de proposer des services de conseil et d'orientation personnalisés de qualité, et de concevoir des bases de données en ligne pour informer les travailleurs sur les possibilités de recyclage et les besoins du marché du travail.

Les campagnes de sensibilisation du public sont un bon moyen de promouvoir les avantages de la formation pour adultes et de toucher des groupes sous-représentés (Kowalczyk et al., 2016[31]). En Slovénie par exemple, l'Institut pour l'éducation des adultes organise chaque depuis 1996 une semaine consacrée à la formation tout au long de la vie, qui comprend aujourd'hui plus de 1 500 manifestations mises en œuvre en coopération avec des organisations partenaires de tout le pays. Le Portugal a lancé son programme de formation des adultes Qualifica en 2016/2017 avec une vaste campagne de sensibilisation intitulée « Ressaisissez-vous et investissez dans votre avenir ». En 2017, la ville de Bruxelles, en Belgique, a lancé un centre d'information mobile, Formtruck, pour amener les demandeurs d'emploi, les personnes peu qualifiées et les jeunes sans emploi et sortis du système éducatif à s'intéresser à la formation des adultes.

L'orientation professionnelle aide les individus à comprendre leurs compétences et leurs besoins de perfectionnement, et à prendre connaissance des possibilités d'apprentissage qui s'offrent à eux. Pour être efficace, elle doit prendre en compte les informations sur le marché du travail et sur les besoins en compétences en temps opportun. L'orientation professionnelle est généralement assurée par tout un éventail de prestataires, comme les services publics de l'emploi (SPE), les services d'orientation spécialisés, les prestataires d'éducation et les partenaires sociaux. Les services spécialisés sont généralement les plus efficaces, car ils sont spécialement conçus pour fournir des informations détaillées et opportunes sur les besoins en compétences, issues de systèmes efficaces d'anticipation de la demande de compétences. *Career New Zealand* propose une multitude de services, de plus en plus accessibles en ligne, comme des outils permettant aux utilisateurs de s'informer sur les métiers et de trouver des emplois correspondant à leurs compétences et qualifications. Toujours en Nouvelle-Zélande, l'application *Occupation Outlook* est une application pour téléphone mobile permettant d'étudier les possibilités de formation et de carrière, avec des informations détaillées sur l'offre et la demande de main-d'œuvre dans une centaine de professions. Certains pays ont mis en place des guichets uniques pour s'assurer que les individus disposent de toutes les informations dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées. La *Maison de l'Orientation* au Luxembourg est un guichet unique spécialisé dans l'orientation pédagogique et professionnelle[11].

Les bases de données en ligne peuvent également être utiles aux utilisateurs finaux (travailleurs, futurs étudiants) ainsi qu'aux formateurs, conseillers et autres spécialistes de la formation des adultes. Le répertoire national australien des prestataires d'éducation et de formation professionnelles (www.myskills.gov.au) permet aux utilisateurs de rechercher les formations professionnelles par secteur d'activité et d'obtenir des informations sur les frais de scolarité moyens, la durée de la formation, les subventions disponibles et les résultats moyens en matière d'emploi. Bien que les débouchés soient actuellement présentés par diplôme, il est prévu de présenter les débouchés offerts par chaque prestataire.

Réduire les obstacles à la participation

Les efforts des pouvoirs publics doivent également être tournés vers les personnes qui souhaitent profiter des possibilités de formation des adultes ou continuer à en bénéficier, mais se heurtent à divers obstacles ; 18 % des personnes qui ne participent pas à la formation des adultes liée à l'emploi aimeraient le faire. De même, 34 % des personnes qui participent à la formation des adultes liée à l'emploi souhaiteraient continuer, mais ne le font pas. Les obstacles à la participation sont divers : manque de temps dû à l'activité professionnelle (29 % des personnes ayant indiqué qu'elles aimeraient participer à la formation des adultes ou poursuivre leur formation, mais ne le font pas), manque de temps dû aux responsabilités familiales, manque de ressources financières (16 % dans les deux cas), horaires ou lieu de formation peu pratiques (12 %) et manque de soutien des employeurs (7 %), selon les données du PIAAC. Pour les adultes peu qualifiés, un autre obstacle à la participation est le manque de compétences de base, qui sont souvent une condition préalable pour pouvoir participer à la formation des adultes.

La plupart des formations pour adultes imposent que les participants possèdent des compétences de base en lecture, écriture et mathématiques, et certaines subordonnent leur admission à la possession de compétences ou de qualifications spécifiques. Étant donné que certaines compétences sont acquises dans le cadre de l'expérience professionnelle, la validation et la certification des compétences existantes peuvent aider à réintégrer les individus dans l'apprentissage formel (OECD, 2019[32]). La reconnaissance effective des acquis doit être transparente, simplifiée et garantir l'adhésion de toutes les parties prenantes concernées, y compris des employeurs et des prestataires d'éducation et de formation. Au Portugal, le lancement du programme Qualifica en 2017 s'est accompagné de la création d'un système de formation professionnelle fondé sur des crédits et conforme aux cadres européens, d'un outil en ligne d'enregistrement des qualifications et des compétences (« Passaporte Qualifica ») et d'un réseau de 300 centres Qualifica qui proposent des services d'informations et de conseil gratuits, ainsi que la reconnaissance, la validation et la certification des compétences (OCDE, 2018[33])[12].

Dans de nombreux pays, il existe plusieurs types de formations flexibles permettant de concilier plus facilement formation et responsabilités professionnelles et familiales : à temps partiel, pendant le soir, le week-end, à distance ou sous forme modulaire et/ou basée sur des crédits. Les approches modulaires sont particulièrement utiles pour permettre aux adultes à se concentrer sur le développement des compétences qui leur manquent, à valider des modules d'apprentissage autonomes portant sur ces compétences spécifiques, et à combiner ces modules pour obtenir une qualification complète (formelle). Selon certaines études, de telles dispositions peuvent élargir l'accès aux qualifications formelles, en particulier pour les groupes défavorisés (Kis and Windisch, 2018[34]). Le système danois de formation des adultes offre un degré élevé de flexibilité en permettant de combiner les modules de différents prestataires et dans différentes matières. Par exemple, les personnes inscrites dans les centres de formation du marché du travail (*Arbejdsmarkedsuddannelse*) peuvent choisir parmi un large éventail de cours de formation professionnelle, mais aussi parmi les matières proposées par le système éducatif général.

Le congé légal de formation – c'est-à-dire le droit de prendre un congé pendant les heures de travail pour participer à l'éducation et à la formation – est généralement régi par la législation nationale ou fixé par convention collective, et peut être universel ou viser des groupes spécifiques, comme les travailleurs peu qualifiés ou les petites et moyennes entreprises (OCDE, 2017[35]). Pour s'assurer qu'il est bien utilisé, de nombreux pays l'assortissent d'incitations financières destinées aux apprenants et aux employeurs. En

Belgique, les salariés à temps plein du secteur privé participant à des programmes de formation et d'enseignement reconnus ont droit à un congé de formation d'une durée maximale de 180 heures par an. Pendant ce congé, les travailleurs perçoivent leur salaire à taux plein (dans la limite d'un certain plafond), et les employeurs peuvent être indemnisés par le *Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale* pour les salaires versés pendant le congé de formation.

Les incitations financières sont largement utilisées pour encourager la participation des adultes à l'éducation et à la formation, et elles comprennent souvent des dispositions spécifiques ciblant les personnes peu qualifiées. Un système équitable d'incitations financières doit mettre l'accent sur les cas de sous-investissement dans la formation des adultes. Une série d'outils peuvent être utilisés, comme des subventions salariales ou de formation (également fondées sur des bons), des incitations fiscales, des prêts aidés ou des systèmes de comptes épargne-formation/temps (OCDE, 2017[35]). Par exemple, la ville autrichienne de Vienne vient en aide à ses administrés salariés et chômeurs non diplômés du supérieur par le biais de comptes formation (*Bildungskonto*) qui financent une partie du coût des programmes d'éducation et de formation reconnus ou des procédures de reconnaissance des acquis. Pour promouvoir l'équité et éviter une perte sèche – le soutien financier de personnes qui auraient de toute façon participé à la formation – les incitations financières visent souvent les groupes sous-représentés, comme les personnes peu qualifiées, en réservant les droits à ces groupes ou en leur accordant des aides plus généreuses (comme dans l'initiative viennoise décrite ci-dessus). En France, le *compte personnel de formation* permet d'obtenir des crédits de formation en fonction du temps passé dans l'emploi pendant l'année. Ces droits sont transférables d'un employeur à un autre. Les personnes peu qualifiées reçoivent deux fois plus de crédits que leurs homologues plus qualifiés (48 heures par an contre 24) et le plafond des crédits accumulés est également nettement plus élevé (400 heures contre 150).

Mobiliser les employeurs et les syndicats

Étant donné qu'une grande partie des formations se déroulent en milieu professionnel, la participation des employeurs et des syndicats à la conception, à la mise en œuvre et au financement des offres de perfectionnement professionnel est essentielle pour accroître la participation à la formation liée à l'emploi.

Si les employeurs jouent un rôle essentiel dans l'offre et le financement de la formation des adultes liées à l'emploi, le sous-investissement dans la formation et l'éducation est fréquent, notamment dans les petites et moyennes entreprises. Cela traduit souvent un manque d'informations, de capacités et/ou de ressources. C'est pourquoi de nombreux gouvernements cherchent activement à associer les employeurs à des activités d'éducation et de formation des adultes, par le biais de campagnes de sensibilisation, d'aides adaptées et d'incitations financières. Par exemple, le système japonais de soutien du développement des ressources humaines (*Jinzai Kaihatsu Shien Joseikin*) cofinance les dépenses de formation des entreprises, les petites et moyennes entreprises bénéficiant de subventions plus élevées.

Les syndicats peuvent également jouer un rôle clé du fait de leur participation à la conception des emplois, à l'organisation du travail et à l'utilisation des nouvelles technologies au travail. En effet, dans de nombreux pays, les syndicats s'associent à la promotion et à la gestion des offres de formation. Au Royaume-Uni, Unionlearn – la branche de la *Trade Union Confederation* en charge des compétences et de la formation – aide ses membres à proposer des offres de formation et à gérer le fonds d'apprentissage

syndical. Cette mesure a fortement contribué à accroître la participation des travailleurs peu qualifiés à la formation.

Dans certains pays où des négociations sectorielles sont en place, les syndicats et les organisations patronales unissent leurs efforts pour investir dans les compétences de la main-d'œuvre. Aux Pays-Bas, les fonds sectoriels de formation et de développement (*Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen*) sont des initiatives des partenaires sociaux principalement financées par des prélèvements sur salaire fixés par convention collective. Ils offrent aux travailleurs des possibilités de formation visant à maintenir leurs compétences, et anticipent les futurs besoins en compétences. De même, les partenaires sociaux finlandais gèrent un fonds d'éducation et de formation (*Koulutusrahasto*), qui accorde des bourses d'études et de formation aux adultes salariés et indépendants remplissant certains critères[13].

Lutter contre la segmentation du marché du travail

Lorsque les marchés du travail sont imparfaitement concurrentiels, les inégalités dépendent non seulement de la structure de l'offre et de la demande de main-d'œuvre en termes de compétences, mais également de la composition des entreprises et des contrats. En outre, la persistance des inégalités dépend de la mesure dans laquelle les travailleurs peuvent tirer parti des différentes possibilités offertes par les entreprises, et passer de contrats à durée déterminée à des contrats à durée indéterminée. La contribution des entreprises aux inégalités sur le marché du travail est examinée à l'Encadré 10.2.

La segmentation contractuelle a eu tendance à augmenter avant la crise financière mondiale

Les contrats temporaires sont généralement associés à des salaires inférieurs, même après la prise en compte des caractéristiques des travailleurs et de leurs emplois (OCDE, 2015[36]). En outre, les personnes sous contrat temporaire sont moins susceptibles de percevoir des primes (Venn, 2011[37]) et sont généralement pénalisées en termes de sécurité de l'emploi et de qualité de l'environnement de travail (OCDE, 2014[4]). Le désavantage salarial associé aux contrats temporaires est très probablement dû à la position de faiblesse des titulaires de ces contrats lors des négociations. De même, la croissance des revenus des personnes sous contrat temporaire est généralement inférieure, peut-être en raison d'une accumulation plus restreinte de capital humain, ce qui renforce encore les écarts salariaux préexistants (OCDE, 2015[36]). Étant donné que les contrats temporaires sont associés à des résultats moins favorables, il est particulièrement important qu'ils renforcent l'accès à des emplois permanents à l'avenir. En effet, dans la mesure où les contrats temporaires aident les travailleurs à accéder à des emplois stables, une courte période d'emploi à des conditions moins avantageuses est un investissement qui pourrait s'avérer payant à long terme.

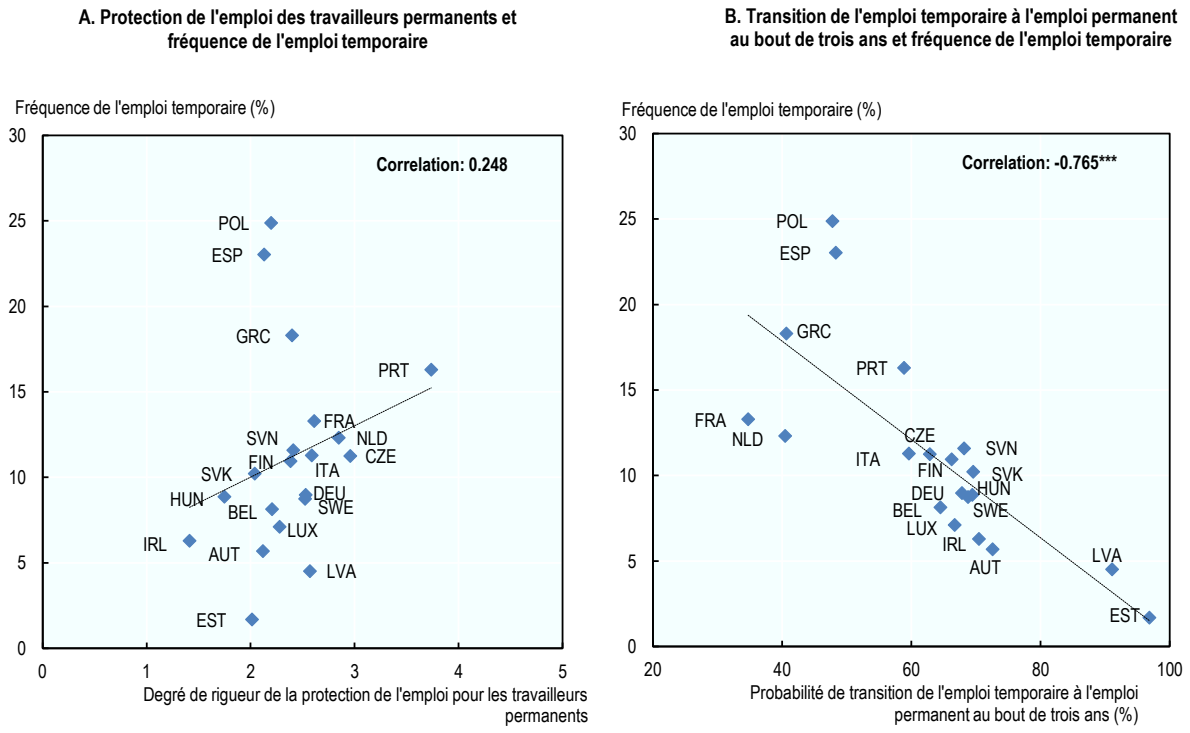
À la fin des années 1990 et au début des années 2000, de nombreux pays de l'OCDE ont engagé des réformes pour lutter contre le chômage persistant et promouvoir la flexibilité du marché du travail. Dans de nombreux cas, ces réformes ont consisté à faciliter le recours à des contrats flexibles tout en maintenant une protection de l'emploi relativement stricte pour les contrats à durée indéterminée (elles sont souvent qualifiées de « réformes partielles du marché du travail »). Toutefois, les données dont on dispose aujourd'hui donnent à penser que ces réformes n'ont guère contribué à promouvoir l'emploi global, mais qu'elles ont encouragé le recours aux contrats temporaires (Kahn, 2010[38]), avec des répercussions négatives sur la qualité et l'inclusivité de l'emploi[14]. L'effet positif des réformes partielles

du marché du travail sur la probabilité de trouver un emploi a probablement été compensé par une hausse du risque de perte d'emploi, du fait du remplacement des contrats à durée indéterminée par des contrats temporaires (Cahuc, Charlot and Malherbet, 2016[39]). Comme le montre la partie A du Graphique 10.4, cet effet de substitution a tendance à se renforcer, et plus le recours aux contrats temporaires est important, plus les contrats permanents sont protégés. Voilà qui est cohérent avec les résultats économétriques obtenus par Bassanini et Garnero (2013[40]) pour un grand nombre de pays de l'OCDE, et les résultats de Hijzen, Mondauto et Scarpetta (2017[41]) pour l'Italie, et de Centeno et Novo (2012[42]) pour le Portugal.

En outre, une augmentation de l'emploi temporaire au détriment de l'emploi permanent retarde généralement la transition de l'emploi temporaire à l'emploi permanent. La partie B du Graphique 10.4 montre qu'un recours accru au travail temporaire est associé à une probabilité bien moindre qu'une personne sous contrat à durée déterminée travaille sous contrat à durée indéterminée trois ans plus tard. En d'autres termes, un recours plus fréquent aux contrats temporaires accroît la segmentation du marché du travail. Cela semble en contradiction avec les conclusions de publications démontrant que les emplois temporaires offrent un tremplin vers l'emploi permanent, voir par exemple Booth et al. (2002[43]), Ichino et al. (2008[44]), Jahn et Rosholm (2014[45]) et OCDE (2015[36]). Toutefois, ces études adoptent une perspective individuelle dans laquelle la structure de l'emploi est jugée immuable, et ne donnent donc guère d'informations sur les répercussions d'une *hausse* du nombre d'emplois temporaires sur les perspectives professionnelles des travailleurs[15]. De fait, un nombre croissant d'éléments montrent qu'un recours excessif au travail temporaire peut avoir des conséquences négatives sur les parcours individuels. Par exemple, la libéralisation du recours aux contrats temporaires en Espagne en 1984 a réduit les revenus tout au long de la vie des personnes peu qualifiées en raison d'une moindre stabilité de l'emploi et d'une hausse des périodes sans emploi (García, Castelló and Marinescu, 2018[46]).

En résumé, les réformes qui encouragent le recours au travail temporaire dans un contexte de protection stricte de l'emploi des travailleurs sous contrat à durée indéterminée risquent d'être contre-productives en induisant un recours excessif au travail à durée déterminée. Le recours généralisé au travail temporaire n'a généralement qu'un impact limité sur l'amélioration des possibilités d'emploi des groupes défavorisés, alors que, dans le même temps, il nuit généralement à l'emploi permanent, en réduisant la qualité des emplois, en retardant le passage de l'emploi temporaire à l'emploi permanent, et en renforçant les inégalités à long terme sur le marché du travail. Ces dernières années, les réformes ont donc généralement emprunté une voie différente, en mettant l'accent sur les moyens de réduire l'écart réglementaire entre les contrats permanents et temporaires en matière de protection de l'emploi (voir encadré 7.3 au chapitre 7 pour plus de détails).

Graphique 10.4. Protection de l'emploi, travail temporaire et segmentation contractuelle



Note : *** statistiquement significatif au niveau de 1 %.
Source : estimations de l'OCDE fondées sur les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC), le German Socio-Economic Panel (SOEP) pour l'Allemagne et les Indicateurs de l'OCDE pour la protection de l'emploi, www.oecd.org/employment/protection.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972850

Lutter contre la segmentation contractuelle

Une stratégie possible pour réduire la segmentation contractuelle consiste à accroître la complexité et le coût de l'embauche sous contrat temporaire sans toucher au coût de licenciement des travailleurs permanents, ou en le réduisant. Les réformes en ce sens se traduisent généralement par une limitation du nombre de renouvellements des contrats temporaires, de leur durée cumulée ou de leur champ d'application. Ces réformes suscitent toutefois une certaine inquiétude du fait qu'il est généralement difficile de restreindre le recours aux contrats temporaires dans la pratique. Le respect de la protection de l'emploi dépend principalement des plaintes déposées par les salariés qui s'estiment victimes d'un traitement injuste. Dans le cadre des contrats temporaires, le non-respect de la protection de l'emploi profite souvent aux salariés, du moins à court terme. Ils sont donc peu incités à porter plainte (Muñoz-Bullón, 2004[47])[16].

Une autre stratégie consiste à assouplir la protection de l'emploi des travailleurs permanents dans les pays où elle est trop restrictive. Les réformes de ce type ont été relativement fréquentes ces dernières années, et visent généralement à élargir ou à clarifier les conditions de licenciement économique et à limiter les coûts du licenciement abusif. En Espagne, une évaluation précoce de cette réforme donne à penser qu'elle a réduit le recours au travail temporaire en augmentant la part des contrats permanents dans les nouvelles

embauches (OCDE, 2013[48]). Toutefois, en facilitant le licenciement des travailleurs pour raisons économiques, ces réformes augmentent également les risques de suppressions d'emplois et de difficultés financières. Elles doivent donc s'accompagner de prestations de chômage adéquates dans le cadre d'une stratégie globale d'activation (voir chapitre 9). Les réformes récentes du marché du travail menées en Italie et au Portugal, qui ont facilité le licenciement des travailleurs sous contrat à durée indéterminée, se sont également accompagnées de mesures visant à renforcer l'efficacité de leurs systèmes de prestations de chômage et d'activation[17].

Une troisième stratégie consiste à mettre l'accent sur la convergence des coûts de résiliation des différents types de contrats. Une convergence totale impliquerait effectivement le passage à un contrat unique ou unifié. Dans le cadre d'un contrat *unique*, tous les contrats existants sont remplacés par un seul contrat à durée indéterminée, le niveau de protection augmentant avec l'ancienneté[18]. Cette option ne constitue donc pas un instrument explicite en faveur d'activités limitées dans le temps après un licenciement. Cela pose problème lorsque les coûts d'indemnisation pour licenciement abusif sont élevés, et que leurs motifs sont très diversifiés ou peu clairs[19]. Dans le cadre d'un contrat *unifié*, tous les types de contrats sont conservés, mais les coûts de résiliation en fonction de l'ancienneté sont alignés. Dans la mesure où les coûts du licenciement abusif sont élevés et incertains, cette option peut encore inciter fortement à remplacer les contrats permanents par des contrats temporaires. Le bon fonctionnement d'un contrat unique ou unifié nécessite donc que les motifs de licenciement abusif soient limités à la discrimination et aux motifs prohibitifs (voir chapitre 7).

Pour évaluer ces différentes possibilités de réforme, il est utile de rappeler pourquoi les contrats temporaires existent en premier lieu. Les contrats temporaires offrent aux employeurs une flexibilité en matière d'emploi pour faire face aux chocs de la demande de produits, surmonter les asymétries d'information concernant la productivité des travailleurs, et organiser des activités limitées dans le temps. L'instauration de droits en lien avec la protection de l'emploi (comme des indemnités de licenciement) pour tous dès le début d'une période d'emploi réduit le risque de segmentation du marché du travail, mais augmente également le coût de l'incertitude et du lancement d'activités véritablement limitées dans le temps, avec des répercussions potentiellement importantes sur la création d'emplois (ou le recours à d'autres formes de travail, comme le travail indépendant). Pour les responsables de l'action publique, la difficulté consiste à limiter le fossé juridique entre les types de contrats en termes de protection de l'emploi, tout en offrant suffisamment de flexibilité aux entreprises, notamment au début de la période d'emploi.

Encadré 10.2. Segmentation entre les entreprises

Bien que la hausse des inégalités salariales découle dans une large mesure du rendement croissant des compétences, des données récentes donnent à penser que les entreprises contribuent également de plus en plus à l'accroissement des inégalités. En effet, l'accroissement des inégalités salariales est lié en grande partie à la hausse de la dispersion des salaires entre les entreprises, voir p. ex. Song et al. (à paraître[49]) pour les États-Unis, et les références qui y figurent. La dispersion croissante des salaires entre les entreprises peut traduire des différences croissantes entre les politiques de rémunération des entreprises, une tendance des travailleurs performants à sélectionner les entreprises sérieuses, ainsi qu'une tendance des travailleurs possédant un profil similaire à se regrouper dans la même entreprise.

Résultats des entreprises. La hausse de la dispersion des politiques de rémunération des entreprises dans de nombreux pays traduit vraisemblablement une variation croissante de la capacité des entreprises à proposer des programmes de rémunération plus généreux, du fait de la dispersion grandissante de la productivité (Berlingieri, Blanchenay and Criscuolo, 2017[50]), ou de la concentration croissante du marché des produits (Diez, Leigh and Tambunlertchai, 2018[51]). La dispersion de la productivité a tendance à s'accentuer à mesure que les entreprises à la frontière distancent le reste de l'économie, peut-être parce qu'elles sont mieux placées pour tirer parti des possibilités offertes par la mondialisation et le progrès technologique, alors que la diffusion des technologies de la frontière vers le reste de l'économie stagne. De même, la mondialisation et le progrès technologique ont probablement contribué à la concentration croissante du marché, ce qui a entraîné une hausse des parts de marché et des marges à la frontière technologique. Pour s'attaquer aux inégalités importantes et persistantes sur le marché du travail, il ne suffit donc pas d'investir dans le développement des compétences. Il est tout aussi important d'investir dans des politiques susceptibles de relancer la croissance de la productivité dans les entreprises à la traîne, ou favoriser la réaffectation des ressources vers des entreprises plus efficaces (OCDE, 2015[52]).

Tri. Une variation croissante de la capacité des entreprises à proposer des programmes de rémunération généreux n'explique pas nécessairement pourquoi ces programmes se sont diversifiés ; les entreprises doivent aussi avoir intérêt à le faire. Il est possible que les entreprises recourent à des programmes de rémunération plus généreux pour attirer des travailleurs plus performants en présence de complémentarités au niveau de la production entre les entreprises technologiquement avancées et les travailleurs qualifiés. Citons par exemple les pratiques de travail et de gestion très performantes, puisqu'elles sont généralement plus efficaces en présence de travailleurs qualifiés. Autre exemple, l'importance accrue des technologies de l'information et de la communication. Il est possible que le rôle croissant de ces complémentarités de production ait augmenté la dispersion des salaires moyens entre les entreprises et renforcé la répartition des travailleurs les plus performants dans les meilleures entreprises. Ce tri peut aussi avoir augmenté en raison de la réduction des « frictions » sur le marché du travail, à savoir la facilité avec laquelle les entreprises peuvent créer ou supprimer des emplois et les travailleurs peuvent changer d'emploi. Bien qu'un accroissement du tri puisse être favorable à l'efficience économique, il contribue également à l'ampleur et à la persistance des inégalités sur le marché du travail (OCDE, 2015[8])[1].

Ségrégation. L'augmentation de la dispersion des salaires entre les entreprises découle également du regroupement de travailleurs de même profil au sein d'une même entreprise ; on parle alors de « ségrégation ».[2] Une ségrégation accrue en termes de compétences ou de professions peut s'expliquer par l'importance croissante de l'externalisation. Les pratiques en matière de ressources humaines sont probablement plus efficaces lorsqu'elles sont adaptées à la nature spécifique des activités professionnelles, mais dans le même temps, les possibilités de différenciation des pratiques en matière de RH au sein d'une même entreprise peuvent être limitées. Cela incite les entreprises à se concentrer sur leurs activités « essentielles », et à externaliser les activités non essentielles. Conformément à cet argument, Goldschmidt et Schmieder (2017[53]) concluent, à partir des données de l'Allemagne, que l'externalisation est associée à des salaires inférieurs pour les travailleurs exerçant des activités externalisées. La ségrégation de la main-d'œuvre qui en résulte suscite des inquiétudes quant à une concurrence accrue sur la base des normes du travail, et une réduction des possibilités d'avancement professionnel (Weil, 2004[54]). En réponse, les pouvoirs publics peuvent protéger les travailleurs par le biais de normes minimales (adoptées par voie législative ou par convention collective) relatives aux salaires, à la santé et à la sécurité, par exemple, ou établir des normes sociales qui augmentent la responsabilité des entreprises vis-à-vis des normes du travail dans leur chaîne d'approvisionnement.

Notes :

[1] Comme indiqué à l'Encadré 10.1, l'importance accrue du tri peut avoir renforcé les inégalités existantes entre les sexes, car les hommes sont généralement mieux placés pour tirer parti de l'évolution des possibilités d'emploi sur le marché du travail que les femmes qui, dans de nombreux cas, accordent une plus grande importance aux responsabilités familiales lors de leurs choix de carrière.

[2] Contrairement au tri évoqué plus haut, la ségrégation n'est pas déterminée par les avantages salariaux propres à l'entreprise, et ne contribue donc pas à l'efficience. La ségrégation ne contribue pas non plus aux inégalités au cours d'une année donnée, puisqu'une hausse de la dispersion salariale entre les entreprises du fait de la ségrégation est exactement compensée par une réduction des inégalités au sein des entreprises. Toutefois, la ségrégation est susceptible de réduire la mobilité tout au long de la vie et, partant, d'accroître la persistance des inégalités.

Redistribution juste et efficace

La redistribution par l'impôt peut jouer un rôle crucial dans le renforcement de l'inclusivité des marchés du travail, en garantissant que les fruits de la croissance économique sont partagés par le plus grand nombre, et notamment les familles à bas revenu.

La redistribution a un rôle important à jouer, mais elle s'est affaiblie au fil du temps

Les effets redistributifs de l'impôt et des transferts dans la population d'âge actif peuvent être quantifiés en comparant les inégalités de revenu marchand entre les ménages d'âge actif avant impôts et transferts avec les inégalités de revenu disponible après impôts et transferts[20]. En moyenne dans les pays de l'OCDE, les impôts et les prestations réduisent d'environ un quart les inégalités de revenu marchand dans la population d'âge actif (Graphique 10.5). Toutefois, il existe des variations considérables d'un pays à l'autre. L'incidence des impôts et transferts sur la réduction des inégalités atteint environ 40 % dans des pays comme la Finlande, l'Irlande et la Slovénie, et moins de 10 % dans des pays comme le Chili et la Corée[21].

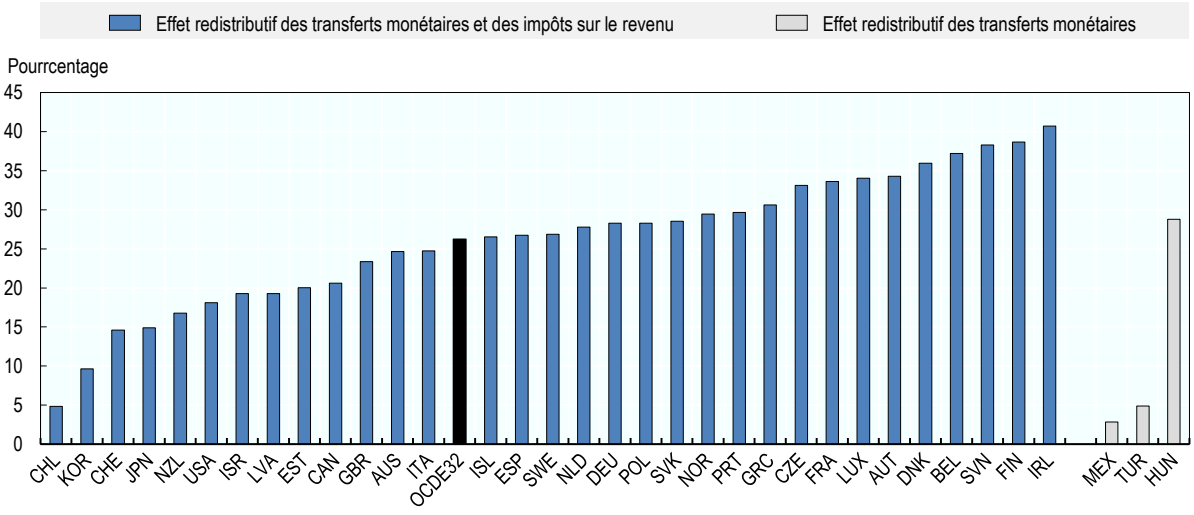
La redistribution met principalement en évidence le rôle des transferts en espèces, qui représentent environ deux tiers à trois quarts de l'effet total de réduction des inégalités des impôts et des transferts en moyenne dans les pays de l'OCDE (Immervoll and Richardson,

2011[55]; Causa and Hermansen, 2017[56]). Lorsqu'on mesure les inégalités du point de vue du coefficient de Gini, l'effet redistributif des transferts monétaires est fortement lié à leur volume et moins à leur ciblage (Causa and Hermansen, 2017[56]). Cela explique pourquoi les prestations d'assurance sociale – qui représentent une part beaucoup plus importante des dépenses sociales publiques que les prestations d'aide sociale – jouent un rôle beaucoup plus important dans la redistribution que les prestations d'aide sociale, même si elles sont moins ciblées[22].

L'impôt sur le revenu des personnes physiques représente le reste de la redistribution. Dans les pays où la redistribution est relativement faible, cet impôt joue généralement un rôle plus important dans la redistribution (Japon, Corée, Israël et États-Unis). Les cotisations de sécurité sociale sont généralement neutres sur le plan de la distribution, voire régressives dans certains pays. Cependant, elles servent à financer des prestations très progressives, ce qui implique que le système de sécurité sociale dans son ensemble est généralement fortement redistributif[23].

Graphique 10.5. L'effet égalisateur des impôts et transferts

Différence entre le coefficient de Gini du revenu marchand et du revenu disponible en part du coefficient de Gini du revenu marchand, population d'âge actif (18-65 ans), 2014 ou dernière année disponible



Note : l'indice de Gini établit la mesure dans laquelle la distribution des revenus entre les ménages s'écarte d'une distribution parfaitement égale. Une valeur de zéro correspond à une égalité parfaite, et une valeur de 100 à une inégalité extrême.
Source : Causa et Hermansen (2017[56]), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, no 1453, https://doi.org/10.1787/bc7569c6-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933972869

Au cours des deux dernières décennies, la redistribution par le biais des impôts et des prestations a diminué dans la majorité des pays de l'OCDE (Causa and Hermansen, 2017[56])[24]. Cela met en évidence une baisse assez généralisée de l'effet redistributif des transferts monétaires, qui s'explique par une réduction de leur importance globale, ainsi qu'un moindre ciblage des pauvres. Ce dernier est imputable à l'abandon des prestations d'assurance sociale destinée aux ménages sans emploi au profit de prestations d'aide sociale moins généreuses et d'un recours accru aux prestations liées à l'emploi destinées

aux ménages actifs occupés, afin d'inciter davantage les familles pauvres à travailler (Causa, Vindics and Akgun, 2018[57]). En revanche, l'effet redistributif des impôts n'a que modérément évolué d'un pays à l'autre en moyenne : l'évolution vers une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans la partie inférieure de la distribution dans certains pays a été compensée par une légère diminution de la progressivité dans la partie supérieure.

Rendre la redistribution plus équitable et plus efficace

Les efforts visant à promouvoir l'inclusivité du marché du travail en renforçant l'importance des politiques de redistribution doivent tenir compte des éventuels effets négatifs sur les incitations au travail, notamment en ce qui concerne les familles à bas revenu. En effet, la conception de ces politiques détermine leur efficacité en termes de réduction des inégalités et de capacité à dépasser les arbitrages à court terme entre inégalité, d'une part, et emploi et croissance économique, d'autre part. L'adoption d'une perspective à long terme peut aider à dépasser ces arbitrages à court terme, car cela nécessite de tenir compte non seulement de l'impact des impôts et des transferts sur les difficultés financières à un moment donné, mais également de la mesure dans laquelle ils favorisent ou entravent la carrière des travailleurs. Par conséquent, les répercussions des politiques de redistribution bien conçues sur les différents résultats économiques seront probablement plus homogènes à long terme.

Des transferts publics sont nécessaires pour faire face aux difficultés financières

Les transferts publics ont un rôle important à jouer au bas de l'échelle des revenus pour aider les ménages à faible revenu à faire face aux difficultés financières qu'ils rencontrent, mais ils doivent être suffisamment importants pour faire véritablement la différence, et s'accompagner de mesures visant à rétablir l'autonomie et à prévenir la dépendance à long terme à l'égard des prestations. Dans la plupart des économies avancées, les transferts sociaux comportent plusieurs composantes, notamment : i) des prestations hors emploi primaires (p. ex. des prestations d'assurance chômage) pour ceux qui satisfont à certaines exigences minimales en matière de cotisations ; ii) des prestations hors emploi secondaires (p. ex. une assistance chômage ou des prestations de revenu minimum comme l'aide sociale et l'aide au logement) accordées à toutes les personnes sans emploi, sous condition de ressources ; et iii) des prestations dans l'emploi sous condition de ressources (p. ex. des prestations de chômage partiel ou une aide sociale réservées aux individus dans l'emploi) pour les personnes qui travaillent mais ont des revenus modestes.

Les prestations d'assurance chômage à couverture élevée ont généralement un impact important sur l'absorption des coûts financiers du chômage et l'ampleur de la redistribution. Si le risque de chômage devait être réparti uniformément sur l'ensemble de la population active et que les périodes de chômage étaient relativement courtes, le risque de chômage et l'assurance-chômage auraient un impact limité sur les inégalités tout au long de la vie. Toutefois, dans la pratique, le risque de chômage est généralement très concentré parmi les travailleurs ayant des emplois faiblement rémunérés et, par conséquent, contribue de manière significative aux inégalités tout au long de la vie (OCDE, 2015[8]). Dans les pays où l'emploi informel est omniprésent ou les critères d'octroi des prestations sont très stricts, les prestations d'assurance-chômage sont généralement réservées aux travailleurs ayant des emplois stables relativement bien rémunérés, et peuvent même être régressives. Il est donc important de garantir une bonne couverture des prestations de chômage, non seulement pour sécuriser les marchés du travail (chapitre 9), mais aussi pour les rendre plus

inclusifs, à condition que les systèmes soient conçus de manière à préserver les incitations au travail, par l'application d'un cadre « d'obligations mutuelles ».

Les filets de sécurité sociale de dernier recours jouent un rôle crucial dans la prévention des difficultés financières, en particulier pour ceux qui n'ont pas droit à l'assurance chômage ou qui ont épuisé leurs droits à prestations. Ces prestations sont particulièrement importantes pour les jeunes sans emploi ou les personnes ayant des antécédents de travail atypique, car ces populations ne satisfont généralement pas aux conditions minimales en matière de cotisation à l'assurance chômage (OCDE, 2016[58]). Elles sont également essentielles dans de nombreux pays pour diminuer les coûts sociaux des récessions économiques. En raison du recul des embauches durant ces périodes, la durée caractéristique du chômage a tendance à augmenter, ce qui entraîne un accroissement du nombre de chômeurs qui épuisent leurs droits à prestations de chômage (OCDE, 2011[59]). L'une des préoccupations suscitées par les prestations de dernier recours est que, même lorsqu'elles sont associées à des prestations de logement, elles ne sont souvent pas assez généreuses pour permettre aux ménages bénéficiaires de sortir de la pauvreté. En outre, les prestations d'aide sociale sont généralement associées à une dépendance considérable à l'égard de la durée, c'est-à-dire la mesure dans laquelle la perception de prestations au cours d'une période augmente la probabilité de percevoir des prestations à l'avenir. Cette « dépendance étatique » reflète principalement la persistance des facteurs structurels de la faiblesse du revenu (par exemple, le fait d'être un parent isolé, d'avoir de faibles compétences socioéconomiques), plutôt que l'impact de l'obtention de prestations sur les incitations au travail (Immervoll, Jenkins and Königs, 2015[60]).

Dans certains pays, il est possible d'améliorer l'efficacité de l'aide sociale par un recours accru aux prestations liées à l'emploi. Cela encourage les individus à accepter un emploi rémunéré, et complète les revenus des ménages pauvres qui travaillent[25]. L'efficacité des prestations dans l'emploi pour réduire la pauvreté dans l'emploi dépend en grande partie de leur conception et du contexte dans lequel elles sont utilisées (Immervoll and Pearson, 2009[61]). Par exemple, elles sont généralement plus efficaces lorsqu'elles sont simples, transparentes et bien comprises par leurs bénéficiaires potentiels, ce qui est plus probable lorsqu'elles sont permanentes plutôt que temporaires, ou lorsqu'elles sont basées sur l'ensemble des revenus du ménage plutôt que sur les revenus individuels, étant donné l'influence de la composition des ménages sur le risque de pauvreté. En outre, elles réduisent souvent plus efficacement la pauvreté dans l'emploi lorsqu'elles sont combinées à un salaire minimum contraignant de niveau modéré – fixé par voie législative ou par convention collective – puisque cela empêche dans une certaine mesure les employeurs de s'approprier les prestations dans l'emploi (chapitre 8). Toutefois, les prestations dans l'emploi fonctionnent moins bien dans le contexte de structures salariales compressées au bas de la distribution, car cela empêche un ciblage approprié, ce qui les rend inefficaces ou très coûteuses.

La conception des systèmes fiscaux doit faire en sorte que chacun contribue équitablement

Outre les transferts publics, il est également possible de renforcer le rôle de la fiscalité, afin que chacun contribue équitablement, y compris ceux qui se situent au sommet de la distribution des revenus. Plus précisément, il est possible de rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et plus inclusifs en élargissant l'assiette fiscale, en augmentant leur progressivité fiscale, tout en tenant compte de l'impact des réformes éventuelles sur les incitations au travail, l'effort au travail et le développement des compétences (Brys et al., 2016[62]).

L'élargissement de l'assiette fiscale offre des conditions équitables et permet d'appliquer des taux d'imposition moins élevés. L'assiette fiscale peut être élargie en améliorant la discipline fiscale et en éliminant ou en plafonnant les dépenses fiscales qui ne visent pas véritablement des objectifs redistributifs, comme les exonérations fiscales qui profitent de façon disproportionnée aux groupes à haut revenu et portent sur des aspects tels que les intérêts hypothécaires, l'épargne-retraite ou les plus-values sur les résidences secondaires. En outre, comme nous l'avons vu au chapitre 8, lorsque le lien entre les cotisations et dépenses sociales n'est pas solide, le prélèvement de cotisations par le biais d'impôts progressifs sur le revenu des personnes physiques ou d'autres impôts ne pesant pas exclusivement sur la main-d'œuvre peut contribuer à réduire le coût du travail, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés, et à accroître leur emploi.

La progressivité globale du système fiscal pourrait également être renforcée par un meilleur alignement des revenus du capital et du travail à des fins fiscales, et une réévaluation du rôle des impôts fonciers et des droits de succession. L'existence d'écarts de fiscalité importants entre les tranches de revenu et les catégories d'actifs fausse les décisions en matière de rémunération, d'investissement et d'épargne, ce qui a des répercussions négatives sur l'efficience et l'équité (Aghion et al., 2017[63]). Les taux progressifs de l'impôt sur le revenu ne doivent pas être nécessairement limités au revenu du travail, mais peuvent également s'appliquer au revenu du capital, bien qu'à un taux éventuellement inférieur et moins progressif[26]. Les impôts sur la propriété immobilière, tels que les impôts fonciers, peuvent favoriser à la fois l'efficacité et l'équité puisque les ménages pauvres sont moins susceptibles d'être propriétaires (Akgun, Cournède and Fournier, 2017[64]). La réforme des droits de succession, par le biais d'une hausse des taux, d'une réduction des exonérations et de la lutte contre l'évasion fiscale, peut également contribuer à améliorer la progressivité de l'impôt, l'inclusivité du marché du travail et la mobilité intergénérationnelle[27].

Conclusions

La profondeur et la persistance des inégalités sur le marché du travail varient considérablement d'un pays à l'autre. Cette variation donne à penser que les inégalités profondément ancrées ne sont pas inévitables, et que les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer pour limiter les inégalités excessives sur le marché du travail, tout en favorisant l'égalité des chances.

Pour s'attaquer aux inégalités profondément ancrées sur le marché du travail, il faut une stratégie globale visant à promouvoir : i) l'égalité des chances, afin d'éviter que l'origine socioéconomique ne détermine la réussite sur le marché du travail ; ii) l'accès des travailleurs vulnérables à des emplois de qualité, en encourageant leur participation à la formation des adultes et en luttant contre la segmentation du marché du travail ; iii) un partage équitable et global de la prospérité par une fiscalité et des prestations justes et inclusives.

Du fait de l'existence d'importantes complémentarités entre ces trois éléments, la meilleure stratégie pour promouvoir l'inclusivité sur le marché du travail consiste à prendre en compte les trois en même temps. Cela est en grande partie imputable à l'interdépendance entre l'inégalité des résultats et l'inégalité des chances. Des inégalités excessives en termes de résultats sont généralement l'expression d'une inégalité des chances, mais contribuent aussi à sa persistance en raison du rôle joué par le revenu familial dans les investissements dans l'éducation et la santé des enfants.

Toutefois, les stratégies en faveur de l'inclusivité du marché du travail peuvent varier en termes d'importance accordée aux priorités stratégiques. Par exemple, certains pays peuvent choisir de placer l'éducation et l'apprentissage des adultes au centre de leur stratégie d'inclusivité, la redistribution par le biais du système d'impôts et de prestations ne jouant qu'un rôle limité. D'autres peuvent choisir de mettre davantage l'accent sur la solidarité et la redistribution, en reconnaissant les limites d'un modèle fortement fondé sur le mérite dans un monde où l'on ne naît pas égal et où la chance demeure un important facteur de réussite.

Enfin, l'adoption d'une perspective à long terme peut aider à centrer le débat public sur l'inclusivité et l'élaboration d'une stratégie efficace. Elle permet de se concentrer sur les différences persistantes en matière d'inégalité, qui devraient être au centre de la redistribution, tout en faisant abstraction des problématiques d'assurance publique liées aux chocs de revenu temporaires. En outre, elle peut aider à surmonter d'éventuels arbitrages à court terme entre les différents objectifs stratégiques, car les inégalités à long terme tiennent non seulement compte des salaires à un moment donné, mais également de l'emploi et de la croissance des salaires pendant la vie active.

Notes

[1] Par ailleurs, de fortes inégalités, une faible mobilité et une faible croissance économique peuvent mettre en évidence des problèmes sous-jacents plus profonds liés, par exemple, à la segmentation du marché du travail, au secteur informel ou à la corruption.

[2] Ces chiffres illustrent la persistance des revenus entre pères et fils. L'élasticité des revenus des filles est plus difficile à estimer parce que les taux d'emploi des femmes sont inférieurs. En outre, la décision des filles de participer au marché du travail dépend de facteurs qui ont également une influence sur les revenus, comme l'âge ou le niveau d'instruction.

[3] Outre l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, les programmes d'éducation à domicile peuvent contribuer à améliorer les compétences parentales et les compétences socioémotionnelles des enfants. Les interventions efficaces incluent une prise en charge de la santé maternelle pendant la période périnatale et des programmes d'aide aux parents, visant les groupes à haut risque.

[4] En effet, une évaluation d'impact a montré que les programmes intensifs d'éducation de la petite enfance, tel l'IHPD – s'ils étaient systématiquement mis en œuvre – permettraient essentiellement de remédier aux écarts de QI liés au revenu chez les enfants de trois ans (Duncan and Sojourner, 2013[67]).

[5] En outre, les données de l'OCDE fondées sur le PISA donnent à penser que l'autonomie des établissements en matière de recrutement du personnel enseignant peut contribuer à améliorer la qualité des enseignants, notamment dans les zones défavorisées (OCDE, 2018[77]).

[6] La Fondation nationale australienne pour la santé mentale des jeunes *Headspace*, par exemple, dirige des centres dans lesquels les jeunes peuvent chercher de l'aide de manière confidentielle en dehors de leur environnement social et éducatif immédiat (OCDE, 2016[76]).

[7] Les données des États-Unis donnent également à penser que le niveau des dépenses sociales et la progressivité de la fiscalité sont corrélés avec des niveaux plus élevés de mobilité intergénérationnelle entre les localités (Chetty et al., 2015[69]).

[8] Par exemple, le système de listes d'attente parallèles à Rotterdam permet aux écoles très demandées de donner la priorité aux enfants issus de minorités (OCDE, 2016[75]). Certains pays, comme le Chili et les Pays-Bas, incitent les écoles à accueillir des élèves défavorisés en leur accordant des compensations financières pour l'embauche de personnel enseignant et de soutien supplémentaire.

[9] Ces questions ne sont pas indépendantes. Il est plus difficile d'investir dans les compétences des travailleurs dans un environnement où l'organisation du travail repose sur des contrats à durée déterminée, et où les entreprises sont mal gérées. De même, les incitations à proposer des contrats stables risquent d'être moins nombreuses lorsque les compétences des travailleurs sont mauvaises et que la productivité des entreprises est faible.

[10] Une participation large et élevée n'est pas la seule caractéristique d'un système efficace de formation des adultes. Parmi les autres aspects importants figurent l'utilisation d'informations de bonne qualité concernant les besoins en compétences sur le marché du travail, la réactivité au changement, un système d'assurance qualité solide et des mécanismes de reconnaissance des acquis. Ces aspects sont examinés au chapitre 14.

[11] Bien qu'initialement destinée aux jeunes, elle se tourne de plus en plus vers les adultes depuis 2017.

[12] En 2017, près de 30 000 adultes se sont lancés dans des procédures de reconnaissance, et plus de 10 000 ont obtenu satisfaction.

[13] De manière assez similaire, les fondations de reclassement (*Outplacement-Arbeitsstiftungen*) en Autriche et les Conseils pour la sécurité de l'emploi de Suède proposent tout un éventail de services aux travailleurs victimes de suppressions d'emploi afin de favoriser leur retour à l'emploi, comme des services d'orientation professionnelle et de formation.

[14] Par conséquent, ces dernières années, on a tenté de revenir sur ces réformes partielles du marché du travail en réduisant les différences entre les types de contrats en termes de protection réglementaire (voir encadré 7.3 au chapitre 7).

[15] Ces études tentent de répondre à la question suivante : un chômeur acceptant un emploi temporaire augmente-t-il ses chances de trouver un emploi stable, ou vaut-il mieux qu'il reste au chômage et continue à chercher un emploi permanent afin d'éviter d'être pris au piège du travail temporaire ? À noter que les études ne mettent pas toute en évidence des effets de tremplin. Zijl et al. (2011[68]) ne trouvent aucun élément à l'appui de cette hypothèse, sauf dans le cas des immigrés, tandis qu'Autor et Housemann (2010[72]) concluent que le travail intérimaire nuit à l'emploi et aux revenus futurs.

[16] Une autre option consisterait à augmenter les cotisations de sécurité sociale pour le recours à des contrats temporaires, comme en France, par exemple. Cela irait dans le sens de prestations de chômage fondées sur l'expérience dans la mesure où le travail temporaire est associé à un taux de chômage plus élevé.

[17] Cela pourrait également compliquer la mise en œuvre de ces réformes en faisant peser des coûts supplémentaires très lourds sur les budgets publics, et nécessite d'avoir la capacité d'administrer efficacement de tels systèmes. Cela peut s'avérer particulièrement problématique dans les économies émergentes (voir chapire 16).

[18] La protection de l'emploi en fonction de l'ancienneté peut être justifiée par des raisons d'efficience en présence d'investissements des travailleurs, spécifiques à leur emploi (Boeri, Garibaldi and Moen, 2017[70]).

[19] Il existe également un risque que cette option n'offre pas suffisamment de flexibilité en matière d'emploi lorsqu'une période prolongée de stabilité relative est suivie d'une grave récession économique (OCDE, 2014[66]).

[20] En outre, la redistribution est mesurée au cours d'une année donnée et non tout au long de la vie. Cela signifie que l'ampleur mesurée de la redistribution met en évidence le rôle des impôts et des prestations dans la stabilisation des revenus dans le temps (assurance), ainsi que dans la redistribution en termes de revenus à vie.

[21] Cela ne tient pas compte des transferts sociaux *en nature*. Si l'objectif premier des transferts sociaux en nature est de donner accès à une éducation et à des soins de bonne qualité, ils sont susceptibles d'avoir des répercussions importantes en termes de redistribution, étant donné leur ampleur et leur importance décroissante sur l'échelle de distribution des revenus (OCDE, 2011[73]).

[22] Toutefois, l'importance relative du volume et du ciblage dépend essentiellement de la mesure de l'inégalité utilisée, le rôle du ciblage étant d'autant plus prépondérant que le poids accordé au bas de la distribution est important.

[23] Les taxes à la consommation, les taxes environnementales et les droits d'accises ne sont pas pris en compte aux fins de cette décomposition.

[24] Cela est d'autant plus remarquable que dans un contexte d'inégalités croissantes sur le marché, la redistribution mesurée augmente généralement, toutes choses égales par ailleurs.

[25] L'importance relative des prestations dans l'emploi par rapport aux prestations hors emploi varie considérablement d'un pays à l'autre, de nombreux pays anglophones mettant davantage l'accent sur les prestations dans l'emploi, et de nombreux pays d'Europe du Sud sur les ménages sans emploi (OCDE, 2009[65]).

[26] Un traitement plus égal du capital et du revenu du travail réduirait également l'impact de la situation au regard de l'emploi (p. ex. travailleur indépendant contre salarié) d'un point de vue fiscal, et, partant, les incitations des employeurs à remplacer les salariés par des travailleurs indépendants.

[27] La répartition des richesses est bien plus inégalitaire que celle du revenu (OCDE, 2015[36]; Balestra and Tonkin, 2018[71]). Les politiques qui limitent la concentration de la richesse et aident les ménages à bas revenu à accumuler du patrimoine peuvent donc favoriser l'inclusivité et contribuer à la mobilité sociale entre générations. Toutefois, les recettes provenant des impôts sur les transmissions patrimoniales sont très faibles et en baisse : elles sont passées de 1.1 % des recettes fiscales totales en 1965 à 0.4 % aujourd'hui en moyenne dans l'OCDE (OCDE, 2018[74]).

Références

Aghion, P. et al. (2017), *Tax Simplicity and Heterogeneous Learning* *, https://scholar.harvard.edu/files/aghion/files/tax_simplicity.pdf (accessed on 2 November 2018). [63]

Akgun, O., B. Cournède and J. Fournier (2017), *The Effects of the Tax Mix on Inequality and Growth*, http://www.oecd.org/fr/eco/documentsdetravaildudepartementdesaffaireseconomiques.htm (accessed on 2 November 2018). [64]

Alesina, A. and P. Giuliano (2015), "Culture and Institutions", *Journal of Economic Literature*, Vol. 53/4, pp. 898-944, http://dx.doi.org/10.1257/jel.53.4.898. [7]

Autor, D. and S. Houseman (2010), "Do Temporary-Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from "Work First"", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 2/3, pp. 96-128, http://dx.doi.org/10.1257/app.2.3.96. [72]

Balestra, C. and R. Tonkin (2018), "Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database", *Statistics and Data Working Paper*, No. 2018/01, OCDE, Paris. [71]

Barth, E. and S. Kerr (2017), "The Dynamics of Gender Earnings Differentials: Evidence from Establishment Data*", http://fmwww.bc.edu/EC-P/wp923.pdf (accessed on 22 June 2018). [10]

Bassanini, A. and A. Garnero (2013), "Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data", *Labour Economics*, Vol. 21, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2012.12.003. [40]

Berlingieri, G., P. Blanchenay and C. Criscuolo (2017), "The great divergence(s)", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 39, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/953f3853-en. [50]

Boeri, T., P. Garibaldi and E. Moen (2017), "Inside severance pay", *Journal of Public Economics*, Vol. 145, pp. 211-225, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2016.11.003. [70]

Booth, A., M. Francesconi and J. Frank (2002), "Temporary Jobs: Stepping Stones Or Dead Ends?", *Economic Journal*, Vol. 112/480, pp. 189-213, https://ideas.repec.org/a/ecj/econjl/v112y2002i480pf189-f213.html (accessed on 4 November 2018). [43]

Brys, B. et al. (2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, No. 26, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en. [62]

Cahuc, P., O. Charlot and F. Malherbet (2016), "Explaining the spread of temporary jobs and its impact on labor turnover", *International Economic Review*, Vol. 57/2, pp. 533-572, http://dx.doi.org/10.1111/iere.12167. [39]

Carnevale, A. and J. Strohl (2010), "How Increasing College Access Is Increasing Inequality, and What to Do About It", in Kahlenberg, R. (ed.), *Rewarding Strivers: Helping Low-Income Students Succeed in College*, Century Foundation Books, New York, https://vtechworks.lib.vt.edu/handle/10919/83054. [23]

Case, A., A. Fertig and C. Paxson (2005), "The lasting impact of childhood health and circumstance", *Journal of Health Economics*, Vol. 24/2, pp. 365-389, http://dx.doi.org/10.1016/J.JHEALECO.2004.09.008. [26]

Causa, O. and M. Hermansen (2017), "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1453, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/bc7569c6-en. [56]

Causa, O., A. Vindics and O. Akgun (2018), "An empirical investigation on the drivers of income redistribution across OECD countries", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1488, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5cb47f33-en. [57]

Centeno, M. and Á. Novo (2012), "Excess worker turnover and fixed-term contracts: Causal evidence in a two-tier system", *Labour Economics*, Vol. 19/3, pp. 320-328, http://dx.doi.org/10.1016/J.LABECO.2012.02.006. [42]

Chetty, R. et al. (2017), "Mobility Report Cards: The Role of Colleges in Intergenerational Mobility", No. 23618, NBER, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w23618. [24]

Chetty, R. et al. (2015), "The Economic Impact of Tax Expenditures: Evidence from Spatial Variation across the U.S.", https://www.irs.gov/pub/irs-soi/14rptaxexpenditures.pdf. [69]

Cingano, F. (2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 163, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en. [5]

Clark, A., P. Frijters and M. Shields (2008), "Relative Income, Happiness, and Utility: An Explanation for the Easterlin Paradox and Other Puzzles", *Journal of Economic Literature*, Vol. 46/1, pp. 95-144, http://dx.doi.org/10.1257/jel.46.1.95. [3]

Corak, M. (2006), "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross-Country Comparison of Generational Earnings Mobility", in Creedy, J. and G. Kalb (eds.), *Research on Economic Inequality, Volume 13, Dynamics of Inequality*, Emerald Publishing, http://dx.doi.org/10.1016/S1049-2585(06)13006-9. [12]

Corak, M. and P. Piraino (2011), "The Intergenerational Transmission of Employers", *Journal of Labor Economics*, Vol. 29/1, pp. 37-68, http://dx.doi.org/10.1086/656371. [15]

de Graaf-Zijl, M., G. van den Berg and A. Heyma (2011), "Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work", *Journal of Population Economics*, Vol. 24/1, pp. 107-139, http://dx.doi.org/10.1007/s00148-009-0287-y. [68]

Devaux, M. and M. de Looper (2012), "Income-Related Inequalities in Health Service Utilisation in 19 OECD Countries, 2008-2009", *OECD Health Working Papers*, No. 58, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k95xd6stnxt-en. [28]

Diez, F., D. Leigh and S. Tambunlertchai (2018), "Global Market Power and its Macroeconomic Implications", *IMF Working Paper*, https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WP/2018/wp18137.ashx. [51]

Duncan, G. and A. Sojourner (2013), "Can Intensive Early Childhood Intervention Programs Eliminate Income-Based Cognitive and Achievement Gaps?", *Journal of Human Resources*, Vol. 48/4, pp. 945-968, http://dx.doi.org/10.3368/jhr.48.4.945. [67]

Filatriau, O., D. Fougère and M. Tô (2013), "Will Sooner Be Better? The Impact of Early Preschool Enrollment on Cognitive and Noncognitive Achievement of Children", *Discussion Paper No. 9480*, No. 9480, Centre for Economic Policy Research, https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=9480#. [16]

García, J., J. Castelló and I. Marinescu (2018), "Can Fixed-Term Contracts Put Low Skilled Youth on a Better Career Path? Evidence from Spain", *Economic Journal*, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ecoj.12621 (accessed on 12 June 2018). [46]

Garnero, A., A. Hijzen and S. Martin (2019), "More unequal, but more mobile? Earnings inequality and mobility in OECD countries", *Labour Economics*, Vol. 56, pp. 26-35, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2018.08.005. [9]

Goldschmidt, D. and J. Schmieder (2017), "The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 132/3, pp. 1165–1217, https://academic.oup.com/qje/article/132/3/1165/3746069. [53]

Gould, E. and A. Hijzen (2016), "WP/16/176 Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital", *IMF Working Paper* 16176, https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16176.pdf (accessed on 12 June 2018). [6]

Greenberg, D. and M. Shroder (2004), *The digest of social experiments*, The Urban Institute Press, Washington DC. [25]

Havnes, T. and M. Mogstad (2011), "No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 3/2, pp. 97-129, http://dx.doi.org/10.1257/POL.3.2.97. [19]

Hijzen, A., L. Mondauto and S. Scarpetta (2017), "The impact of employment protection on temporary employment: Evidence from a regression discontinuity design", *Labour Economics*, Vol. 46, pp. 64-76, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2017.01.002. [41]

Ichino, A., F. Mealli and T. Nannicini (2008), "From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators and their sensitivity?", *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 23/3, pp. 305-327, http://dx.doi.org/10.1002/jae.998. [44]

Immervoll, H., S. Jenkins and S. Königs (2015), "Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'? Concepts, Measurement and Results for Selected Countries", http://ftp.iza.org/dp8786.pdf (accessed on 2 July 2018). [60]

Immervoll, H. and M. Pearson (2009), "A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD", http://ftp.iza.org/pp3.pdf (accessed on 29 June 2018). [61]

Immervoll, H. and L. Richardson (2011), "Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries : What Has Changed in Two Decades?", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 122, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5kg5dlkhjq0x-en. [55]

Jahn, E. and M. Rosholm (2014), "Looking beyond the bridge: The effect of temporary agency employment on labor market outcomes", *European Economic Review*, Vol. 65, pp. 108-125, http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2013.11.001. [45]

Kahn (2010), "Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996-2001", *Labour Economics*, Vol. 17/1, pp. 1-15, https://ideas.repec.org/a/eee/labeco/v17y2010i1p1-15.html (accessed on 14 June 2018). [38]

Kis, V. and H. Windisch (2018), "Making skills transparent : Recognising vocational skills acquired through workbased learning", *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, No. 180, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5830c400-en. [34]

Kowalczyk, K. et al. (2016), "„Arbeitsplatzorientierte Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener"," , *Evaluation des BMBF-Förderschwerpunkts*, http://www.ramboll.de/management-consulting. [31]

Muñoz-Bullón, F. (2004), "Training provision and regulation: an analysis of the temporary help industry", *International Journal of Manpower*, Vol. 25/7, pp. 656-682. [47]

Narayan, A. et al. (2018), *Des progrès satisfaisants ? La mobilité intergénérationnelle dans le monde*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28428/211210ov.pdf?sequence=9 (accessed on 5 July 2018). [14]

Nordic Council of Ministers (2012), *Nordic Economic Policy Review : Economics of Education*, TemaNord, Nordic Council of Ministers, Copenhagen K, https://dx.doi.org/10.6027/TN2012-544. [18]

OCDE (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en. [2]

OCDE (2018), *Effective Teacher Policies : Insights from PISA*, PISA, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en. [77]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [11]

OCDE (2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal : Strengthening the Adult-Learning System*, Études de l'OCDE sur les compétences, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en. [33]

OCDE (2018), *The Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, https://one.oecd.org/document/C/MIN(2018)5/fr/pdf (accessed on 25 September 2018). [1]

OCDE (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, Études de politique fiscale de l'OCDE, No. 26, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en. [74]

OCDE (2017), *Financial Incentives for Steering Education and Training*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en. [35]

OCDE (2017), *Obesity Update 2017*, http://www.oecd.org/fr/sante/obesity-update.htm. [27]

OCDE (2016), *Investing in Youth: Australia*, Investing in Youth, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264257498-en. [76]

OCDE (2016), *Making Cities Work for All : Data and Actions for Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264263260-en. [75]

OCDE (2016), *Panorama de la société 2016 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2016-fr. [13]

OCDE (2016), "Panorama de la société 2016: Les indicateurs sociaux de l'OCDE", https://doi.org/10.1787/soc_glance-2016-fr (accessed on 2 July 2018). [58]

OCDE (2016), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-fr. [20]

OCDE (2015), *Panorama de la santé 2015: Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/health_glance-2015-fr. [29]

OCDE (2015), "La qualité des parcours professionnels : mobilité des revenus, risques liés au marché du travail et inégalités à long terme", in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-8-fr. [8]

OCDE (2015), *The Future of Productivity*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en. [52]

OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr. [36]

OCDE (2014), "Des emplois de qualité ? Définition et mesure du concept de qualité de l'emploi", in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-6-fr. [4]

OCDE (2014), *Emploi non régulier, sécurité de l'emploi et clivage du marché du travail, in Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-7-fr (accessed on 4 November 2018). [66]

OCDE (2013), *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*, https://www.oecd.org/els/emp/SpainLabourMarketReform-Report.pdf (accessed on 4 November 2018). [48]

OCDE (2013), *The OECD Action Plan for Youth: Giving youth a better start in the labour market*, https://www.oecd.org/newsroom/Action-plan-youth.pdf. [22]

OCDE (2012), *Équité et qualité dans l'éducation : Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264028050-fr. [21]

OCDE (2011), *Soutien des revenus des chômeurs : le filet de sécurité a-t-il bien fonctionné lors de la « Grande récession » ?, in Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-3-fr (accessed on 2 November 2018). [59]

OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264119550-fr. [73]

OCDE (2009), "Le travail est-il le meilleur antidote contre la pauvreté?, in Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009: Faire face à la crise de l'emploi", *Employment Outlook*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-4-fr (accessed on 29 June 2018). [65]

OECD (2019), *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264311756-en. [32]

Song, J. et al. (à paraître), "Firming Up Inequality", *The Quarterly Journal of Economics*, https://fguvenendotcom.files.wordpress.com/2018/09/fui_qje_accepted.pdf (accessed on 4 November 2018). [49]

Van Huizen, T. and J. Plantenga (2015), "Universal Child Care and Children's Outcomes: A Meta-Analysis of Evidence from Natural Experiments", *U.S.E. IZA Discussion Paper Series*, No. 15-13, Utrecht University School of Economics, https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo_use_dp_2015_15-13.pdf (accessed on 26 June 2018). [17]

Venn, D. (2011), "Earnings Volatility and its Consequences for Households", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 125, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5kg3v00zgslw-en. [37]

Weil, D. (2004), *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. [54]

Windisch, H. (2015), "Adults with low literacy and numeracy skills : A literature review on policy intervention", *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, No. 123, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrxnjdd3r5k-en. [30]

Chapitre 11. Offrir aux travailleurs défavorisés de meilleures perspectives sur le marché du travail

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les taux d'emploi sont élevés et le nombre d'emplois vacants est important. Pourtant, certaines personnes peinent plus que d'autres à trouver du travail. Le présent chapitre porte sur les catégories de population (jeunes peu qualifiés, personnes assumant des responsabilités familiales, immigrés, personnes handicapées et travailleurs âgés) qui sont défavorisées sur le marché du travail, ainsi que sur les mesures qui pourraient être prises pour améliorer leur situation. Si les réponses adaptées ne sont pas les mêmes d'une catégorie à l'autre, il est néanmoins possible de dégager des enseignements communs. Tout d'abord, le taux d'activité des travailleurs défavorisés peut être relevé en axant davantage les moyens d'action utilisés par les pouvoirs publics sur l'emploi. Ensuite, il est généralement moins coûteux d'intervenir en amont. En outre, les mesures qui visent à réduire la discrimination à l'embauche et à favoriser le maintien dans l'emploi sont déterminantes. Enfin, une panoplie de mesures cohérentes s'impose pour obtenir de réelles avancées pour tous.

Introduction

Pour favoriser la cohésion sociale et la croissance inclusive, il faut assurer l'égalité d'accès et l'égalité des chances pour tous sur le marché du travail, sans laisser personne de côté. Or les inégalités de revenu se creusent, un phénomène qui s'accompagne de difficultés chroniques empêchant certaines catégories de population de participer pleinement au marché du travail, et de disparités importantes en termes de rémunération, de conditions de travail et de perspectives professionnelles.

Les pouvoirs publics ont recours à un large éventail de mesures variées qui influent sur le fonctionnement des marchés du travail. Ce chapitre traite des politiques conçues pour venir en aide aux personnes qui sont désavantagées sur le marché du travail. Si les politiques d'ordre général ont aussi des effets sur les groupes défavorisés, des aides supplémentaires ciblées sur ces groupes peuvent, selon les cas, s'imposer.

Dans ce chapitre sont définies cinq catégories de travailleurs défavorisés sur le marché du travail, dont le taux d'emploi est comparativement bas dans la plupart des pays. Or de faibles taux d'emploi vont souvent de pair avec l'exclusion sociale et de faibles niveaux de bien-être.

Les cinq catégories retenues sont les suivantes :

- Jeunes peu qualifiés
- Personnes assumant des responsabilités familiales
- Immigrés
- Personnes handicapées
- Travailleurs âgés

Dans chacune de ces cinq catégories, le taux d'emploi est inférieur à celui des hommes d'âge très actif dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE (Graphique 11.1). En moyenne, l'écart de taux d'emploi (qui correspond à la différence entre le taux d'emploi des hommes d'âge très actif et celui du groupe considéré, en pourcentage du taux d'emploi des hommes d'âge très actif) s'établit à 9 % pour les jeunes sortis du système éducatif[1], 22 % pour les mères de jeunes enfants, 23 % pour les immigrés, 45 % pour les handicapés et 32 % pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans.

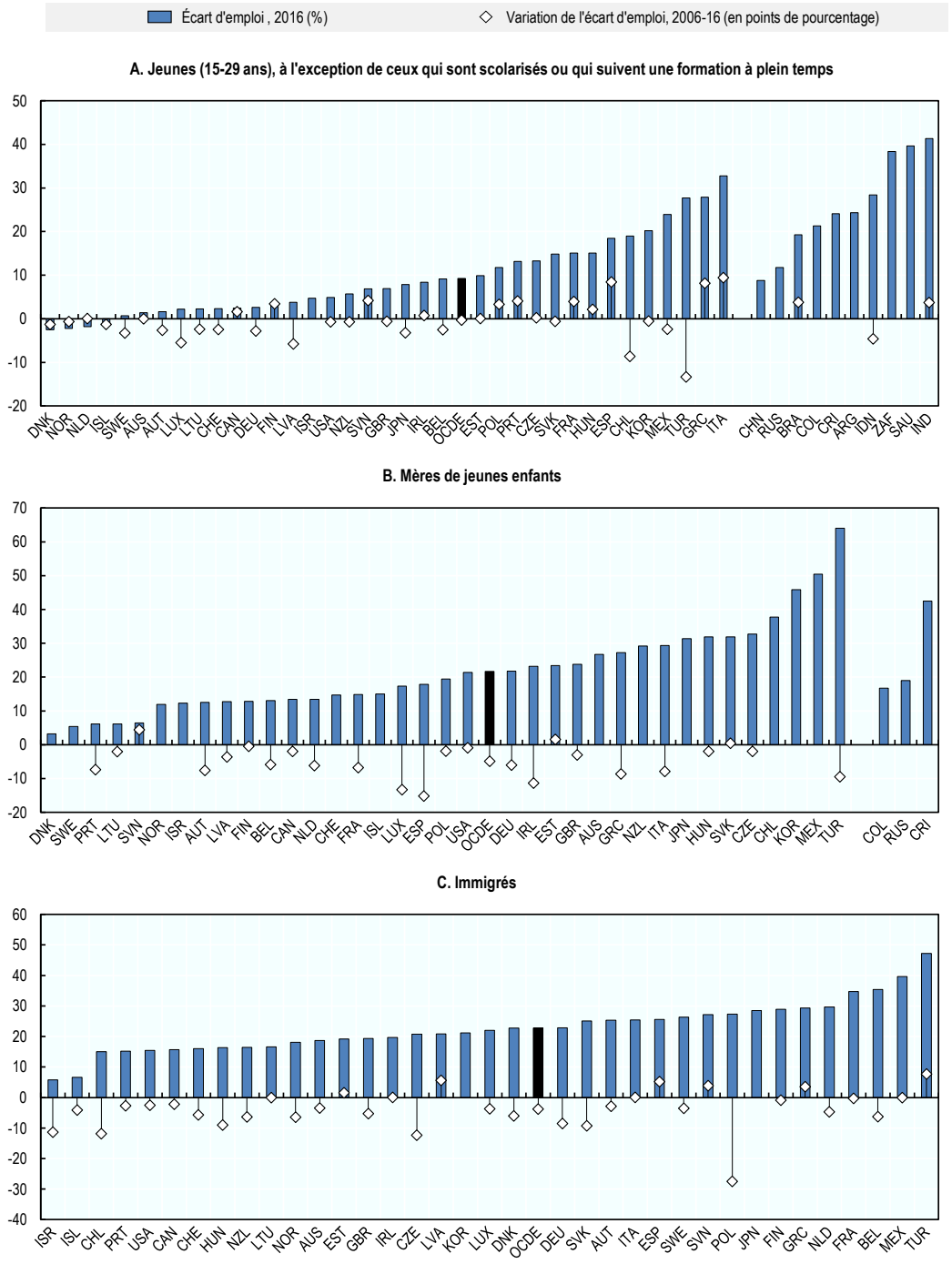
Ces dix dernières années, les écarts de taux d'emploi des travailleurs défavorisés ont reculé en moyenne, mais de nombreuses personnes restent sans emploi. Au vu de l'ampleur des écarts actuels et des variations constatées entre les pays, il semble que de nouvelles interventions publiques pourraient améliorer les résultats de ces travailleurs sur le plan professionnel.

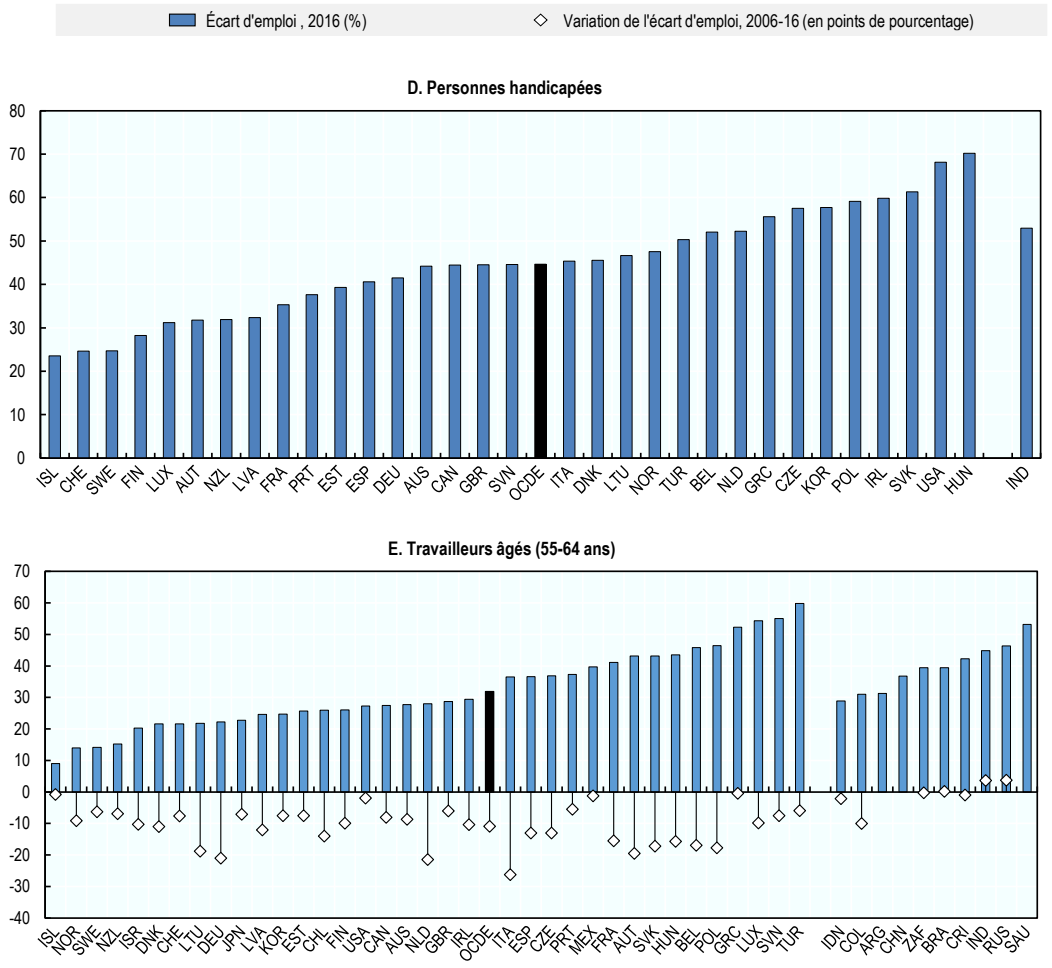
Les enjeux pour l'action publique étant souvent spécifiques à chaque catégorie de travailleurs défavorisés, le présent chapitre examine les problématiques auxquelles sont confrontés chaque groupe : les jeunes peu qualifiés (section 11.1) ; les personnes qui assument des responsabilités familiales (section 11.2) ; les immigrés (section 11.3) ; les personnes handicapées (section 11.4) ; et les travailleurs âgés (section 11.5). La conclusion tire des enseignements communs pour tous aux fins de l'élaboration des politiques publiques, en vue d'améliorer les perspectives économiques des travailleurs défavorisés.

Comme le montrera clairement ce chapitre, les considérations relatives à l'action publique se recoupent souvent, surtout lorsque les travailleurs cumulent plusieurs handicaps, comme

c'est le cas des jeunes immigrés peu qualifiés ou des travailleurs âgés dont la capacité de travail est limitée. Il est aussi fréquent que plusieurs membres d'une même famille soient confrontés à des handicaps au même moment, par exemple lorsque de jeunes parents ont des enfants qui rencontrent des difficultés à l'école. Il est rare de pouvoir faire entrer quelqu'un dans une seule catégorie, c'est pourquoi l'une des principales difficultés consiste à faire en sorte que l'action publique apporte des solutions aux problèmes réels et souvent multiples que rencontrent les personnes. L'accent doit donc être mis sur la mise en adéquation entre les services fournis et les besoins individuels, sans chercher à faire correspondre les personnes aux dispositifs existants.

Graphique 11.1. Écarts de taux d'emploi pour les groupes défavorisés par rapport aux hommes d'âge très actif





Note : L'écart de taux d'emploi est défini comme la différence entre le taux d'emploi des hommes d'âge très actif (25-54 ans) et celui du groupe considéré, exprimée en pourcentage du taux d'emploi des hommes d'âge très actif. Le groupe des mères de jeunes enfants englobe les mères en âge de travailler qui ont au moins un enfant âgé de 0 à 14 ans. Le groupe des allochtones fait référence à toutes les personnes nées à l'étranger, indépendamment de leur nationalité. On ne dispose pas de données sur l'évolution de l'écart de taux d'emploi des personnes handicapées.
Source : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données de l'OCDE sur l'emploi, la base de données de l'OCDE sur les migrations internationales et la base de données de l'OCDE sur la famille.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972888

11.1. Jeunes peu qualifiés

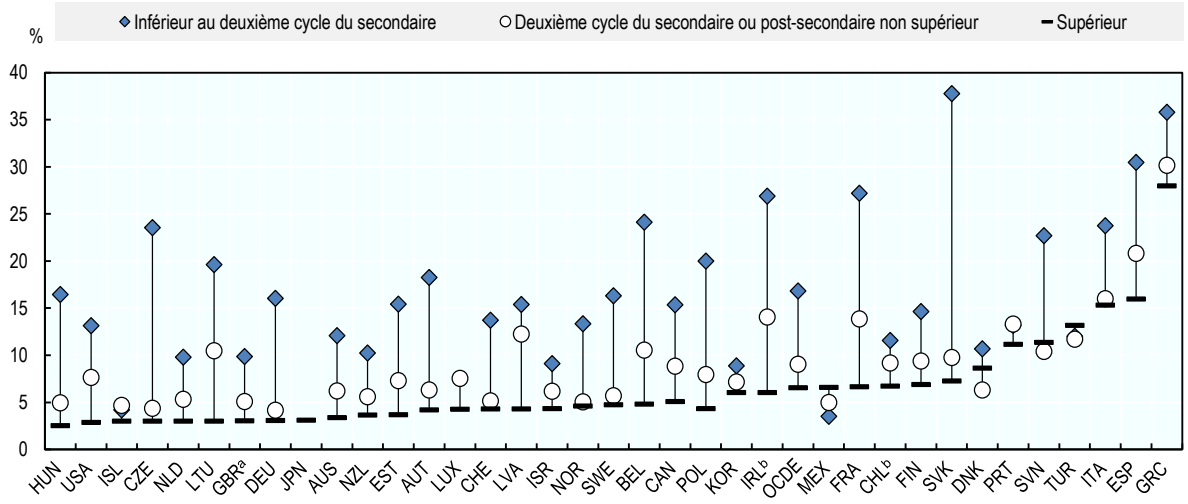
La réussite de l'intégration des jeunes sur le marché du travail est cruciale pour leurs perspectives sur le plan économique et du bien-être, ainsi que pour la croissance économique et la cohésion sociale en général. Néanmoins, les jeunes peu qualifiés rencontrent souvent des difficultés sur le marché du travail. En moyenne, le risque de chômage auquel sont exposés les 25-34 ans n'ayant pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est plus de deux fois supérieur à celui des personnes de la même classe d'âge qui sont diplômées de l'enseignement supérieur (Graphique 11.2). L'inverse est rare, sauf en Colombie et au Mexique ; toutefois, dans ces deux pays, les jeunes peu qualifiés vivent souvent dans des ménages très pauvres et n'ont d'autre choix que de

travailler pour survivre en raison d'une aide sociale limitée, voire inexistante. Un nombre disproportionné de jeunes peu qualifiés ont perdu leur emploi pendant la récession. Leur taux d'emploi reste inférieur à ce qu'il était avant la crise dans la majorité des pays de l'OCDE, alors que celui des jeunes diplômés du supérieur a augmenté en dix ans (OCDE, 2017[1]).

Outre le niveau d'études, ce sont aussi le type de compétences acquises et le degré de maîtrise de ces compétences qui influent sur la probabilité de trouver un emploi et sur la rémunération potentielle (OCDE, 2014[2]). Les jeunes dont les compétences élémentaires sont insuffisantes – en lecture, en écriture et en calcul – sont plus susceptibles d'être sans emploi et sortis du système éducatif. Par ailleurs, les données laissent à penser que le chômage des jeunes peut avoir des répercussions négatives majeures sur les revenus et les débouchés professionnels, même après 20 ans (Schmillen and Umkehrer, 2017[3]). Lorsqu'ils traversent de longs épisodes de chômage, les jeunes peuvent basculer dans la criminalité et se désengager de la vie civique, et leur confiance dans la société et à l'égard d'autrui peut s'éroder, avec à la clé des conséquences importantes à long terme pour l'inclusion sociale (Carcillo et al., 2015[4]).

Graphique 11.2. Les jeunes peu qualifiés sont plus vulnérables face au risque de chômage

Taux de chômage des 25-34 ans par niveau d'études, 2016



Notes : 1) Les données concernant les diplômés du deuxième cycle du secondaire supposent la réussite d'un volume et d'un niveau suffisant de programmes qui seraient classés individuellement dans la catégorie réussite d'une formation intermédiaire du deuxième cycle du secondaire.
2) L'année de référence n'est pas 2016.
Source : OCDE (2017[1]), Regards sur l'éducation 2017 : Les indicateurs de l'OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972907

Le contraste marqué entre les jeunes peu qualifiés et les autres en termes de résultats sur le marché du travail pourrait s'accentuer à l'avenir, à mesure que les niveaux d'études continuent d'augmenter et que la demande de compétences s'accroît, à moins que les pouvoirs publics parviennent à relever ce défi (voir chapitre 14). Une grande part des emplois détruits pendant la crise l'ont été définitivement. C'est pourquoi il est crucial que

tous les jeunes soient dotés de solides compétences de base qui leur permettront non seulement de créer mais aussi de saisir des opportunités économiques, ainsi que d'acquérir de nouvelles compétences.

Il est essentiel de lutter contre l'abandon prématuré de la scolarité

Selon le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, près d'un élève sur cinq n'a pas le niveau de compétence de base considéré comme nécessaire pour fonctionner dans la société actuelle. Les élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés ont deux fois plus de risques d'avoir de mauvais résultats, signe que la situation sociale influe sur les résultats personnels et peut faire obstacle à la réussite des études.

Le fait de ne pas être diplômé du deuxième cycle du secondaire représente un handicap majeur pour l'avenir. Pour réduire le nombre de jeunes qui sortent du système éducatif sans être diplômés du deuxième cycle du secondaire, les politiques publiques doivent assurer la détection précoce des signes de décrochage et faire en sorte que les jeunes qui risquent d'abandonner l'école reçoivent le soutien dont ils ont besoin pour achever leurs études.

Le suivi systématique des résultats scolaires permet de repérer les jeunes à risque

Les stratégies d'intervention précoce sont les plus prometteuses pour veiller à ce que les élèves à risque poursuivent leur scolarité. Le plus souvent, l'abandon scolaire n'intervient pas de manière inattendue mais résulte d'un long processus de décrochage progressif (Lyche, 2010[5]).

Les établissements scolaires peuvent assurer un suivi systématique de l'assiduité et des résultats des élèves, et d'informer régulièrement les principales parties concernées (principalement les parents et les services sociaux) afin de repérer les élèves en difficulté et de leur accorder l'attention dont ils ont besoin. L'obligation de rendre compte de l'assiduité des élèves aux autorités nationales compétentes en matière d'éducation, comme c'est le cas en Norvège (OCDE, 2018[6]), peut être une solution pour veiller à ce qu'enseignants, établissements scolaires et communes prennent les absences au sérieux. L'un des problèmes soulevés par la collecte d'informations sur l'assiduité à l'école est que les établissements peuvent hésiter à signaler rapidement les abandons scolaires, en particulier si leur financement dépend de leur effectif d'élèves. Il faut être vigilant quant au risque accru d'abandon scolaire dans les établissements défavorisés, notamment en attirant et en maintenant en poste des enseignants de qualité comme cela est fait en Finlande et en Corée, ou en améliorant la direction des établissements, par exemple au moyen du programme Student Success Teacher mis en place en Ontario au Canada (OCDE, 2012[7]).

Un accompagnement global peut être nécessaire pour les élèves à risque et leurs familles

Lorsque l'absentéisme et les mauvais résultats scolaires sont causés ou aggravés par des facteurs qui n'ont pas trait à l'éducation (comme les problèmes familiaux ou de santé ou la toxicomanie), il convient de les traiter aussi.

Si des personnels de soutien spécialisés sont présents dans les établissements, ils peuvent détecter rapidement les problèmes rencontrés par les jeunes en difficulté et les résoudre. Des psychologues ou des travailleurs sociaux spécialement formés peuvent constituer un premier point de contact déterminant pour les élèves, les parents et les enseignants en cas de problème. À défaut des ressources nécessaires pour accueillir du personnel spécialisé tel

que celui-là, les établissements peuvent désigner des enseignants formés à cet effet. Les réseaux de soutien extra-scolaires (services sociaux, de la santé ou de l'emploi, ou organisations non-gouvernementales) jouent un rôle déterminant pour s'attaquer aux problèmes plus graves et plus installés que les établissements scolaires ne sont pas en mesure de traiter seuls – voir l'exemple des « headspace centres » en Australie (OCDE, 2015[8]) ou celui du programme des territoires d'intervention prioritaire en matière d'éducation au Portugal (OCDE, 2016[9]).

L'enseignement et la formation professionnels pour faciliter le passage de l'école à la vie active

L'EFP (enseignement et formation professionnels) a une double casquette : il permet aux jeunes d'acquérir une palette de compétences générales et spécialisées et il répond directement aux besoins en compétences du marché du travail. Toutefois, dans quelques pays de l'OCDE, les politiques relatives à l'EFP sont souvent éclipsées par l'accent plus marqué mis sur l'enseignement général. Les élèves et le grand public considèrent souvent l'EFP comme une filière de second rang. Il est donc crucial d'améliorer la qualité de l'EFP pour remédier à cette mauvaise image et obtenir de meilleurs résultats pour les jeunes qui quittent l'école pour entrer sur le marché du travail.

L'apprentissage est la formule idéale pour dispenser une formation pratique adaptée

Les programmes d'apprentissage, qui conjuguent enseignement en classe et formation pratique auprès d'un employeur, généralement sur plusieurs années, sont souvent considérés comme un bon moyen de soutenir les jeunes qui ne souhaitent pas poursuivre des études générales. La recherche empirique montre que l'apprentissage aboutit à des résultats positifs en termes de salaire et de stabilité de l'emploi (Carcillo et al., 2015[4]). La formation en milieu professionnel permet aussi aux jeunes d'acquérir à la fois des compétences techniques sur du matériel moderne et des compétences plus personnelles (sens du travail en équipe, de la communication ou de la négociation par exemple) grâce à une expérience concrète. L'Allemagne, l'Autriche et la Suisse sont dotés d'un système d'apprentissage bien développé, en place depuis longtemps.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la principale difficulté n'est pas de fournir des infrastructures de formation de qualité mais bien d'inciter les entreprises à proposer un nombre suffisant de places en apprentissage. La participation des partenaires sociaux à l'élaboration des programmes scolaires est capitale pour veiller à ce qu'ils répondent aux besoins des employeurs. Mais le poids financier que cela représente en termes de coûts salariaux et non salariaux dissuade certaines entreprises d'accueillir des apprentis. Dans ce contexte, plusieurs pays ont adopté des incitations financières destinées à encourager les employeurs à proposer des places d'apprentissage. En Australie et au Royaume-Uni, par exemple, l'État verse une subvention aux employeurs qui accueillent des apprentis ; le Canada et la France leur accordent des crédits d'impôt. Enfin, certains pays ont mis en place un salaire spécial inférieur au salaire minimum pour les apprentis (OCDE, 2016[9]).

Les programmes de préapprentissage et l'orientation professionnelle jouent un rôle déterminant

Les jeunes à risque peuvent manquer de la motivation et des compétences requises pour trouver une place en apprentissage ou, s'ils y parviennent, pour décrocher leur diplôme ; ainsi, dans de nombreux pays, les taux d'abandon sont élevés dans les programmes

d'apprentissage (OCDE, 2014[10]). Parallèlement, certaines données montrent que les jeunes les moins instruits sont aussi ceux à qui profite le plus l'apprentissage (Céreq, 2011[11]). Quelques pays, comme l'Autriche et l'Allemagne, ont créé des programmes de préapprentissage pour les jeunes défavorisés dans l'incapacité de trouver un employeur. Ces programmes peuvent préparer les jeunes aux cursus d'EFP, en améliorant leurs compétences, en renforçant leur motivation, en leur donnant des habitudes de travail et en leur permettant de travailler en entreprise sur de courtes périodes.

Des services d'orientation professionnelle de qualité peuvent améliorer les taux de réussite des études et des formations en favorisant une meilleure adéquation entre les jeunes et la voie qu'ils choisissent (OCDE, 2016[9]). L'orientation professionnelle peut renforcer la mobilité sociale en fournissant aux jeunes des informations sur des carrières potentielles que leurs proches ou leurs réseaux pourraient ne pas leur proposer, et en les encourageant à opter pour des filières plus susceptibles d'être très demandées. Les pratiques exemplaires en vigueur en Finlande montrent que l'orientation professionnelle est particulièrement importante pour les jeunes qui envisagent la possibilité de suivre des programmes d'EFP, y compris en apprentissage, dans la mesure où l'impact de ces programmes sur les débouchés professionnels à la sortie des études est plus direct que celui des filières de l'enseignement secondaire général (OCDE, 2019[12]).

Mesures d'activation ciblées sur les jeunes au chômage ou inactifs

Les services publics de l'emploi sont essentiels pour venir en aide aux jeunes peu qualifiés qui sont au chômage ou inactifs et peinent à trouver un emploi. Pour les jeunes marginalisés, il importe de mettre en œuvre des mesures plus spécifiques en collaboration avec les autres services compétents (OCDE, 2010[13]). Le caractère de l'intervention à mener dépend des obstacles auxquels se heurte le jeune concerné pour accéder à l'emploi. L'établissement de profils exhaustifs permet de s'assurer que les jeunes bénéficient du soutien dont ils ont besoin, dans un souci d'optimisation des ressources.

Les programmes d'activation conjuguent plusieurs types d'interventions

Dans de nombreux pays, l'approche privilégiée pour les jeunes qui quittent prématurément le système scolaire et ont peu de chances de trouver un emploi de qualité repose sur le principe de « la formation avant tout ». Les services sociaux ou les services publics de l'emploi travaillent avec les autorités en charge de l'éducation pour les réintégrer dans le système scolaire. Certains pays, comme l'Australie et le Danemark, conditionnent même l'accès à l'aide au revenu à la reprise de la scolarité (OCDE, 2016[9]).

Pour les jeunes qui abandonnent leurs études et ne sont pas en mesure de réintégrer un établissement traditionnel ou ne le souhaitent pas, des programmes de la deuxième chance complets, suivis à plein temps, constituent une bonne alternative. Ces programmes, comme Job Corps aux États-Unis, conjuguent des cours de rattrapage portant sur les compétences élémentaires, des cours d'enseignement professionnel, des conseils et des services d'orientation professionnelle, et ils débouchent souvent sur un diplôme du deuxième cycle du secondaire. Il a été démontré qu'ils réduisent la dépendance à l'égard des prestations et les activités criminelles et qu'ils entraînent une hausse des revenus à long terme (Schochet, Burghardt and McConnell, 2006[14]; Cohen and Piquero, 2015[15]). Mais ces programmes doivent être précisément ciblés car ils sont souvent coûteux et nécessitent du personnel correctement formé et très motivé, capable d'assurer soutien et supervision de manière intensive.

Les stages d'initiation à la vie professionnelle ou les programmes de formation courts ayant un volet pratique très développé peuvent être des solutions attrayantes pour les jeunes les plus défavorisés. Ils peuvent les aider à regagner confiance en eux, à prendre des habitudes de travail et à se préparer pour intégrer ultérieurement des cursus scolaires ou des programmes de formation. S'ils n'améliorent pas nécessairement les perspectives d'emploi sur le marché du travail normal (Kluve et al., 2016[16]; Card, Kluve and Weber, 2017[17]), ces programmes peuvent être utilisés pour traiter les problèmes sociaux ou de santé dont souffrent les jeunes défavorisés.

Les subventions à l'embauche versées aux entreprises ont fait la preuve de leur efficacité pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes chômeurs. Pour autant, ces subventions doivent être ciblées uniquement sur les jeunes peu qualifiés en situation de chômage de longue durée, afin de limiter « l'effet de détournement », c'est-à-dire le risque que les employeurs empochent la subvention pour embaucher des demandeurs d'emploi qu'ils auraient embauché de toute façon (Cahuc, Carcillo and Zylberberg, 2014[18]).

Les interventions peu coûteuses et peu intensives, comme l'aide à la recherche d'emploi, les services de conseil et les programmes de formation de courte durée (portant principalement sur la rédaction de CV et les techniques d'entretien), peuvent être suffisantes pour les jeunes qui ne peinent pas outre mesure à s'insérer sur le marché du travail. Elles peuvent aussi être utiles pour évaluer à quel point les jeunes sont prêts à participer à des activités plus intensives.

Il est souvent difficile de coordonner le soutien apporté aux jeunes à risque

Pour offrir un accompagnement global aux jeunes qui se heurtent à de multiples obstacles, il faut généralement faire collaborer différentes parties prenantes, en s'appuyant sur une coordination solide des politiques publiques et une communication transversale (OCDE, 2015[19]). Les bases de données communes contenant des informations accessibles aux services publics à tous les niveaux peuvent être utiles à cet égard, mais elles ne sont souvent pas disponibles pour des raisons liées à la protection de la vie privée ou à des considérations politiques.

Plusieurs pays de l'OCDE ont lancé des initiatives intéressantes en vue d'améliorer la coordination des mesures d'aide ciblées sur les jeunes. Ainsi, l'Australie a créé des intermédiaires régionaux spécialisés dans les partenariats, qui ont pour mission de renforcer les liens à l'échelon local entre les établissements scolaires, les entreprises, les collectivités et les familles (OCDE, 2016[20]) ; la Finlande a mis en place des guichets uniques (*Ohjaamos*) regroupant différents services destinés aux jeunes (OCDE, 2019[12]) ; et la Norvège a placé différents services sociaux et de l'emploi sous la supervision de l'administration en charge du travail et de la protection sociale (OCDE, 2018[6]).

11.2. Personnes assumant des responsabilités familiales

Les obligations de prise en charge de proches peuvent avoir des répercussions majeures sur la situation professionnelle de nombreux travailleurs. Si cette catégorie englobe à la fois les hommes et les femmes, ces dernières sont généralement plus nombreuses à assumer des responsabilités familiales. On constate une certaine divergence des trajectoires professionnelles des hommes et des femmes lorsqu'ils fondent une famille ou, généralement à un âge plus avancé, lorsqu'ils doivent s'occuper de leur conjoint ou de leurs parents âgés. Par exemple, par comparaison avec les femmes qui n'ont pas d'enfants, les mères effectuent généralement moins d'heures de travail, gagnent moins que les hommes

et sont plus nombreuses à arrêter complètement de travailler. Dans l'ensemble, les carrières professionnelles des femmes sont freinées de manière disproportionnée par les responsabilités familiales (OCDE, 2012[21]; OCDE, 2017[22]; OCDE, 2018[23]).

Dans la zone OCDE, l'écart entre hommes et femmes sans enfants en termes de taux d'emploi est relativement restreint, à 5 points de pourcentage seulement. Toutefois, il se creuse pour atteindre 23 points si l'on compare les hommes et les femmes qui ont au moins un enfant de moins de 14 ans (OCDE, 2017[22]). Dans certains cas, la réduction du travail rémunéré effectué par les mères est un choix, dans la mesure où elles préfèrent passer du temps avec leurs enfants. La vision traditionnelle du travail des femmes et de leur rôle au sein de la famille continue de jouer un rôle : en moyenne dans les pays de l'OCDE, près de deux tiers des femmes considèrent que les mères de jeunes enfants doivent travailler, mais essentiellement à temps partiel (OCDE, 2016[24]).

Néanmoins, les personnes qui assument des responsabilités familiales ne choisissent pas de réduire leur activité professionnelle rémunérée, elles y sont souvent contraintes. Il peut être très difficile de trouver des services de qualité et abordables en matière d'accueil des jeunes enfants ou de garde après l'école, particulièrement pour les mères de jeunes enfants qui ont des revenus modestes. Par ailleurs, on constate des difficultés d'accès aux congés rémunérés pour s'occuper de ses enfants ou de proches dépendants, tandis que les dispositifs en place dans les entreprises manquent parfois de flexibilité. La suppression des obstacles qui empêchent de concilier travail et responsabilités familiales permettra à chacun de réaliser ses ambitions individuelles sur le marché du travail et favorisera une utilisation plus efficiente des talents disponibles sur le marché du travail et dans la société (OCDE, 2007[25]).

Assurer l'accès aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants

Les obligations de garde des jeunes enfants pèsent souvent davantage sur la situation professionnelle des mères que sur celle des pères, c'est pourquoi les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) sont déterminants pour les débouchés professionnels des femmes. L'investissement dans des services d'EAJE de qualité favorise en outre la réalisation d'objectifs plus vastes de l'action publique, étant donné qu'ils optimisent le développement cognitif et social, et notamment celui des enfants issus de milieux défavorisés (OCDE, 2013[26]; Havnes and Mogstad, 2015[27]; García et al., 2017[28]).

Il est indispensable de subventionner l'EAJE pour veiller à ce que tous les parents aient les moyens d'accéder à ces services. Tous les pays de l'OCDE contribuent au financement de l'EAJE, à hauteur de 0.7 % du PIB en moyenne et de plus de 1 % dans les pays nordiques et en France. Ce sont ces écarts dans le financement public de l'EAJE, ainsi que les différences constatées en matière de congé parental et de mentalité à l'égard de la garde des jeunes enfants en dehors de la structure familiale, qui expliquent les variations observées entre les pays en termes de participation à l'EAJE (Graphique 11.3).

Dans la zone OCDE, un enfant de moins de 3 ans sur trois fréquente une structure d'EAJE en moyenne. C'est au Danemark et en Islande que le taux de participation est le plus élevé et en Europe centrale et de l'Est qu'il est le plus bas, puisque dans ces pays, les droits à un congé parental de longue durée incitent souvent les parents à rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants jusqu'à ce qu'ils entrent dans l'enseignement préprimaire. Le taux de participation est généralement beaucoup plus élevé pour les enfants âgés de 3 à 5 ans : dans la plupart des pays de l'OCDE, il s'élève en effet à plus de 80 %. L'enseignement préprimaire est souvent accessible à tous les enfants dès l'âge de 3 ans ; si ce n'est pas le cas, certains pays rendent obligatoire la préscolarisation pendant un an ou

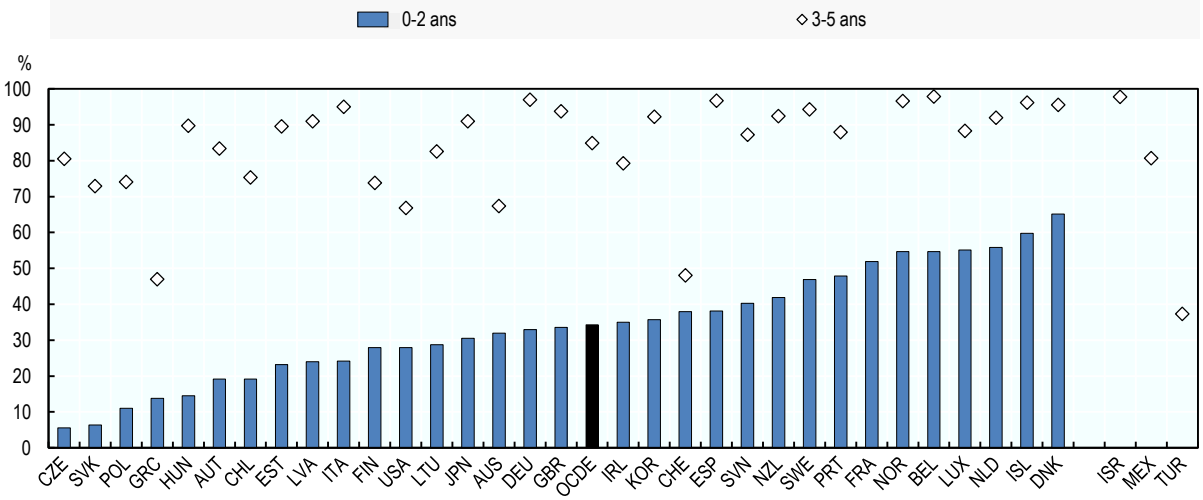
deux avant le primaire. Les services d'EAJE pour les 3-5 ans sont souvent fortement subventionnés voire gratuits.

Le coût de la garde d'enfants est élevé pour les parents : en moyenne, il représente 13 % du revenu disponible d'un couple type avec deux enfants où les deux conjoints travaillent (OCDE, 2017[22]). Ces coûts élevés dissuadent les seconds apporteurs de revenus et les parents isolés de travailler (Encadré 11.1), et notamment ceux dont le salaire potentiel est bas. Dans ce contexte, les enfants des familles modestes fréquentent moins les services d'EAJE que les autres, alors que les données donnent à penser que ce sont eux qui auraient le plus à y gagner sur le plan cognitif (OCDE, 2016[29]). La baisse du taux effectif d'imposition sur les revenus du travail – au moyen d'une réduction des coûts de garde des enfants pour les ménages modestes ou de la charge fiscale qui pèse sur les seconds apporteurs de revenus ou les familles monoparentales – encouragerait les mères de jeunes enfants qui ont des revenus modestes à travailler et, partant, augmenterait le taux d'utilisation des services d'EAJE.

Les problèmes liés à la garde des enfants se poursuivent dans l'enseignement préprimaire et primaire. Souvent, les heures d'ouverture des établissements scolaires ne sont pas compatibles avec les horaires d'un emploi à temps plein et les vacances scolaires sont plus longues que les droits à congés annuels des salariés. C'est pourquoi les familles ayant des enfants d'âge scolaire ont fréquemment besoin de trouver des solutions de garde complémentaires. Dans certains pays, les services fournis en dehors des heures de classe sont bien développés : au Danemark, en France, en Hongrie, en Slovénie et en Suède, plus de la moitié des enfants âgés de 6 à 11 ans ont recours à ce type de services pendant la semaine. Des lignes directrices nationales peuvent fournir aux autorités locales des idées sur le type d'activités à proposer, les qualifications requises pour le personnel et la structure des frais à facturer.

Graphique 11.3 Fréquentation des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants

Taux de fréquentation pour les 0-2 ans et les 3-5 ans, 2014 ou dernière année disponible



Note : Sous réserve de certaines variations d'un pays à l'autre, les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pour les 0-2 ans recouvrent les services en centre (garderies, centres d'accueil de jour, et crèches, publics et privés), la garde à domicile et les services fournis par des assistantes maternelles professionnelles (rémunérées). Les services d'EAJE pour les 3-5 ans englobent l'enseignement préprimaire et l'enseignement primaire.
Source : Base de données de l'OCDE sur la famille, http://www.oecd.org/fr/els/famille/basededonnees.htm.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972926

Vers un meilleur partage du travail non rémunéré entre les parents

Les femmes effectuent davantage de travail non rémunéré, y compris pour s'occuper de proches dépendants, que les hommes. La responsabilité disproportionnée qui incombe aux femmes en matière de travail non rémunéré limite les possibilités qui s'offrent à elles de s'insérer avec succès sur le marché du travail et d'y progresser. Il ressort d'une analyse comparative portant sur plusieurs pays que les femmes sont plus nombreuses à occuper un emploi rémunéré lorsque leur conjoint prend une plus grande part des tâches domestiques à sa charge. Par exemple, l'écart entre hommes et femmes en matière de travail non rémunéré est inférieur à une heure par jour en Norvège et en Suède, deux pays où le taux d'emploi à temps plein des femmes est élevé (OCDE, 2018[30]).

Avant la naissance des enfants, la répartition des tâches domestiques (non rémunérées) entre l'homme et la femme dans les couples est relativement égalitaire ; néanmoins, après l'arrivée des enfants, les femmes effectuent une plus grande partie du travail non rémunéré que les hommes (OCDE, 2017[31]). Le congé de paternité, lorsqu'il est pris au moment de la naissance, peut contribuer à rééquilibrer la situation : les pères qui le prennent sont en effet plus susceptibles de participer activement à la garde des enfants à la fois au moment de la naissance et après avoir repris le travail (Huerta et al., 2013[32]). Le congé de paternité a également un effet positif sur les résultats des femmes sur le marché du travail, dans la mesure où il limite la discrimination entre les sexes dans l'entreprise et diminue le risque que les femmes soient les seules à prendre des congés pour s'occuper de leurs enfants ou de leurs proches dépendants ou à travailler à temps partiel (Rønsen and Kitterød, 2015[33]).

Les mentalités jouent aussi un rôle. Dans les pays nordiques par exemple, les hommes semblent avoir une mentalité et des comportements plus favorables à l'égalité entre les sexes que dans les autres pays. On dénombre en outre dans ces pays plus de personnes favorables à une répartition égale du congé parental entre l'homme et la femme que dans tous les autres pays de l'OCDE, à l'exception de l'Allemagne et de la France (OCDE, 2017[31]). Les pères qui ont un enfant en âge d'être préscolarisé souhaitent que leur conjoint(e) travaille 25 heures par semaine environ en Finlande et en Suède, contre 20-25 heures dans les pays où l'emploi à temps partiel prédomine dans ces situations, à savoir l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Pour encourager l'utilisation du congé parental par les pères, plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des droits individuels à congé parental rémunéré (Adema, Clarke and Frey, 2015[34]). Les plus fréquents sont les « quotas » réservés aux mères ou aux pères, selon lesquels une partie du congé parental global est réservée exclusivement à chaque parent. D'autres dispositifs existent, comme les « primes » qui permettent aux couples de prétendre à des semaines supplémentaires de congé rémunéré si les deux parents utilisent une certaine proportion du congé à partager, ou les droits individuels au congé parental rémunéré pour chaque parent dès la naissance.

Encadré 11.1. Aider les familles monoparentales à concilier vie professionnelle et obligations familiales

Les familles monoparentales – le plus souvent composées de mères célibataires – ont beaucoup plus de difficulté à concilier travail et vie privée faute de conjoint avec lequel partager les responsabilités relatives à la prise en charge des enfants. Parallèlement, l'emploi des parents isolés est souvent vital pour limiter les risques de pauvreté qui pèsent sur eux et sur leurs enfants. C'est pourquoi il importe d'éliminer simultanément les

obstacles liés à la garde des enfants et ceux liés à l'emploi pour les familles monoparentales, d'autant plus qu'elles sont de plus en plus nombreuses (OCDE, 2011[35])).

Si les pratiques varient d'un pays de l'OCDE à l'autre, les pays nordiques ont par exemple adopté une stratégie qui consiste à fournir le soutien nécessaire et à faciliter l'activité professionnelle de tous les parents, quelle que soit leur situation matrimoniale. L'action publique garantit une aide continue à tous les parents de jeunes enfants, notamment pendant les années qui précèdent l'adolescence (OCDE, 2018[30]) : ainsi, au congé parental rémunéré succède une offre de services abordables d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, puis des services de garde en dehors des heures de classe dans l'enseignement primaire. Les personnes sans emploi doivent utiliser les services de l'emploi disponibles et rechercher activement du travail, tandis que le système d'impôts et de prestations fournit aux parents les mêmes incitations financières à travailler que les autres.

Dans d'autres pays de l'OCDE, les politiques d'impôts et de prestations assurent aux parents isolés une garantie de revenu sans leur imposer de rechercher du travail jusqu'à ce que leur plus jeune enfant entre dans l'enseignement secondaire, voire après parfois (OCDE, 2007[25]). C'était le choix opéré par les pouvoirs publics en Australie, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni par exemple, jusqu'à ce que des réformes engagées au cours des dix dernières années imposent aux parents bénéficiaires de l'aide au revenu de rechercher un emploi et de renforcer leur capacité à subvenir à leurs besoins.

Depuis la réforme mise en œuvre au Royaume-Uni, les parents isolés sont tenus de rechercher un emploi dès lors que leur enfant atteint l'âge de 3 ans. Le taux d'emploi des parents isolés est ainsi passé de 57 % en 2007 à 68 % en 2017 (Rabindrakumar, 2018[36]), tandis que le taux de pauvreté des familles monoparentales a diminué de 30 % en 2007 à 22 % en 2015. Cependant, de nombreux parents célibataires sont piégés dans des emplois faiblement rémunérés qui leur assurent un revenu proche du seuil de pauvreté, une situation souvent aggravée par des coûts de garde d'enfants élevés et une maîtrise limitée de leur temps de travail pour mieux concilier vie professionnelle et vie privée. De surcroît, certains parents isolés qui bénéficiaient auparavant de l'aide au revenu perçoivent désormais des prestations maladie ou ont été « radiés » des systèmes d'aide à l'emploi ou au revenu, surtout si leurs liens avec le marché du travail étaient ténus ou en l'absence de compétences avérées (Avram, Brewer and Salvatori, 2018[37]). Pour éviter ces « radiations » et les risques de pauvreté qu'elles impliquent, il est crucial que l'État offre un soutien global pour l'accueil des jeunes enfants et la formation et le développement des compétences, et qu'il fasse de l'intégration réussie sur le marché du travail au moyen d'un emploi de qualité une réalité pour de nombreux parents isolés (OCDE, 2011[38]; Ahn, 2015[39]).

Prise en charge de membres de la famille âgés

Les obligations relatives à la garde des enfants ne sont pas l'unique source des tensions entre vie professionnelle et vie privée. De plus en plus de personnes âgées ont besoin de soins de longue durée et – même si des systèmes formels de prise en charge existent – la plupart de ceux qui dispensent ces soins ne sont pas des professionnels mais plutôt des membres de la famille ou des proches (OCDE, 2017[40]). Certains de ceux qui s'occupent de proches âgés doivent aussi s'occuper de leurs enfants tout en travaillant, c'est pourquoi on dit qu'ils appartiennent à la « génération sandwich ».

De nombreuses personnes âgées qui nécessitent une prise en charge préfèrent rester le plus longtemps possible à leur domicile, afin de conserver leur indépendance et de continuer à faire partie de leur communauté locale. Si la prise en charge à domicile peut aboutir à de

meilleurs résultats pour les personnes âgées, elle fait aussi assumer un rôle important aux aidants informels, comme les conjoints et les enfants adultes. C'est pourquoi il importe de donner aux travailleurs les moyens de prendre du temps pour s'occuper de leurs proches. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les salariés ont souvent droit à un aménagement de leur temps de travail ou à un congé pour s'occuper de proches dépendants, même si ces dispositifs sont souvent de courte durée ou s'appliquent uniquement en cas de maladie grave. Il est essentiel de veiller à ce que les travailleurs puissent les utiliser pour un large éventail de situations où ils doivent s'occuper d'un proche et au pied levé, car il est généralement impossible de prévoir quand on en aura besoin.

Une plus grande maîtrise de son temps de travail

L'organisation flexible du temps de travail recouvre une grande diversité de pratiques qui peuvent améliorer l'efficience des processus de production et aider les travailleurs à mieux faire correspondre leurs horaires de travail et leurs obligations familiales. Il s'agit de la réduction du temps de travail, de la flexibilité des horaires ou de dispositifs plus sophistiqués, comme la possibilité de travailler sur une semaine « comprimée » ou de travailler à domicile. L'organisation flexible du temps de travail peut venir en complément d'autres dispositifs d'aide aux parents, par exemple en leur permettant de faire correspondre leurs horaires de travail avec ceux des structures d'accueil de leurs enfants ; elle est d'autant plus importante quand les autres aides sont peu développées.

En moyenne dans les pays européens, 30-35 % seulement des parents qui occupent un emploi déclarent avoir un minimum de maîtrise sur leur temps de travail, les plus nombreux étant situés au Danemark, en Finlande, en Norvège, aux Pays-Bas et en Suède. Le travail à temps partiel régulier représente la forme d'organisation flexible du temps de travail la plus couramment utilisée (OCDE, 2016[41]).

Plusieurs pays de l'OCDE assurent aux parents qui travaillent un accès à une certaine forme de flexibilité du temps de travail. Ainsi, les parents d'enfants en bas âge ont la possibilité de travailler à temps partiel, soit parce qu'ils ont légalement le droit de demander une réduction de leur temps de travail lorsque leurs enfants sont jeunes (Autriche, Finlande, Slovénie et Suède) soit parce qu'ils ont le droit de prendre un congé parental à temps partiel (Corée, Danemark, Islande et Pologne). Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont adopté une loi qui donne à tous les travailleurs (selon la taille de leur entreprise ou leur ancienneté) un droit légal à demander la modification de leurs horaires de travail ou d'autres formes de travail flexible, y compris concernant leur lieu de travail. Néanmoins, la prévalence du travail à temps partiel dans ces deux pays contribue également à la persistance d'écarts de rémunération entre hommes et femmes et à la restriction des débouchés professionnels des femmes (OCDE, 2012[21]).

11.3. Immigrés

Une personne sur huit vivant dans un pays de l'OCDE est née à l'étranger. Les immigrés ont des profils très variables en termes de compétences et de débouchés professionnels. Certains sont très qualifiés, tandis que d'autres peinent à trouver un emploi leur assurant un salaire convenable, ce qui peut s'expliquer par la barrière de la langue, l'absence de reconnaissance des diplômes, la discrimination ou l'absence de compétences élémentaires ou d'une expérience professionnelle adaptée. Il est donc capital de formuler des politiques publiques efficaces pour aider ces immigrés à s'intégrer sur le marché du travail de leur pays d'accueil.

Compte tenu de la diversité de la population immigrée, différents leviers d'action doivent être actionnés. Pour ceux qui ont des compétences relativement élevées, l'objectif doit être de pouvoir les exploiter au mieux. Pour les immigrés qui sont particulièrement vulnérables, par exemple parce qu'ils ont émigré pour des raisons humanitaires, les défis pour l'action publique sont plus vastes et particulièrement aigus. La première partie de cette section porte sur les mesures permettant de tirer le meilleur profit des compétences des immigrés, tandis que la deuxième partie s'attache aux politiques à mettre en place pour répondre aux besoins des immigrés vulnérables.

Tirer le meilleur parti des compétences des immigrés

L'apprentissage de la langue du pays d'accueil est indispensable pour une intégration réussie

Les données montrent clairement qu'une certaine maîtrise de la langue du pays d'accueil est une condition indispensable à une bonne intégration des immigrés dans la société et sur le marché du travail (OCDE, 2018[42]). Une mauvaise connaissance de la langue du pays d'accueil peut déboucher sur un cercle vicieux, dans la mesure où les réseaux et le travail constituent deux des principaux vecteurs par l'intermédiaire desquels apprendre une langue. La maîtrise de la langue est aussi un paramètre clé pour l'acquisition de nouvelles compétences recherchées sur le marché du travail du pays d'accueil et la transférabilité des compétences existantes.

Pour améliorer l'efficience de l'apprentissage d'une langue, l'association de cours de langue et de cours d'enseignement professionnel a fait la preuve de son efficacité. Elle permet en effet de développer des compétences linguistiques en lien avec l'activité professionnelle tout en accumulant une expérience professionnelle dans le pays d'accueil. L'Australie a été le premier pays à proposer des cours de langue en entreprises et à participer au financement de la formation en entreprise, en proposant aux immigrés des cours qui leur donnent droit à 200 heures d'enseignement de la langue à visée professionnelle et 80 heures d'expérience en entreprise (OCDE, 2016[43]).

La reconnaissance des diplômes peut aider les immigrés à mieux utiliser leurs compétences

L'instruction acquise en dehors des pays de l'OCDE est souvent très sous-évaluée sur le marché du travail du pays d'accueil, ce qui se traduit souvent par des personnes trop qualifiées par rapport à l'emploi qu'elles occupent. Cela tient, en partie, aux différences de qualité entre le système éducatif du pays d'origine et celui du pays d'accueil, et aussi à l'incertitude des employeurs quant à la valeur des diplômes obtenus à l'étranger.

La politique d'intégration peut jouer un rôle clé en fournissant une infrastructure qui reconnaît et valide officiellement les diplômes étrangers (OCDE, 2017[44]). Pour autant, il faut que les résultats de ces procédures soient acceptés par les employeurs. La Suède figure parmi les pays qui ont avancé dernièrement dans l'amélioration des procédures de reconnaissance des diplômes. Des programmes répertorient et valident les compétences des participants dans leur langue maternelle, tout en proposant des cours de langue en complément (OCDE, 2016[43]).

Outre la reconnaissance des diplômes officiels, celle des acquis antérieurs – ce qui englobe les compétences non formelles – peut se révéler particulièrement importante pour les immigrés qui ont acquis leurs compétences professionnelles dans un contexte différent. La

reconnaissance des acquis antérieurs peut aussi permettre de détecter rapidement et à moindre coût les besoins individuels en matière de formation et d'éviter celles qui pourraient faire double emploi. Ainsi, le système finlandais de certification des compétences reconnaît les compétences professionnelles, qu'elles aient été acquises en entreprise, dans le système scolaire ou ailleurs. Les employeurs comprennent les diplômes, qui peuvent être obtenus dans le système éducatif formel (OCDE, 2018[45]).

La prise de contact avec le marché du travail local permet aux immigrés d'apporter la preuve de leurs compétences

Les immigrés arrivés récemment dans leur pays d'accueil ont souvent une expérience limitée, voire inexistante, sur le marché du travail local. Ils sont donc défavorisés car ils n'ont pas l'occasion de démontrer qu'ils sont aptes à occuper tel ou tel emploi. Par conséquent, les programmes d'apprentissage ou de formation de courte durée, qui leur offrent la possibilité de faire montre de leurs compétences, peuvent agir comme un véritable tremplin vers l'emploi. Ces programmes devraient se révéler particulièrement utiles pour les immigrés qui pâtissent plus fortement que les autres d'asymétries de l'information causées par des diplômes méconnus.

Par exemple, les employeurs suédois qui embauchent des réfugiés arrivés récemment sur le territoire peuvent bénéficier de plusieurs dispositifs de subvention conçus pour aider les immigrés à acquérir de l'expérience sur le marché du travail local. Parmi ces programmes, Instegsjobb est plus particulièrement ciblé sur les immigrés arrivés récemment en Suède pour des raisons humanitaires. Ce programme, qui subventionne 80 % du coût salarial, a pour objectif de faciliter la transition vers l'emploi régulier au moyen du renforcement des compétences et de l'acquisition d'expérience. Les participants ont pour obligation de suivre des cours de suédois en sus de leur activité professionnelle et le programme prévoit un volet de tutorat (OCDE, 2016[43]).

Il faut lutter contre la discrimination pour améliorer l'accès des immigrés au marché du travail

La discrimination peut aussi empêcher les personnes nées à l'étranger de trouver du travail et de mettre leurs compétences à profit. On parle de discrimination lorsqu'un employeur sélectionne le candidat qu'il souhaite embaucher en fonction de son origine. Les études empiriques qui tentent d'isoler les effets qu'a la discrimination sur les embauches par rapport à d'autres facteurs laissent à penser que, dans de nombreux pays, les immigrés doivent envoyer deux fois plus de candidatures pour décrocher un entretien que les autochtones au CV équivalent (OCDE, 2013[46]).

La plupart des pays de l'OCDE ont pris des mesures pour lutter contre la discrimination. Cependant, il peut être difficile de s'attaquer à ce fléau par la voie judiciaire, comme cela a déjà été démontré. Les mesures de lutte contre la discrimination semblent efficaces pour sensibiliser l'opinion publique mais pas pour réduire la discrimination dans les faits. C'est pourquoi plusieurs pays, parmi lesquels la Belgique, la France et les Pays-Bas, ont adopté, en complément des politiques de lutte contre la discrimination, des mesures en faveur de la diversité et de la responsabilité sociale des entreprises. Par ailleurs, les méthodes innovantes de recrutement, fondées par exemple sur des simulations de situations susceptibles de se produire au travail, permettent de lutter contre la discrimination liée à l'inquiétude des employeurs quant à la productivité des travailleurs immigrés (OCDE et HCR, 2018[47]).

L'action publique peut compenser le manque de connaissances et de réseaux des immigrés à l'échelon local

Le recours généralisé au recrutement par des voies informelles constitue un autre obstacle pour les travailleurs nés à l'étranger. Les immigrés, et plus particulièrement ceux qui sont arrivés récemment dans leur pays d'accueil, ont en effet souvent moins de contacts sur le marché du travail et connaissent moins bien le fonctionnement de celui-ci. De nombreuses offres d'emploi, si elles ne sont pas nécessairement fermées aux immigrés, peuvent être soumises de telle manière que ces derniers ont peu de possibilités d'y postuler, quelles que soient leurs compétences par rapport à l'emploi concerné. Les services publics de l'emploi, qui assurent la mise en relation entre demandeurs d'emploi et employeurs, sont donc particulièrement importants pour les immigrés. En outre, de nombreux pays de l'OCDE proposent des services de formation à la recherche d'emploi dans le cadre des efforts déployés pour assurer l'intégration rapide des immigrés, et ont mis en place des dispositifs de mentorat pour permettre aux immigrés de se constituer un réseau (OCDE, 2014[48]).

Répondre aux besoins des immigrés vulnérables

Concevoir des politiques d'intégration pour aider les immigrés vulnérables à acquérir des compétences élémentaires

L'intégration est un investissement à long terme, à la fois pour le pays d'accueil et pour les immigrés eux-mêmes. En fonction des institutions en place en matière d'éducation dans leur pays d'origine, le profil des immigrés sur le plan scolaire est relativement varié.

Dans la zone OCDE, un quart environ des immigrés ont un faible niveau d'instruction, ce qui est comparable à la proportion relevée chez les autochtones. Toutefois, ce chiffre global masque d'importantes variations d'un pays à l'autre. L'Australie, le Canada, l'Irlande et le Royaume-Uni se caractérisent par un fort afflux de travailleurs immigrés hautement qualifiés, tandis que dans d'autres pays européens, la majorité des travailleurs immigrés sont peu qualifiés.

Pour ceux qui ont dépassé l'âge de la fin de la scolarité obligatoire lorsqu'ils arrivent dans le pays d'accueil et qui ne maîtrisent pas les compétences élémentaires, l'intégration peut être fastidieuse. C'est pourquoi plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des programmes de formation des adultes conjugués à des cours de langue de longue durée. La Norvège, par exemple, axe plus particulièrement ses efforts d'intégration sur les immigrés peu qualifiés admis pour motifs humanitaires, en leur imposant, en contrepartie d'une aide au revenu, de suivre des cours pour adultes afin de leur fournir les compétences élémentaires nécessaires pour vivre en Norvège. Par ailleurs, tous les immigrés admis pour motifs humanitaires qui ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire et doivent suivre un enseignement de niveau primaire ou du premier cycle du secondaire ont droit à une formation spéciale de longue durée (OCDE, 2016[49]).

Les personnes qui ont émigré pour des raisons humanitaires ont souvent besoin d'un soutien supplémentaire

Les réfugiés, en particulier, se heurtent généralement à des obstacles majeurs qui freinent leur intégration, et ce pour plusieurs raisons : ceux qui émigrent pour se placer sous la protection internationale y sont contraints ; ils n'ont souvent que peu de temps, voire pas du tout, pour se préparer à émigrer (par exemple pour demander des certificats attestant de leurs diplômes ou pour apprendre la langue de leur pays d'accueil) ; leur état de santé peut

s'être dégradé pendant un long voyage ; et ils n'ont que rarement des contacts avec leur pays de destination avant leur arrivée.

Les obstacles spécifiques à l'intégration des réfugiés se traduisent souvent par de faibles taux d'emploi. Par comparaison avec les immigrés de travail qui ont déjà un employeur en arrivant dans leur pays d'accueil, les réfugiés arrivent sans emploi. Par rapport aux étudiants internationaux, les réfugiés n'ont pas d'établissement scolaire qui leur fournit un programme d'activités quotidiennes et leur assure un lien avec leur pays d'accueil. Par rapport aux immigrés qui rejoignent leur famille, les réfugiés n'ont souvent aucune famille dans leur pays d'accueil ; le réseau sur lequel ils peuvent s'appuyer pour s'orienter et accéder aux informations dont ils ont besoin est donc beaucoup plus limité. C'est pourquoi les réfugiés ont des besoins particuliers en termes d'aide à l'emploi, non seulement au regard des caractéristiques de leurs besoins mais aussi de leur intensité.

La plupart des pays scandinaves accueillent les réfugiés récemment arrivés avec des programmes structurés sur plusieurs années, qui conjuguent cours de langues, informations sur le marché du travail et cours d'intégration civique. Ces programmes se déroulent généralement sur deux à trois ans, même si leur durée peut être ajustée en fonction du niveau d'études des réfugiés. Au Danemark, par exemple, les réfugiés illettrés qui n'ont pas le bagage minimum requis peuvent bénéficier de cours de langue supplémentaires, qui vont au-delà du programme initial officiel de trois ans et peuvent durer jusqu'à cinq ans (OCDE, 2016[49]).

Immigrés admis pour des raisons familiales et immigrés ayant des enfants à charge

Les immigrés admis pour raisons familiales, qui arrivent souvent dans le pays d'accueil sans avoir de lien direct avec le marché du travail, peinent généralement à s'intégrer sur le marché du travail et dans la société. Nombre d'entre eux ont quitté leur emploi et leur lieu de résidence pour suivre leur conjoint ; d'autres peuvent émigrer pour des raisons humanitaires ou pour retrouver des membres de leur famille eux-mêmes réfugiés (OCDE, 2017[50]). Au-delà des efforts qu'ils déploient pour s'intégrer, de nombreux immigrés admis pour des raisons familiales doivent aussi s'occuper de leurs enfants, ce qui peut les empêcher de participer pleinement aux activités d'intégration initiales. À mesure que le temps passe, ces immigrés peuvent s'éloigner de plus en plus du marché du travail.

Les immigrés pour raisons familiales sont rarement ciblés par les mesures en faveur de l'intégration et de l'activation. Ils ne demandent pas souvent à bénéficier de l'aide sociale, ce qui tient en partie au fait qu'ils sont généralement tenus d'avoir un membre de leur famille dans le pays d'accueil à même d'assurer leurs frais de subsistance. Pourtant, la non-intégration des immigrés pour raisons familiales représente une ressource perdue et constitue une menace à long terme pour la réussite de l'intégration de leurs enfants.

Les programmes d'intégration doivent être compatibles avec les obligations de garde des enfants ou l'exercice d'un emploi, et permettre aux parents immigrés à la fois d'apprendre la langue du pays d'accueil, de participer aux activités d'intégration et de travailler. En Allemagne, par exemple, tous les cours d'intégration doivent proposer une solution d'accueil des jeunes enfants si aucune autre possibilité n'est disponible. Ces programmes proposent également un cursus spécial pour les mères et les femmes immigrées, qui met l'accent sur la formation et l'accueil des jeunes enfants (OCDE, 2017[51]).

Parallèlement, les immigrés qui ont des enfants à charge ne doivent pas être orientés vers des programmes d'intégration exclusivement axés sur la garde d'enfants, ce qui les maintiendrait éloignés du marché du travail. Les programmes actifs du marché du travail

doivent être accessibles à ceux qui doivent s'occuper de leurs enfants, et il faut que les possibilités d'accueil et de garde des jeunes enfants soient mieux connues des parents immigrés. Les recherches ont montré que le taux d'activité des mères nées à l'étranger a un effet important sur les résultats de leurs enfants. Parmi les enfants issus de l'immigration qui sont nés dans le pays d'accueil, ceux dont la mère travaillait lorsqu'ils avaient 14 ans ont une probabilité d'occuper un emploi à l'âge adulte plus de deux fois supérieure à celle constatée pour les enfants nés de parents autochtones (OCDE, 2017[52]).

Jeunes immigrés et enfants d'immigrés ayant un faible niveau d'études

Les jeunes immigrés se heurtent à de multiples obstacles lorsqu'ils arrivent dans leur pays d'accueil. Outre la nécessité de s'orienter dans un nouveau pays, ils doivent apprendre la langue et s'intégrer dans le système scolaire suffisamment rapidement pour rattraper leur retard par rapport à leurs camarades nés dans le pays. Les recherches montrent que, s'il faut deux ans environ aux enfants pour être capables de communiquer dans la langue du pays d'accueil, le délai avant qu'ils puissent atteindre le niveau de langue requis à l'école peut aller jusqu'à 7 ans (OCDE, 2015[53]). Cela représente un réel défi pour tous les jeunes immigrés, mais plus encore pour ceux qui viennent de pays dotés d'un système scolaire très différent. Nombre d'entre eux, et surtout ceux qui arrivent vers la fin de la scolarité obligatoire, ne sont pas en mesure de poursuivre des études supérieures, ce qui les pénalise tout au long de leur vie pour décrocher un emploi stable. C'est pourquoi en Nouvelle-Zélande, où l'école est obligatoire jusqu'à 16 ans et où la scolarité est gratuite jusqu'à 19 ans, les réfugiés sont autorisés à rester dans les établissements d'enseignement secondaire jusqu'à l'âge de 20 ou 21 ans.

Ces difficultés peuvent être particulièrement marquées pour les mineurs non accompagnés qui sont en plus très incités à commencer à travailler pour envoyer de l'argent à leur famille, qui a elle-même souvent investi toutes ses économies pour financer le voyage de l'enfant. Si une forte motivation à travailler est un bon postulat de départ pour l'intégration future, elle peut aussi empêcher ces mineurs d'engager les efforts d'intégration à plus long terme qui sont nécessaires pour bâtir une carrière solide (OCDE, à paraître[54]).

Outre les jeunes immigrés, les enfants d'immigrés nés dans le pays d'accueil sont aussi plus exposés au risque de ne pas réussir sur le marché du travail. Dans de nombreux pays, surtout en Europe, les enfants d'immigrés sont de plus en plus nombreux à arriver sur le marché du travail. Ainsi, les jeunes dont les deux parents sont nés à l'étranger représentent aujourd'hui plus de 9 % de tous les jeunes âgés de 15 à 34 ans et 11 % de ceux de moins de 15 ans (OCDE, 2017[52]). L'intégration de ces enfants, particulièrement de ceux dont les parents sont peu instruits, suscite de plus en plus d'inquiétude, dans la mesure où la transmission intergénérationnelle des handicaps semble plus forte parmi les immigrés que parmi les autochtones. Un accès renforcé à l'éducation des jeunes enfants, avec un accent particulier mis sur les enfants qui se heurtent à des obstacles liés à la langue, non seulement permet aux parents de travailler mais aussi aboutit à de bons résultats pour les enfants. De nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des mesures spécifiques pour aider les enfants d'immigrés confrontés à la barrière de la langue, qui sont souvent fondées sur un dépistage systématique dans les structures préscolaires et des cours de mise à niveau (OCDE, à paraître[55]).

11.4. Personnes handicapées

Le handicap est largement répandu : dans la zone OCDE, 14 % des personnes d'âge actif déclarent souffrir d'un handicap ou d'une maladie chronique qui les gêne dans leur vie

quotidienne, et un tiers d'entre elles souffrent d'un handicap grave (OCDE, 2003[56]; OCDE, 2010[57]). Le handicap ou les maladies chroniques se développent souvent au cours de la vie, parfois de manière progressive, parfois brutalement à la suite d'un accident ou d'une maladie. La fréquence du handicap s'accroît donc avec l'âge, ce qui est de plus en plus problématique compte tenu du vieillissement rapide de la population dans la plupart des pays de l'OCDE.

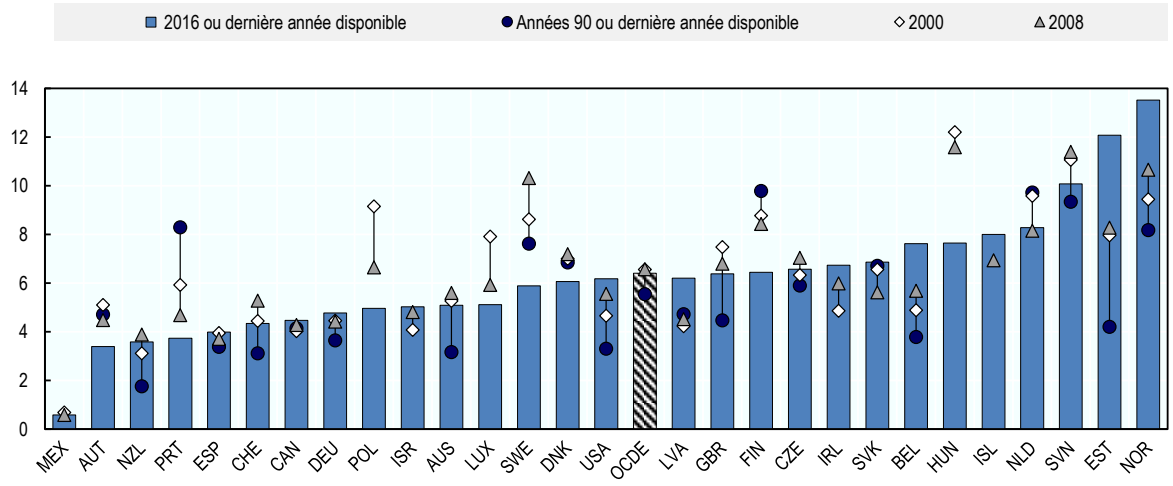
En grande majorité, les personnes qui souffrent de handicaps ont une capacité de travail importante, voire pleine pour nombre d'entre elles. Il est donc préoccupant de constater que le taux d'emploi des personnes handicapées est inférieur de moitié environ à celui des personnes valides, tandis que leur taux de chômage est deux fois plus élevé. C'est en Islande, en Suède et en Suisse que les handicapés sont le moins désavantagés sur le plan de l'emploi, et aux États-Unis, en Hongrie et en République slovaque qu'ils le sont le plus (voir Graphique 11.1).

Pour de nombreuses personnes handicapées, de faibles taux d'emploi se traduisent par des revenus modestes, en dépit de l'offre de prestations d'invalidité dans la plupart des pays. Une personne handicapée sur sept vit dans un ménage ayant un revenu équivalent inférieur à 50 % du revenu médian, défini couramment comme le seuil de pauvreté. À titre de comparaison, le taux de pauvreté est inférieur à 10 % pour les personnes qui ne souffrent d'aucun handicap. L'écart entre le taux de pauvreté des personnes selon qu'elles souffrent ou non d'un handicap est généralement plus marqué dans les pays où l'écart de taux d'emploi est plus prononcé et où les prestations de garantie de ressources en cas de non activité sont limitées.

Parallèlement, les pays de l'OCDE peinent à faire face aux coûts que représentent les régimes de prestations maladie et invalidité. En moyenne, 6 % de la population d'âge actif perçoit une prestation d'invalidité, soit une proportion stable depuis 20 ans (Graphique 11.4). Le coût budgétaire que représentent les prestations d'invalidité versées à un si grand nombre de personnes est considérable. Les dépenses publiques allouées à ces prestations s'élèvent en moyenne à 2 % du PIB, pour atteindre parfois jusqu'à 4 % du PIB dans certains pays. Elles sont souvent plus élevées que celles qui sont consacrées aux allocations de chômage.

Graphique 11.4. Les bénéficiaires de prestations d'invalidité sont souvent relativement nombreux dans les pays de l'OCDE

Bénéficiaires de prestations d'invalidité en proportion de la population d'âge actif (%)



Source : Mise à jour de (OCDE, 2010[57]), Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles, Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE, https://doi.org/10.1787/9789264088870-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972945

11.4.1. Une « médicalisation » croissante de la politique du handicap

Dans de nombreux pays, les prestations d'invalidité sont devenues le dernier recours pour les personnes qui ne sont pas capables de rester sur le marché du travail ou d'y entrer. Cette situation tient à plusieurs facteurs :

- Dans plusieurs pays, des réformes ont limité l'accès aux dispositifs d'indemnisation chômage et d'aide sociale, ainsi que la durée maximum de versement des prestations, en partie au moyen d'une application plus stricte des politiques d'activation visant les demandeurs d'emploi. Ces réformes ont contribué au recul du chômage, et notamment du chômage de longue durée, constaté dans de nombreux pays de l'OCDE avant la crise financière mondiale.
- Les travailleurs âgés – qui étaient auparavant souvent incités à prendre leur retraite plusieurs années avant l'âge légal – ne peuvent plus utiliser certains des dispositifs qui leur permettaient de quitter plus tôt que prévu le marché du travail, en raison de la restriction et du retrait progressif des possibilités de départ anticipé à la retraite et des voies d'accès spéciales à la retraite pour les chômeurs.
- Par conséquent, dans de nombreux pays, les régimes de prestations d'invalidité, qui ont été peu modifiés dans l'ensemble par rapport aux réformes menées dans d'autres domaines, offrent aujourd'hui les seules prestations qui n'ont pas de limite de versement dans le temps et ne sont pas assorties de conditions.

Cette évolution a entraîné une « médicalisation » des problématiques du marché du travail associées au handicap. Toutefois, la plupart des personnes handicapées souhaitent travailler et sont en mesure de le faire selon des modalités compatibles avec leur état de santé. En aidant ces personnes à trouver un emploi et à le garder, tout le monde est gagnant : ils

échappent ainsi à l'exclusion et accèdent à des revenus plus élevés, tandis que leur dépendance à l'égard des prestations diminue. Compte tenu de la forte corrélation entre âge et invalidité, les mesures axées sur l'emploi des personnes handicapées influeront aussi sur celles qui concernent l'emploi des travailleurs âgés (voir section suivante), et vice versa.

Vers une politique du handicap axée sur l'emploi : que reste-t-il à faire ?

L'une des principales problématiques consiste à déterminer si le handicap doit être traité comme une question de santé, qu'il convient d'aborder avec une réglementation et des programmes particuliers, ou comme une question d'emploi, à laquelle il faut répondre au moyen de politiques d'ordre général. En étant désigné comme un problème spécial, le handicap a été coupé de la politique de l'emploi et les attentes ont été revues à la baisse en ce qui concerne l'emploi des personnes handicapées et de ceux qui les aident à participer au marché du travail. Toutes les parties prenantes, y compris les employeurs et les pouvoirs publics, doivent mieux reconnaître leurs droits et responsabilités mutuels. Une personne handicapée qui recherche un emploi est avant tout un demandeur d'emploi, même si elle peut se heurter à des obstacles supplémentaires pour trouver du travail. C'est pourquoi il est crucial que les politiques du handicap mettent l'accent sur l'emploi.

Renforcer les responsabilités et les incitations

Le fonctionnement des politiques du handicap dépend principalement de l'attitude de cinq acteurs clés : les personnes handicapées elles-mêmes, les employeurs, les pouvoirs publics, les prestataires de services liés à l'emploi et les professionnels de santé.

Il faut envoyer un message clair aux personnes souffrant de maladies chroniques ou de handicaps afin de les informer qu'on attend d'elles qu'elles travaillent selon leur capacité et que cela constitue une condition préalable indispensable pour recevoir des prestations complémentaires, le cas échéant. La participation obligatoire aux programmes de réadaptation et les obligations de recherche d'emploi alignées sur la capacité de travail sont donc essentielles. Plusieurs pays ont évolué dans cette direction : on peut ainsi citer les exemples des pays germanophones qui conditionnent le versement des prestations à la réadaptation, du Royaume-Uni où les entretiens sont axés sur le travail, et de l'Australie où les allocations de chômage sont assorties d'obligations de recherche d'emploi ajustées en fonction de la capacité de travail des personnes en situation de handicap (OCDE, 2010[57]).

Les employeurs sont essentiels, et ce pour de multiples raisons. Ils peuvent contribuer à empêcher la survenue des handicaps, garder leurs salariés qui souffrent de handicaps ou recruter des demandeurs d'emploi handicapés (voir chapitre 9). Pour favoriser la prévention du handicap et le maintien dans l'emploi, il est indispensable de mieux aligner responsabilités et incitations afin de renforcer les actions menées par les employeurs pour prévenir les congés de maladie de longue durée (au moyen d'une participation financière pour les prestations maladie et d'une application stricte de la réglementation relative à la sécurité et à l'hygiène au travail) et aider les travailleurs malades à reprendre le travail dans leur entreprise (dans le cadre d'un processus clairement établi de réadaptation préalable au retour à l'emploi). Pour encourager la création d'emplois, il peut être utile d'avoir recours à des subventions salariales ou à d'autres incitations à l'embauche de travailleurs en situation de handicap. Ce sont les Pays-Bas qui ont été les plus avant-gardistes au regard de plusieurs de ces questions, ce qui a débouché sur une baisse des absences pour maladie et des demandes de prestations d'invalidité (OCDE, 2014[58]). Les congés maladie sont très coûteux pour les employeurs néerlandais, qui doivent également déployer des efforts

considérables pour faciliter le retour à l'emploi des personnes handicapées et sont sévèrement sanctionnés s'ils manquent à cette obligation.

Les pouvoirs publics ont un rôle clé à jouer pour aider les personnes handicapées à s'orienter au sein du système. Ils ont besoin d'outils efficaces et d'incitations claires pour évaluer la capacité de travail des individus, les orienter vers le service adapté et, le cas échéant, leur fournir les services dont ils ont besoin pour pouvoir travailler. Jusqu'à présent, seuls quelques pays ont mis en place des incitations claires à l'intention des pouvoirs publics. Ainsi, le Danemark a testé des incitations financières destinées aux services locaux pour l'emploi, en vue de stimuler l'intégration sur le marché du travail (OCDE, 2013[59]).

Il est impératif de renforcer les incitations offertes aux prestataires de services pour l'emploi afin de favoriser le placement des personnes handicapées dans des emplois pérennes. Il est en effet de coutume qu'ils soient rémunérés au nombre de dossiers traités, indépendamment du résultat obtenu. La rémunération en fonction des résultats et non plus du nombre de dossiers traités pourrait avoir un impact considérable. L'Australie et le Royaume-Uni ont orienté leurs prestataires de services dans ce sens, en accordant une attention croissante aux résultats à long terme sur le front de l'emploi et au handicap subi par les demandeurs d'emploi : plus le client se maintient dans l'emploi et plus le handicap est important, plus la rémunération du prestataire est élevée – voir OCDE (2014[60]; 2015[8]).

Les professionnels de santé jouent un rôle crucial car ce sont eux qui fournissent les certificats de maladie, qui réalisent les évaluations de la capacité de travail, et qui assurent le filtrage à l'entrée dans le régime de prestations. Les médecins influent sur les parcours futurs de leurs patients ; c'est pourquoi ils devraient avoir le temps, les ressources et les incitations nécessaires pour dispenser des informations qui favorisent l'emploi et le retour au travail, sans compromettre la santé de leurs patients sur le long terme. Il faut donc souvent mieux les former et les aider à comprendre l'utilité du travail lorsqu'ils évaluent l'état de santé de leurs patients. Les directives adoptées aux Pays-Bas et en Suède concernant les absences pour maladie illustrent bien la manière dont le comportement des médecins peut être modifié (OCDE, 2013[61]; OCDE, 2014[58]).

Passer de l'invalidité à l'employabilité

Les régimes de prestations d'invalidité constituent, de longue date, des dispositifs de transferts en espèces qui prêtent peu attention à leurs conséquences sur l'emploi, en partant du principe selon lequel on ne peut attendre des bénéficiaires de ces prestations qu'ils travaillent. Or, la plupart de ces bénéficiaires ont au minimum une capacité de travail partielle. Dans de nombreux pays, on pourrait réformer ces régimes afin de les regrouper sous un même programme dédié à toutes les personnes aptes à travailler, y compris à celles qui souffrent de handicaps ou ont une capacité de travail partielle. La réforme des prestations d'invalidité en vue d'en faire des instruments au service de l'emploi suppose d'accorder une plus grande attention à plusieurs aspects déterminants (OCDE, 2010[57]) :

- Avant toute autre chose, un régime d'invalidité doit évaluer la capacité de travail des individus et les obstacles auxquels ils se heurtent pour décrocher un emploi, et non leur handicap. Il faut que le temps et les efforts de tous les acteurs soient utilisés plus efficacement que par le passé, lorsqu'ils visaient essentiellement à démontrer l'incapacité de travail. Par exemple, au Danemark, le processus d'évaluation est global et les questions de santé n'y occupent qu'une place limitée (OCDE, 2013[59]). Le Royaume-Uni s'inscrit désormais dans une approche comparable, et a même

changé le nom de son régime de prestations d'invalidité pour illustrer le changement d'orientation adopté (OCDE, 2014[60]).

- Ensuite, il convient d'ouvrir les droits aux prestations d'invalidité sur une base temporaire, comme cela se pratique généralement dans les régimes d'allocations de chômage et de prestations maladie, et de réévaluer régulièrement ces droits et la capacité de travail des personnes concernées. De plus en plus, les prestations d'invalidité ne sont versées qu'à titre temporaire, du moins initialement. Elles deviennent ensuite permanentes car la réévaluation des droits n'est pas réalisée de manière très rigoureuse. Les pays tendent aussi à protéger les droits acquis des bénéficiaires en cas de réforme. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni constituent toutefois deux exceptions notables puisqu'ils réexaminent généralement tous les droits en cas de modification des méthodes et des critères d'évaluation de la capacité de travail.
- Par ailleurs, il convient de faciliter le retour au travail. Il peut se faire progressivement, à mesure que la capacité de travail de l'individu s'améliore. L'Autriche et la Finlande ont récemment adopté un dispositif qui offre la possibilité aux personnes qui perçoivent des prestations liées à la santé de reprendre progressivement le travail.
- Enfin, les régimes d'invalidité doivent être conçus de manière à ce que le travail, ou l'allongement du temps de travail, soit toujours payant. Dans ce domaine également, de plus en plus de pays, y compris l'Irlande et les Pays-Bas, réduisent le taux d'imposition marginal effectif élevé qui pèse sur un grand nombre des personnes qui quittent le régime d'invalidité pour reprendre le travail.

Fournir les bons services au bon moment

Les personnes handicapées pourraient être plus nombreuses à travailler si on leur fournissait le soutien dont elles ont besoin au moment où elles en ont besoin. Les pays investissent aujourd'hui davantage dans la réadaptation et l'aide au retour à l'emploi. Néanmoins, en moyenne, les pays de l'OCDE ne consacrent que 5 % du total de leurs dépenses liées à l'invalidité aux programmes du marché du travail ciblés sur les personnes handicapées, le reste étant alloué aux prestations hors emploi. À titre de comparaison, un tiers des dépenses liées au chômage sont consacrées aux mesures d'activation sur le marché du travail. Par ailleurs, les services doivent être dispensés en temps voulu, en fonction des besoins des individus et de manière intégrée.

Fournir les services en temps voulu revient à intervenir le plus tôt possible, étant donné que la probabilité de retour à l'emploi diminue rapidement à mesure que le temps passé en dehors du marché du travail s'allonge, ou à intervenir après la fin des études avant l'entrée sur le marché du travail. S'il est essentiel d'agir le plus tôt possible d'une manière générale, c'est d'autant plus vrai avec les personnes en situation de handicap. Les chiffres disponibles pour plusieurs pays montrent qu'après six mois d'absence, rares sont les personnes qui parviennent à réintégrer le marché du travail (OCDE, 2015[62]). La Suisse est probablement le pays qui a opéré les plus grandes réformes vers la détection et l'intervention précoces, ce qui a débouché sur une baisse considérable du nombre de demandes de prestations d'invalidité (OCDE, 2014[63]).

Il convient également d'adapter les services aux besoins réels des personnes handicapées, au moyen de l'établissement systématique de profils, ainsi que d'une démarche proactive à l'égard des personnes qui ont des besoins plus importants afin de les orienter rapidement

vers les services et les aides adaptés. L'adoption de ce type de services sur mesure dans certains pays de l'OCDE plaide en outre en faveur de l'unification des systèmes et des services.

Enfin, l'offre intégrée de services suppose de détecter les obstacles supplémentaires (liés à la santé ou aux compétences ou d'ordre social par exemple) auxquels est confronté un demandeur d'emploi. Il faut en effet traiter simultanément tous ces obstacles : si on les traite un par un – notamment en abordant d'abord les questions relatives à la santé avant de proposer une aide au retour à l'emploi – on ralentit le processus et on diminue les chances de trouver du travail. Pour aboutir à une offre de services intégrée, il est indispensable d'améliorer considérablement la coordination et la coopération entre les différents organismes compétents, surtout entre les autorités en charge des prestations et les services de l'emploi, notamment au moyen de l'échange d'informations, de la répartition claire des responsabilités et de la transparence sur les questions de financement. La Belgique, le Danemark et la Suède sont ceux qui sont allés le plus loin dans ce domaine (Arends et al., 2014[64]; OCDE, 2015[62]).

11.5. Travailleurs âgés

Pour accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés, des mesures s'imposent pour optimiser à la fois les incitations à continuer de travailler et les possibilités d'emploi qui leur sont offertes. La catégorie des travailleurs âgés est très hétérogène. Nombre d'entre eux enregistrent de bons résultats sur le marché du travail et apprécient de travailler, tandis que d'autres sont piégés dans des emplois de qualité médiocre, voire peinent à trouver et à conserver un emploi. Les politiques des retraites, ainsi que les autres politiques sociales ayant trait à la santé et au marché du travail, doivent refléter cette diversité afin d'empêcher le creusement des inégalités pendant la vieillesse au sein de nos sociétés, conformément à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le vieillissement et les politiques de l'emploi (OCDE, 2015[65]) et au Plan d'action de l'OCDE pour la prévention des inégalités au moment de la vieillesse (OCDE, 2017[66]).

Les inégalités en matière de compétences et de santé touchent plus fortement les cohortes plus âgées car les risques d'obsolescence des compétences et de diminution de la capacité de travail sous l'effet de problèmes de santé augmentent généralement avec l'âge. Il est indispensable de promouvoir l'employabilité des travailleurs tout au long de leur carrière afin de préserver les possibilités d'emploi offertes aux plus âgés et d'assurer ainsi à tous des carrières plus longues et gratifiantes. Face au vieillissement de la population, il faut mobiliser davantage la main-d'œuvre potentielle et assurer le maintien d'une productivité élevée pour les seniors qui travaillent. Or cela suppose de disposer d'une main-d'œuvre en bonne santé, dotée des compétences requises.

Évolution des modalités de travail et de retraite

Ces dix dernières années, de nombreuses économies de l'OCDE et économies de marché émergentes ont engagé d'importantes réformes en matière de retraite, motivées souvent par les pressions liées au vieillissement de la population et à la viabilité financière. Le changement le plus notable concerne le relèvement de l'âge légal de la retraite. En moyenne dans la zone OCDE, l'âge de la retraite passera de 64.3 ans en 2016 à 65.8 ans d'ici à 2060 pour les hommes entrant sur le marché du travail à l'âge de 20 ans, et de 63.4 à 65.5 ans pour les femmes. Les dernières réformes menées ont porté l'âge de la retraite de 65 à 67 ans, et certains pays vont même plus loin. Au Danemark par exemple, l'âge de la retraite devrait

augmenter progressivement de 65 à 67 ans entre 2019 et 2022 et sera ensuite indexé sur l'évolution de l'espérance de vie.

La fixation d'un âge légal ne veut pas dire que tous les individus travaillent réellement jusqu'à cet âge plus avancé. En effet, de nombreuses personnes quittent le marché du travail bien avant d'atteindre l'âge légal de la retraite. Néanmoins, l'âge effectif de départ en retraite augmente dans la plupart des pays depuis dix ans. En moyenne dans la zone OCDE, en 2016 les hommes ont quitté le marché du travail deux ans plus tard qu'en 2006, et les femmes près d'un an et demi plus tard (Graphique 11.5). Cependant, dans plusieurs pays, l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de la retraite reste très important, et dans d'autres, l'âge légal de la retraite pourrait être relevé davantage. Par exemple, selon les paramètres actuels des politiques de retraite, les travailleurs arrivés aujourd'hui sur le marché du travail à l'âge de 20 ans et ayant effectué une carrière complète pourront encore partir en retraite à taux plein avant l'âge de 65 ans en France, en Grèce, au Luxembourg et en Slovénie.

Si les réformes des retraites suscitent une forte opposition dans de nombreux pays, des appels à une plus grande souplesse dans la réglementation applicable se font de nouveau entendre dans le débat public (OCDE, 2017[67]). Tout le monde n'envisage pas la transition entre la vie active et la retraite au même moment et selon les mêmes modalités. Certaines personnes souhaitent arrêter de travailler plus tôt en raison de problèmes de santé, pour cultiver d'autres centres d'intérêt ou pour prendre soin de proches âgés ou de leurs petits-enfants. D'autres sont aptes et prêtes à travailler plus longtemps, peut-être pour des raisons liées aux revenus ou aux interactions sociales inhérentes à l'exercice d'une activité professionnelle, ou simplement parce qu'elles aiment leur travail. Selon une enquête récente, deux tiers des citoyens de l'UE préféreraient conjuguer un emploi à temps partiel et une pension partielle que de partir définitivement en retraite.

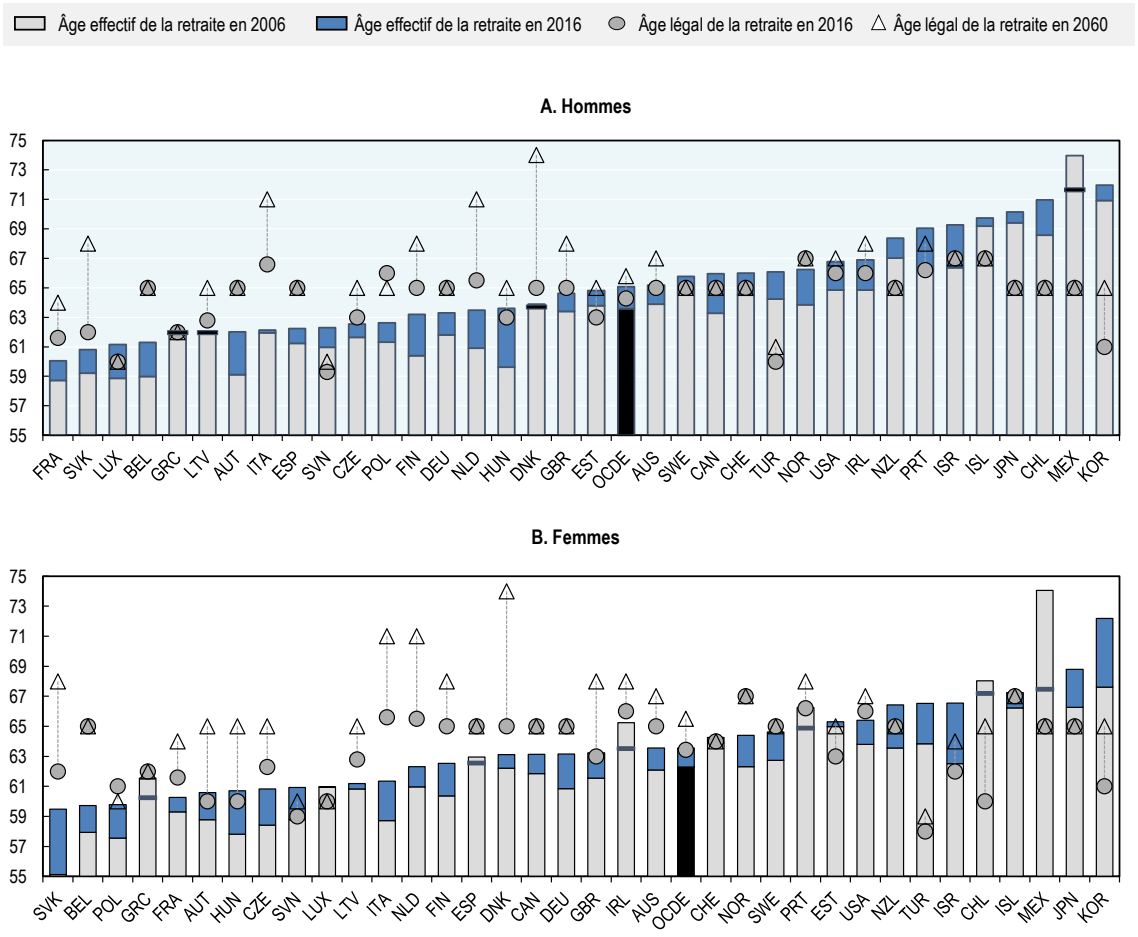
Pour offrir une réelle liberté de choix dans la décision de départ à la retraite, il faut que le report du départ soit suffisamment rentable pour compenser les années de retraite perdues, mais aussi que le départ anticipé de quelques années ne soit pas trop pénalisé. Il est capital de fournir aux individus des informations précises sur les prestations qui leur seront versées en fonction de chaque scénario afin qu'ils puissent faire des choix éclairés, notamment pour s'assurer que le montant de leur pension sera suffisant. Par exemple, le Chili, l'Estonie, l'Italie, le Mexique, la Norvège, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque et la Suède proposent des possibilités de retraite flexibles qui : i) permettent de continuer de travailler après l'âge l'égal de la retraite tout en percevant une pension, sans plafonnement des revenus d'activité ; ii) récompensent le report du départ en retraite ; et iii) ne pénalisent pas trop la retraite anticipée. Dans l'ensemble, la structure d'incitation financière dans ces pays encourage les personnes à continuer de travailler plus longtemps, ce qui limite également le risque de pauvreté à la retraite.

Améliorer la qualité des emplois afin de tirer le meilleur profit de la diversité de la main-d'œuvre

La qualité des emplois influe sur la motivation des travailleurs et leur bien-être au travail et en dehors. Nombre de données probantes montrent que des environnements de travail de qualité médiocre peuvent avoir de graves conséquences sur la santé physique et mentale des individus. La qualité des emplois influe sur la décision de départ à la retraite des travailleurs âgés, dans la mesure où les emplois qui sont plus agréables et n'ont pas d'effet néfaste sur la santé favorisent souvent l'allongement de la vie active (Cazes, Hijzen and Saint-Martin, 2015[68]).

Les facteurs qui déterminent les conditions de travail et l'organisation du travail relèvent principalement de la responsabilité des entreprises, mais les politiques publiques et les institutions peuvent fournir aux employeurs des incitations et des outils pour les améliorer. Un grand nombre de ces politiques, comme la réglementation sur la sécurité au travail ou des régimes d'assurance maladie bien pensés, sont comparables à celles qui ont pour objectif de prévenir le handicap, présentées à la section précédente.

Graphique 11.5. Comparaison entre l'âge effectif de départ en retraite et l'âge légal de la retraite



Source : OCDE (2017[67]), *Panorama des pensions 2017 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20,* https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972964

Il faut encourager l'adoption, par les employeurs, de bonnes pratiques concernant la gestion d'une main-d'œuvre diverse, composée de travailleurs d'âges différents. Pour y parvenir, des initiatives peuvent être lancées afin de proposer des modèles à suivre concernant par exemple la promotion du partage de connaissances entre différents groupes d'âge, les modalités d'ajustement des responsabilités et du temps de travail afin de mieux concilier vie professionnelle et responsabilités familiales, ou l'instauration d'un environnement de travail favorable, pour tous les travailleurs en général et pour les plus âgés en particulier.

Des initiatives de ce type ont été lancées en Allemagne et au Danemark, où des programmes associent des directives pratiques et des incitations financières encourageant les employeurs à œuvrer en faveur du bien-être, surtout de celui des travailleurs âgés (OCDE, à paraître[69]).

La flexibilité de l'organisation du temps de travail est particulièrement utile aux femmes plus âgées, qui seraient sinon plus susceptibles de prendre une retraite anticipée pour pouvoir s'occuper de leurs petits-enfants, de leurs parents ou d'autres membres de leur famille. Les obstacles auxquels se heurtent les femmes plus âgées en matière d'emploi sont souvent issus des difficultés qu'elles ont eues à concilier leur vie de famille et leur travail plus jeunes. Selon des recherches menées récemment (Saint-Martin, Inanc and Prinz, à paraître[70]), la flexibilité au travail est bénéfique à la fois pour les salariés – en réduisant le stress subi à la maison et au travail et, partant, l'absentéisme – et pour les employeurs – en limitant la rotation des effectifs, qui est coûteuse, et en augmentant la productivité, même si l'adoption de nouvelles pratiques dans l'entreprise peut induire des coûts à court terme.

Investir dans des stratégies efficaces de développement des compétences tout au long de la vie

Les travailleurs qui entretiennent et améliorent leurs compétences en suivant des formations tout au long de leur vie professionnelle réussissent mieux sur le marché du travail lorsqu'ils sont plus âgés. Pourtant, les groupes de travailleurs qui sont les plus vulnérables sur le marché du travail, comme les travailleurs peu qualifiés principalement, participent généralement moins à des formations, ce qui tend à accroître leur handicap. Autrement dit, ils risquent de se trouver piégés dans une situation où la formation leur est rarement utile, ce qui les empêchent d'améliorer leurs compétences, lesquelles peuvent même se détériorer avec le temps, et complique leur participation à des activités de formation et l'acquisition des compétences monnayables lorsqu'ils sont plus âgés. Ce problème est souvent aggravé par le fait que les travailleurs âgés, parfois même dès l'âge de 45 ans, n'ont qu'un accès limité à la formation. Une action concertée de la part des pouvoirs publics et des représentants d'employeurs et de salariés est donc nécessaire pour contrecarrer cette tendance (OCDE, 2017[40]).

La formation des adultes a deux grands objectifs : doter les travailleurs des compétences professionnelles qui répondent aux besoins des employeurs et améliorent la productivité, l'employabilité et les revenus des salariés ; et aider les individus à acquérir les compétences élémentaires (par exemple à l'écrit ou en calcul) essentielles pour leur permettre de se former tout au long de leur vie, même si elles sont moins rentables à court terme. L'éventail de compétences requis évolue tout au long de la vie professionnelle, les compétences professionnelles gagnant progressivement en importance. Les programmes conçus en s'inspirant du principe de l'apprentissage – à savoir l'association de cours théoriques de courte durée et de stages pratiques en entreprise – et les formations informelles choisies par le travailleur lui-même pour traiter des problématiques pratiques sont généralement très efficaces pour les travailleurs âgés. Les pays n'ont commencé que récemment à promouvoir l'accès des adultes aux programmes d'apprentissage. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a lancé en 2014 le programme New Zealand Apprenticeships, qui offre à tous les participants le même niveau d'aide publique, indépendamment de leur âge (OCDE, 2017[40]).

De nombreux travailleurs en milieu de carrière ou plus âgés, dont les qualifications initiales peuvent sembler dépassées, ont acquis de nouvelles compétences à travers leurs différentes expériences professionnelles, sans que celles-ci soient certifiées. Les systèmes de reconnaissance formelle des compétences, qui assurent une transparence pour les

employeurs et instaurent les fondements nécessaires à la formation continue, revêtent donc une importance cruciale pour les travailleurs âgés. En cas de perte d'emploi, la reconnaissance des acquis et la validation de l'expérience peuvent aider les travailleurs à trouver un emploi de qualité correspondant à leur niveau de compétences actuel. Les exemples du Portugal et du Royaume-Uni montrent comment la reconnaissance, la validation et la certification des compétences acquises peuvent contribuer à améliorer l'employabilité des travailleurs en milieu de carrière ou plus âgés, notamment lorsqu'elles sont associées à des formations complémentaires (OCDE, à paraître[69]).

Éliminer les barrières à l'embauche et au maintien en poste des travailleurs âgés

Certains travailleurs âgés sont moins productifs en raison de leur âge et de leur état de santé, et ont besoin d'un complément de revenu d'activité ou d'une protection sociale. La probabilité plus élevée d'une diminution de la capacité de travail ou de la productivité chez les personnes âgées peut expliquer pourquoi certains employeurs hésitent à maintenir des travailleurs âgés en poste ou à en embaucher. L'action publique peut les aider à surmonter ces craintes, par quatre moyens principaux : action corrective (y compris au moyen de campagnes d'information et de lignes directrices) ; mesures coercitives (sous la forme de lois contre la discrimination fondée sur l'âge) ; un soutien spécifique pour les travailleurs âgés peu productifs ayant des débouchés professionnels limités ; et mesures visant à faciliter la mobilité professionnelle (OCDE, 2017[40]).

L'action corrective et les mesures coercitives tendent à se renforcer mutuellement. La législation contre la discrimination fondée sur l'âge envoie un message fort sur le fait que la discrimination ne doit pas être tolérée, mais son efficacité peut dépendre du fait qu'elle soit accompagnée ou non de campagnes de sensibilisation et de lignes directrices permettant aux employeurs d'adopter de bonnes pratiques à l'égard de la diversité sur le plan de l'âge et aux travailleurs âgés d'être informés de leurs droits. Les campagnes d'information doivent aussi avoir pour objectif de changer certains des préjugés que les employeurs potentiels pourraient nourrir à l'égard des travailleurs âgés (qui manqueraient par exemple de motivation ou seraient incapables de s'adapter aux nouvelles technologies).

La législation contre la discrimination fondée sur l'âge fonctionne si son application ne dépend pas nécessairement de l'initiative d'individus qui ont été privés de leurs droits. Les victimes doivent souvent surmonter d'importants obstacles pour porter leur affaire devant la justice, les actions en justice étant coûteuses et complexes, avec des résultats incertains. C'est pourquoi il peut être utile de faire appliquer la loi par des organismes spécifiques, mandatés pour mener des enquêtes sur les entreprises et poursuivre en justice – même en l'absence de plaintes individuelles – les employeurs qui ont recours à des pratiques discriminatoires. Les États-Unis ont ainsi créé l'Equal Employment Opportunity Commission, qui dispose de pouvoirs importants (OCDE, 2008[71]). Depuis sa création dans les années 1960, cette commission est en première ligne du combat mené aux États-Unis contre la discrimination. Elle a notamment le pouvoir d'enquêter dans le cas de plaintes contre des employeurs pour discrimination, d'arbitrer lorsque la discrimination est avérée, et d'intenter une action en justice pour protéger les droits des individus et les intérêts publics si la procédure de règlement à l'amiable ne débouche pas sur une issue favorable.

Un soutien complémentaire est aussi nécessaire pour aider les employeurs à maintenir en poste ou à embaucher des travailleurs âgés défavorisés, c'est-à-dire les travailleurs peu productifs ayant des perspectives professionnelles limitées. Cela est essentiel pour empêcher un retrait précoce du marché du travail et réduire les risques de pauvreté pendant la vieillesse. Plusieurs pays ont mis en place des dispositifs de subventions salariales et de

prestations liées à l'exercice d'un emploi, afin d'aboutir à un meilleur équilibre entre la productivité des travailleurs âgés et le coût de leur maintien en poste. Ces dispositifs sont conçus, sur une période de temps donnée, pour inciter les entreprises à employer des travailleurs âgés.

Pour autant, des mesures groupées conjuguant placement, formation et conseils, et ciblées sur les travailleurs âgés défavorisés, pourraient se révéler plus efficaces que le seul versement de subventions salariales.

Par exemple, le dispositif « Perspektive 50plus Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen », créé en 2005 et arrêté en 2015, mettait fortement l'accent sur les services de conseils intensifs destinés aux chômeurs âgés. Autre exemple : le programme canadien « Initiative ciblée pour les travailleurs âgés » vient en aide aux demandeurs d'emploi âgés de 55 à 64 ans en général, qui vivent dans de petites collectivités vulnérables, et les aide à réintégrer le marché du travail et à améliorer leur employabilité.

Les responsables de l'action publique doivent aussi trouver le juste équilibre entre la protection des emplois occupés par des travailleurs âgés et le renforcement de leur mobilité. Une plus grande mobilité suppose d'embaucher davantage de chômeurs au-delà d'un certain âge et de rendre les travailleurs âgés plus aptes et plus enclins à changer d'emploi. Une réglementation spéciale pour la protection de l'emploi des travailleurs âgés peut se révéler contre-productive en réduisant leurs chances d'embauche et en incitant les entreprises à éviter les pénalités en proposant des passerelles vers la retraite anticipée. En définitive, la meilleure forme de protection de l'emploi des travailleurs âgés consiste à améliorer leur employabilité et à étendre leurs débouchés professionnels.

Conclusion

Le présent chapitre examine les moyens d'action à la disposition des pouvoirs publics pour améliorer les perspectives de cinq catégories de travailleurs qui sont généralement défavorisés sur le marché du travail : les jeunes peu qualifiés, les personnes qui assument des responsabilités familiales, les immigrés, les personnes handicapées et les travailleurs âgés. Si chacun de ces groupes est confronté à des défis qui lui sont propres, des enseignements communs peuvent néanmoins être tirés.

Élaborer les politiques publiques en mettant l'accent sur l'emploi

L'une des principales raisons pour lesquelles le taux d'emploi des travailleurs défavorisés est faible est que les politiques publiques ne mettent pas suffisamment l'accent sur l'emploi. Par exemple, les personnes ayant une capacité de travail partielle doivent être plus fortement incitées à se maintenir dans l'emploi ou à reprendre le travail. La réglementation portant sur les retraites doit être réformée de manière à ce qu'il soit plus rentable pour les travailleurs âgés de se maintenir sur le marché du travail. Une prise de contact précoce avec le marché du travail, en particulier pour les jeunes peu qualifiés et les immigrés arrivés récemment dans leur pays d'accueil, peut être déterminante pour éviter d'être définitivement privé de la possibilité d'un emploi convenable. Dans certains pays, cela implique de changer la mentalité des responsables de l'action publique et de la population, afin d'accorder moins d'importance à la protection sociale pour privilégier les politiques sociales orientées vers l'emploi.

Prévenir l'exclusion en intervenant en amont

Il est essentiel d'intervenir en amont pour éviter que les individus soient définitivement exclus du marché du travail ou se trouvent piégés dans des emplois de qualité médiocre. L'approche adoptée par les pouvoirs publics à l'égard de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants est particulièrement parlante à cet égard. Les mères qui, après une naissance, restent trop longtemps sans travailler s'éloignent généralement durablement du marché du travail, ce qui tend à limiter considérablement leurs débouchés professionnels. L'offre de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et un faible taux effectif d'imposition pour les deuxièmes apporteurs de revenus permettent d'apporter un soutien aux jeunes mères, tout en étant bénéfiques pour le développement cognitif des jeunes enfants. Comme le montre le reste du chapitre, ces interventions précoces sont avantageuses pour chaque catégorie de travailleurs défavorisés.

Lutter contre la discrimination

Les femmes, les immigrés, les personnes handicapées et les travailleurs âgés font souvent l'objet de discriminations. Ils sont souvent moins bien rémunérés que les autres travailleurs dotés de compétences comparables et moins susceptibles de se voir proposer un emploi ou une promotion. De telles pratiques enfreignent souvent la loi contre la discrimination, mais les initiatives publiques doivent aller au-delà des simples actions répressives, qui peuvent être fastidieuses et aboutir à des résultats incertains pour les individus concernés. Pour réduire la discrimination, les solutions les plus prometteuses consistent à associer l'application de la réglementation à des incitations financières adaptées et à des campagnes d'information qui encouragent les employeurs à embaucher, promouvoir et maintenir en poste ces catégories de travailleurs.

Des panoplies de mesures intégrées

Il n'existe pas de politique capable à elle seule d'éliminer les handicaps dont souffrent chacun des cinq groupes de travailleurs considérés. Pour que les réformes visant à améliorer l'intégration des travailleurs défavorisés sur le marché du travail soient couronnées de succès, il faut proposer des panoplies de mesures cohérentes. Par exemple, pour permettre aux travailleurs âgés de repousser leur départ en retraite, il est indispensable de conjuguer des incitations à l'emploi renforcées, des programmes de formation continue tout au long de la vie professionnelle et des politiques de ressources humaines favorables à la santé. De la même manière, pour aider les jeunes mères à reprendre le travail rapidement, il faut une panoplie de mesures portant à la fois sur le coût abordable de la garde d'enfants, un taux d'imposition raisonnable pour les deuxièmes apporteurs de revenus, une plus grande flexibilité des horaires de travail et une implication accrue des pères dans les tâches domestiques. Dernier exemple, les jeunes peu qualifiés au chômage ou inactifs nécessitent eux aussi un accompagnement global, englobant formation, aide à la recherche d'emploi, subventions salariales et orientation professionnelle. Pour permettre aux groupes défavorisés de concrétiser leur potentiel sur le marché du travail, l'une des principales difficultés à surmonter consiste à faire en sorte que différents organismes travaillent ensemble pour répondre aux besoins spécifiques de chacun.

Note

[1] Les écarts de taux d'emploi sont encore plus marqués pour les jeunes peu qualifiés.

Références

Adema, W., C. Clarke and V. Frey (2015), "Paid Parental Leave : Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 172, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrqgvqqb4vb-en. [34]

Ahn, H. (2015), "Economic well-being of low-income single-mother families following welfare reform in the USA", *International Journal of Social Welfare*, Vol. 24/1, pp. 14-26, http://dx.doi.org/10.1111/ijsw.12095. [39]

Arends, I. et al. (2014), "Mental Health and Work : Achieving Well-integrated Policies and Service Delivery", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 161, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jxsvvn6pq6g-en. [64]

Avram, S., M. Brewer and A. Salvatori (2018), "Can't work or won't work: Quasi-experimental evidence on work search requirements for single parents", *Labour Economics*, Vol. 51, pp. 63-85. [37]

Cahuc, P., S. Carcillo and A. Zylberberg (2014), *Labor economics*, MIT Press, Boston, MA. [18]

Carcillo, S. et al. (2015), "NEET Youth in the Aftermath of the Crisis : Challenges and Policies", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 164, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en. [4]

Card, D., J. Kluve and A. Weber (2017), "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *Journal of the European Economic Association*. [17]

Cazes, S., A. Hijzen and A. Saint-Martin (2015), "Measuring and Assessing Job Quality : The OECD Job Quality Framework", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 174, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrp02kjw1mr-en. [68]

Céreq (2011), *Développer l'apprentissage ? Constats, limites et propositions*, Bref n° 293-2 octobre 2011, Bulletin de recherche emploi-formation du Céreq. [11]

Cohen, M. and A. Piquero (2015), "Benefits and costs of a targeted intervention program for youthful offenders: The YouthBuild USA offender project", *Journal of Benefit-Cost Analysis*, Vol. 6/03, pp. 603-627. [15]

García, J. et al. (2017), *Quantifying the Life-cycle Benefits of a Prototypical Early Childhood Program*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w23479. [28]

Havnes, T. and M. Mogstad (2015), "Is universal child care leveling the playing field?", *Journal of Public Economics*, Vol. 127, pp. 100-114, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2014.04.007. [27]

Huerta, M. et al. (2013), "Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development : Are They Related? Evidence from Four OECD Countries", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 140, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k4dlw9w6czq-en. [32]

Kluve, J. et al. (2016), "Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review", http://ftp.iza.org/dp10263.pdf (accessed on 28 May 2018). [16]

Lyche, C. (2010), "Taking on the Completion Challenge : A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving", *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, No. 53, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5km4m2t59cmr-en. [5]

OCDE (2019), *Investing in Youth: Finland*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1251a123-en. [12]

OCDE (2018), *Investing in Youth: Norway*, Investing in Youth, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264283671-en. [6]

OCDE (2018), *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264300040-en. [30]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [23]

OCDE (2018), *Skills on the Move : Migrants in the Survey of Adult Skills*, Études de l'OCDE sur les compétences, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307353-en. [42]

OCDE (2018), *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305250-en. [45]

OCDE (2017), *Atteindre l'égalité femmes-hommes : Un combat difficile*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203426-fr. [22]

OCDE (2017), *Dare to Share: Germany's Experience Promoting Equal Partnership in Families*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259157-en. [31]

OCDE (2017), *Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications*, Making Integration Work, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278271-en. [44]

OCDE (2017), *Making Integration Work: Family Migrants*, Making Integration Work, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279520-en. [51]

OCDE (2017), *Panorama des pensions 2017 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-fr. [67]

OCDE (2017), *Perspectives des migrations internationales 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-fr. [50]

OCDE (2017), *Plan d'action pour la prévention des inégalités au moment de la vieillesse*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/rcm/documents/C-MIN-2017-6-FR.pdf. [66]

OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en. [40]

OCDE (2017), *Regards sur l'éducation 2017 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-fr. [1]

OCDE (2017), *Vers un rattrapage ? La mobilité intergénérationnelle et les enfants d'immigrés*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189744-fr. [52]

OCDE (2016), *Be Flexible! Background brief on how workplace flexibility can help European employees to balance work and family*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/els/family/Be-Flexible-Backgrounder-Workplace-Flexibility.pdf (accessed on 21 February 2018). [41]

OCDE (2016), *Investing in Youth: Australia*, Investing in Youth, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257498-en. [20]

OCDE (2016), *Les clés de l'intégration : Les réfugiés et autres groupes nécessitant une protection*, Making Integration Work, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264258365-fr. [49]

OCDE (2016), *Panorama de la société 2016 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2016-fr. [9]

OCDE (2016), *Walking the tightrope: Background brief on parents' work-life balance across the stages of childhood*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/social/family/Background-brief-parents-work-life-balance-stages-childhood.pdf (accessed on 25 May 2018). [24]

OCDE (2016), *Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care (ECEC) among very young children*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/els/family/Who_uses_childcare-Backgrounder_inequalities_formal_ECEC.pdf (accessed on 21 February 2018). [29]

OCDE (2016), *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257382-en. [43]

OCDE (2015), *Immigrant Students at School : Easing the Journey towards Integration*, Examens de l'OCDE sur la formation des migrants, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264249509-en. [53]

OCDE (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups : Bridging Sectors for Better Service Delivery*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264233775-en. [19]

OCDE (2015), *Mental Health and Work: Australia*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246591-en. [8]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur le vieillissement et les politiques de l'emploi*, ICDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/emploi/ministerielle/declaration-ministerielle-emploi-2016.pdf. [65]

OCDE (2015), *Santé mentale et insertion professionnelle : De la théorie à la pratique*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264242074-fr. [62]

OCDE (2014), *G20-OECD-EC Conference on quality apprenticeships for giving youth a better start in the labour market*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference_Issues%20Paper.pdf (accessed on 28 May 2018). [10]

OCDE (2014), *Mental Health and Work: Netherlands*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264223301-en. [58]

OCDE (2014), *Mental Health and Work: United Kingdom*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204997-en. [60]

OCDE (2014), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-fr. [2]

OCDE (2014), *Perspectives des migrations internationales 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-fr. [48]

OCDE (2014), *Santé mentale et emploi : Suisse*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264205192-fr. [63]

OCDE (2013), *Mental Health and Work: Denmark*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264188631-en. [59]

OCDE (2013), *Mental Health and Work: Sweden*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264188730-en. [61]

OCDE (2013), *Perspectives des migrations internationales 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-fr. [46]

OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence (Volume II) : Offrir à chaque élève la possibilité de réussir*, PISA, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264205321-fr. [26]

OCDE (2012), *Équité et qualité dans l'éducation : Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264028050-fr. [7]

OCDE (2012), *Inégalités hommes-femmes : Il est temps d'agir*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179660-fr. [21]

OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264098794-fr. [38]

OCDE (2011), *The Future of Families to 2030*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264168367-en. [35]

OCDE (2010), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Des emplois pour les jeunes/Jobs for Youth, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264096110-fr. [13]

OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264088870-fr. [57]

OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2008*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-fr. [71]

OCDE (2007), *Bébés et employeurs - Comment réconcilier travail et vie de famille : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264032460-fr. [25]

OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264258242-fr. [56]

OCDE (à paraître), *Identifying ways of raising effective retirement ages: Impact of the wage-skill relationship on the labour demand for older workers*, Éditions OCDE, Paris. [69]

OCDE (à paraître), *Making Integration Work: Effective language training*, Éditions OCDE, Paris. [55]

OCDE (à paraître), *The challenges and policy responses facing OECD countries in the integration of unaccompanied minors*, Éditions OCDE, Paris. [54]

OCDE et HCR (2018), *Engaging with employers in the hiring of refugees: A 10-point multi-stakeholder action plan for employers, refugees, governments and civil society*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/els/mig/UNHCR-OECD-Engaging-with-employers-in-the-hiring-of-refugees.pdf (accessed on 19 July 2018). [47]

Rabindrakumar, S. (2018), *One in four: A profile of single parents in the UK*, Gingerbread. [36]

Rønsen, M. and R. Kitterød (2015), "Gender-Equalizing Family Policies and Mothers' Entry into Paid Work: Recent Evidence From Norway", *Feminist Economics*, Vol. 21/1, pp. 59-89, http://dx.doi.org/10.1080/13545701.2014.927584. [33]

Saint-Martin, A., H. Inanc and C. Prinz (à paraître), "Job quality, health and productivity: An evidence-based framework for analysis"*, Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*. [70]

Schmillen, A. and M. Umkehrer (2017), "The scars of youth: Effects of early-career unemployment on future unemployment experience", *International Labour Review*, Vol. 156/3-4, pp. 465-494. [3]

Schochet, P., J. Burghardt and S. McConnell (2006), *National Job Corps study and longer-term follow-up study: Impact and benefit-cost findings using survey and summary earnings records data*, Mathematica Policy Research, Princeton, NJ. [14]

Chapitre 12. S'adapter au travail indépendant, aux nouvelles formes de travail et à l'économie des plateformes

Après avoir esquissé à grands traits l'évolution de l'emploi indépendant, du travail pour compte propre et du travail de plateforme, ce chapitre présente une analyse approfondie des moyens de remédier aux problèmes liés à certaines de ces « nouvelles » formes de travail – elle couvre notamment la réglementation du marché du travail, la protection sociale, la fiscalité, le dialogue social et les compétences. L'objectif des responsables publics doit être de concilier innovation, entrepreneuriat et flexibilité d'une part, et qualité des emplois et droits et protection des travailleurs d'autre part. Ce dernier aspect est important pour les travailleurs, mais aussi pour assurer des conditions de concurrence égales entre les entreprises.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Les innovations récentes dans le domaine de la technologie et des modèles économiques ont conduit à l'émergence de « l'économie de plateforme » et, de manière générale, à de nouveaux modes de travail. Du point de vue de l'emploi, ces évolutions ont été intéressantes en ce qu'elles ont favorisé des formes d'emploi plus flexibles qui ont été une aubaine pour les employeurs et pour de nombreux travailleurs.

D'aucuns craignent toutefois que ces nouvelles formes de travail n'offrent aux individus une protection de l'emploi limitée ou nulle, une protection sociale réduite, de mauvaises conditions de travail (y compris en termes de rémunération) et ne les mettent en position de faiblesse vis-à-vis des employeurs et des clients. Cela pose un problème aux travailleurs eux-mêmes, mais peut aussi créer des conditions de concurrence inéquitables si les entreprises essaient d'obtenir un avantage compétitif en esquivant purement et simplement leurs devoirs et responsabilités. Un enjeu fondamental pour les pouvoirs publics consiste donc à favoriser l'innovation, l'entrepreneuriat et la flexibilité et à renforcer en parallèle la qualité des emplois et les droits et protections des travailleurs.

L'économie de plateforme a suscité un regain d'attention pour ces questions, mais celles-ci ne sont en rien nouvelles. De nombreux travailleurs, comme les coiffeurs, les plombiers et les jardiniers, présentent des caractéristiques communes avec les travailleurs de plateforme et sont confrontés à des problèmes comparables. Plusieurs pays ont vu le nombre de travailleurs indépendants sans personnel (ou à leur propre compte) progresser par suite des incitations fiscales et réglementaires intégrées à leurs régimes plutôt que sous l'effet des mutations technologiques. L'augmentation structurelle générale des emplois dans le secteur tertiaire a également contribué à cette évolution.

Ce chapitre s'intéresse à ces formes atypiques de travail, et en particulier à la zone grise entre l'emploi indépendant et l'emploi salarié. Après un tour d'horizon de l'évolution de l'emploi indépendant, du travail pour compte propre et du travail de plateforme (section 12.1), le chapitre présente une analyse approfondie qui couvre la réglementation du travail, la protection sociale, la fiscalité, le dialogue social et les compétences (section 12.2). La dernière section en présente les conclusions.

12.1. Faits stylisés

Évolution de l'emploi indépendant, du travail pour compte propre et du travail de plateforme

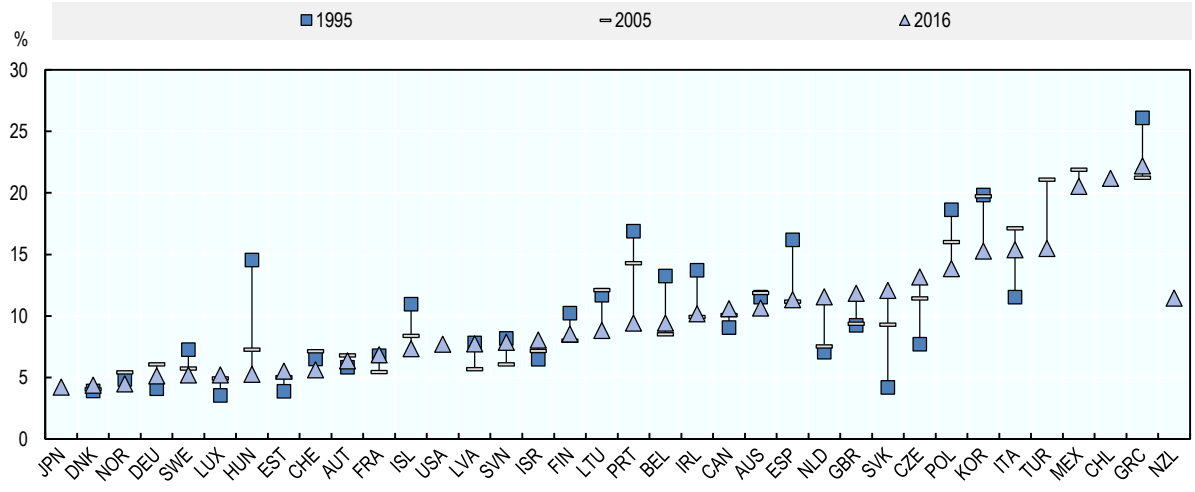
L'apparition de nouvelles formes de travail est étroitement liée à l'irruption de l'économie de plateforme. Jusque récemment, les enquêtes sur la population active et les enquêtes auprès des ménages existantes ne permettaient pas de mesurer l'ampleur de ce phénomène. Diverses études ponctuelles s'y sont essayées mais, compte tenu des différences en termes de définition de la notion de plateforme, de période couverte, et de méthode d'enquête, il est difficile d'en comparer les estimations. À titre d'exemple, certaines ne couvrent que les revenus tirés des plateformes d'emploi (à savoir les technologies qui permettent aux usagers de vendre leur travail, comme le transport de particuliers ou la télésaisie de données), tandis que d'autres tiennent également compte des revenus dégagés des plateformes de capital (autrement dit les technologies qui permettent aux usagers de vendre ou de louer des biens, comme les appartements ou les biens d'occasion). Les données proviennent entre autres d'enquêtes en face-à-face, d'enquêtes téléphoniques, d'enquêtes en ligne, de données administratives comme les dossiers fiscaux ou les données bancaires

et, plus récemment, de nouvelles questions ajoutées aux enquêtes sur la population active et aux enquêtes auprès des ménages. Globalement, les données les plus fiables indiquent que le travail de plateforme ne représente encore qu'un faible pourcentage de l'emploi total (moins de 1 %) (Katz et Krueger, 2016[1] ; Farrell et Greig, 2016[2] ; Jackson, Looney et Ramnath, 2017[3] ; Statistique Canada, 2017[4] ; Statistics Finland, 2018[5]). Il semblerait qu'il ait rapidement progressé mais, selon d'autres indices, cette croissance aurait récemment marqué le pas (Farrell et Greig, 2016[6]).

Il convient de souligner que le travail de plateforme n'est pas en soi une forme d'emploi, mais se rapporte plutôt au moyen par l'intermédiaire duquel ce travail est obtenu et (parfois) effectué. En théorie, les travailleurs de plateforme pourraient s'inscrire dans n'importe quel type de relation de travail. Dans la pratique, beaucoup d'entre eux sont (à juste titre ou pas) classés dans la catégorie des travailleurs indépendants et, en particulier, des prestataires indépendants (ou des travailleurs à compte propre ou travailleurs indépendants sans personnel). Bon nombre de ces derniers seront confrontés à des difficultés similaires à celles des travailleurs en plateforme ; il est donc intéressant de procéder à un examen plus général de cette catégorie de travailleurs – également parce que la croissance de l'emploi indépendant sans personnel dans certains pays a été davantage motivée par des décisions politiques (incitations fiscales et réglementaires) que par la technologie. Bien qu'aucune évolution claire de la proportion de travailleurs indépendants dans l'emploi total ne soit observable dans l'OCDE entre 1995 et 2016 (Graphique 12.1), celle-ci a sensiblement progressé dans certains pays comme les Pays-Bas, la République slovaque et le Royaume-Uni.

Graphique 12.1. Pourcentage de travailleurs indépendants dans l'emploi total

1995, 2005, 2016



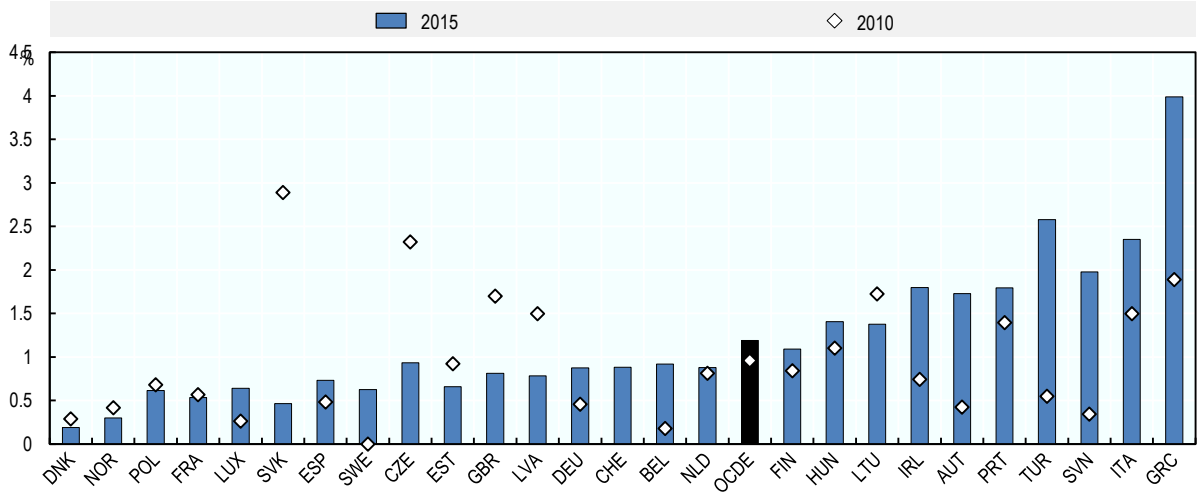
Note : Les données portent sur l'année 1996 (au lieu de 1995) pour la Hongrie et la Suisse ; 1997 (au lieu de 1995) pour l'Estonie, la République tchèque et la Pologne ; 1998 (au lieu de 1995) pour la Lettonie, la Lituanie et la République slovaque ; 2006 (au lieu de 2005) pour la Turquie ; et 2015 (au lieu de 2016) pour la Nouvelle-Zélande.
Source : Bases de données de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes et l'entrepreneuriat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933972983

Le travail à compte propre pose un problème particulier lorsque les individus sont financièrement tributaires d'un employeur unique. Il s'agit des « travailleurs indépendants économiquement dépendants », qui tirent l'essentiel de leur revenu d'un seul client. La raison pour laquelle les responsables publics s'intéressent à cette catégorie tient à ce que ces travailleurs sont généralement en position de vulnérabilité vis-à-vis de leur client, et à ce que leur situation pourrait appeler la mise en place de protections particulières (d'autant plus qu'ils ne pourront bénéficier des prestations et protections dont les salariés bénéficient habituellement). Seuls quelques pays ont établi des définitions officielles (juridiques) du travail autonome dépendant, et celles qui existent diffèrent généralement. En Espagne, par exemple, le *trabajador autónomo económicamente dependiente* (travailleur indépendant économiquement dépendants, ou « TRADE ») est un travailleur établi à son propre compte dont 75 % des revenus moins dépendent d'un client unique. Au Portugal, ce statut s'applique à un travailleur indépendant dont 80 % au moins du revenu annuel repose sur un seul client (*regime dos trabalhadores independentes e que prestam serviços maioritariamente a uma entidade contratante*). Il est d'autant plus difficile d'estimer l'ampleur de l'emploi autonome dépendant que les enquêtes courantes relatives à la population active et auprès des ménages ne permettent pas de distinguer cette catégorie de travailleurs. Se fondant sur l'Enquête européenne sur les conditions de travail, le Graphique 12.2 examine l'évolution du travail autonome dépendant, défini comme correspondant aux travailleurs établis à leur propre compte qui n'ont en général qu'un client, entre 2010 et 2015. Il montre que dans deux tiers des pays environ, ce mode de travail a progressé durant cette période.

Graphique 12.2. Proportion de travailleurs à compte propre qui n'ont en général pas plus d'un client

2010 et 2015



Note : La moyenne de l'OCDE concerne 25 pays de l'UE plus la Turquie.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur Eurofound (2010), « 5e enquête européenne sur les conditions de travail » et Eurofound (2015), « 6e enquête européenne sur les conditions de travail ».

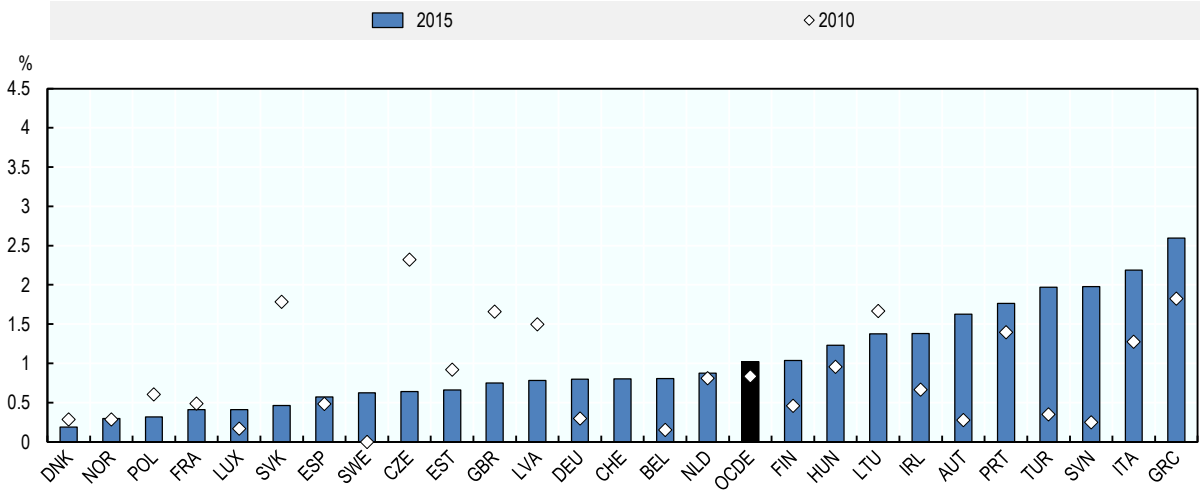
StatLink https://doi.org/10.1787/888933973002

Une notion très proche de celle du travail autonome dépendant, mais distincte, est celle du faux travail indépendant. La définition exacte en variera également d'un pays à l'autre,

selon les critères juridiques en place pour déterminer le statut professionnel. Dans la plupart des pays, la dépendance économique à l'égard d'un client unique (le travail autonome dépendant) ne suffira pas pour qu'un travailleur soit considéré comme un faux indépendant. En effet, on peut être financièrement tributaire d'un client tout en étant un véritable travailleur indépendant. En général, pour qu'une relation professionnelle soit qualifiée de faux travail indépendant, il faut aussi que le client/employeur exerce une certaine forme de contrôle qui ne laisse guère au travailleur la possibilité de décider de ses horaires, de la façon dont le travail est exécuté, du lieu de travail, etc. Autrement dit, les caractéristiques de la relation de travail doivent étroitement se rapprocher de celles d'une relation employeur-salarié. Il est en outre difficile d'obtenir des estimations du faux travail indépendant, et les comparaisons internationales sont encore plus délicates car les définitions du statut de salarié varient sensiblement d'un pays à l'autre. Le Graphique 12.3 s'efforce toutefois d'évaluer dans quelle mesure les travailleurs indépendants qui n'ont généralement qu'un client ne peuvent modifier au moins deux des éléments suivants de leur activité : i) l'ordre des tâches à accomplir ; ii) la méthode de travail ; et iii) le rythme ou la rapidité du travail. Il indique que le pourcentage des travailleurs dans cette situation a augmenté dans la majorité des pays de l'UE.

Graphique 12.3. Pourcentage des travailleurs indépendants qui n'ont généralement pas plus d'un client et ne peuvent guère décider de la façon dont leur travail est effectué

2010 et 2015



Note : La moyenne de l'OCDE concerne 25 pays de l'UE plus la Turquie.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur Eurofound (2010), « 5e enquête européenne sur les conditions de travail » et Eurofound (2015), « 6e enquête européenne sur les conditions de travail ».

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973021

Quels ont été les moteurs de ces évolutions ?

Les entreprises s'efforcent constamment de trouver de nouveaux modèles économiques et des modes de production moins coûteux de biens et de services. Dans certains cas, cette quête les a conduits à faire davantage appel aux modalités atypiques d'emploi et à l'externalisation, et à transférer les coûts, les risques et les responsabilités des employeurs aux travailleurs. La technologie a accentué cette évolution en favorisant l'externalisation non seulement des emplois, mais de tâches particulières car elle a sensiblement diminué les

coûts de transaction liés à cette façon de procéder et a même permis aux petites et moyennes entreprises d'y recourir. Elle a également permis aux individus de bénéficier d'une plus grande latitude quant à leur lieu et à leurs horaires de travail, et le développement des formes atypiques de travail s'explique peut-être en partie par leur désir de concilier de manière plus souple le travail et leurs autres responsabilités. Il apparaît par exemple que les applications de VTC ont réduit les obstacles à l'entrée sur le marché du travail pour les femmes, et que les conductrices apprécient particulièrement la souplesse qu'elles offrent (SFI, 2018[7]). Les évolutions structurelles en général, et le glissement vers les emplois tertiaires en particulier, ont favorisé cette tendance (OCDE, 2015[8]).

Quoi qu'il en soit, le taux d'emploi indépendant et son évolution varient considérablement selon les pays, ce qui laisse entendre que les décisions politiques, intentionnelles ou pas, peuvent amplifier ou atténuer l'apparition et/ou le développement de ces formes de travail. À titre d'exemple, l'expansion du travail indépendant a été favorisée par des réformes d'ordre réglementaire ou fiscal qui ont créé pour les employeurs et les salariés de très fortes incitations à préférer cette forme d'emploi à l'emploi dépendant. Une étude à paraître de l'OCDE (Milanez et Bratta, à paraître[9]) montre par exemple qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, l'écart entre le coût total d'emploi d'un travailleur indépendant et celui d'un salarié est suffisamment important pour qu'employeurs et salariés optent pour le travail indépendant.

Avantages et inconvénients

Pour les entreprises, les modèles économiques fondés sur l'externalisation du travail à des travailleurs indépendants signifient en général de plus grandes possibilités d'ajuster la main d'œuvre en fonction de l'évolution parfois imprévisible de la conjoncture économique, et des économies substantielles. Pour les travailleurs, l'emploi indépendant peut représenter un moyen de mieux concilier travail et vie personnelle et, selon certaines données, le taux de satisfaction des travailleurs indépendants et des travailleurs de plateforme serait élevé (OCDE, 2000[10] ; Forde et al., 2017[11]). Il se pourrait que les avantages de ce système soient également ressentis de manière plus générale par la société (et par les consommateurs en particulier) dans la mesure où les biens et les services sont produits à moindre coût. De ce point de vue, l'apparition de l'économie de plateforme doit être saluée. En diminuant les barrières à l'entrée, en améliorant l'appariement entre travailleurs et employeurs, et en diminuant les coûts de transaction, l'économie de plateforme a abaissé les prix et élargi le choix offerts aux consommateurs, et a souvent répondu à une demande insatisfaite, ou même stimulé une nouvelle demande. Aux États-Unis, (Cohen et al., 2016[12]) constatent qu'Uber génère un surplus du consommateur considérable, et (Hathaway et Muro, 2016[13]) observent qu'en dépit de l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants, l'emploi salarié (c'est-à-dire le nombre d'employés dépendants) dans les secteurs de l'économie de partage a également progressé.

Cela dit, le recours abusif à ce type de modèles économiques peut aussi avoir des retombées négatives – sur les employeurs, sur les travailleurs et sur l'ensemble de la société. En ce qui concerne les entreprises, la dépendance excessive à l'égard de personnel extérieur peut progressivement éroder leurs compétences propres, et il a été démontré que l'emploi atypique entraîne une baisse des investissements dans la formation (OCDE, 2014[14]) qui se traduit, à terme, par un ralentissement de la croissance de la productivité. Les entreprises auraient aussi intérêt à ce que les conditions de concurrence soient uniformes, et à éviter des situations dans lesquelles des firmes moins responsables gagnent un avantage compétitif pour la simple raison que leur modèle économique se fonde sur le contournement de la réglementation et/ou la réduction de leur facture fiscale. Qui plus est,

de tels comportements d'évasion fiscale ont généralement pour effet d'augmenter la facture fiscale de toutes les autres entreprises si les travailleurs non protégés en sont réduits à faire appel aux régimes d'assistance sociale qui sont financés par les impôts généraux et non par les cotisations sociales. La classification délibérément erronée des travailleurs dans la catégorie des prestataires indépendants pose un problème particulier et représente un défi considérable pour les recettes publiques. Aux États-Unis, par exemple, le Department of Labor a estimé qu'entre 10 % et 30 % des travailleurs indépendants font l'objet d'une classification erronée, et que cela pourrait avoir des conséquences notables sur les recettes fiscales (Brumm, 2016[15]).

L'emploi indépendant peut aussi donner aux travailleurs plus de flexibilité, mais ils n'en tireront sans doute pas avantage si leur pouvoir de négociation vis-à-vis des clients et/ou intermédiaires est limité. Les travailleurs indépendants, surtout ceux qui n'ont pas de personnel, gagnent, en moyenne, beaucoup moins que les salariés (OCDE/UE, 2017[16]). L'emploi indépendant est en outre moins sûr que l'emploi salarié, et un nombre considérable de travailleurs indépendants mettent terme à leur activité dans les cinq ans (OCDE/UE, 2017[16]). Les travailleurs indépendants bénéficient d'une flexibilité et d'une autonomie qui se traduisent par des niveaux plus élevés de satisfaction à l'égard de la vie et du travail. Ils sont en revanche confrontés aux longues heures de travail, au stress et aux problèmes de santé potentiels qui caractérisent leurs conditions de travail (OCDE/UE, 2017[16]).

De nouvelles données relatives à l'économie de plateforme indiquent que les rémunérations des travailleurs y varient considérablement, ce qui tient à l'hétérogénéité du travail, mais que nombreux sont ceux dont le salaire est très bas, souvent nettement inférieur au salaire minimum national (CIPD, 2017[17] ; Lepanjuuri, Wishart et Cornick, 2018[18] ; Forde et al., 2017[11]).

La santé, la sécurité et les heures de travail sont aussi sources de préoccupations (Quinlan, 2015[19] ; Ticona et Mateescu, 2018[20]) – souvent liées à l'absence de réglementation du travail de plateforme (Garben, 2017[21]). D'aucuns ont fait valoir que la plus grande flexibilité offerte par l'économie de plateforme pouvait supprimer certains obstacles à la participation au marché du travail et permettre à des catégories habituellement sous-représentées de trouver plus facilement un emploi (voir plus haut les observations concernant les femmes et Uber). Si les travailleurs de plateforme présentent la même hétérogénéité que les plateformes elles-mêmes et que les emplois qu'elles proposent, ils sont dans l'ensemble plus jeunes, de sexe masculin, plus diplômés et plus susceptibles de vivre en milieu urbain (Balaram, Warden et Wallace-Stephens, 2017[22] ; Berg, 2016[23] ; Farrell et Greig, 2016[2] ; Bonin, 2017[24] ; Huws, Spencer et Joyce, 2016[25] ; Pesole et al., 2018[26]). En dehors des jeunes, il n'est donc pas certain que l'économie de plateforme ait à ce stade tenu sa promesse de réduire les écarts de taux d'emploi des catégories défavorisées.

12.2. Mesures prises par les pouvoirs publics

S'il convient d'encourager le travail indépendant et l'entrepreneuriat, les responsables publics doivent veiller à ce que la qualité de l'emploi de ces travailleurs soit optimisée. Ils doivent également éviter les situations dans lesquelles le choix de travailler à son propre compte tient exclusivement aux incitations fiscales et/ou réglementaires, et celles dans lesquelles les entreprises optent pour ces formes de travail de manière à transférer les risques et responsabilités aux travailleurs. Pour ce faire, ils sont confrontés à des arbitrages délicats : comment lutter contre le travail indépendant sans nuire au véritable

entrepreneuriat (Kautonen et al., 2010[27]) ; comment réglementer sans étouffer l'innovation ; comment favoriser la qualité de l'emploi sans porter atteinte au volume d'emplois ?

Les pouvoirs publics peuvent agir sur plusieurs fronts : réglementation de l'emploi, compétences, dialogue social, fiscalité et protection sociale. La combinaison précise de réformes et d'interventions sera fonction des problèmes particuliers à chaque pays, de leur situation de départ, et de leurs spécificités nationales. Les responsables publics doivent en outre veiller à ne pas trop simplifier le contexte actuel. Par exemple, les plateformes fonctionnent et traitent leurs travailleurs de manières diverses ; l'adoption d'une approche binaire à la réglementation pourrait créer plus de problèmes qu'en résoudre.

Équilibrer les incitations

De nombreuses personnes préfèrent le statut de travailleur indépendant à celui de salarié parce qu'il leur donne plus de liberté et leur permet d'être leur propre patron, de mieux concilier travail et vie personnelle, voire de gagner davantage d'argent. De même, de nombreuses entreprises choisissent d'externaliser une partie de leurs fonctions et activités parce que cette stratégie est rentable pour elles. Dans la plupart des pays, les travailleurs indépendants paient moins d'impôts et de cotisations sociales que les salariés, ce qui tient à diverses raisons - soit qu'ils bénéficient en retour de moins de prestations sociales, soit que l'État souhaite encourager l'entrepreneuriat. De manière générale, les entreprises et les particuliers pèseront les avantages et les inconvénients du travail indépendant et/ou de l'externalisation des emplois.

Un problème surgit toutefois lorsque les incitations sont telles qu'elles se traduisent par un taux de travail indépendant élevé et inefficient. Cela risque d'aboutir à une mauvaise affectation des ressources en main d'œuvre et de fragiliser les régimes de protection sociale (surtout quand les personnes qui présentent peu de risques optent pour le travail indépendant et sont autorisées à ne pas cotiser à certains volets du régime ; celui-ci ne conserverait alors que les « mauvais risques », et on observerait une dépendance accrue à l'égard de l'aide sociale). Par ailleurs, dans la mesure où le travailleur indépendant suit moins de formations, un taux très élevé de travail indépendant risque de freiner la productivité. De surcroît, ces incitations, lorsqu'elles donnent lieu à un faux travail indépendant, peuvent avoir de lourdes conséquences sur les particuliers (en termes de protection de l'emploi, de protection sociale, de représentation des travailleurs, etc.), mais aussi sur les entreprises qui risquent d'être confrontées à la concurrence déloyale de celles qui essaient d'échapper à leurs devoirs et responsabilités.

Lorsqu'il existe des déséquilibres fiscaux et réglementaires prononcés entre les différentes formes d'emploi, les pouvoirs publics doivent s'efforcer de les réduire. Certains pays l'ont déjà fait. Une réforme fiscale a ainsi été introduite en République tchèque en 2004 pour mettre un terme au développement du « faux » travail indépendant. Bien qu'il soit difficile d'isoler l'effet des réformes de celui d'autres facteurs, le taux de travail indépendant a moins augmenté en République tchèque qu'en République slovaque au cours de cette période (OCDE, 2008[28]). En Autriche, la crainte que les employeurs ne fassent appel à des prestataires indépendants (*freie Dienstnehmer*) pour contourner la fiscalité et la réglementation en vigueur a conduit les autorités à intégrer progressivement ces derniers au régime de protection sociale et, depuis 2008, ceux-ci paient les mêmes cotisations sociales que les salariés.

Une mesure apparentée que les pays pourraient adopter consiste à encourager l'embauche dans le cadre de contrats ordinaires en rendant ceux-ci plus intéressants que les modalités

atypiques d'emploi. Il s'agirait par exemple d'assouplir les obligations ou d'accroître la flexibilité associée aux contrats type pour les employeurs. Ainsi, dans le cadre de sa réforme du marché du travail de 2015, l'Italie a accordé une amnistie temporaire d'amendes aux employeurs qui acceptaient de convertir les contrats de travail indépendant existants en contrats de travail à durée indéterminée classiques (Williams et Lapeyre, 2017[29]).

Remédier au problème de la classification des travailleurs

Il est difficile, voire non souhaitable, de supprimer complètement les disparités fiscales et réglementaires entre les diverses formes d'emploi ; les incitations à classer les travailleurs dans une catégorie inappropriée existeront donc toujours, sous une forme ou une autre. C'est pourquoi il importe que la règlementation du travail définisse clairement les différentes formes d'emploi, que les employeurs et les travailleurs soient informés de la législation en vigueur, et que celle-ci soit correctement appliquée.

Dans certains cas, il se peut que la législation en vigueur soit adaptée, mais que les entreprises et les travailleurs la connaissent mal. L'action gouvernementale doit alors avoir pour objectif de les aider à définir leurs relations professionnelles, moyennant des orientations plus précises et des informations sur le statut contractuel par exemple. Aux États-Unis, le Department of Labor a publié en 2015 des lignes directrices portant sur la catégorisation des salariés et des prestataires indépendants. Si cette « interprétation officielle » adopte sans doute une vision élargie des relations de travail, elle n'en est pas moins compatible avec les décisions juridiques en la matière. En juin 2017, ce document a été révoqué par le nouveau gouvernement.

Les relations de travail sont généralement établies par les tribunaux sur la base du principe de « primauté des faits » : quelle que soit la façon dont les employeurs et les travailleurs décrivent leurs relations dans le cadre du contrat qui les lie, l'existence d'une relation de travail sera déterminée par les faits concrets – c'est-à-dire selon que certaines conditions objectives sont remplies. En particulier, le degré de subordination et de dépendance du travailleur à l'égard de l'employeur sera évalué à l'aune d'un éventail d'indicateurs qui peut varier d'un pays à l'autre, mais qui couvre généralement les éléments suivants : l'intégration du travailleur à l'entreprise ; la mesure dans laquelle le travailleur est maître de ses conditions de travail (notamment le lieu et le temps de travail) ; le fournisseur des outils, du matériel ou des machines ; la régularité des paiements ; et le degré de dépendance financière du travailleur vis-à-vis de l'employeur. Dans les pays de *common law*, les juges fondent leurs décisions sur certains critères établis par la jurisprudence. Dans les pays de droit civil, ces critères sont consacrés par la loi ; il y aura souvent présomption d'une relation de travail s'ils sont remplis, et il incombera à l'employeur de prouver le contraire.

Dans certains cas, il faudra éventuellement préciser, réviser ou actualiser la réglementation, notamment les définitions des relations de travail – comme la signification des termes « employé », « travailleur indépendant », ou même « employeur » (pour les relations tripartites et dans les cas faisant intervenir un intermédiaire, une plateforme par exemple). Certains pays ont ainsi une définition très large du terme « employé » qui couvre dans certains cas les prestataires indépendants (Suède, Canada). D'autres appliquent plusieurs critères et/ou définitions de l'emploi qui varient selon les domaines juridiques/de l'action publique (travail, fiscalité, protection sociale), ce qui peut créer une certaine confusion. Dans ces cas, une harmonisation se justifierait. Aux États-Unis, par exemple, les critères permettant de définir le statut d'employé vont du plus large, « *suffer or permit* »[1] au plus étroit, le critère de *common law*[2], en passant par les critères hybrides[3] et « ABC »[4] (Waas et al., 2017[30]).

Une catégorie intermédiaire de travailleurs pourrait offrir une solution au problème de la classification, mais elle en soulève d'autres. Certains pays ont établi une « catégorie tierce de travailleurs » afin de prendre en compte tous ceux dont on estime qu'ils se situent entre le prestataire indépendant et l'employé et de leur donner accès à un ensemble fondamental de droits, de prestations et de protections. Dans la plupart des cas, l'extension des droits aux travailleurs de cette catégorie intermédiaire a trait à la protection sociale, la résiliation d'un contrat restant expressément réglementée par le droit commercial. On citera pour exemples la catégorie « *worker* » au Royaume-Uni ; le travailleur « semi-subordonné » *(lavoro parasubordinato*) en Italie ; et les personnes « assimilées à des salariés » *(arbeitnehmerähnliche Person*) en Allemagne. La France n'a pas de catégorie tierce à proprement parler, mais le gouvernement a proposé d'autoriser les plateformes à signer une charte qui énonce leurs responsabilités envers les travailleurs et les droits de ces derniers. En contrepartie, les plateformes ne risquent pas de voir leurs travailleurs requalifiés en salariés. Dans la pratique, cette solution créerait donc une catégorie distincte de travailleurs.

Si une catégorie intermédiaire peut être utile pour certains travailleurs établis à leur propre compte, rien ne prouve qu'une catégorie tierce facilite la classification (De Stefano, 2016[31]). Certains employés risquent en outre de perdre leurs droits et protections si leur statut est rétrogradé. C'est ce qui est arrivé à certains en Italie, qui ont été transférés à la catégorie intermédiaire des « semi-subordonnés » (Liebman, 2006[32] ; Muehlberger, 2007[33]). On pourrait dans une certaine mesure prévenir ce type de rétrogradation en durcissant les critères de classement dans la catégorie intermédiaire, mais ceux-ci risquent alors de devenir trop complexes et laborieux, de sorte que peu de travailleurs seront finalement inscrits dans cette catégorie. C'est le problème observé en Espagne où, compte tenu des conditions rigoureuses régissant le classement dans la catégorie TRADE, peu de travailleurs y ont été inscrits. Enfin, dans le cas des travailleurs de plateforme, le problème est compliqué par le caractère tripartite de la relation de travail qui ne permet pas de définir clairement qui est l'employeur (s'il y en a effectivement un).

Même dans les cas où la législation en vigueur est appropriée et où les travailleurs et les entreprises sont bien informés, il peut être difficile et coûteux pour les travailleurs de contester leur statut au regard de l'emploi. Les autorités souhaiteront éventuellement faciliter cette démarche et en abaisser le coût, par exemple en imputant la charge de la preuve à l'employeur (plutôt qu'à l'employé), en réduisant les frais de justice, en atténuant les risques pour les travailleurs, et/ou en mettant ces derniers à l'abri d'éventuelles représailles. Dans la plupart des pays, il appartient au travailleur de contester son statut d'emploi mais, dans d'autres, les autorités du travail sont dans une certaine mesure habilitées à faire respecter le droit du travail – ce pouvoir étant toutefois limité et ne couvrant pas la possibilité d'intenter un recours au civil ou de saisir un tribunal sans le consentement du (des) travailleur(s) lésé(s). En Australie, au Chili, en Pologne, en Espagne et aux États-Unis, en revanche, les autorités du travail peuvent intenter une action au civil au nom des travailleurs lésés, même en l'absence de consentement de leur part, surtout lorsqu'il s'agit d'une question importante d'intérêt général. En Suède, les syndicats peuvent engager des poursuites contre un employeur au nom du travailleur (Williams et Lapeyre, 2017[29]). Certaines plateformes ont tenté de faire signer aux travailleurs des accords d'arbitrage en vertu desquels ils renonceraient au droit d'intenter des poursuites. Aux États-Unis, le National Labor Relations Board a statué que ces accords contrevenaient au droit du travail (Waas et al., 2017[30]).

Les autorités pourraient également renforcer les sanctions prévues pour les entreprises qui ne respectent pas la législation. En effet, lorsque les conséquences de leurs irrégularités sont minimes, les entreprises ne sont pas incitées à classer correctement les travailleurs.

Les pouvoirs publics peuvent : requalifier la relation de travail ; imposer le paiement rétroactif des impôts et des cotisations sociales ; imposer des sanctions plus lourdes aux entreprises en cas de récidive ; et étendre l'application des jugements du tribunal au-delà des plaignants et à l'ensemble de la main d'œuvre se trouvant dans une situation similaire. Ces mesures pourraient être associées à des dispositions visant à rehausser la capacité de l'inspection du travail à surveiller et détecter les violations du droit, moyennant par exemple un accroissement de ses responsabilités et de ses ressources, l'instauration de méthodes d'inspection innovantes des travailleurs à domicile/sur plateformes, etc.

Réglementer le travail de plateforme

Les pouvoirs publics peuvent aussi essayer de réglementer le recours aux nouvelles formes de travail (tout comme le travail intérimaire et les contrats temporaires ont été réglementés par le passé), ce qui risquerait de limiter, voire d'interdire, leur utilisation. La réglementation du travail de plateforme, du point de vue des travailleurs, soulève des problèmes délicats car il se peut que bon nombre d'entre eux soient véritablement indépendants et ne possèdent donc pas de contrat de travail. La plupart des travailleurs de plateforme signent toutefois une convention d'utilisation de la plateforme, et pourraient faire l'objet d'une intervention réglementaire. Les pays pourraient par exemple interdire les accords d'arbitrage en vertu desquels les travailleurs renoncent à leur droit d'ester en justice, ou les clauses de non-concurrence qui leur interdisent de travailler pour d'autres plateformes. Néanmoins, les interventions réglementaires devront sans doute émaner d'autres champs de l'action publique que celui du travail, notamment de la politique commerciale et fiscale et de la politique de la concurrence, voire de réglementations sectorielles spécifiques (transport et logement par exemple). Quelques pays ont décidé d'interdire d'emblée certaines plateformes – souvent au motif de concurrence déloyale. La société de VTC Uber a été exclue (ou s'est volontairement retirée, en raison des restrictions légales) des pays et territoires suivants : Alaska, Oregon (à l'exception de Portland) aux États-Unis, Vancouver (Canada), Bulgarie, Danemark, Grèce, Hongrie, Italie, Allemagne, Territoires du Nord (Australie), Japon, et Taïwan[5]. De telles décisions ne doivent cependant pas être prises à la légère, et il convient d'en peser soigneusement les avantages et les inconvénients. L'exemple antérieur du travail intérimaire peut être utile : d'abord interdit dans de nombreux pays, il a offert aux travailleurs de nombreux débouchés intéressants dès lors qu'une réglementation adaptée a été élaborée.

Améliorer les conditions de travail

Pour améliorer les conditions de travail de ceux qui pratiquent ces nouvelles formes d'emploi, les autorités doivent avant tout veiller à ce que travailleurs et employeurs soient informés de leurs droits et responsabilités respectifs. En Autriche, par exemple, de nombreux employés de l'entreprise de livraison Foodora ignoraient les conditions précises de leurs contrats de travail (Johnston et Land-Kazlauskas, 2018[34]). Les pouvoirs publics peuvent organiser des campagnes publiques d'information et/ou imposer aux entreprises de fournir aux travailleurs des déclarations écrites précisant leur statut professionnel et les droits et protections qui lui sont associés. Au Royaume-Uni, par exemple, les autorités ont prévu, pour faire suite au rapport *Taylor Review* (« *Good Work* ») (HM Government, 2018[35]) des mesures afin que les travailleurs soient informés dès le premier jour de leur relation de travail et des droits dont ils bénéficient.

Les pouvoirs publics pourraient également examiner les moyens d'élargir les différents droits, prestations et protections aux nouvelles formes de travail. Dans de nombreux cas, les lois, les politiques et les institutions du travail ont été conçues en fonction du salarié à

temps plein classique disposant d'un contrat à durée indéterminée. Il n'est pas toujours facile de les étendre, par exemple, aux travailleurs indépendants ; l'une des solutions proposées a donc consisté à instaurer une catégorie tierce, ou intermédiaire, de travailleurs, qui permettrait de bénéficier de certaines de ces prestations et protections (généralement celles dont la couverture peut facilement être étendue), mais pas d'autres (celles dont il est plus difficile d'élargir la couverture). Une meilleure solution pourrait toutefois consister à réexaminer chacune des grandes lois du travail séparément (même celles qui semblent au premier abord plus difficiles à appliquer aux travailleurs atypiques) et à analyser soigneusement les moyens de les adapter de manière à généraliser leur couverture, le cas échéant (Kennedy, 2016[36]). Par exemple :

- *Rémunération*. Un salaire minimum obligatoire peut empêcher l'exploitation de salariés relevant de contrats de travail classiques et remédier au problème de la pauvreté active. Cette obligation ne s'applique cependant pas aux travailleurs indépendants, qui sont assimilés à des « entreprises » et sont souvent rémunérés à la tâche et non à l'heure. Or, bon nombre d'entre eux sont contraints d'accepter les tarifs qu'on leur propose (autrement dit, ils ne sont pas en position favorable pour négocier) et leur rémunération est très faible. Un moyen de remédier à cette situation pourrait consister à étendre l'application de la loi sur le salaire minimum en exigeant des employeurs ou des clients qu'ils paient l'équivalent de ce salaire aux travailleurs à la pièce. D'autres solutions envisageables sont les exemptions au droit de la concurrence[6] afin de donner aux travailleurs indépendants le droit de négociation collective (voir plus loin) ou l'extension/adaptation de la législation en matière de travail à domicile (qui, dans de nombreux pays, réglemente la rémunération) à l'économie des « petits boulots ». Aux Pays-Bas, les autorités ont annoncé que tous les travailleurs indépendants dont la rémunération horaire se situe en-deçà d'un seuil donné (en toute probabilité entre 15 et 18 EUR) seraient automatiquement requalifiés en employés (sauf s'ils ne travaillent que pendant une brève période pour un employeur et n'accomplissent aucune tâche liée aux activités fondamentales de l'employeur/de l'entreprise).
- *Temps de travail*. Les préoccupations relatives au temps de travail ont généralement trait au nombre excessif d'heures de travail. C'est pourquoi la législation du travail contient généralement des règles qui limitent ce dernier et exigent des périodes de repos et de récupération, y compris un repos hebdomadaire et des congés annuels rémunérés. Cette législation ne s'applique pas aux travailleurs indépendants, qui sont leurs propres patrons. Dans le cas de l'emploi autonome dépendant, toutefois, l'intervention des pouvoirs publics pourrait s'avérer nécessaire. En effet, de nombreux travailleurs indépendants de l'économie de plateforme n'ont guère de possibilité de choisir leurs horaires de travail (Lehdonvirta, 2018[37]). Étant donné la vive concurrence entre travailleurs sur certaines plateformes, ceux-ci doivent souvent rester disponibles à tout moment s'ils ne veulent pas manquer une offre de travail. Bien que certaines plateformes aient défini leurs propres limites (CloudFactory, par exemple, fixe le volume minimum et maximum de travail hebdomadaire que chacun peut accomplir), et que les travailleurs aient adopté leurs propres pratiques informelles (Lehdonvirta, 2018[37]), les pouvoirs publics pourraient examiner les moyens d'étendre la loi relative au temps de travail (y compris les droits à un congé annuel) à ces travailleurs (voir l'Encadré 12.1 pour une analyse corollaire sur les contrats de travail à horaires modulés et à la demande).

Encadré 12.1. Contrats de travail à horaires modulés et contrats de travail à la demande

Ce chapitre s'intéresse essentiellement aux travailleurs indépendants, mais plusieurs pays se sont heurtés à des problèmes concernant les contrats de travail dits « à horaires modulés » et « à la demande ». Ces contrats peuvent être à durée déterminée ou indéterminée, mais leur caractéristique tient à ce que les heures de travail ne sont ni prévisibles, ni garanties. L'employeur et l'employé peuvent convenir d'un nombre minimum d'heures garanties ; dans certains pays, ces contrats ne prévoient pas toujours d'heures garanties (contrats dits « zéro heure »).

Ces dernières années, diverses réformes ont visé à atténuer les conséquences de l'imprévisibilité des heures de travail sur le revenu global des travailleurs, sur la volatilité de leur revenu, et sur leur aptitude à planifier l'avenir, en particulier pour les contrats « zéro heure ». Ces réformes ont notamment : limité l'utilisation de ces contrats aux situations où les employeurs ont véritablement des besoins variables de main d'œuvre (Finlande) ; obligé les employeurs à fournir certaines informations (comme le nombre d'heures minimum) par avance, ou dans le contrat d'embauche (Finlande, Irlande et Norvège) ; imposé la communication préalable des horaires de travail (Finlande, Irlande, Pays-Bas, Norvège, et État de l'Oregon aux États-Unis) ou l'ajustement des heures contractuelles aux heures effectivement travaillées (Irlande) ; conféré aux employés le droit de réclamer un contrat plus prévisible à l'issue d'un délai donné (Royaume-Uni, Australie) ; imposé une indemnisation lorsque les travailleurs sont convoqués mais renvoyés chez eux sans avoir travaillé (Irlande) ou lorsqu'ils sont censé rester disponibles en dehors des heures garanties (Nouvelle-Zélande) ; et instauré des dispositions relatives aux indemnités de maladie et aux indemnités de résiliation du contrat de travail (Finlande). Le Royaume-Uni a par ailleurs récemment organisé une consultation publique portant sur l'instauration d'un salaire minimum plus élevé pour ce type de contrats de manière à décourager le recours (excessif) à ces derniers.

Les inquiétudes que suscitent les contrats de travail à horaires modulés et à la demande dérivent dans une large mesure des asymétries du pouvoir de négociation entre travailleurs et employeurs. C'est pourquoi certaines mesures visent à renforcer celui des travailleurs, comme l'interdiction des clauses d'exclusivité (des clauses contractuelles qui interdisent à l'employé de travailler pour d'autres employeurs – Royaume-Uni et Pays-Bas) ou la suppression de l'obligation faite aux employés d'accepter du travail lorsque l'employeur n'offre pas d'heures garanties (en Nouvelle-Zélande par exemple, où les entreprises doivent alors indemniser les travailleurs). Dans certains cas, toutefois, les pays ont fragilisé le pouvoir de négociation des travailleurs – par exemple lorsque, en application des mesures d'activation, les chômeurs sont censés accepter des contrats à horaires modulés (ou zéro heure).

- Sécurité *et santé au travail.* Bon nombre des nouvelles formes de travail transfèrent les responsabilités en matière de santé et sécurité au travail de l'employeur aux travailleurs indépendants qui, souvent, ne disposent ni de la formation, ni des moyens leur permettant de prendre les mesures appropriées pour assurer la sécurité des conditions et de l'environnement de travail. Parfois, la concurrence féroce à laquelle se livrent les travailleurs les amènent à user d'expédients et à prendre des risques inutiles alors même que, en parallèle, les inspections du travail sont souvent mal préparées à gérer ces nouvelles formes d'emploi (et ne sont même parfois pas en mesure d'intervenir, le travail indépendant n'étant pas de leur ressort). Il faudra

donc éventuellement adapter/clarifier les réglementations, et renforcer et améliorer les mécanismes de surveillance et de contrôle.

- *Mesures antidiscriminatoires*. Étant donné ses répercussions potentiellement négatives sur l'inclusivité, mais aussi sur la productivité, les pays ont mis en place des mesures visant à lutter contre la discrimination fondée sur la race, le sexe, la religion, les opinions politiques, le milieu socioéconomique, etc. L'apparition de l'économie de plateforme a eu des retombées ambiguës sur la possibilité d'assurer la protection des travailleurs contre la discrimination. Dans la mesure où les plateformes encouragent l'anonymat, elles peuvent favoriser la lutte contre cette dernière. En revanche, lorsque l'anonymat n'est pas garanti, le risque de discrimination s'accentue étant donné l'absence de réglementation et de contrôle (voir Edelman, Luca and Svirsky (2017[38]) pour des preuves de la discrimination raciale ; Ajunma (2018) pour la discrimination fondée sur l'âge ; Galperin and Greppi (2017[39]) pour la discrimination géographique ; et Galperin, Cruces and Greppi (2017[40]) pour la discrimination fondée sur le sexe). Par ailleurs, alors que les algorithmes semblaient offrir la possibilité de formuler des décisions non influencées par le jugement humain, certains éléments montrent qu'ils risquent en fait de renforcer les préjugés humains et de comporter leurs propres biais (Sweeney (2013[41]). Ces nouvelles données laissent entendre que les pouvoirs publics doivent soigneusement examiner la façon dont les lois en matière de non-discrimination pourraient être appliquées aux plateformes en ligne. Une plus grande transparence de la part des plateformes de travail en termes de publication de données relatives aux résultats de différents groupes permettrait au moins de mettre en lumière les éventuels problèmes et leur ampleur.

L'amélioration des conditions de travail dans le cadre des nouvelles formes d'emploi passe également par une application satisfaisante de la législation. Dans de nombreux cas, cela supposera d'accroître la capacité de l'inspection du travail à procéder à des contrôles et à vérifier la conformité de ces nouvelles modalités aux réglementations en vigueur (renforcement des responsabilités et des moyens, méthodes d'inspection innovantes des travailleurs à domicile et de plateforme, etc.) et de donner aux travailleurs les moyens d'engager plus facilement des poursuites judiciaires (par exemple en diminuant les frais de justice, en mettant les travailleurs à l'abri des représailles, en imposant des sanctions plus lourdes aux entreprises récidivistes, en autorisant les recours collectifs).

Renforcer la protection sociale

Les travailleurs indépendants ont souvent un accès restreint à la protection sociale. Cela tient à deux raisons. Il y a d'abord le problème de l'accès légal à la protection sociale – autrement dit, ils sont officiellement exclus de certains volets du régime de sécurité sociale. Par ailleurs, même lorsqu'ils y ont accès, les prestations dont ils bénéficient effectivement sont parfois limitées parce qu'il leur est difficile de satisfaire aux critères d'admissibilité ou aux seuils de cotisation (accès effectif).

Les enjeux

Dans la plupart des pays, le régime de protection sociale a été en grande partie conçu pour des salariés permanents à temps plein. Si, dans certains pays, cela témoigne en partie d'une époque où les modalités d'emploi étaient moins diverses, l'absence de protection tient fondamentalement à ce que la couverture de certaines catégories de travailleurs atypiques soulève des difficultés considérables. Les lacunes de la couverture sociale concernent

notamment les travailleurs indépendants (Spasova et al., 2017[42]), et sont particulièrement importantes en matière de prestations de chômage et de protection contre les accidents de travail et les maladies professionnelles. Cela tient essentiellement à ce que la mise en place d'une protection sociale (et des prestations de chômage en particulier) pour les travailleurs indépendants pose des problèmes substantiels d'aléa moral. Les travailleurs indépendants ne satisfont pas à plusieurs des conditions qui limitent généralement l'aléa moral lié aux prestations de chômage : les fluctuations de la demande concernant leurs services sont difficiles à distinguer de l'oisiveté volontaire puisqu'il n'y a pas d'employeur pour confirmer le licenciement, et leur recherche d'emploi est encore plus difficile à contrôler que celle des salariés. De ce fait, dans les pays où ils bénéficient d'une assurance-chômage, ils sont souvent assujettis à des conditions plus rigoureuses. En Suède, ils doivent fermer leur entreprise avant d'avoir droit aux prestations. En Autriche, ils ont six mois, à compter du démarrage de leur activité, pour adhérer à une assurance-chômage volontaire – cette décision les engage pour une période de huit ans. En Belgique, seuls ont droit aux prestations les travailleurs indépendants dont l'entreprise a fait faillite ou dont le revenu était si faible qu'ils ont été exemptés de cotisations sociales ou n'ont pas atteint le revenu minimum (13 000 EUR environ) pendant deux ans.

Même lorsqu'ils ont un accès légal à la protection sociale, les travailleurs indépendants risquent de ne pas satisfaire aux critères d'admissibilité pertinents. S'il est difficile d'estimer précisément le nombre d'individus qui ne satisfont pas à ces critères, il est possible de recenser ceux qui risquent de ne pas les remplir en raison de leur type de travail ou d'emploi. Une analyse en ce sens indique que, globalement, dans l'UE, 54.5 %, 37.8 % et 46.1 % of des travailleurs indépendants risquent de ne pas être admissibles aux prestations de chômage, de maladie et de maternité, respectivement (Matsaganis et al., 2016[43]). Même ces chiffres paraissent toutefois relativement faibles. En effet, des données récentes de l'OCDE laissent entendre que, dans l'ensemble des pays, moins d'un demandeur d'emploi sur trois perçoit des prestations de chômage (OCDE, 2018[44]). Si l'on dispose d'informations relativement limitées quant à la couverture sociale des travailleurs de plateforme, de nouveaux travaux indiquent une protection très lacunaire dans ce secteur (Forde et al., 2017[11]). L'absence de protection sociale des travailleurs atypiques n'est pas préoccupante pour eux seulement : le développement de l'emploi atypique risque aussi d'éroder la base contributive des régimes de protection sociale et d'avoir des retombées négatives sur le budget public.

Améliorer la protection sociale des travailleurs indépendants

La façon de procéder pour améliorer la protection sociale de tous les travailleurs, indépendants compris, variera d'un pays à l'autre en fonction des spécificités nationales (les préférences sociétales notamment), des calculs coûts/bénéfices, et des possibilités de financement. En effet, les disparités de couverture ne sont pas nouvelles et offrir le même niveau de protection sociale à chacun, indépendamment de son statut professionnel, n'est pas toujours possible, ni même souhaitable.

Dans certains cas, les pays pourront éventuellement élargir l'accès légal aux régimes de protection sociale existants aux travailleurs indépendants. En Norvège, par exemple, les prestations destinées aux aidants de personnes dépendantes ont été étendues de manière à couvrir également les travailleurs indépendants en 2015. En Autriche, les « nouveaux » travailleurs indépendants (conférenciers, artistes, scientifiques, journalistes, écrivains, etc. dont le travail s'effectue dans le cadre d'un contrat de services) bénéficient d'une couverture sociale (santé, retraite et accidents) depuis les années 90. L'Autriche est de fait l'un des pays qui offre aux travailleurs indépendants la couverture sociale la plus complète.

En France, les plateformes sont censées prendre en charge l'assurance couvrant les risques d'accident du travail depuis le début de 2018.

Dans les cas où les travailleurs indépendants ont déjà un accès légal à la protection sociale, mais où la couverture est faible, l'accès effectif au régime pourrait être amélioré moyennant des modifications paramétriques, comme l'ajustement des règles et seuils des régimes/programmes existants (revenus/horaires/seuils de cotisation minimum ; autoriser les interruptions de cotisation) et la modification du mode de calcul des revenu des travailleurs indépendants (prise en compte des revenus annuels, et non mensuels ; cotisations forfaitaires ; etc.)[7]. Lors de la récente crise économique et financière, par exemple, le Portugal a assoupli les conditions d'ouverture des droits au régime ordinaire d'assurance chômage. Il a plus précisément ramené de 450 à 360 le nombre de jours de cotisations exigé sur les 24 mois précédents. Les données indiquent que, malgré une hausse substantielle du chômage entre 2011 et 2013, le taux de couverture des prestations de chômage s'est bien maintenu (OCDE, 2017[45]).

Lorsque les problèmes propres à l'emploi indépendant sont trop importants pour étendre la couverture des régimes de protection sociale existants, les pays peuvent mettre en place des régimes spéciaux. En Allemagne, par exemple, le régime d'assurance sociale des artistes est un régime spécial qui offre aux artistes et aux auteurs une assurance couvrant la maladie, la retraite et les soins de longue durée (mais pas le chômage). L'adhésion au régime est obligatoire (les artistes dont les revenus sont faibles et ceux qui disposent de revenus élevés ou d'une assurance privée peuvent toutefois en être exemptés). Les artistes et auteurs admissibles paient uniquement les cotisations salariales, qui constituent la moitié du budget du régime ; les institutions qui font appel à leurs services (éditeurs, théâtres, bibliothèques ou entreprises privées) versent des cotisations proportionnelles à l'utilisation qu'ils font de ces services, ce qui couvre 30 % du coût total. Les 20 % restants sont couverts par une subvention publique, justifiée par la consommation d'art et d'écrits des ménages[8]. Les régimes spéciaux de cette nature sont souvent destinés aux artistes, mais aussi aux agriculteurs – comme l'assurance vieillesse agricole en Finlande (dont peuvent aussi bénéficier les artistes) ; la caisse d'assurance vieillesse des agriculteurs en Allemagne ; et des régimes similaires en Grèce et en Pologne[9].

Une mesure étroitement liée (déjà examinée dans une section antérieure) est l'instauration d'une catégorie tierce/intermédiaire de travailleurs. Souvent, ces catégories sont créées pour renforcer la protection sociale – soit dans le cadre du régime en vigueur (comme l'extension des prestations de chômage au travailleurs indépendants au Portugal en 2012 – quoique selon un modèle financier distinct), soit dans celui de régimes entièrement nouveaux [en Italie, par exemple, un nouveau régime spécial, appelé DIS-COLL, a été introduit en 2015 (Loi n° 22) pour les non-salariés dépendants travaillant dans le cadre de contrats de collaboration par projets (« co.co.pro »)].

Comme l'un des obstacles essentiels à la couverture sociale des travailleurs indépendants a trait au paiement des cotisations sociales, une solution pour les pays consisterait à amplifier le recours aux prestations universelles financées par les impôts généraux (voir également le chapitre 8). Cette mesure élargirait la couverture à tous les travailleurs atypiques et supprimerait la nécessité d'assurer le suivi des droits à prestation acquis dans le cadre des différents emplois et sur l'ensemble du cycle de vie. Certaines prestations – comme l'assurance maladie et les congés maternels ou parentaux – sont déjà universels dans plusieurs pays de l'OCDE. Dans certains, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les prestations de remplacement du revenu sont financées par les impôts (et assorties de

conditions de ressources) – les paiements assurés par ces systèmes étant généralement inférieurs à ceux du régime d'assurance sociale.

Le financement de la protection sociale par la fiscalité générale risque d'affaiblir le lien entre les sommes versées et les prestations escomptées (ce qui pourrait encourager l'évasion fiscale et/ou réduire l'aide publique et, partant, limiter les possibilités de relever le montant des prestations). L'abandon des cotisations sociales pourrait donc être plus facile lorsque le lien entre cotisations et prestations est déjà ténu. En France, par exemple, des charges sociales sont perçues sur les revenus du capital, et il est envisagé d'instaurer une taxe à la valeur ajoutée (TVA) « sociale » (à savoir une hausse du taux de TVA pour financer le régime de sécurité sociale). L'évolution vers un régime de protection sociale financé en plus grande partie par les impôts généraux présenterait par ailleurs d'autres avantages (voir le chapitre 8 pour une analyse détaillée).

Solution extrême, le régime en vigueur pourrait être remplacé par un transfert public universel inconditionnel (revenu de base). Ce système a pour avantages d'être simple et de n'exclure personne. Néanmoins, comme des travaux de l'OCDE l'ont montré, le versement inconditionnel et universel d'une allocation de montant approprié mais réaliste sur le plan budgétaire exigerait une augmentation des impôts et une diminution des prestations existantes et, souvent, ne permettrait pas de réduire la pauvreté monétaire (OCDE, 2017[46]). En outre, le remplacement des prestations en vigueur par le revenu de base lèserait certaines catégories défavorisées, et ses retombées sur les incitations au travail sont ambiguës. Un certain nombre de pays expérimentent actuellement différentes formes de revenu de base (le Canada, la Finlande, les Pays-Bas, l'Italie et l'Écosse par exemple). Aucun de ces dispositifs n'est entièrement universel ou inconditionnel, mais il convient de suivre de près les résultats de leur évaluation.

Une autre solution que les pays pourraient envisager consiste à renforcer la portabilité des prestations de manière à que les droits qui leur sont associés ne soient pas perdus lorsque les individus changent de régime de sécurité sociale ou de situation professionnelle. Une manière de procéder serait de rattacher les droits aux personnes plutôt qu'aux emplois. Ces droits seraient inscrits dans un compte personnel qui prendrait en compte les travaux contractuels et les emplois occasionnels de courte durée et regrouperait en un seul lieu les droits acquis par les personnes qui cumulent plusieurs emplois. En Lettonie, le régime d'assurance sociale est entièrement individualisé, les cotisations de chacun étant inscrites sur un compte personnel. Aux États-Unis, il existe dans certains secteurs des régimes interentreprises (qui sont généralement le fruit de conventions collectives et ne s'appliquent que si les travailleurs restent dans le secteur) et, pour les prestataires et travailleurs indépendants, des régimes multi-employeurs (MEWA) (Katz et Krueger, 2016[1] ; Hill, 2015[47]). La portabilité ne suppose pas nécessairement l'abandon du système de partage des risques. En effet, il est possible de maintenir un régime collectif qui autorise la redistribution, et de simplement modifier son mode d'administration. En Belgique, les travailleurs indépendants qui étaient auparavant salariés conservent pendant huit ans les droits cumulés aux prestations de chômage.

L'apparition de nouvelles formes de travail, et de l'économie de plateforme en particulier, appelle des réformes en matière d'administration des prestations. Le suivi de l'activité professionnelle, notamment, pose de nouveaux problèmes, car il est plus facile pour les individus d'associer perception de prestations et travail informel dans l'économie de plateforme.

Définir une fiscalité équitable pour le revenu des travailleurs indépendants

Comme analysé plus haut, les différences de traitement fiscal entre les différentes formes d'emploi peuvent inciter les individus et/ou les employeurs à privilégier certaines de ces formes plutôt que d'autres. Ainsi, certains pays offrent des crédits d'impôt sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques aux travailleurs indépendants non constitués en société (non applicables aux salariés) ; les cotisations au régime de sécurité sociale peuvent varier en fonction du type d'emploi, pour les particuliers comme pour les entreprises ; et quelques pays octroient des crédits d'impôts sur l'impôt sur les sociétés aux entreprises qui emploient certaines catégories de travailleurs.

Dans ce contexte, la notion de neutralité de l'impôt postule que les régimes fiscaux des pays ne doivent pas influencer les décisions des individus ou des entreprises en ce qui concerne les formes d'emploi. Or, comme celles-ci présentent aussi souvent des différences en termes d'accès à la protection sociale et de réglementation du travail, la neutralité fiscale n'est pas forcément un objectif souhaitable en soi. Les pouvoirs publics devraient plutôt veiller à ce que l'ensemble de prestations et protections auquel les travailleurs indépendants ont droit soit en rapport avec leurs impôts et leurs cotisations sociales de manière à éviter que leur choix en matière de forme de travail soit uniquement motivé par des différences de charges fiscales. Il existe d'autres raisons de remettre en cause la neutralité fiscale classique, comme le fait que les travailleurs indépendants prennent parfois plus de risques entrepreneuriaux. De surcroît, l'incidence réelle de l'impôt risque de varier selon les formes d'emploi.

Ces dernières années, de nombreux pays ont pris des mesures pour intégrer les travailleurs de plateforme au régime fiscal : simplification des procédures et automatisation des déclarations fiscales ; introduction de taux, déductions ou seuils d'imposition spéciaux ; accords avec les plateformes pour qu'elles déclarent les revenus des travailleurs et/ou retiennent directement les impôts à la source ; amélioration des directives et/ou des programmes éducatifs et campagnes visant à informer les travailleurs de plateforme de leurs obligations fiscales. En Estonie, par exemple, Uber communique les informations concernant les transactions financières entre clients et chauffeurs de manière à ce que les autorités fiscales puissent préremplir les déclarations fiscales des seconds (BEIS, 2017[48]). En Belgique, les autorités ont mis en place en 2016 un régime spécial pour les travailleurs de plateforme : ceux dont le revenu annuel à ce titre est inférieur à 5 000 EUR (indexés) peuvent déclarer des « revenus divers » et être assujettis à un taux d'imposition sur le revenu de 10 % au lieu de 33 %.

Renforcer les relations du travail et la représentation des travailleurs

Les travailleurs relevant des nouvelles formes d'emploi se heurtent parfois à des obstacles particuliers pour obtenir droit à la représentation collective. Le droit de la concurrence interdit ainsi aux prestataires indépendants de se syndiquer et de négocier collectivement. Dans l'économie de plateforme, les travailleurs d'une même plateforme ne sont pas forcément en contact les uns avec les autres s'ils travaillent seuls et dans des endroits distincts, voire dans des langues et des cadres juridiques différents. De surcroît, compte tenu du caractère triangulaire du travail dans cette économie (employeur-client-travailleur), et du fait que la plupart des travailleurs relèvent de la catégorie des indépendants, il est difficile de déterminer qui serait leur interlocuteur dans le cadre du dialogue social et de la négociation collective.

Cela posé, le dialogue social peut fortement contribuer à améliorer les conditions de travail de ces travailleurs. Les agences de travail intérimaire, par exemple, ont à l'origine été

considérées comme tout aussi déstabilisantes que les plateformes d'aujourd'hui, ont suscité de vives controverses, et ont même été interdites dans plusieurs pays. Or, grâce au dialogue social, elles sont parvenues à se faire accepter et à améliorer les relations du travail, et ont participé à l'établissement de la réglementation sectorielle. De la même manière, les partenaires sociaux mettent actuellement en place des moyens innovants de représenter les travailleurs relevant des nouvelles formes de travail et de renforcer leur représentation (Keune, 2013[49]) –des améliorations peuvent par ailleurs être apportées aux conditions de travail même sans l'agrément des syndicats et sans faire appel aux méthodes de négociation collective (Johnston et Land-Kazlauskas, 2018[34]). Certains syndicats ont recouru à des stratégies juridiques - comme GMB, le syndicat des chauffeurs professionnels au Royaume-Uni, qui a contesté le statut d'emploi des chauffeurs des applications de VTC ; ou l'*International Brotherhood of Teamsters*, à Seattle, qui a fait campagne en faveur d'une nouvelle loi qui étendrait le droit à la négociation collective aux chauffeurs des entreprises de transport en réseau. Des initiatives ont également été menées en vue de créer :

- De nouveaux syndicats (comme la *New York Taxi Worker Alliance*) et associations non affiliées (comme l'*Independent Drivers Guild*)
- Des structures spéciales à l'intérieur des syndicats existants (par exemple pour les *parasubordinati* en Italie, ou pour les travailleurs établis à leur propre compte (ZZP) aux Pays-Bas)
- Des coopératives de plateformes (l'*Union Taxi Cooperative* à Denver)
- Des comités d'entreprise (en Autriche, les livreurs de repas Foodora se sont récemment regroupés pour constituer un comité d'entreprise avec l'appui de Vida, le syndicat autrichien des travailleurs des secteurs du transport et des services).

Les nouvelles technologies peuvent aider les travailleurs à organiser leur représentation, par exemple par le biais d'échanges entre pairs, d'échanges d'informations, de notation des employeurs/clients, etc. (système parfois connu sous le nom de « plateformes d'action collective »). Turkopticon, par exemple, permet aux travailleurs de *Mechanical Turk* de noter et d'évaluer les donneurs d'ordre ; Dynamo est un forum qui leur permet d'organiser des campagnes, mais aussi d'échanger des informations, de collaborer et d'établir des directives en matière de rémunération et de conception des tâches pour les donneurs d'ordre universitaires. Un autre site internet, Coworker.org, a établi des dispositifs qui permettent aux travailleurs de faire part de leurs préoccupations et d'organiser des campagnes pour modifier les pratiques des employeurs.

Il y a toutefois des limites à ce qui peut être réalisé sans l'agrément des syndicats et en dehors de la négociation collective. C'est pourquoi certains États cherchent à assurer le droit à la liberté syndicale et à étendre éventuellement le droit à la négociation collective. Dans la pratique, cela n'est pas toujours facile car le droit à la négociation collective pour les travailleurs indépendants est contraire à la politique de la concurrence dans la plupart des pays (Daskalova, 2017[50]). De manière générale, de telles règles se justifient puisqu'il s'agit de mettre les consommateurs à l'abri des ententes sur les prix et de leurs conséquences négatives. Néanmoins, une augmentation de la rémunération de certaines catégories de travailleurs indépendants qui sont obligés d'accepter les prix proposés serait sans doute fondée. Des mesures intéressantes ont été prises dans ce domaine :

- Le Canada a créé une catégorie de prestataires dépendants aux fins d'admissibilité à la négociation collective au titre des lois provinciales du travail. Cette catégorie couvre les travailleurs juridiquement indépendants mais économiquement dépendants d'un employeur unique.

- Aux États-Unis, le conseil municipal de Seattle, suite aux pressions exercées par le syndicat Teamster Union, a voté à l'unanimité, en 2015, une ordonnance qui a accordé aux chauffeurs de VTC le droit de se syndiquer et, partant, de négocier collectivement.
- En Irlande, en 2017, le Parlement a adopté le *Competition Amendment Act* qui établit pour certains travailleurs indépendants – en particulier les artistes – des exemptions du droit de la concurrence qui leur donnent droit à la négociation collective. Cette loi autorise également les syndicats à demander l'ajout d'autres catégories de travailleurs à la liste des exemptions, sous réserve que cette mesure ait une incidence insignifiante ou nulle sur la concurrence au sein de la catégorie concernée. On ignore à ce stade si la décision irlandaise sera jugée contrevenir au droit européen de la concurrence. (O'Loughlin, 2017[51]).

Encourager l'investissement dans les compétences

Le travail indépendant crée d'autres complications pour la politique de développement des compétences car les travailleurs qui exercent ce type d'emploi sont moins susceptibles de suivre des formations.

Il conviendra éventuellement d'adapter les dispositifs de formation existants pour que chacun puisse en bénéficier quel que soit son statut à l'égard de l'emploi. Les pays doivent veiller à ce que les programmes de formation actuels s'adressent également aux travailleurs atypiques, indépendants compris. En France, par exemple, un décret récent stipule que les plateformes qui déterminent les caractéristiques du travail et fixent les rémunérations devront, dans certaines conditions, indemniser les travailleurs de la perte de revenus dans le cadre du parcours de validation des acquis de l'expérience (Donini et al., 2017[52]). L'organisation des programmes d'enseignement et de formation pourrait par ailleurs être assouplie pour permettre aux adultes d'y participer sans que les contraintes temporelles et les responsabilités familiales y fassent obstacle. Comme le soulignait le rapport *Taylor Review* au Royaume-Uni (BEIS, 2017[48]), le travail est devenu plus flexible, mais les politiques de formation et de développement des compétences ont eu des difficultés à accompagner cette évolution. Les pays pourraient notamment favoriser la mise en place de parcours de formation plus courts ou différents (apprentissage hybride, enseignement à distance, cours en ligne ouverts et massifs (MOOC), cours modulaires/superposables et micro diplômes) – tout en veillant à ce que cela ne désavantage pas les travailleurs peu qualifiés aux compétences numériques rudimentaires (National Academies of Sciences, Engineering, 2017[53]).

Cela dit, pour relever le défi posé par l'emploi indépendant, il conviendra également d'élaborer de nouveaux instruments en vue d'encourager l'investissement dans la formation (comptes de formation personnels ou droits à la formation tout au long de la vie par exemple) ainsi que des mécanismes assurant la portabilité des droits à la formation d'un employeur à l'autre. En France, par exemple, les comptes personnels de formation (CPF) couvrent toutes les personnes d'âge actif, y compris les travailleurs indépendants. Les CPF des travailleurs à temps plein sont crédités chaque année de 500 EUR jusqu'à un montant maximum de 5 000 EUR (800 EUR et 8 000 EUR, respectivement, pour les personnes peu qualifiées).

L'économie de plateforme promet de créer de nouveaux débouchés – les pouvoirs publics doivent toutefois veiller à ce que chacun soit doté des compétences numériques nécessaires pour trouver du travail par cet intermédiaire. Selon l'évaluation internationale des compétences des adultes, près de la moitié des adultes ne maîtrisent pas les compétences

numériques de base dans l'OCDE (OCDE, 2013[54]). On ne saurait donc s'étonner que les travailleurs de plateforme soient dans l'ensemble plus qualifiés que le travailleur moyen. Certaines autorités prennent déjà des mesures pour aider les individus à trouver des débouchés dans l'économie de plateforme. L'Office of Economic and Workforce Development (OEWD) de San Francisco a établi un partenariat avec Samaschool en vue de lancer un programme pilote (*Bridge to Employment*) qui prête assistance à des candidats à l'économie des petits boulots. L'objectif est d'aider les individus à tirer profit des débouchés qu'offre ce secteur pour acquérir de l'expérience, développer leurs compétences et compléter leurs revenus.

Améliorer la collecte de données

Le manque de données fiables et actualisées sur le nombre de travailleurs et leur profil est souvent l'un des principaux obstacles à l'élaboration de mesures factuelles en réponse au développement des formes atypiques d'emploi. Ainsi, on ignore encore combien de travailleurs l'économie de plateforme compte et les travailleurs indépendants demeurent très difficiles à identifier dans la plupart des sources de données existants. Les autorités doivent donc s'efforcer d'améliorer les données dont disposent les responsables publics, et notamment : préciser les définitions (en quoi consiste le « travail de plateforme », par exemple) ; actualiser les enquêtes auprès des ménages et sur la population active existantes (moyennant l'ajout et/ou l'adaptation des questions) ; utiliser les sources de données administratives (comme les données fiscales et celles de la sécurité sociale) et les mettre en rapport avec les données des enquêtes dans la mesure du possible ; établir des partenariats avec le secteur privé afin d'obtenir et d'analyser les données dont disposent les plateformes et les employeurs ; et mettre au point de nouveaux exercices de collecte de données (dans le cadre d'enquêtes spéciales, ou par indexation et extraction de données web).

Conclusion

La progression de l'emploi indépendant et du travail à propre compte n'est pas un phénomène universellement observé dans les différents pays de l'OCDE, mais le problème de la catégorisation erronée des travailleurs dans ces formes d'emploi et, plus généralement, celui de la protection et de la qualité des travailleurs indépendants font l'objet d'une attention croissante des responsables publics dans de nombreux pays – attention en partie motivée par l'apparition de l'économie de plateforme. L'enjeu pour les responsables publics consiste à mettre en place des politiques et des institutions qui encouragent l'entrepreneuriat et la flexibilité d'une part, et garantissent la qualité des emplois et les droits et protections des travailleurs d'autre part. Ce chapitre a examiné certaines des solutions que les pays peuvent envisager pour relever ce défi. On ne saurait trop souligner que la réalisation de cet objectif appellera des mesures sur plusieurs fronts. Pour assurer une protection sociale adéquate aux travailleurs atypiques, par exemple, les responsables publics devront procéder à un examen des régimes de protection sociale et se livrer en outre à une analyse des questions liées à la catégorisation et à la fiscalité de ces travailleurs. Pour être fructueuses, les solutions devront faire appel à une approche mobilisant l'ensemble de l'administration.

Notes

[1] Le *Fair Labor Standards Act* (FLSA) donne une définition du terme « employer » qui comprend les mots « *suffer or permit to work* ». Cela signifie que si un employeur demande à un individu de travailler ou l'y autorise, celui-ci sera considéré comme un employé.

[2] Le critère de *common law* dit « *common-law control test* » (parfois appelé *20-factor* ou *right-to-control test*) est utilisé par l'Inland Revenue Service pour déterminer si un travailleur est un employé à des fins fiscales. Ce critère fait intervenir un certain degré de subjectivité, et même si l'on dispose de toutes les données concrètes, il peut être difficile d'établir si les services rendus l'ont été en qualité d'employé. Le constat qu'un travailleur est un employé revient à établir qu'il a été assujetti à un contrôle en ce qui concerne le moment, le lieu et la façon (les moyens et les méthodes) de réaliser le travail. Ce constat ne signifie pas que ce contrôle est effectivement exercé – seulement que l'employeur a le droit de l'exercer.

[3] Les tribunaux utilisent souvent le critère des « réalités économiques », ou un critère hybride mêlant ce dernier au *common-law control test* (voir plus haut), pour déterminer le statut de prestataire indépendant. Outre le degré de contrôle exercé par l'employeur, le critère des réalités économiques tient compte du degré de dépendance économique des travailleurs vis-à-vis de l'entreprise.

[4] Le critère ABC est utilisé dans quelques États pour déterminer si un individu est un employé ou un prestataire indépendant, ceci afin de définir l'impôt sur le chômage de l'État. Certains des tribunaux qui font appel à ce critère vérifient si un travailleur satisfait à trois conditions distinctes pour être considéré comme un prestataire indépendant : i) le travailleur est-il libre d'effectuer le travail en dehors du contrôle et de la direction de l'employeur ? ; ii) le travail est-il effectué en dehors des activités habituelles de l'entreprise et à l'extérieur de ses locaux ? ; et iii) le travailleur exerce-t-il habituellement un métier, une profession, une activité ou un travail indépendants ?

[5] https ://en.wikipedia.org/wiki/Uber_protests_and_legal_actions.

[6] Une autre solution serait d'appliquer le droit de la concurrence pour lutter contre un éventuel pouvoir monopsone. Un nombre croissant d'études indique que les marchés du travail sont souvent caractérisés par un pouvoir monopsone, ce qui peut avoir des retombées négatives sur les salaires et l'emploi (Azar, Marinescu et Steinbaum, 2017[59] ; Marinescu et Rathelot, 2018[55] ; Manning et Petrongolo, 2017[56] ; Benmelech, Bergman et Kim, 2018[58]).

[7] Les travailleurs indépendants ont des revenus fluctuants, parce ce qu'ils sont payés à intervalles irréguliers, parce qu'il existe un décalage temporel entre le travail et la rémunération, et/ou parce que leurs services sont soumis aux aléas de la demande (AISS, 2012[60]). Ils risquent donc d'éprouver des difficultés à verser régulièrement des cotisations mensuelles.

[8] À vrai dire, l'un des principaux obstacles à l'assurance sociale des travailleurs indépendants est que bon nombre d'entre eux ont de très faibles revenus et ne peuvent verser à la fois les cotisations salariales et patronales. L'État pourrait financer ces régimes, mais cette solution pose la question de l'égalité de traitement et risque de créer des désincitations pour les employeurs et les salariés. Si les emplois doivent être lourdement subventionnés, la question se pose de savoir s'il existe un avantage social justifiant cette subvention. Là où ils existent, ces régimes sont donc souvent restreints aux professions dont on estime qu'elles présentent un intérêt particulier pour le public, comme les professions artistiques.

[9] Dans certains pays, les travailleurs indépendants ont établi leur propre régime. Aux Pays-Bas, par exemple, certains ont créé un fonds collectif (*broodfonds*) en vertu duquel ils conviennent de s'assurer mutuellement un revenu en cas d'incapacité à travailler. Il existe désormais 170 fonds de cette nature dans le pays (Kremer, Went et Knottnerus, 2017[57]).

References

AISS (2012), *Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed - Social Protection and Human Rights*, AISS, http://socialprotection-humanrights.org/resource/handbook-on-the-extension-of-social-security-coverage-to-the-self-employed/ (consulté le 1 juin 2018). [60]

Azar, J., I. Marinescu et M. Steinbaum (2017), « Labor Market Concentration », *NBER Working Paper Series*, n° 24147, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://www.nber.org/papers/w24147.pdf (consulté le 23 août 2018). [59]

Balaram, B., J. Warden et F. Wallace-Stephens (2017), *Good Gigs - A fairer future for the UK's gig economy*, RSA, https://www.thersa.org/globalassets/pdfs/reports/rsa_good-gigs-fairer-gig-economy-report.pdf (consulté le 31 mai 2018). [22]

BEIS (2017), *Good work: the Taylor review of modern working practices*, Department for Business, Energy and Industrial Strategy, https://www.gov.uk/government/publications/good-work-the-taylor-review-of-modern-working-practices (consulté le 4 juin 2018). [48]

Benmelech, E., N. Bergman et H. Kim (2018), « Strong Employers and Weak Employees: How Does Employer Concentration Affect Wages? », n° 24307, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w24307. [58]

Berg, J. (2016), « Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers », Bureau international du Travail, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_479693.pdf (consulté le 1 juin 2018). [23]

Bonin, H. (2017), *The Incidence of Platform Work in Germany*, http://www.oecd.org/els/soc/7_Bonin_The_Incidence_of_Platform_Work_in_Germany.pdf (consulté le 31 mai 2018). [24]

Brumm, F. (2016), *Making Gigs Work The new economy in context*, University of Illinois - Urbana Champaign, https://blogs.illinois.edu/files/6232/430823/98170.pdf (consulté le 1 juin 2018). [15]

CIPD (2017), *To Gig or Not to Gig? Stories from the Modern Economy*, https://www.cipd.co.uk/Images/to-gig-or-not-to-gig_2017-stories-from-the-modern-economy_tcm18-18955.pdf (consulté le 1 juin 2018). [17]

Cohen, P. et al. (2016), « Using Big Data to Estimate Consumer Surplus: The Case of Uber », *NBER Working Paper Series*, n° 22627, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w22627. [12]

Daskalova, V. (2017), « Regulating the New Self-Employed in the Uber Economy: What Role for EU Competition Law? », *Discussion paper*, n° 2017-028, TILEC, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3009120 (consulté le 29 janvier 2018). [50]

De Stefano, V. (2016), « The rise of the «just-in-time workforce»: On-demand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy» », *Conditions of Work and Employment Series*, n° 71, Bureau international du Travail, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf (consulté le 6 juin 2018). [31]

Donini, A. et al. (2017), « Towards collective protections for crowdworkers », *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 23/2, pp. 207-223, http://dx.doi.org/10.1177/1024258916688863. [52]

Edelman, B., M. Luca et D. Svirsky (2017), « Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 9/2, pp. 1-22, http://dx.doi.org/10.1257/app.20160213. [38]

Farrell, D. et F. Greig (2016), *Paychecks, Paydays, and the Online Platform Economy*, JPMorgan Chase Institute, https://www.jpmorganchase.com/corporate/institute/document/jpmc-institute-volatility-2-report.pdf (consulté le 31 mai 2018). [2]

Farrell, D. et F. Greig (2016), *The Online Platform Economy - Has Growth Peaked?*, JPMorgan Chase Institute, https://www.jpmorganchase.com/corporate/institute/document/jpmc-institute-online-platform-econ-brief.pdf (consulté le 22 août 2018). [6]

Forde, C. et al. (2017), *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*, Parlement européen, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614184/IPOL_STU(2017)614184_EN.pdf (consulté le 4 juin 2018). [11]

Galperin, H., G. Cruces et C. Greppi (2017), « Gender Interactions in Wage Bargaining: Evidence from an Online Field Experiment », *SSRN*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3056508. [40]

Galperin, H. et C. Greppi (2017), « Geographical Discrimination in Digital Labor Platforms », https://annenberg.usc.edu/sites/default/files/2017/11/27/Geographical%20Discrimination%20Galperin%20%26%20Greppi.pdf (consulté le 1 juin 2018). [39]

Garben, S. (2017), *Protecting Workers in the Online Platform Economy: An overview of regulatory and policy developments in the EU*, Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2802/918187. [21]

Hathaway, I. et M. Muro (2016), *Tracking the gig economy: New numbers*, Brookings, https://www.brookings.edu/research/tracking-the-gig-economy-new-numbers/ (consulté le 11 juin 2018). [13]

Hill, S. (2015), *New Economy, New Social Contract*, New America, https://static.newamerica.org/attachments/4395-new-economy-new-social-contract/New%20Economy,%20Social%20Contract_UpdatedFinal.34c973248e6946d0af17116fbd6bb79e.pdf (consulté le 4 juin 2018). [47]

HM Government (2018), *Good Work*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679767/180206_BEIS_Good_Work_Report__Accessible_A4_.pdf (consulté le 1 juin 2018). [35]

Huws, U., N. Spencer et S. Joyce (2016), *Crowd Work in Europe*, http://www.uni-europa.org/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-Crowd-work-in-Europe.pdf (consulté le 31 mai 2018). [25]

Jackson, E., A. Looney et S. Ramnath (2017), « The Rise of Alternative Work Arrangements: Evidence and Implications for Tax Filing and Benefit Coverage », *Working Papers*, n° 114, Office of Tax Analysis, https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/WP-114.pdf (consulté le 31 mai 2018). [3]

Johnston, H. et C. Land-Kazlauskas (2018), « Organizing on-demand: Representation,voice, and collective bargaining in the gig economy », *Conditions of Work and Employment Series*, n° 94, Bureau international du Travail, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_624286.pdf (consulté le 1 juin 2018). [34]

Katz, L. et A. Krueger (2016), « The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States », *NBER Working Paper Series*, n° 22667, NBER, http://www.nber.org/papers/w22667.pdf (consulté le 31 mai 2018). [1]

Kautonen, T. et al. (2010), « Involuntary self-employment" as a public policy issue: a cross-country European review », *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, vol. 16/2, pp. 112-129, http://dx.doi.org/10.1108/13552551011027002. [27]

Kennedy, J. (2016), *Three Paths to Update Labor Law for the Gig Economy*, Information Technology & Innovation Foundation, http://www2.itif.org/2016-labor-law-gig-economy.pdf (consulté le 1 juin 2018). [36]

Keune, M. (2013), « Trade union responses to precarious work in seven European countries », *International Journal of Labour Research*, vol. 5/1, pp. 59-78, https://dare.uva.nl/search?identifier=80f6596c-efad-416c-bf1a-6836fde562e9 (consulté le 4 juin 2018). [49]

Kremer, M., R. Went et A. Knottnerus (2017), *For the Sake of Security. The Future of Flexible Workers and the Modern Organisation of Labour | Investigation | The Netherlands Scientific Council for Government Policy*, WRR, https://english.wrr.nl/publications/investigation/2017/05/01/for-the-sake-of-security (consulté le 8 juin 2018). [57]

Lehdonvirta, V. (2018), « Flexibility in the Gig Economy: Managing Time on Three Online Piecework Platforms », *New Technology, Work and Employment*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3099419 (consulté le 1 juin 2018). [37]

Lepanjuuri, K., R. Wishart et P. Cornick (2018), *The Characteristics of Those in the Gig Economy*, Department for Business, Energy and Industrial Strategy, http://www.natcen.ac.uk/media/1543748/The-characteristics-of-those-in-the-gig-economy.pdf (consulté le 1 juin 2018). [18]

Liebman, S. (2006), *Employment situations and workers' protection - Italy*, BIT, http://ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/WCMS_205366/lang--fr/index.htm (consulté le 5 juin 2018). [32]

Manning, A. et B. Petrongolo (2017), « How Local Are Labor Markets? Evidence from a Spatial Job Search Model », *American Economic Review*, vol. 107/10, pp. 2877-2907, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20131026. [56]

Marinescu, I. et R. Rathelot (2018), « Mismatch Unemployment and the Geography of Job Search », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 10/3, pp. 42-70, http://dx.doi.org/10.1257/mac.20160312. [55]

Matsaganis, M. et al. (2016), *Non-standard employment and access to social security benefits*, Commission européenne, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15687&langId=en. [43]

Milanez, A. et B. Bratta (à paraître), « The Taxation of Non-standard Work », *Tax Policy Working Paper*. [9]

Muehlberger, U. (2007), « Work on the Border Between Employment and Self-Employment », dans *Dependent Self-Employment*, Palgrave Macmillan UK, Londres, http://dx.doi.org/10.1057/9780230288782_2. [33]

National Academies of Sciences, Engineering, A. (2017), *Information Technology and the U.S. Workforce*, National Academies Press, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.17226/24649. [53]

O'Loughlin, K. (2017), *Irish Equity wins legislation to recommence collective bargaining for freelance performers in Ireland!*, http://fia-actors.com/no_cache/media/news/news-detail/article/irish-equity-wins-legislation-to-recommence-collective-bargaining-for-freelance-performers-in-ireland/ (consulté le 4 juin 2018). [51]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [44]

OCDE (2017), *Basic income as a policy option: Can it add up?*, Éditions OCDE, http://www.oecd.org/fr/emploi/avenir-du-travail/ (consulté le 4 juin 2018). [46]

OCDE (2017), *Labour Market Reforms in Portugal 2011-15 : A Preliminary Assessment*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264269576-en. [45]

OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr. [8]

OCDE (2014), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-fr. [14]

OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013 : Premiers résultats de l'Evaluation des compétences des adultes*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264204096-fr. [54]

OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2008*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-fr. [28]

OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2000 : juin*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2000-fr. [10]

OCDE/UE (2017), *The Missing Entrepreneurs 2017 : Policies for Inclusive Entrepreneurship*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264283602-en. [16]

Pesole, A. et al. (2018), *Platform Workers in Europe,*, Office des publications de l'Union européenne, http://dx.doi.org/10.2760/742789. [26]

Quinlan, M. (2015), *The effects of non-standard forms of employment on worker health and safety*, Bureau international du Travail, Genève, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443266.pdf (consulté le 14 juin 2018). [19]

SFI (2018), *Driving Toward Equality: Women, Ride-Hailing, and the Sharing Economy*, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ec101088-8a12-4994-9918-14455b8e2cd9/00418+IFC+DTE+Report_Complete_Layout+Final2-pxp.pdf?MOD=AJPERES (consulté le 1 juin 2018). [7]

Spasova, S. et al. (2017), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, Commission européenne, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17683&langId=en. [42]

Statistics Finland (2018), *Around 0.3 per cent of Finns earned at least a quarter of their income through digital platforms in 2017*, http://www.stat.fi/til/tyti/2017/14/tyti_2017_14_2018-04-17_tie_001_en.html (consulté le 1 juin 2018). [5]

Statistique Canada (2017), *L'économie du partage au Canada*, https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/170228/dq170228b-fra.pdf (consulté le 1 juin 2018). [4]

Sweeney, L. (2013), « Discrimination in Online Ad Delivery », http://dataprivacylab.org/projects/onlineads/1071-1.pdf (consulté le 1 juin 2018). [41]

Ticona, J. et A. Mateescu (2018), *How Domestic Workers Wager Safety in the Platform Economy*, https://www.fastcompany.com/40541050/how-domestic-workers-wager-safety-in-the-platform-economy (consulté le 14 juin 2018). [20]

Waas, B. et al. (2017), *Crowdwork – A Comparative Law Perspective*, http://www.hugo-sinzheimer-institut.de/fileadmin/user_data_hsi/Veroeffentlichungen/HSI_Schriftenreihe/Waas_Liebman_Lyubarsky_Kezuka_Crowdwork.pdf (consulté le 1 juin 2018). [30]

Williams, C. et F. Lapeyre (2017), « Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU », *Employment Working Paper*, n° 228, BIT, http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_614176.pdf (consulté le 1 juin 2018). [29]

Partie IV. Des marchés du travail résilients et adaptables

Chapitre 13. Favoriser la résilience du marché du travail

L'évolution des marchés du travail à la suite de la crise financière mondiale de 2008-09 a été très variable suivant les pays. Cela tient en partie aux différences d'ampleur et de nature des chocs économiques sous-jacents subis par les différentes économies. Néanmoins, les disparités observées entre pays concernant la résilience du marché du travail, c'est-à-dire la capacité d'une économie à limiter les fluctuations de l'emploi et à rebondir rapidement, ont également pesé dans la balance. Nous analysons dans ce chapitre la façon dont les politiques macroéconomiques anticycliques, les politiques sociales et de l'emploi modulables en fonction des circonstances, ainsi que les politiques structurelles peuvent renforcer la résilience du marché du travail.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

La crise financière mondiale de 2008-09 et la lenteur de la reprise qui l'a suivie dans de nombreux pays ont souligné l'importance de la résilience du marché du travail, autrement dit de la capacité de limiter les fluctuations de l'emploi et de rebondir rapidement à la suite de chocs économiques. La résilience du marché du travail est cruciale non seulement pour limiter les coûts sociaux à court terme, mais aussi pour contribuer au bon fonctionnement du marché de l'emploi et aux résultats économiques dans une perspective de moyen à long terme. Des marchés du travail résilients réduisent notamment la mesure dans laquelle des augmentations du chômage conjoncturel se transforment en chômage structurel, en réduction du taux d'activité et en ralentissement de la croissance des salaires.

La résilience des marchés du travail à la suite de la Grande Récession a été très variable suivant les pays, ce qui tient en partie aux différences d'ampleur et de nature du choc économique initial. Dans un certain nombre de pays, notamment en Allemagne et au Japon, les pertes d'emplois ont été limitées et de courte durée, l'emploi ayant retrouvé son niveau d'avant la crise au bout de 2 à 3 ans. Dans d'autres pays, tels qu'un certain nombre de pays d'Europe du Sud, les destructions d'emplois ont été nombreuses et plus persistantes. Alors que certains pays ont connu des reculs seulement transitoires de la demande extérieure, d'autres ont subi en outre des crises financières, de la dette souveraine et de balance des paiements. Ainsi, l'Allemagne et le Japon n'ont été confrontés qu'à des baisses fortes mais brèves de leurs exportations, tandis que divers pays de la zone euro, comme l'Espagne, la Grèce et l'Italie, ont connu de surcroît des crises bancaires et de la dette souveraine, ainsi des inversions soudaines des flux de capitaux.

Néanmoins, les disparités observées entre pays en matière de résilience du marché du travail tiennent aussi aux différences de politiques macroéconomiques ainsi que de politiques structurelles et de cadre institutionnel. Les réactions des autorités monétaires et budgétaires au choc économique initial ont été très variables suivant les pays, expliquant en partie les différences d'ampleur et de durée des pertes de production constatées au niveau national (OCDE, 2010[1]). Même une fois prises en compte les différences de pertes de production entre pays, les disparités observées en termes de situation du marché du travail restaient considérables. Dans certains pays, l'ajustement du marché de l'emploi à la baisse de la demande globale a essentiellement pris la forme d'une réduction du nombre d'emplois, tandis que dans d'autres, ce sont le nombre d'heures travaillées ou les salaires qui ont diminué. Ces différences de marge d'ajustement tiennent dans une certaine mesure aux politiques structurelles et aux institutions (OCDE, 2017[2]).

Le reste de ce chapitre est structuré comme suit : la section 13.1 porte sur la résilience du marché du travail dans les différents pays de l'OCDE, tandis que la section 13.2 traite du rôle des politiques publiques et des institutions.

13.1. La résilience du marché du travail pendant et après la crise de 2008-09

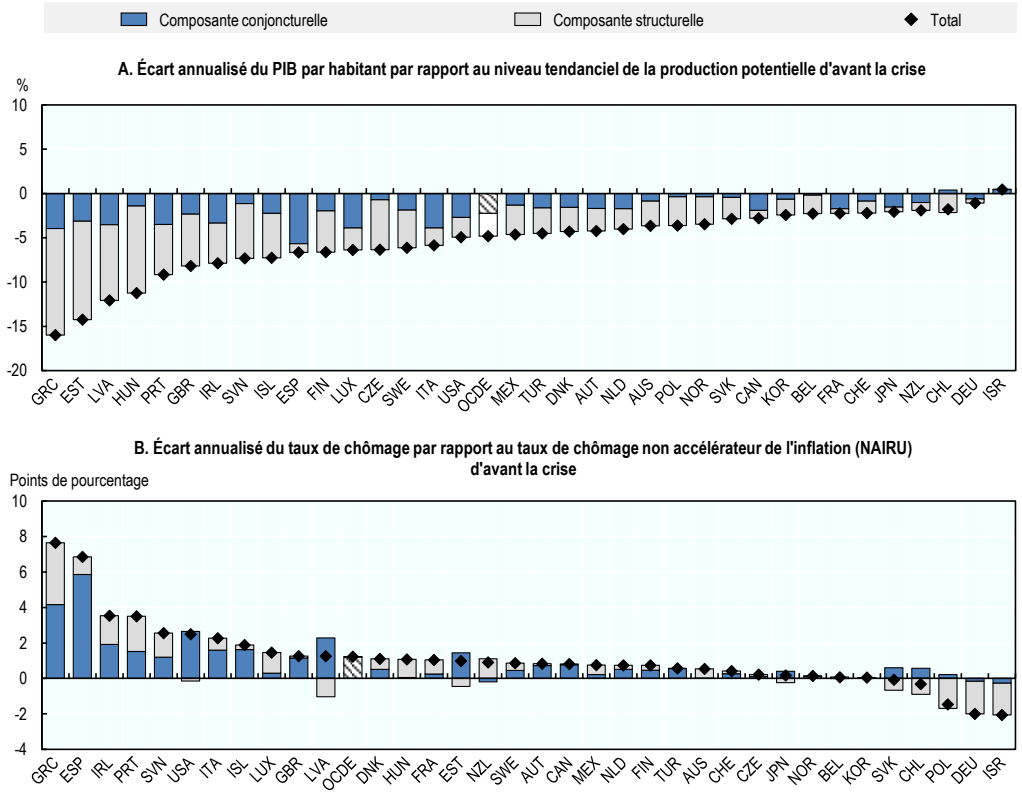
Dans ce chapitre, la résilience du marché du travail est définie comme la capacité de ce marché à limiter les écarts persistants de l'emploi par rapport à son niveau tendanciel d'avant la crise à la suite de chocs négatifs affectant la production (autrement dit de récessions)[1]. Cette définition englobe l'évitement des fluctuations excessives de la situation du marché du travail ainsi que la rapidité de son rebond.

L'évolution de la production a été très contrastée dans les pays de l'OCDE à la suite de la crise économique et financière (Graphique 13.1, partie A). Dans les pays ayant enregistré

des pertes annualisées de production par habitant supérieures ou égales à 12 %, notamment en Estonie, en Grèce et en Lettonie, les pertes cumulées subies sur la période 2008-15 représentent au moins une année de revenu perdu. Plusieurs autres pays ont soit été peu affectés par la Grande Récession (comme Israël), soit compensé en partie les pertes de production subies par rapport à son niveau tendanciel à la suite de la Grande Récession en enregistrant une croissance supérieure à son rythme tendanciel au cours des années ultérieures (on peut citer à cet égard l'exemple de l'Allemagne).

Graphique 13.1. Écarts persistants de la production et du chômage par rapport à leur niveau tendanciel d'avant la crise

2008-15



Note : Dans la partie A du graphique, la hauteur totale des barres correspond à l'écart annualisé de la production par rapport au niveau tendanciel de la production potentielle d'avant la crise, la partie grise représentant l'écart de la production potentielle par rapport à son niveau tendanciel d'avant la crise. Dans la partie B du graphique, la hauteur totale des barres correspond à l'écart du taux de chômage par rapport au niveau auquel s'établissait le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) avant la crise, la partie grise représentant l'écart du NAIRU par rapport à son niveau d'avant la crise.

Source : OCDE (2017[3]), « La résilience du marché du travail : le rôle des politiques structurelles et macroéconomiques », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-6-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973040

Les différences d'évolution de la production – qui tenaient aux différences de nature et d'ampleur du choc économique initial et à la disparité des mesures macroéconomiques adoptées pour y faire face – expliquaient environ la moitié des écarts de résilience du marché du travail. Les pays caractérisés par d'amples écarts de production par habitant par

rapport au niveau tendanciel d'avant la crise, comme la Grèce, l'Espagne et l'Irlande, qui ont subi des crises majeures bancaires, de la dette souveraine et de balance des paiements, ont généralement enregistré de forts écarts du taux de chômage par rapport à son niveau tendanciel d'avant la crise (Graphique 13.1, partie B). Le contraire était vrai pour les pays caractérisés par des écarts modestes de la production par habitant par rapport à son niveau tendanciel d'avant la crise, tels que l'Allemagne et le Japon, qui ont subi une baisse transitoire de la demande extérieure. Néanmoins, les différences d'évolution de la production ne peuvent totalement expliquer les disparités constatées en matière d'évolution du marché du travail, ce qui laisse à penser que les politiques publiques et les institutions influant sur les différentes marges d'ajustement du marché du travail ont également pesé dans la balance (OCDE, 2017[3]).

13.2. Les enseignements de la crise mondiale

Nous analysons dans cette section les enseignements à tirer de la crise mondiale en matière de politiques macroéconomiques, de politiques sociales et de l'emploi modulables en fonction des circonstances et de politiques structurelles du marché du travail.

Le rôle des politiques macroéconomiques

En stabilisant l'inflation et la demande globale, la politique monétaire contribue de manière importante à stabiliser le marché du travail et à prévenir des phénomènes d'hystérèse à la suite de chocs globaux. La politique monétaire peut être utilisée immédiatement, avec des effets rapides sur les taux d'intérêt réels et la demande globale (Ramey, 2016[4]). Même lorsque les taux d'intérêt à court terme ne peuvent être réduits au cours de phases de fléchissement marqué de l'activité économique, il est possible de procéder à un assouplissement monétaire en recourant à des mesures non conventionnelles qui influent directement sur les taux d'intérêt à long terme, tels que l'assouplissement quantitatif et les indications prospectives. Les risques pesant sur la stabilité financière du fait des hausses de prix des actifs qui en résultent peuvent être limités par la réglementation financière, notamment des mesures micro- et macroprudentielles telles que des tests de résistance des banques judicieusement conçus et des ratios de fonds propres adéquats. Pour limiter davantage ces risques, il faut réduire progressivement l'orientation expansionniste de la politique monétaire à mesure que la situation économique se normalise.

Pour être efficaces, les interventions des autorités monétaires doivent s'accompagner d'une politique budgétaire anticyclique, notamment dans un contexte de faiblesse persistante de l'inflation et des taux d'intérêt nominaux (OCDE, 2016[5]). Le maintien de l'inflation à un bas niveau au cours de la dernière décennie, malgré une politique monétaire très accommodante mise en œuvre sur une période prolongée, laisse à penser que le fardeau de la stabilisation ne peut reposer uniquement sur les autorités monétaires. La politique budgétaire peut contribuer à atténuer les chocs *via* le jeu des « stabilisateurs automatiques » et l'adoption de mesures discrétionnaires. Pendant la Grande Récession, la politique budgétaire a contribué de manière significative à la résilience du marché du travail. Des analyses récentes laissent à penser qu'au cours de la période 2008-15, la politique budgétaire a réduit l'écart annualisé du taux de chômage par rapport au taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) d'avant la crise, en le ramenant de plus de 4 points de pourcentage à environ 1 point pour la zone OCDE considérée dans son ensemble (OCDE, 2017[2]), malgré des différences marquées entre pays (Graphique 13.2).

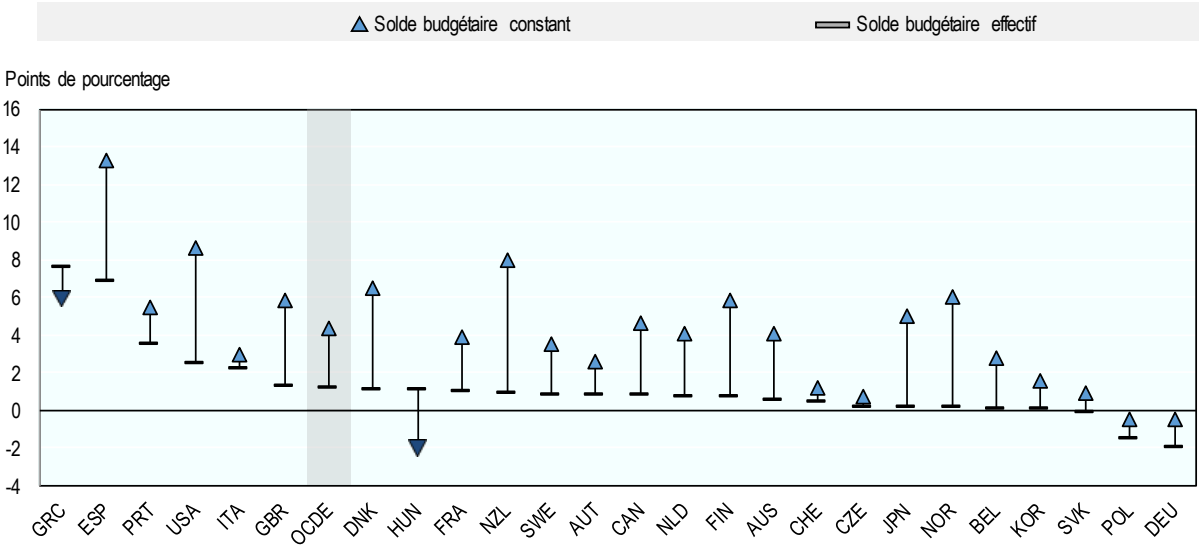
Il faut laisser fonctionner les stabilisateurs budgétaires automatiques, et les autorités pourraient les renforcer dans un certain nombre de pays en rendant les dépenses relatives

aux programmes sociaux et du marché du travail, tels que les dispositifs d'assurance chômage et les programmes actifs du marché du travail, plus modulables en fonction de la situation économique générale (voir ci-après). Pendant les phases de fléchissement marqué de l'activité économique, le fonctionnement des stabilisateurs budgétaires automatiques peut être complété par des mesures discrétionnaires opportunes et de haute qualité – axées de préférence sur des dimensions telles que l'investissement public, qui renforcent la demande tout en rehaussant le potentiel de croissance à long terme de l'économie. Il est possible de contourner dans une certaine mesure le problème des délais d'exécution de ces mesures discrétionnaires en identifiant des projets bien avant les phases descendantes du cycle économique, de manière à disposer d'un réservoir de projets rapidement réalisables lorsqu'on en a le plus besoin (OCDE, 2015[6]).

La politique budgétaire est particulièrement efficace en phase de fléchissement de l'activité économique et lorsque le niveau initial de la dette publique est bas (Auerbach and Gorodnichenko, 2012[7]; Auerbach and Gorodnichenko, 2013[8]; Ilzetzki, Mendoza and Végh, 2013[9]). Une action collective internationale est également bénéfique (OCDE, 2016[5]). Par ailleurs, il faut maintenir la dette publique à des niveaux prudents en phase ascendante du cycle économique, afin d'accroître les marges de manœuvre budgétaires disponibles pour soutenir l'activité en phase descendante du cycle (OCDE, 2010[1]). À cet égard, des règles budgétaires anticycliques qui soient suffisamment souples pour permettre de relancer temporairement l'économie en période de fléchissement marqué de l'activité, mais imposent de constituer des marges de manœuvre budgétaires en période de conjoncture haute, sont préférables à des règles strictement axées sur le solde budgétaire de base ou sur la dette publique.

Graphique 13.2. La politique budgétaire a contribué à la résilience du marché du travail dans la plupart des pays

Écart annualisé du taux de chômage par rapport au taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) d'avant la crise, 2008-15



Note : La mention « solde budgétaire effectif » désigne l'écart annualisé du taux de chômage par rapport au NAIRU d'avant la crise tel qu'il figure dans le Graphique 13.1. La mention « solde budgétaire constant » désigne l'estimation économétrique de l'écart du taux de chômage par rapport au NAIRU d'avant la crise qui aurait été constaté en l'absence de toute variation du solde budgétaire de base depuis le début de la crise économique et financière.
Source : OCDE (2017[3]), « La résilience du marché du travail : le rôle des politiques structurelles et macroéconomiques », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-6-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973059

Le rôle des politiques sociales et de l'emploi modulables en fonction des circonstances

Les politiques sociales et de l'emploi sont en partie déterminées par les besoins et comportent donc un élément d'adaptabilité aux circonstances. Une question clé est de savoir dans quelle mesure il est souhaitable d'accentuer leur réactivité aux fluctuations du cycle économique, de manière à renforcer à la fois leur efficacité en phase de fléchissement de l'activité et la stabilisation budgétaire automatique. Dans cette sous-section, nous examinons la contribution des dispositifs de chômage partiel à la préservation des emplois en période de crise, la contribution des régimes de prestations de chômage au lissage de la consommation et au soutien de la demande globale, ainsi que la contribution des politiques d'activation au retour à l'emploi des personnes ayant perdu leur travail.

Les dispositifs de chômage partiel préservent les emplois en temps de crise, mais ils peuvent devenir un obstacle au changement structurel en période de conjoncture favorable

Une leçon importante de la crise mondiale réside dans le rôle positif que peuvent jouer des dispositifs de chômage partiel judicieusement conçus, en atténuant les effets d'aggravation

du chômage induits par les fléchissements marqués de l'activité économique. Les programmes de chômage partiel sont des dispositifs publics destinés à préserver les emplois dans les entreprises qui sont temporairement confrontées à une demande faible en favorisant le partage du travail, tout en apportant une garantie de revenu aux travailleurs dont la durée de travail est réduite en raison d'un raccourcissement de la semaine de travail ou pour cause de chômage technique. Un aspect crucial de tous les dispositifs de chômage partiel réside dans le fait que la relation contractuelle entre le salarié et son entreprise est préservée pendant la période de chômage partiel ou de suspension du travail. Le principal objectif des dispositifs de chômage partiel est d'éviter des licenciements « excessifs », c'est-à-dire la mise à pied définitive de travailleurs en période de fléchissement de l'activité économique, alors que leur emploi serait viable sur le long terme. Dans un environnement où les entreprises sont neutres à l'égard du risque, et peuvent pleinement assurer leurs salariés, les licenciements excessifs sont de fait exclus (Burdett and Wright, 1989[10]). Néanmoins, dans un environnement où les entreprises sont soumises à des contraintes financières, comme en période de contraction du crédit, un dispositif de chômage partiel judicieusement conçu peut contribuer à renforcer le bien-être (Braun and Brügemann, 2014[11]). En outre, les dispositifs de chômage partiel peuvent aussi contribuer à rendre le fonctionnement du marché de l'emploi plus équitable en répartissant de manière plus égale la charge de l'ajustement entre les actifs (OCDE, 2009[12]).

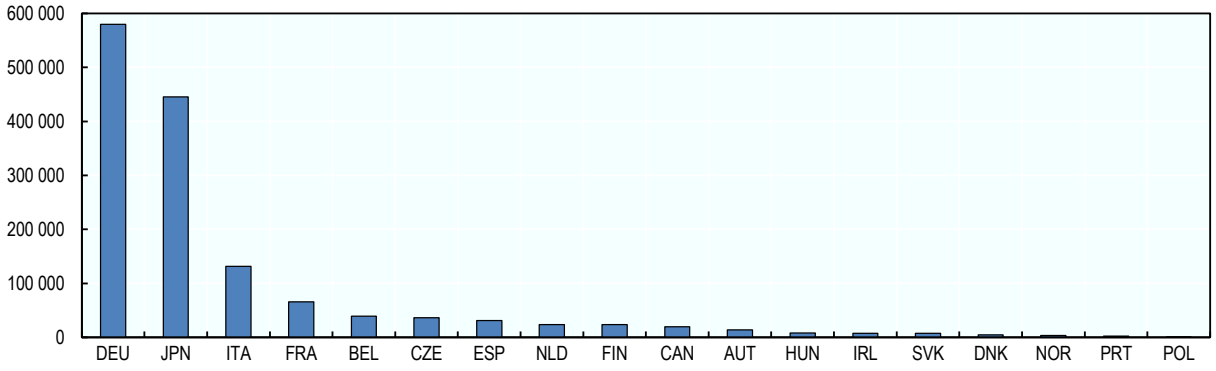
Vingt-cinq pays de l'OCDE ont mis en œuvre des dispositifs de chômage partiel pendant la crise financière mondiale, sachant que leurs caractéristiques institutionnelles étaient très diverses (Hijzen and Venn, 2011[13]). Ces différences institutionnelles concernaient la fourchette de réductions possibles du temps de travail (« conditions de partage du travail »), les conditions que devaient satisfaire les employeurs et les salariés pour bénéficier du dispositif (« critères d'admissibilité »), la conduite attendue des entreprises et des salariés pendant (ou après) leur participation au dispositif (« conditionnalité ou obligations comportementales ») et la façon dont le coût du chômage partiel était réparti entre les pouvoirs publics, les entreprises et les salariés (« générosité »). Toute la difficulté pour les responsables de l'action publique est de concevoir des dispositifs de chômage partiel garantissant un juste équilibre entre un niveau de participation adéquat à ces dispositifs et leur efficience économique. Celle-ci dépend de l'ampleur des effets d'aubaine, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle des aides sont versées pour préserver des emplois qui l'auraient été en tout état de cause, et des effets de substitution, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle des aides sont versées pour préserver des emplois non viables, même à long terme, ralentissant le processus de redéploiement des ressources.

On dispose maintenant d'une quantité considérable d'éléments démontrant que les dispositifs de chômage partiel ont contribué à préserver des emplois à la suite de la crise financière mondiale (Hijzen and Martin, 2013[14]; Hijzen and Venn, 2011[13]; Cahuc and Carcillo, 2011[15]; Boeri and Bruecker, 2011[16]). C'est en Allemagne, en Italie et au Japon qu'ils ont eu l'effet le plus important (Graphique 13.3). Les résultats des analyses fondées sur des données par entreprise sont généralement plus mitigés en raison de la difficulté d'éliminer le biais de sélection lié aux programmes de chômage partiel (Bellmann, Gerner and Upward, 2012[17]; Boeri and Bruecker, 2011[16]; Calavrezo, Duhautois and Walkowiak, 2010[18]). Lorsque les travaux de recherche effectués ont été conçus de manière crédible, les analyses de données par entreprise confirment l'effet positif qu'ont eu les dispositifs de chômage partiel sur l'emploi au cours de la première phase de la crise (Cahuc, Kramarz and Nevoux, 2018[19]). Néanmoins, il est également probable que le recours persistant à ces dispositifs pendant la reprise ait exercé une influence négative sur la vigueur du redressement de l'activité, en limitant les créations d'emplois et la croissance de la

production (Hijzen and Martin, 2013[14]; Cahuc, Kramarz and Nevoux, 2018[19]). Il faudrait donc réduire l'utilisation des dispositifs de chômage partiel pendant les périodes de conjoncture favorable afin d'éviter qu'ils ne nuisent au redéploiement efficient des ressources et, partant, à la croissance de la productivité.

Graphique 13.3. Les dispositifs de chômage partiel ont permis de préserver des emplois pendant la Grande Récession

Nombre d'emplois préservés pendant la crise de 2008-09



Source : Hijzen et Martin (2013[14]), « The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis », *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2/1, p. 5, http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-2-5.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973078

Pour que les dispositifs de chômage partiel puissent être mis en œuvre rapidement, il est souhaitable de les concevoir lorsque la situation économique est normale. Les dispositifs de chômage partiel qui ont été créés *ex nihilo* à la suite de la récession de 2008-09 ont généralement été peu utilisés, et n'ont donc guère eu d'impact, tandis que les dispositifs qui existaient déjà avant la crise de 2008-09 se sont généralement caractérisés par des taux de recours plus élevés (OCDE, 2010[20]). Cela peut tenir au manque de familiarité des entreprises avec ces nouveaux dispositifs ou simplement au fait qu'ils sont devenus opérationnels trop tard, alors qu'ils avaient dans une large mesure cessé d'être nécessaires. Des données relatives à la France laissent à penser que la familiarité avec les programmes constitue de fait un déterminant essentiel de leur utilisation (Cahuc, Kramarz and Nevoux, 2018[19]). Cela souligne l'importance de fournir des informations claires et aisément accessibles sur leurs modalités d'utilisation.

Une autre possibilité consisterait à mettre en place un dispositif latent modulable en fonction des circonstances, pouvant être activé en temps de crise. La Suède, qui n'avait pas de dispositif public de chômage partiel pendant la crise, en a adopté un 2013. Il peut être activé en cas de grave crise économique avec l'accord du gouvernement et des partenaires sociaux, et il est strictement limité dans le temps (Ibsen, 2013[21]). L'avantage de ce dispositif latent est qu'il peut être étoffé plus rapidement qu'un mécanisme entièrement nouveau. En outre, la forte présence des partenaires sociaux dans le monde du travail suédois est susceptible de faciliter grandement son application[2].

Les caractéristiques institutionnelles des dispositifs de chômage partiel peuvent également contribuer à garantir qu'ils soient essentiellement utilisés en temps de crise et démantelés

progressivement de manière rapide lorsque l'économie se redresse. Une option envisageable consiste à assouplir temporairement les critères d'admissibilité et la conditionnalité du dispositif ou à accroître la générosité des aides publiques en temps de crise, tout en durcissant ses conditions d'application et en réduisant sa générosité en période de conjoncture favorable. La plupart des pays qui étaient déjà dotés d'un dispositif de chômage partiel avant la crise ont pris des mesures pour les rendre temporairement plus attrayants (OCDE, 2009[12]). D'autres mesures pouvant contribuer à garantir que le recours au chômage partiel soit temporaire consistent à limiter la durée maximale de versement des indemnités de chômage partiel, et à les cibler sur les entreprises confrontées à des difficultés temporaires. De manière plus générale, les entreprises devraient être tenues de contribuer à la prise en charge du coût du chômage partiel, ce qui est le cas dans la moitié environ des pays dotés d'un tel dispositif (Hijzen and Venn, 2011[13]), de manière qu'elles soient uniquement incitées à y participer si elles souhaitent véritablement préserver des emplois et s'attendent à une amélioration de la situation.

Les dispositifs de garantie de ressources sont cruciaux pour atténuer les difficultés financières des personnes ayant perdu leur emploi et soutenir la demande globale

La crise de 2008-09 a constitué un rude « test de résistance » pour les systèmes de protection sociale des pays de l'OCDE. La récession a entraîné une forte hausse des taux de chômage et en particulier du nombre de chômeurs de longue et de très longue durée. L'augmentation de la proportion de travailleurs sans emploi traversant de longues périodes de chômage d'une durée d'un an ou plus a été particulièrement prononcée dans un certain nombre de pays qui ont été très durement touchés par la crise (tels que l'Irlande, les États-Unis et l'Espagne). La montée du chômage de longue durée accentue le risque qu'une part grandissante des chômeurs n'épuisent leurs droits à prestations. En outre, dans les pays caractérisés par un marché du travail à deux vitesses, il est probable que les pertes d'emploi touchent principalement les personnes ayant des formes d'emploi flexibles (telles que le travail temporaire, le travail intérimaire ou le travail pour compte propre), qui sont moins susceptibles d'avoir droit aux prestations d'assurance chômage, soit parce qu'elles ne satisfont pas aux conditions de durée minimale de cotisation, soit parce qu'elles ne sont pas couvertes par le système d'indemnisation du chômage. Les conditions de durée minimale de cotisation peuvent aussi être trop exigeantes pour les jeunes chômeurs et autres personnes entrées depuis peu sur le marché de l'emploi sans expérience professionnelle récente.

L'efficacité des systèmes de protection sociale en termes de garantie de ressources pour les chômeurs et de stabilisation économique à la suite de la baisse de la demande globale est donc susceptible de différer grandement suivant les pays (Price, Dang and Botev, 2015[22]; OCDE, 2010[20]). Les pays dotés de systèmes universels de prestations versées sous conditions de ressources (tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni) fournissent en principe une garantie de ressources à toutes les personnes ayant perdu leur emploi qui se trouvent en difficulté financière, mais ces systèmes peuvent aller de pair avec une forte baisse de revenus et des stabilisateurs automatiques faibles. Les pays caractérisés par des systèmes complets associant assurance chômage et aide sociale (tels que le Danemark, la Norvège et la Suède) sont ceux qui soutiennent le plus efficacement les chômeurs et tendent à avoir des puissants stabilisateurs automatiques. Néanmoins, les systèmes généreux de garantie de ressources comportent également un risque de remise en cause des incitations au travail, s'ils ne sont pas intégrés de manière satisfaisante dans une stratégie efficace d'activation, fondée sur un cadre rigoureux d'obligations réciproques.

Pour renforcer l'impact des prestations de chômage en termes de stabilisation à court terme, tout en limitant leurs effets sur les incitations au travail, il pourrait être rationnel d'accroître temporairement leur générosité en période de fléchissement de l'activité économique. Les coûts de l'assurance chômage en termes de réduction des incitations au travail et ses avantages en termes de lissage de la consommation varient au cours du cycle économique (voir le chapitre 9). Pendant les récessions économiques, la consommation globale peut s'effondrer en l'absence de prestations suffisantes, tandis que les coûts comportementaux du mécanisme assurantiel sont limités par le manque de perspectives d'emploi. Inversement, pendant les phases d'expansion économique, ces coûts comportementaux peuvent être considérables si des prestations généreuses dissuadent un trop grand nombre de personnes d'accepter des offres d'emploi (Schmieder, von Wachter and Bender, 2012[23]; Kroft and Notowidigdo, 2016[24]; Mitman and Rabinovich, 2015[25])[3].

Conformément aux arguments militant en faveur d'une assurance chômage modulable en fonction des circonstances, la majorité des pays de l'OCDE ont pris des mesures complémentaires à la suite de la crise de 2008-09 pour renforcer les systèmes de protection sociale des chômeurs. Celles-ci visaient généralement à combler les lacunes observées en termes de couverture en assouplissant temporairement les règles d'admissibilité ou en allongeant la durée maximale de versement des prestations de chômage. Un certain nombre de pays, notamment le Canada, le Chili et les États-Unis, sont dotés de règles (semi-) automatiques, en vertu desquelles la durée maximale de versement des prestations de chômage augmente temporairement lorsque le taux de chômage dépasse un certain seuil. Afin de favoriser le retour à l'emploi, il faudrait que l'allongement de la durée maximale de versement des prestations de chômage s'accompagne d'une intensification des mesures d'activation, en particulier si les systèmes d'activation sont aujourd'hui insuffisamment développés. Comme indiqué précédemment, dans la mesure où il n'est pas évident d'étoffer temporairement les systèmes d'activation, il convient d'évaluer avec soin le risque d'accentuation de la persistance du chômage en cas de renforcement marqué de ces systèmes.

Les prestations de chômage doivent aller de pair avec des mesures d'activation efficaces s'inscrivant dans un cadre d'obligations réciproques strictement appliqué, suivant lequel le soutien apporté par les pouvoirs publics aux bénéficiaires de prestations est subordonné à leur recherche active d'emploi et/ou leur participation à des programmes améliorant leurs perspectives de trouver du travail (chapitre 9). Même si le nombre de possibilités d'emploi est réduit en temps de crise, il est important de préserver dans toute la mesure du possible le principe d'obligations réciproques. Il importe également que les conditions d'accès à une retraite anticipée et aux prestations d'invalidité ne soient pas assouplies. Remettre en cause le principe d'obligations réciproques ou atténuer les pressions qui s'exercent sur le marché du travail en faisant basculer des chômeurs dans un régime d'invalidité ou de retraite anticipée peut avoir des effets durables sur l'offre effective de main-d'œuvre, ainsi que des conséquences graves pour la croissance économique et la viabilité des finances publiques. Ainsi, il a été établi qu'un assouplissement des obligations de recherche d'emploi imposées dans le cadre du régime d'assurance chômage, ou l'application de critères sanitaires d'admission au bénéfice du régime d'assurance invalidité moins rigoureux, avait provoqué une baisse de l'âge effectif de la retraite à la suite de récessions antérieures (OCDE, 2009[12]).

Pour que les aides au retour à l'emploi et à la formation demeurent efficaces pour tous les demandeurs d'emploi au chômage, il faut que les services publics de l'emploi étoffent sensiblement leurs capacités en période de grave récession (OCDE, 2009[12]). Ce renforcement des capacités passe par un surcroît de ressources financières. Cela

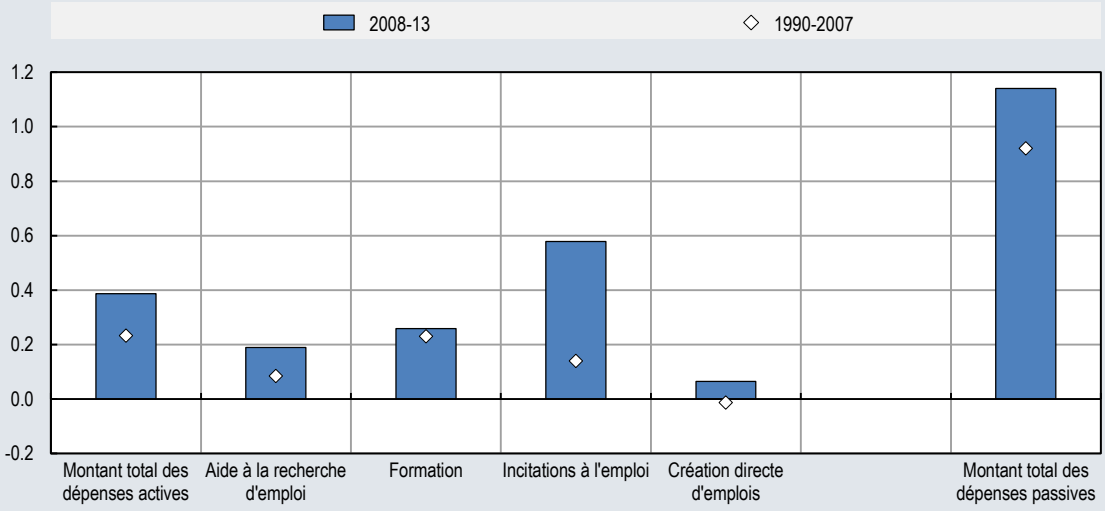
contribuerait également à rendre la politique budgétaire plus anticyclique. Reste qu'en pratique, les ressources financières consacrées aux politiques actives du marché du travail ne réagissent que modestement aux variations du nombre de personnes auxquelles elles sont destinées (Encadré 13.1). Une façon particulièrement efficace d'accroître les dépenses d'activation en période de fléchissement de l'activité économique consisterait à fonder leurs augmentations sur des règles déterminées au préalable. En Australie, au Danemark et en Suisse, par exemple, les dépenses d'activation sont ajustées en fonction des prévisions officielles de chômage du gouvernement (OCDE, 2009[12]). Néanmoins, le renforcement des capacités n'est pas seulement affaire de ressources financières ; cela exige également de recruter du personnel supplémentaire et d'étoffer les capacités des programmes. Une question essentielle à cet égard est de savoir s'il est possible de le faire suffisamment vite et si la qualité de service peut être préservée ce faisant. Une option envisageable pour atténuer les contraintes de capacités consiste à faire à appel à des prestataires privés pour fournir les services d'aide au retour à l'emploi et de formation. Il faut cependant se garder de sous-estimer la difficulté de le faire efficacement, étant donné que la mise au point de ce type de système peut prendre plusieurs années, et qu'il exige une gestion rigoureuse des performances de la part des pouvoirs publics (OCDE, 2005[26]).

Encadré 13.1. La modulation des politiques actives du marché du travail au cours du cycle économique

Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) n'ont réagi que faiblement à la montée du chômage à la suite de la Grande Récession (Graphique 13.4). Une augmentation de 1 % du nombre de chômeurs s'est accompagnée d'un accroissement de 0.4 % des dépenses actives pour l'emploi. Cela représente certes un quasi-doublement par rapport aux précédents épisodes de crise, mais cette hausse des dépenses moindre que celle du nombre de chômeurs ne s'en est pas moins traduite par une forte diminution des ressources par demandeur d'emploi. D'après OCDE (2012[27]), la valeur des ressources par chômeur a baissé de 20 % entre 2007 et 2010 en moyenne dans la zone OCDE. Une progression plus sensible des dépenses sera donc sans doute nécessaire pour préserver le principe d'obligations réciproques qui sous-tend les régimes d'activation. Cela revêt une importance toute particulière dans les pays qui versent des prestations de chômage relativement généreuses et mettent fortement l'accent sur les mesures d'activation pour préserver les incitations au travail, ainsi que dans les pays caractérisés par un régime de prestations de chômage peu généreux, mais dont la portée a été élargie temporairement compte tenu de l'augmentation des besoins consécutive à la crise.

Graphique 13.4. Réactivité des dépenses consacrées aux politiques du marché du travail aux évolutions du chômage

Élasticité des dépenses par rapport au nombre de chômeurs, moyenne OCDE



Source : OCDE (2017[3]), « La résilience du marché du travail : le rôle des politiques structurelles et macroéconomiques », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-6-fr.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973097

Lier les crédits budgétaires affectés aux politiques du marché du travail à la situation de ce marché soulève un certain nombre de questions pratiques de mise en œuvre, notamment celle de savoir si les variations de ces ressources devraient être déterminées au cas par cas ou de manière automatique. Des règles automatiques peuvent constituer un instrument efficace pour rendre les dépenses actives pour l'emploi plus réactives au cycle économique, en permettant que leur ajustement soit plus opportun, plus prévisible et plus transparent. Néanmoins, les règles automatiques présentent aussi des inconvénients. Elles comportent un élément de rigidité dans la façon dont l'action publique s'ajuste à l'évolution des circonstances, dans la mesure où elles sont par nature déterminées par des événements antérieurs et peuvent donc se révéler sous-optimales face à une nouvelle situation. Une autre possibilité consisterait à mettre en place des mécanismes semi-automatiques déclenchant un ajustement de l'action publique lorsque des conditions prédéfinies sont réunies, mais laissant une certaine latitude aux pouvoirs publics quant à la détermination de cet ajustement. Divers pays de l'OCDE sont déjà dotés de règles automatiques ou quasi automatiques destinées à rendre les dépenses actives pour l'emploi plus réactives à l'évolution de la situation du marché du travail, notamment l'Australie, le Danemark et la Suisse.

Une difficulté particulière tient au fait qu'il ne va pas forcément de soi de traduire des financements supplémentaires en renforcement des capacités à court terme[1]. Les pays qui versent des prestations plus généreuses, et s'appuient davantage sur le principe d'obligations réciproques, sont probablement ceux qui sont le plus incités à conserver un niveau de ressources par chômeur peu ou prou constant en période de chômage conjoncturel élevé. En outre, il est plus probable qu'il s'agisse de pays dotés des

infrastructures nécessaires pour traduire rapidement ces financements supplémentaires en renforcement des capacités, tout en préservant la qualité des services fournis. La difficulté d'étoffer les capacités des programmes du marché du travail peut expliquer pourquoi les dépenses consacrées aux aides à l'embauche (« incitations à l'emploi »), qu'il est facile d'accroître, ont augmenté plus fortement que les autres catégories de dépenses actives pour l'emploi.

[1] Cela peut expliquer pourquoi l'existence de règles automatiques concernant les dépenses actives pour l'emploi n'a guère contribué à enrayer la baisse des ressources disponibles par demandeur d'emploi au chômage pendant la crise.

En période de fléchissement de l'activité économique, il peut s'avérer nécessaire de réorienter les politiques actives du marché du travail de l'aide à la recherche d'emploi, qui en constitue le cœur, vers la formation. Parallèlement à la diminution de la demande de main-d'œuvre, la charge de travail des conseillers des services publics de l'emploi s'alourdit, tandis que les possibilités d'emploi se raréfient, ce qui peut réduire l'efficacité d'une approche centrée sur le placement des chômeurs. En outre, les récessions réduisent le coût d'opportunité du temps consacré à la formation (Lechner and Wunsch, 2009[28]) et accélèrent souvent les changements structurels, renforçant du même coup la nécessité pour les travailleurs d'acquérir de nouvelles compétences et de changer de métier. Par conséquent, en phase descendante du cycle économique, il peut être nécessaire d'axer les politiques actives du marché du travail sur l'orientation des travailleurs vers des programmes de formation adéquats. Il serait préférable de concevoir et d'évaluer ces programmes bien avant qu'une crise ne se produise, afin de prendre en compte les besoins du marché du travail à moyen et long terme. En dernier recours, les programmes d'emplois publics peuvent être utilisés pour faire en sorte que les demandeurs d'emploi difficiles à placer conservent des liens avec le marché du travail (Gregg and Layard, 2009[29]), même si les données disponibles laissent à penser que ces programmes sont coûteux et qu'ils n'ont guère permis à leurs bénéficiaires de trouver des emplois permanents sur le marché du travail normal.

Il est également rationnel de soutenir la création d'emplois en étoffant temporairement les aides à l'emploi en période de fléchissement de l'activité économique (OCDE, 2010[20]). Il peut s'agir d'aides globales à l'emploi, telles que des allègements de cotisations de sécurité sociale, ou d'aides visant spécifiquement les nouvelles embauches (aides à l'embauche brute) ou seulement les nouvelles embauches associées à des créations nettes d'emplois (aides à l'embauche nette). Les aides globales peuvent contribuer à renforcer l'emploi, mais elles sont coûteuses et se traduisent par des effets d'aubaine, car elles s'appliquent parfois à des emplois qui auraient aussi existé en leur absence. Les aides à l'embauche brute risquent moins de créer des effets d'aubaine et se caractérisent donc par une plus grande efficience économique, mais les entreprises peuvent en bénéficier « abusivement » en accroissant la rotation de leurs effectifs, au lieu de procéder à des embauches nettes, pour engranger ces aides. Des analyses empiriques récentes portant sur la France et les États-Unis tendent à indiquer que des aides brutes à l'embauche temporaires peuvent constituer un moyen économiquement efficient de soutenir l'emploi en période de récession, mais que leur efficacité peut diminuer rapidement en phase ascendante du cycle économique, dans la mesure où ces aides peuvent entraîner une hausse des salaires plutôt que de l'emploi (Cahuc, Carcillo and Le Barbanchon, 2018[30]; Neumark and Grijalva, 2017[31]). La façon la plus économiquement efficiente de subventionner l'emploi en période de fléchissement de l'activité économique consiste à octroyer des aides à l'embauche nette, leur inconvénient étant que ces dispositifs sont complexes et généralement difficiles à gérer, tant pour les pouvoirs publics que pour les entreprises (ce qui explique en partie leur faible utilisation).

Le rôle des politiques structurelles et des institutions

Les politiques structurelles peuvent contribuer de manière importante à déterminer la réaction du marché du travail aux périodes de fléchissement de l'activité économique, notamment la façon dont le coût de l'ajustement est réparti entre les entreprises et les actifs, ainsi qu'entre les différentes catégories de travailleurs. Cette sous-section porte principalement sur le rôle de la négociation collective et de la législation sur la protection de l'emploi, mais aborde également brièvement le rôle joué par plusieurs autres politiques structurelles et institutions.

La négociation collective peut contribuer à l'ajustement aux chocs temporaires en facilitant les réductions du temps de travail

Des systèmes de négociation collective judicieusement conçus peuvent améliorer la résilience du marché du travail en facilitant les ajustements des salaires et du temps de travail. Les ajustements du temps de travail se caractérisent par un potentiel d'absorption des chocs nettement plus important que les ajustements des salaires, mais ils ne sont efficaces que dans le contexte de chocs temporaires[4].

Une coordination entre unités de négociations (les entreprises et/ou branches d'activité) peut favoriser un bon fonctionnement du marché du travail en permettant un ajustement aux variations de la situation macroéconomique (OCDE, 2017[2]). Parmi les pays où il existe une coordination efficace en matière salariale figurent ceux où les négociations se déroulent essentiellement au niveau des branches d'activité, en particulier les pays nordiques, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suisse, ainsi que le Japon. Des négociations menées au plus haut niveau permettent d'obtenir cette coordination efficace, sous réserve qu'il existe des confédérations nationales de syndicats et d'employeurs, qui guident les travaux des parties négociatrices aux échelons inférieurs. Une autre possibilité réside dans les négociations pilotes, suivant lesquelles un secteur phare fixe les objectifs – généralement le secteur manufacturier exposé aux échanges internationaux – et les autres suivent le mouvement. La présence de fortes organisations représentatives des employeurs et des salariés constitue une condition préalable au bon fonctionnement de la coordination des négociations salariales (OCDE, 2018[32]). La coordination salariale exige un niveau élevé de confiance dans les partenaires sociaux et entre eux, la disponibilité d'informations objectives et partagées sur la situation du marché du travail, ainsi que des organes de médiation fonctionnant bien (Ibsen, 2016[33]).

Les pays où les négociations se déroulent de manière prédominante au niveau des branches d'activité peuvent aussi améliorer la résilience du marché du travail en offrant une certaine flexibilité au niveau des entreprises dans le cadre des accords de branche, afin de permettre des ajustements du temps de travail et des salaires sous certaines conditions, notamment *via* le recours à des clauses dérogatoires en cas de difficultés économiques. On trouve en particulier ce type de mécanisme en Allemagne, où les accords salariaux de branche permettent des réductions du temps de travail à l'initiative des employeurs. Ces accords fixent généralement une marge de fluctuation autour de la durée hebdomadaire normale du travail, dans laquelle les employeurs peuvent faire varier le nombre d'heures travaillées tout en maintenant la rémunération horaire au même niveau (OCDE, 2010[20]). Cela vise à améliorer la capacité des employeurs de s'adapter aux fluctuations temporaires de la demande de leurs produits, tout en garantissant une forte sécurité de l'emploi. Selon Bach *et al.* (2009[34]), ces réductions du temps de travail à l'initiative de l'employeur ont représenté environ 40 % de la réduction du temps de travail ayant eu lieu au cours de la récession de 2008-09. Des dispositions similaires ont également contribué de manière importante à limiter les pertes d'emplois en Suède (Ibsen, 2013[21]).

Pour éviter des pertes d'emplois excessives et un redressement limité de l'emploi, il faut équilibrer les règles de protection de l'emploi entre les différents types de contrat

Un niveau adéquat de protection de l'emploi des travailleurs réguliers peut améliorer la résilience du marché du travail, en préservant des postes bien pourvus qui risquent d'être supprimés alors qu'ils sont viables à moyen terme. Néanmoins, une législation sur la protection de l'emploi excessivement stricte risque d'aboutir à l'effet inverse de celui recherché, en renforçant les incitations à recourir aux contrats temporaires en période de conjoncture favorable, sachant qu'ils sont aussi plus faciles à résilier en période fléchissement de l'activité économique (Blanchard and Landier, 2002[35]; Boeri, 2011[36]; Cahuc, Charlot and Malherbet, 2016[37]). Cela peut amplifier les réductions d'emplois à la suite des phases descendantes du cycle économique, et ralentir les créations de postes associées à des contrats réguliers en période de reprise (OCDE, 2012[27]; 2017[2])[5].

Tout l'enjeu pour les pouvoirs publics est de concevoir des règles de protection de l'emploi garantissant un juste équilibre entre deux impératifs : préserver les emplois viables pourvus de manière adéquate et éviter une segmentation du marché du travail (Chapitres 7 et 10). Pour ce faire, on pourrait se garder de fixer à des niveaux excessivement élevés la durée des préavis et le montant des indemnités normales de licenciement pour les travailleurs sous contrat régulier. Il serait possible de réduire l'insécurité juridique liée aux licenciements de travailleurs sous contrat régulier en adoptant une définition étroite des licenciements abusifs, circonscrite aux licenciements pour motifs fallacieux, sans lien avec le travail ou prohibés et aux licenciements à caractère discriminatoire. Dans le même temps, il pourrait être envisageable de durcir les règles applicables à l'utilisation des contrats temporaires tout en renforçant leur application.

Les politiques structurelles ne concernant pas directement le marché du travail

Les politiques structurelles n'entrant pas dans le périmètre du marché du travail peuvent contribuer à sa résilience en limitant les fluctuations de la production, et en réduisant du même coup le fardeau qui pèse sur les politiques macroéconomiques (OCDE, 2017[38]). Des infrastructures juridiques et judiciaires solides, fondées sur des institutions de haute qualité, renforcent à la fois la croissance et la résilience, notamment en favorisant une diversification des sources de financement caractérisée par une réduction de la place du secteur bancaire au bénéfice des marchés de capitaux. En revanche, une libéralisation de ces marchés et une déréglementation des mouvements de capitaux tendent à renforcer la croissance, mais aussi à accentuer les risques de crise bancaire et de crise monétaire, qui peuvent être atténués dans une certaine mesure par des politiques prudentielles efficaces et coordonnées dans le domaine financier.

Conclusion

Nous avons mis en évidence dans ce chapitre le fait que la résilience du marché du travail contribue de manière essentielle à limiter les coûts sociaux des périodes de fléchissement de l'activité économique, et la mesure dans laquelle les fluctuations cycliques de l'emploi influent de manière négative sur le fonctionnement du marché du travail et les résultats économiques dans une perspective de moyen à long terme. Nous avons souligné que les politiques monétaire et budgétaire anticycliques peuvent être très efficaces pour amortir l'impact des chocs économiques négatifs sur le fonctionnement du marché du travail, mais qu'une intervention vigoureuse en période de fléchissement de l'activité économique nécessite la constitution préalable de marges de manœuvre budgétaires en période de conjoncture haute. Un certain nombre de politiques structurelles et d'institutions peuvent

contribuer à limiter les fluctuations de l'emploi et à favoriser un rebond rapide. Des prestations sociales adéquates permettent non seulement de soutenir les personnes qui perdent leur emploi en période de fléchissement de l'activité économique, mais contribuent aussi à stabiliser la demande globale. Les politiques actives du marché du travail peuvent favoriser un retour rapide à l'emploi parallèlement à la normalisation de la situation économique, tandis que les dispositifs de chômage partiel peuvent prévenir les pertes d'emploi en amont, en favorisant un ajustement du temps de travail plutôt que des effectifs employés. Un niveau de protection de l'emploi des travailleurs réguliers limitant la segmentation du marché du travail peut restreindre les pertes massives d'emplois parmi les travailleurs non réguliers en période de fléchissement de l'activité économique, et favoriser la création d'emplois réguliers en phase de reprise.

Si elles sont judicieusement conçues, les politiques et les institutions renforçant la résilience du marché du travail sont également propices au bon fonctionnement structurel de ce marché. De fait, les pays dotés de marchés de l'emploi très résilients se caractérisaient également par un faible taux de chômage moyen avant la crise (OCDE, 2012[27]). Des politiques macroéconomiques anticycliques vigoureuses peuvent aider les pays à ne pas se laisser enfermer dans le piège d'une croissance faible, caractérisé par un investissement atone, un chômage élevé et une faible croissance des salaires et de la productivité (OCDE, 2016[5]). Un système de prestations de chômage ayant une vaste couverture, qui permette aux travailleurs de disposer de suffisamment de temps et de ressources financières pour chercher un emploi en adéquation avec leurs compétences, ne réduit pas nécessairement les incitations au travail, en particulier en période de faiblesse de la demande globale. Conjuguées à des mesures d'activation adéquates s'inscrivant dans un cadre d'obligations réciproques strictement appliqué, ces prestations peuvent même contribuer à un appariement plus productif entre offres et demandes d'emploi. Des dispositifs de chômage partiel judicieusement conçus peuvent éviter que des emplois occupés de manière productive ne soit supprimés, préservant du même coup les compétences des travailleurs et la productivité de la main-d'œuvre à moyen terme. De même, un niveau de protection de l'emploi des travailleurs réguliers empêchant une segmentation du marché du travail peut améliorer la productivité de la main-d'œuvre, notamment en renforçant les incitations à investir dans les compétences des travailleurs (Bassanini, Nunziata and Venn, 2009[39]).

Notes

[1] Suivant cette analyse, aucune distinction n'est établie entre les sources des fluctuations de la production (tels que les chocs subis par la demande, affectant l'offre ou de nature financière).

[2] Outre le fait qu'ils connaissent bien les modalités des dispositifs publics de chômage partiel, les partenaires sociaux ont également acquis pendant la crise une expérience précieuse de l'utilisation des dispositifs privés de chômage partiel non subventionnés par les pouvoirs publics (Ibsen, 2013[21]). Il est possible de mettre en place ce type de dispositif en invoquant les clauses de sauvegarde des conventions collectives de branche.

[3] Ce raisonnement repose également sur l'hypothèse que l'élasticité du chômage par rapport à l'allongement de la durée de versement des prestations est plus faible à l'échelle macroéconomique que pour un individu donné, compte tenu du fait que les demandeurs d'emploi sont en concurrence les uns avec les autres lorsqu'ils cherchent du travail (Landais, 2015[41]; Landais, Michaillat and Saez, 2018[42]). Néanmoins, la validité de cette hypothèse est sujette à controverse dans les travaux publiés sur la question (Hagedorn, Manovskii and Mitman, 2015[43]).

[4] En cas de choc durable, en revanche, il faut généralement que l'ajustement du niveau général des salaires corresponde à l'évolution de la productivité globale.

[5] De même, Sutherland and Hoeller (2013[40]) montrent que des règles strictes de protection de l'emploi applicables aux travailleurs réguliers vont de pair avec une persistance plus forte des récessions et une croissance plus faible de la productivité, ce qui tient en partie à des effets négatifs induits sur le redéploiement des ressources et l'adéquation entre compétences et emplois disponibles.

Références

Auerbach, A. and Y. Gorodnichenko (2013), "Fiscal Mulpliers in Recession and Expansion", in Alesina, A. and F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press, https://www.nber.org/chapters/c12634. [8]

Auerbach, A. and Y. Gorodnichenko (2012), "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 4/2, pp. 1-27, http://dx.doi.org/10.1257/pol.4.2.1. [7]

Bach, H. et al. (2009), *IAB Kurzbericht Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen Rezession überwunden?*, http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2009.pdf. [34]

Bassanini, A., L. Nunziata and D. Venn (2009), "Job protection legislation and productivity growth in OECD countries", *Economic Policy*, Vol. 24/58, pp. 349-402, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00221.x. [39]

Bellmann, L., H. Gerner and R. Upward (2012), "The Response of German Establishments to the 2008-2009 Economic Crisis"*, Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 137, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k8x7gwmb3jc-en. [17]

Blanchard, O. and A. Landier (2002), "The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France", *The Economic Journal*, Vol. 112/480, pp. 214-244, https://www.jstor.org/stable/pdf/798373. [35]

Boeri, T. (2011), "Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets", *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, pp. 1173-1236, http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218(11)02411-7. [36]

Boeri, T. and H. Bruecker (2011), "Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession", *Economic Policy*, Vol. 26/68, pp. 697-765, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2011.271.x. [16]

Braun, H. and B. Brügemann (2014), "Welfare Effects of Short-Time Compensation"*, IZA Discussion Paper*, No. 8597, http://ftp.iza.org/dp8597.pdf. [11]

Burdett, K. and R. Wright (1989), "Unemployment Insurance and Short-Time Compensation: The Effects on Layoffs, Hours per Worker, and Wages", *Journal of Political Economy*, Vol. 97/6, pp. 1479-1496, http://dx.doi.org/10,1086/261664. [10]

Cahuc, P. and S. Carcillo (2011), "Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?", *Nordic Economic Policy Review*, Vol. 1/1, pp. 133-165, http://ftp.iza.org/dp5430.pdf. [15]

Cahuc, P., S. Carcillo and T. Le Barbanchon (2018), "The Effectiveness of Hiring Credits", *The Review of Economic Studies*, http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy011. [30]

Cahuc, P., O. Charlot and F. Malherbet (2016), "Explaining the spread of temporary jobs and its impact on labor turnover", *International Economic Review*, Vol. 57/2, pp. 533-572, http://dx.doi.org/10.1111/iere.12167. [37]

Cahuc, P., F. Kramarz and S. Nevoux (2018), "When Short-Time Work Works", *IZA Disucssion Paper*, No. 11673, http://ftp.iza.org/dp11673.pdf. [19]

Calavrezo, O., R. Duhautois and E. Walkowiak (2010), *Short-Time Compensation and Establishment Exit: An Empirical Analysis with French Data*, http://repec.iza.org/dp4989.pdf. [18]

Gregg, P. and R. Layard (2009), *A Job Guarantee*, http://cep.lse.ac.uk/textonly/_new/staff/layard/pdf/001JGProposal-16-03-09.pdf. [29]

Hagedorn, M., I. Manovskii and K. Mitman (2015), "The Impact of Unemployment Benefit Extensions on Employment: The 2014 Employment Miracle?", *NBER Working Papers*, No. 20884, http://www.nber.org/papers/w20884.pdf. [43]

Hijzen, A. and S. Martin (2013), "The role of short-time work schemes during the global financial crisis1 and early recovery: a cross-country analysis", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2/1, p. 5, http://dx.doi.org/10,1186/2193-9004-2-5. [14]

Hijzen, A. and D. Venn (2011), "The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession", *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, No. 115, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en. [13]

Ibsen, C. (2016), "The role of mediation institutions in Sweden and Denmark after centralized bargaining", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 54/2, pp. 285-310, http://dx.doi.org/10.1111/bjir.12142. [33]

Ibsen, C. (2013), *Short-time work in Sweden*, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/03/articles/se1203019i.htm. [21]

Ilzetzki, E., E. Mendoza and C. Végh (2013), "How big (small?) are fiscal multipliers?", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60/2, pp. 239-254, http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2012.10.011. [9]

Kroft, K. and M. Notowidigdo (2016), "Should Unemployment Insurance Vary with the Unemployment Rate? Theory and Evidence", *The Review of Economic Studies*, Vol. 83/3, pp. 1092-1124, http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdw009. [24]

Landais, C. (2015), "Assessing the welfare effects of unemployment benefits using the regression kink design", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 7/4, http://dx.doi.org/10.1257/pol.20130248. [41]

Landais, C., P. Michaillat and E. Saez (2018), "A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Theory", *American Economy Journal: Economic Policy*, Vol. 10/2, pp. 152-81, http://dx.doi.org/10.1257/pol.20150088. [42]

Lechner, M. and C. Wunsch (2009), "Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High?", *Journal of Labor Economics*, Vol. 27/4, pp. 653-692, http://dx.doi.org/10,1086/644976. [28]

Mitman, K. and S. Rabinovich (2015), "Optimal unemployment insurance in an equilibrium business-cycle model", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 71, pp. 99-118, http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2014.11.009. [25]

Neumark, D. and D. Grijalva (2017), "The employment effects of state hiring credits", *ILR Review*, Vol. 70/5, pp. 1111-1145, http://dx.doi.org/10,1177/0019793916683930. [31]

OCDE (2018), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [32]

OCDE (2017), "La résilience dans un contexte d'endettement élevé", in *Perspectives économiques de l'OCDE, vol. 2017, n° 2*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-2-3-fr. [38]

OCDE (2017), "La résilience du marché du travail : le rôle des politiques structurelles et macroéconomiques", in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-6-fr. [3]

OCDE (2017), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr. [2]

OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE, vol. 2016, n° 2*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-2-fr. [5]

OCDE (2015), *Perspectives économiques de l'OCDE, vol. 2015, n°1*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2015-1-fr. [6]

OCDE (2012), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-fr. [27]

OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010: Sortir de la crise de l'emploi*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-2-fr (accessed on 25 October 2018). [20]

OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2010, numéro 1*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2010-1-fr. [1]

OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-fr. [12]

OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2005-fr. [26]

Price, R., T. Dang and J. Botev (2015), "Adjusting fiscal balances for the business cycle : New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1275, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrp1g3282d7-en. [22]

Ramey, V. (2016), *Macroeconomic Shocks and their Propagation*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w21978. [4]

Schmieder, J., T. von Wachter and S. Bender (2012), "The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over 20 Years", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127/2, pp. 701-752, https://doi.org/10.1093/qje/qjs010. [23]

Sutherland, D. and P. Hoeller (2013), "Growth-promoting Policies and Macroeconomic Stability"*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1091, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k3xqsz7c8d2-en. [40]

Chapitre 14. Promouvoir l'adaptabilité des marchés du travail

Le maintien de bons résultats sur le marché du travail dans un contexte de progrès technologique rapide, de mondialisation croissante et d'évolution démographique nécessite des mesures améliorant l'adaptabilité des marchés du travail, comme : i) des conditions-cadres favorisant un redéploiement efficient des travailleurs entre les emplois, les entreprises, les secteurs et les régions ; ii) des systèmes de formation des adultes qui s'adaptent à l'évolution des besoins du marché du travail, incitent fortement à se former et rattachent les droits à la formation aux travailleurs plutôt qu'aux emplois ; et iii) des politiques de l'emploi et des politiques sociales efficaces afin d'aider les licenciés économiques à retrouver rapidement un emploi approprié.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

La mondialisation, le progrès technologique et l'évolution démographique ont un impact profond sur les marchés du travail. De nouveaux emplois sont créés dans les entreprises, secteurs et régions en expansion, et d'autres sont détruits dans les régions en déclin. En outre, la nature de nombreux emplois évolue rapidement. L'adaptabilité des marchés du travail devra s'améliorer, afin de garantir que les gains de productivité soient répercutés sur les travailleurs, tout en atténuant les risques d'augmentation du chômage structurel, de baisse de la qualité de l'emploi, d'inadéquation des compétences et d'accroissement des inégalités.

L'adaptabilité nécessite des politiques en faveur d'un redéploiement efficient des travailleurs, des entreprises, secteurs et régions peu performants vers les plus performants – qui aident également les travailleurs à tirer pleinement parti des nouveaux débouchés. Citons par exemple des politiques des marchés de produits qui n'entravent pas indûment l'entrée et la sortie en bonne et due forme des entreprises, ainsi que des politiques du marché du travail et du logement qui favorisent la mobilité des travailleurs entre les entreprises et les régions. Ces politiques favorables au redéploiement doivent s'accompagner de mesures permettant aux travailleurs d'acquérir les compétences nécessaires pour réussir sur les marchés du travail de demain, et d'autres visant à (re)dynamiser les régions en déclin.

Toutefois, le redéploiement efficient des travailleurs et l'offre de compétences utiles pour le marché du travail ne peuvent, à eux seuls, empêcher les mutations économiques rapides de mettre certains travailleurs en grande difficulté. Pour soutenir les licenciés économiques, il faudra des politiques ciblées leur permettant de retrouver rapidement un emploi et évitant que les régions touchées ne prennent trop de retard. Des mesures d'intervention précoce en lien avec la recherche d'emploi et la reconversion sont essentielles pour éviter que les licenciés économiques ne soient pris au piège du chômage de longue durée et de l'épuisement des droits. En outre, des politiques spécifiques sont nécessaires pour soutenir les travailleurs dans les régions en déclin. Cela nécessite le maintien de services publics locaux de qualité dans les régions à la traîne, mais peut aussi, dans certains cas, nécessiter des interventions ciblées au niveau des politiques d'activation et des politiques en matière de compétences.

Le reste de ce chapitre est organisé comme suit. La section 14.1 examine le rôle des politiques des marchés de produits, du travail et du logement dans la promotion d'un redéploiement efficient des travailleurs entre les emplois, les entreprises, les secteurs et les régions dans un contexte d'évolution structurelle de l'économie. La section 14.2 souligne la nécessité de mettre en place des systèmes de formation des adultes adaptés, efficaces et centrés sur les travailleurs, qui permettent à ces derniers de faire face à l'évolution rapide des besoins en compétences. La section 14.3 examine comment les politiques ciblant les licenciés économiques et les régions à la traîne peuvent aider les travailleurs les plus vulnérables à s'adapter aux évolutions structurelles.

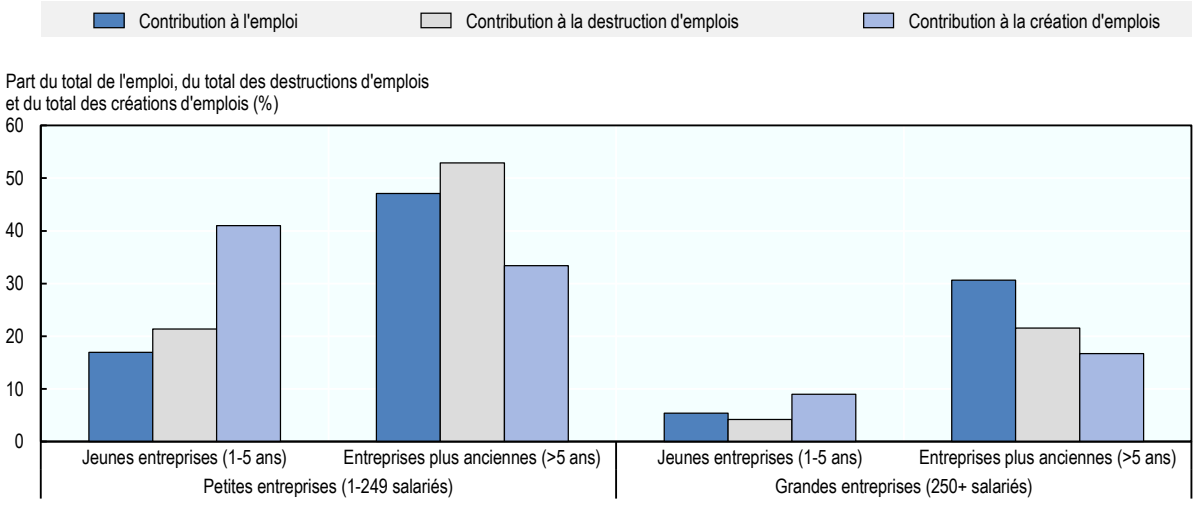
14.1. Favoriser le redéploiement des travailleurs entre les emplois, les entreprises et les régions

L'adaptation aux mutations économiques et technologiques rapides engendrées par la numérisation, la mondialisation et l'évolution démographique favorise le redéploiement des travailleurs et des entreprises au profit des secteurs et régions en croissance.

Maintenir les obstacles à l'entrée à un faible niveau pour favoriser l'émergence d'entreprises innovantes

Le dynamisme des entreprises est un moteur essentiel de la création d'emplois et de la croissance de la productivité. Les jeunes entreprises représentent une part importante de la création d'emplois dans les économies de l'OCDE et contribuent de manière disproportionnée à la croissance de la productivité car elles sont généralement plus innovantes et productives que les entreprises existantes (Foster, Haltiwanger et Syverson, 2008[1] ; Criscuolo, Gal et Menon, 2014[2] ; Haltiwanger, Jarmin et Miranda, 2013[3]) (Graphique 14.1). Par exemple, les jeunes entreprises ont généralement un avantage concurrentiel en matière d'innovation radicale, alors que les grandes entreprises existantes ont tendance à mettre davantage l'accent sur l'innovation progressive, car il leur est souvent plus difficile de procéder à une réorganisation radicale et de prendre des risques importants. En outre, l'entrée de jeunes entreprises renforce généralement la concurrence, ce qui peut stimuler la croissance de la productivité des entreprises existantes. Dans l'ensemble, au cours des années 2000, la croissance de la productivité globale des facteurs a été plus faible dans les secteurs dans lesquels la part des jeunes entreprises a le plus baissé (Adalet McGowan et al., 2015[4]).

Graphique 14.1. Les jeunes entreprises représentent une part importante de la création d'emplois



Source : Criscuolo et al. (2014[2]), « The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, nº 14, http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973116

Il est préoccupant de constater que les entreprises ont globalement perdu en dynamisme dans un certain nombre de pays de l'OCDE au cours des dernières décennies (Calvino, Criscuolo et Menon, 2015[5]). Les causes de ce déclin ne sont pas encore bien comprises. Il est peut-être imputable aux évolutions technologiques et économiques mondiales, comme l'essor des technologies de l'information et de la communication (TIC) et le pouvoir de marché croissant des très grandes entreprises dans certains secteurs et pays. Peut-être

s'explique-t-il également par les rigidités induites par l'action publique, qui compliquent l'entrée et la croissance de nouvelles entreprises[1].

Un éventail de mesures visant les marchés de produits peut favoriser l'émergence de jeunes entreprises innovantes et la réaffectation des ressources aux entreprises à forte productivité. Les données donnent à penser que des marchés de produits flexibles – selon les indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE – sont associés à une plus forte croissance de la productivité et à une réaffectation plus efficace des ressources à des entreprises à forte productivité (Arnold, Nicoletti et Scarpetta, 2011[6]). Cela peut s'expliquer par la réduction des obstacles à la création et à la croissance de nouvelles entreprises, du fait de l'allégement des charges administratives qui pèsent sur les jeunes entreprises, de la réglementation sectorielle (p. ex. dans le commerce de détail) ou des critères d'octroi de licences. En outre, une réglementation des marchés de produits favorable à la concurrence peut encourager la diffusion de l'innovation dans l'économie (Andrews, Criscuolo et Gal, 2016[7]) et l'adoption des technologies numériques (Andrews, Nicoletti et Timiliotis, 2018[8]).

En outre, les données indiquent que des règles strictes de protection de l'emploi et des contraintes financières peuvent limiter la réaffectation des ressources aux entreprises les plus productives (chapitre 7). En particulier, on a observé que des règles strictes de protection de l'emploi sont corrélées négativement à la propension des entreprises à forte productivité à être plus grandes que les entreprises moins productives (Andrews et Cingano, 2014[9] ; Haltiwanger, Scarpetta et Schweiger, 2014[10]). Le capital immatériel étant plus difficile à garantir que le capital physique, les entreprises jeunes et innovantes peuvent avoir des difficultés à accéder aux financements (Demmou, Stefanescu et Arquie, 2018[11] ; Brassell et Boschmans, 2019[12]). L'action publique peut remédier à ces contraintes de financement en encourageant le financement sur fonds propres (qui, dans de nombreux pays, demeure moins favorable sur le plan fiscal que le financement par emprunt), en stimulant le développement des marchés du capital-risque et en faisant bénéficier les jeunes entreprises innovantes d'un financement public ou d'un cofinancement en cas de défaillances du marché.

Assurer la sortie en douceur des entreprises inefficientes

Outre la promotion de l'entrée d'entreprises innovantes et de la croissance de ces entreprises après leur entrée, l'action publique pourrait renforcer leur redéploiement en garantissant la sortie en douceur des entreprises inefficientes. Sinon, le capital et la main-d'œuvre risquent de se retrouver piégés dans des entreprises à faible productivité, limitant ainsi la croissance des entreprises à forte productivité. Par exemple, la faible croissance économique du Japon dans les années 1990 était – notamment – liée à la forte prévalence des « entreprises zombies », c'est-à-dire des entreprises à faible productivité qui n'auraient d'autre choix que de se retirer sur un marché concurrentiel (Caballero, Hoshi et Kashyap, 2008[13]).

D'après une analyse récente de l'OCDE, les entreprises zombies se sont multipliées entre 2003 et 2013 dans un certain nombre de pays membres (Adalet McGowan, Andrews et Millot, 2017[14]). Des recherches ultérieures ont montré qu'en plus d'être moins productives que les autres, ces entreprises zombies réduisent les possibilités de croissance des entreprises plus saines et leur accès au crédit (on parle alors de « congestion zombie »), ce qui entrave l'emploi et l'investissement de ces entreprises (Adalet McGowan, Andrews et Millot, 2017[14] ; Andrews et Petroulakis, 2017[15]). Ce phénomène de congestion pénalise particulièrement la croissance des jeunes entreprises, ce qui le rend d'autant plus

préjudiciable pour l'économie que les jeunes entreprises sont généralement plus innovantes.

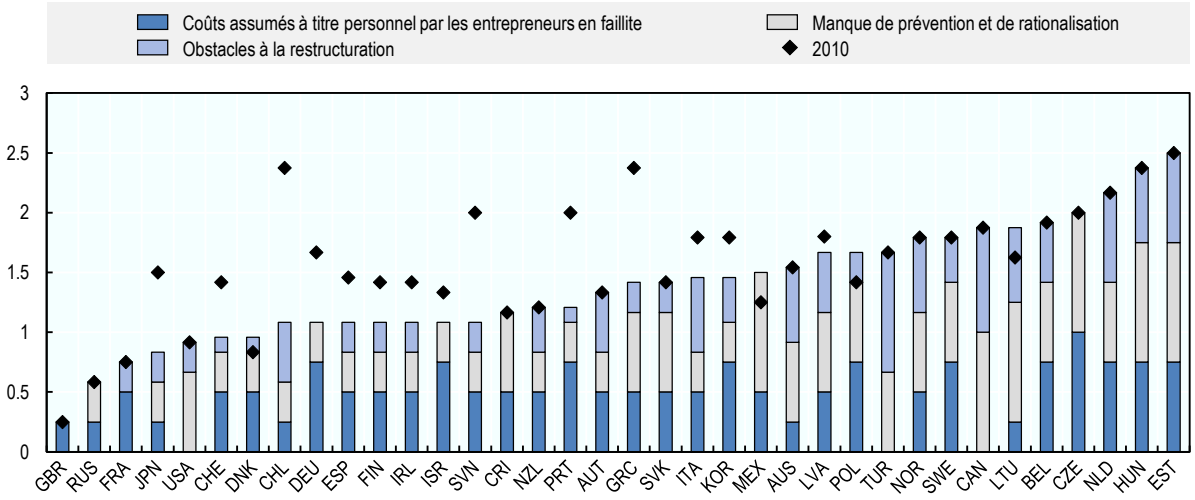
Les politiques d'insolvabilité peuvent jouer un rôle essentiel dans la réduction de la proportion d'entreprises zombies et la promotion d'un redéploiement efficient des ressources dans l'économie. D'après des études récentes de l'OCDE, les régimes d'insolvabilité qui retardent la liquidation ou la restructuration des entreprises en difficulté réduisent la croissance de la productivité (Adalet McGowan, Andrews et Millot, 2017[16] ; Adalet McGowan, Andrews et Millot, 2017[17]). La conception des régimes d'insolvabilité varie considérablement d'un pays à l'autre, notamment en ce qui concerne le traitement des entrepreneurs en faillite, la disponibilité d'outils de prévention et de rationalisation, et la facilité de restructuration des entreprises (Graphique 14.2), ce qui laisse entrevoir des possibilités considérables d'amélioration de l'action publique dans de nombreux pays.

Outre les politiques d'insolvabilité, la santé du secteur financier est un déterminant important de la proportion d'entreprises zombies (Andrews et Petroulakis, 2017[15]). En effet, selon des données empiriques, les entreprises zombies sont plus susceptibles d'être liées à des banques faibles, ce qui donne à penser que le problème des entreprises zombies peut découler en partie d'une certaine indulgence de la part des banques. Cela souligne l'importance d'une réglementation financière saine pour garantir la santé des systèmes bancaires, et plaide en faveur d'une diversification du financement des entreprises, en délaissant les crédits bancaires au profit du financement par emprunt et sur fonds propres sur les marchés. Cet objectif pourrait être atteint, par exemple, en réduisant le biais fiscal en faveur de l'endettement dans les régimes d'imposition des entreprises et en encourageant le développement des marchés du capital-risque (Andrews, Adalet McGowan et Millot, 2017[18]).

La sortie des entreprises inefficientes peut avoir des effets négatifs sur l'emploi à court terme et au niveau local. Selon des études récentes de l'OCDE, les politiques actives du marché du travail (PAMT) et une faible fiscalité sur la main-d'œuvre peuvent atténuer ces coûts, car elles améliorent généralement les probabilités de retour à l'emploi des licenciés économiques (Andrews et Saia, 2017[19] ; OCDE, 2018[20]). Les politiques actives du marché du travail semblent particulièrement efficaces pour aider les licenciés économiques à retrouver du travail lorsque les barrières administratives à l'entrée sur les marchés de produits sont faibles (voir également section 14.3 ci-dessous).

Graphique 14.2. Indicateur de l'OCDE des régimes d'insolvabilité

2016



Note : plus les valeurs sont élevées, plus les obstacles à la restructuration sont importants. Les barres correspondent à trois sous-composantes de l'indicateur d'insolvabilité en 2016. Le losange correspond à la valeur de l'indicateur global d'insolvabilité fondé sur ces trois sous-composantes en 2010.
Source : Adalet McGowan et Andrews (2018[21]), « Design of insolvency regimes across countries », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 504, http://dx.doi.org/10.1787/d44dc56f-en.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973135

Renforcer la mobilité géographique pour favoriser un redéploiement efficient

Les mutations économiques rapides peuvent avoir des effets divergents sur les marchés du travail locaux. Les données dont on dispose donnent à penser, par exemple, que l'intégration commerciale grandissante avec la Chine d'un certain nombre de pays de l'OCDE à haut revenu a entraîné des pertes d'emplois très localisées (Autor, Dorn et Hanson, 2016[22] ; Malgouyres, 2016[23] ; OCDE, 2017[24]), les emplois nouvellement créés étant concentrés dans d'autres zones géographiques. De même, les régions où la part d'emplois répétitifs était initialement élevée ont enregistré une baisse de l'emploi faiblement et moyennement qualifié (Autor et Dorn, 2013[25]), alors que la création d'emplois hautement qualifiés dans les services à forte intensité de connaissances (en particulier les TIC) est généralement concentrée dans d'autres régions (Sorbe, Gal et Millot, 2018[26]).

La mobilité géographique permettrait aux travailleurs de tirer parti des possibilités offertes par la mondialisation et les progrès technologiques rapides, malgré les disparités géographiques entre la destruction et la création d'emplois. À cette fin, il faudrait mettre en œuvre un éventail de mesures en faveur de la mobilité résidentielle, comme : i) l'imposition de la propriété du logement (p. ex. par la taxation des loyers fictifs) plutôt que des transactions immobilières ; ii) la garantie d'une bonne réactivité de l'offre de logements aux variations de la demande et des prix (p. ex. par le biais de règlements appropriés d'urbanisme et d'aménagement du territoire) pour éviter que les prix des logements dans les régions bien dotées en emplois ne deviennent inabordables pour les travailleurs qui tentent de s'y installer ; iii) éviter un soutien injustifié à l'accession à la propriété (comme la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires), puisque l'accession à la propriété peut

être un obstacle à la mobilité ; iv) éviter les mesures d'encadrement des loyers, qui ont tendance à retenir les locataires et à affaiblir les incitations à la construction ; et v) concevoir soigneusement les programmes de logements sociaux pour s'assurer qu'ils ne créent pas d'obstacles à la mobilité (Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[27] ; Caldera Sánchez et Johansson, 2011[28]). Selon des données empiriques, il est possible d'augmenter les perspectives de retour à l'emploi des salariés licenciés d'entreprises sortantes en facilitant la mobilité résidentielle (Andrews et Saia, 2017[19]). La mobilité géographique pourrait également être encouragée par une meilleure reconnaissance des compétences et des diplômes entre les régions et les pays.

14.2. Élaborer des systèmes de formation des adultes plus réactifs, efficaces et centrés sur les travailleurs

En raison des progrès technologiques, de la mondialisation et de l'évolution démographique, les structures de l'emploi et de l'activité des marchés du travail connaissent de profondes transformations structurelles, ce qui a des répercussions importantes sur les types de compétences requises. La seule automatisation est susceptible d'entraîner la destruction d'un emploi sur sept au cours des 15 à 20 prochaines années, et de modifier considérablement la façon dont bon nombre des emplois restants sont exercés (Nedelkoska et Quintini, 2018[29]). La formation des adultes doit être renforcée pour permettre aux travailleurs de faire face à ces changements et éviter une nouvelle aggravation du déséquilibre des compétences. Cela nécessite des systèmes de formation des adultes plus réactifs, efficaces et centrés sur les travailleurs.

La formation des adultes est essentielle pour lutter contre le déséquilibre des compétences

Étant donné que la majeure partie des personnes affectées par l'évolution des besoins en compétences font déjà partie de la population active, et que l'on s'attend à ce que les adultes travaillent plus longtemps, la formation des adultes est un enjeu crucial dans la mesure où elle permet aux travailleurs et aux entreprises d'exploiter les débouchés qui s'offrent à eux tout en relevant les défis posés par le monde du travail de demain. De ce fait, il conviendra de renforcer considérablement les systèmes de formation des adultes dans tous les pays, et de les associer à des mesures spécifiques ciblant ceux qui ne possèdent pas les compétences de base. En moyenne dans les pays de l'OCDE, près d'un quart des adultes ne possèdent pas les compétences de base en calcul, et une proportion plus grande encore ne possède aucune des compétences numériques nécessaires pour faire face aux problèmes de la vie quotidienne et les résoudre, ou alors de manière très limitée (chapitre 3). Il est indispensable d'améliorer les compétences de ces adultes pour les protéger contre les effets potentiellement négatifs de l'automatisation et de la mondialisation. Pourtant, malgré l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie pour les adultes peu qualifiés, les travailleurs peu qualifiés ou occupant des emplois à haut risque d'automatisation sont beaucoup moins susceptibles de participer à la formation des adultes que les travailleurs hautement qualifiés ou bénéficiant d'une sécurité de l'emploi (chapitre 10). En outre, les adultes peu qualifiés occupent de manière disproportionnée des formes d'emploi atypiques, généralement associées à des obstacles supplémentaires à la formation (chapitre 12).

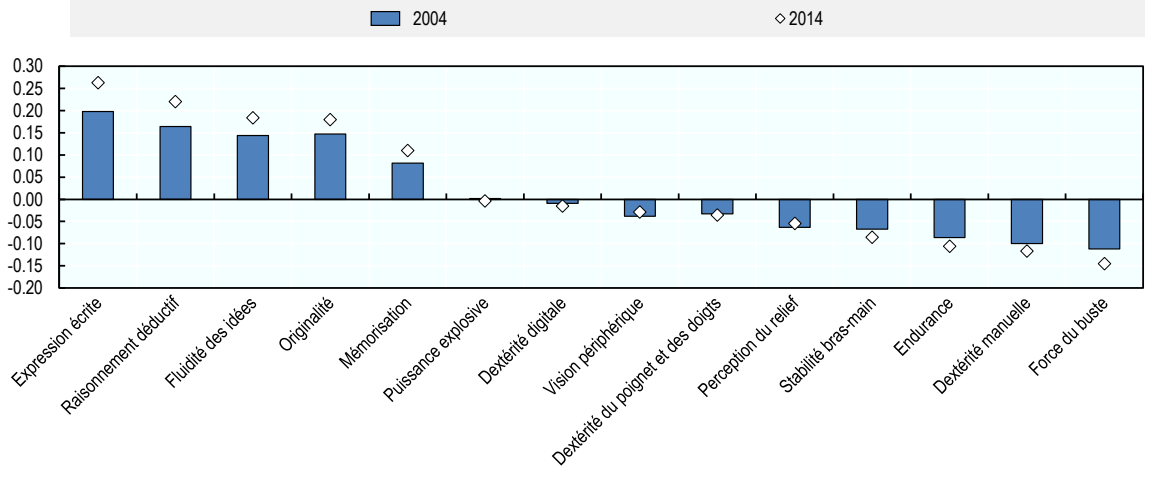
L'absence de systèmes efficaces de formation des adultes fait courir le risque que des évolutions structurelles rapides n'entraînent des déséquilibres croissants entre l'offre et la demande de compétences. Bien que certains déséquilibres soient inévitables, surtout en période de transition rapide, des déséquilibres persistants peuvent avoir des répercussions

considérables sur les individus, les entreprises et la société dans son ensemble. Ils sont associés à des résultats négatifs des individus sur le marché du travail, notamment des salaires inférieurs et une moindre satisfaction au travail, et nuisent à l'innovation et à l'adoption des technologies par les entreprises. Selon la base de données de l'OCDE sur les compétences pour l'emploi (OCDE, 2017[30]), l'adaptation de l'offre de compétences à l'évolution des besoins varie considérablement d'un pays à l'autre (voir Encadré 14.1 pour plus de détails). On observe très fréquemment un déséquilibre des compétences lié à de fortes pénuries et excédents de main-d'œuvre dans des pays comme l'Espagne, la Grèce et l'Islande, alors que ce phénomène est relativement modeste dans des pays comme la France, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse (OCDE, 2018[31]). En outre, les déséquilibres sur le marché du travail se sont accentués au cours de la dernière décennie, comme en témoignent l'intensification des pénuries de compétences cognitives et personnelles de haut niveau, et les excédents croissants de compétences de base et physiques (Graphique 14.3). Le risque d'automatisation est susceptible d'accentuer encore ces tendances à l'avenir (Nedelkoska et Quintini, 2018[29]).

Le déséquilibre et l'inadéquation des compétences sont étroitement liés. Les pénuries de compétences peuvent conduire à une sous-qualification, les employeurs confrontés à des difficultés de recrutement étant susceptibles d'assouplir leurs critères d'embauche pour pourvoir les postes vacants. Les excédents de compétences peuvent donner lieu à un déclassement, les demandeurs d'emploi étant plus susceptibles d'accepter des offres d'emploi inférieures à leur niveau de compétences. En moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE, l'inadéquation concerne environ 36 % des travailleurs, la part de ceux déclarant être déclassés (17 %) – c'est-à-dire posséder un diplôme trop élevé pour l'emploi qu'ils occupent – étant à peu près égale à celle des travailleurs déclarant être sous-qualifiés (19 %) – c'est-à-dire occuper un emploi qui demande normalement un niveau de qualification supérieur (voir chapitre 7 pour plus de détails).

Graphique 14.3. Le déséquilibre des compétences s'est globalement accentué au cours de la dernière décennie

Moyenne non pondérée de l'OCDE du déséquilibre des compétences, indice, 2004 et 2014



Note : une valeur de un correspond à la pénurie maximale de compétences observée dans les pays de l'OCDE et les dimensions des compétences. Une valeur positive indique une pénurie de compétences, et une valeur négative indique un excédent. Les compétences sont classées par intensité de pénuries en 2014.
Source : *base de données de l'OCDE sur les compétences pour l'emploi* (2018), www.oecdskillsforjobsdatabase.org (consultée le 26 octobre 2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973154

Renforcement de la formation des adultes

Si l'investissement dans la formation des adultes présente des avantages considérables pour les entreprises et les individus, diverses raisons expliquent pourquoi ces investissements sont insuffisants dans de nombreux pays, en particulier pour les groupes défavorisés et les petites et moyennes entreprises. Citons notamment des informations imparfaites sur les coûts et les avantages, des contraintes financières et différentes imperfections du marché du travail qui rompent le lien entre ceux qui investissent dans la formation des adultes et ceux qui en bénéficient. Par exemple, les travailleurs qui ne sont pas vraiment en position de négocier risquent de ne pas pouvoir tirer pleinement parti de leurs investissements dans la formation des adultes. Les employeurs peuvent être confrontés à des problèmes similaires dans un contexte où les travailleurs sont de plus en plus mobiles d'une entreprise à l'autre. Les administrations nationales et locales doivent donc veiller à ce que la formation des adultes : i) réponde à l'évolution des besoins en compétences ; ii) soit efficace en offrant des avantages supérieurs aux coûts ; et iii) soit suffisamment centrée sur les travailleurs en rattachant l'apprentissage des adultes aux individus plutôt qu'aux emplois. Des mesures spécifiques visant à encourager la formation des adultes au sein des groupes défavorisés sont également nécessaires et sont examinées au chapitre 10 relatif à l'inclusivité du marché du travail.

Encadré 14.1. La base de données de l'OCDE sur les compétences pour l'emploi

La *base de données de l'OCDE sur les compétences pour l'emploi* est un instrument essentiel pour évaluer et anticiper les besoins en compétences. Elle présente l'évolution du déséquilibre des compétences en termes de pénuries et d'excédents. À cette fin, la base de données de l'OCDE sur les compétences pour l'emploi utilise des indicateurs de performance détaillés par profession, et une taxonomie des compétences requises par profession. Le degré de « tension sur le marché du travail » indiqué pour chaque profession dans chaque pays est évalué par cinq indicateurs de performance qui comparent l'évolution à long terme de la profession concernée en termes de salaires, de temps de travail, de taux d'emploi, de chômage et de sous-qualification par rapport à la moyenne nationale. Des résultats supérieurs à la moyenne pour chacun de ces indicateurs sont interprétés comme le signe d'une pénurie de main-d'œuvre, tandis que des résultats inférieurs à la moyenne sont interprétés comme le signe d'un excédent de main-d'œuvre. Après standardisation des cinq indicateurs relatifs de performance, ils sont regroupés en un seul indice de déséquilibre professionnel pour chaque profession. Dans un deuxième temps, cet indice de déséquilibre professionnel est mis en correspondance avec les critères de compétences sous-jacents associés à chaque profession, sur la base d'une taxonomie largement utilisée développée par O*NET et agrégée au niveau national.

Source : OCDE (2018[31]), *Base de données de l'OCDE sur les compétences pour l'emploi* (2018), www.oecdskillsforjobsdatabase.org (consultée le 26 octobre 2018).

Favoriser la réactivité des systèmes de formation des adultes à l'évolution des besoins du marché du travail

Pour que l'offre de compétences corresponde à la demande, les systèmes d'éducation et de formation des adultes doivent être réactifs à la demande (OCDE, 2016[32]). À cette fin, il est indispensable de disposer de systèmes et d'outils solides d'évaluation et d'anticipation des besoins en compétences, ainsi que de mécanismes et procédures efficaces garantissant

que ces informations sont intégrées à l'élaboration des politiques, à l'orientation tout au long de la vie et aux choix éducatifs et de formation des individus. Une solution prometteuse consiste à associer des informations de haute qualité sur les besoins en compétences des employeurs à des informations sur les offres d'éducation et de formation et leurs avantages potentiels pour l'évolution de carrière, en termes de débouchés et de rémunération. Les outils et bases de données en ligne sont idéaux pour diffuser ces informations aussi largement que possible auprès de toutes les parties prenantes concernées, comme les futurs étudiants, les formateurs et les conseillers d'orientation professionnelle.

Un système de formation des adultes axé sur la demande se nourrit également des liens étroits entre le monde de l'éducation et de la formation, d'une part, et le monde du travail, d'autre part. Ces liens peuvent être renforcés par des programmes d'enseignement professionnel et d'apprentissage en milieu professionnel. Les programmes d'apprentissage dans le cadre desquels des élèves de tous âges allient apprentissage en salle de classe et formation pratique auprès d'un employeur sur une période de plusieurs années, comme c'est le cas en Autriche, en Allemagne et en Suisse, sont souvent considérés comme des pratiques exemplaires. Les programmes d'enseignement professionnel et d'apprentissage en milieu professionnel sont généralement plus efficaces lorsque la participation des employeurs et des syndicats est forte, et la coopération bien développée. Plus généralement, les partenaires sociaux doivent être étroitement associés à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme d'action des pouvoirs publics en matière de formation des adultes. Au niveau national tout d'abord, en participant à des organes consultatifs permanents, à des groupes de travail spécifiques ou à des consultations ad hoc en lien avec la politique de formation des adultes, mais également au niveau local, comme en témoignent de nombreux exemples de réussite (Encadré 14.2).

Encadré 14.2. Exemples de programmes locaux de développement des compétences

Il est essentiel de mieux informer les individus, les employeurs et les responsables de l'action publique sur les marchés du travail locaux, afin de les aider à prendre des décisions éclairées en matière de développement des compétences et de formation. Aux États-Unis, le Workforce Intelligence Network (WIN), dans le sud-est du Michigan, montre comment réunir les acteurs locaux pour bâtir un système d'information solide sur le marché du travail local et améliorer l'appariement entre demandeurs d'emploi et employeurs (OCDE, 2014[33]). Sa mission est d'exploiter un système de gestion des talents exhaustif et cohérent, afin de s'assurer que les employeurs trouvent les travailleurs dont ils ont besoin. WIN rassemble des partenaires clés de la valorisation de la main-d'œuvre, comme des collèges communautaires, des établissements postsecondaires dispensant un enseignement sur quatre ans, des écoles *K-12*, des organisations de développement économique, les pouvoirs publics, des organisations communautaires et des employeurs. WIN a élaboré un tableau de bord des données et établit des rapports trimestriels sur le marché du travail, afin de diffuser des données relatives à la demande des employeurs, aux diplômes qui ont leur faveur et aux fluctuations de la population active.

Les initiatives locales jouent un rôle essentiel en incitant les employeurs à faire connaître la formation en apprentissage, et à accroître la participation à ce type de formation. Les centres locaux d'apprentissage de Manchester et de Leeds (Royaume-Uni) sont parvenus à coordonner l'éventail d'acteurs publics impliqués dans les programmes d'apprentissage, afin de mettre un « guichet unique » à disposition des employeurs locaux (OCDE/OIT,

2017[34]). Une approche décentralisée de l'apprentissage peut être particulièrement efficace pour intégrer les petites et moyennes entreprises (PME) locales, qui se heurtent souvent à des obstacles uniques. En Irlande, Skillnet, un organisme de soutien financé par l'État, apporte une aide active et efficace aux entreprises et collabore avec elles afin de répondre à leurs besoins actuels et futurs en matière de compétences. Le programme finance 65 réseaux de formation actifs localement, qui réunissent plus de 14 000 entreprises et 50 000 stagiaires. Les entreprises membres contribuent activement à définir leurs propres besoins de formation et les modalités d'organisation des formations (OCDE, 2014[33]).

Des partenariats locaux stratégiques peuvent également contribuer à adapter les programmes pour l'emploi et le développement des compétences à l'évolution locale de la nature du travail. Aux États-Unis, par exemple, en vertu du Workforce and Innovation Opportunity Act (WIOA), les conseils locaux d'investissement dans la main-d'œuvre – qui représentent les employeurs du secteur privé, les syndicats, les organisations à but non lucratif et les organismes publics – doivent élaborer un plan local pour apporter une réponse coordonnée aux enjeux actuels et futurs en matière de valorisation de la main-d'œuvre. Par ailleurs, la ville de New York a élaboré des partenariats industriels (*Industry Partnerships*) mettant l'accent sur un secteur spécifique et visant à collaborer avec un ensemble varié de parties prenantes – comme les employeurs, les organisations communautaires, les syndicats de travailleurs, la philanthropie, les pouvoirs publics, les prestataires de formation et les établissements d'enseignement. Ces partenariats industriels identifient les besoins les plus pressants des employeurs en matière de talents qualifiés, puis révisent ou conçoivent des programmes de formation avec la participation des employeurs, ou élaborent d'autres solutions pour répondre à ces besoins (City of New York, 2017[35]).

Il est possible de recourir à des incitations financières visant les participants et les prestataires pour orienter les investissements dans la formation des adultes vers les compétences recherchées. Par exemple, le Higher Education Funding Council of England (HEFCE) distribue des fonds publics aux établissements d'enseignement supérieur afin de promouvoir des objectifs spécifiques des politiques des compétences, comme la conception d'installations dédiées à la formation en sciences, technologie, ingénierie et mathématiques (STIM). Les incitations financières peuvent également mettre l'accent sur les travailleurs occupant des emplois à haut risque d'automatisation, ou sur les travailleurs au chômage dont les compétences sont devenues obsolètes. Les programmes de formation donnent les meilleurs résultats en matière d'emploi lorsqu'ils sont étroitement liés aux besoins du marché du travail (OCDE, 2017[36]). À cette fin, il est possible d'orienter les ressources publiques vers des activités de formation répondant à des besoins clairement identifiés du marché du travail, ou prenant la forme de ciblages davantage fondés sur le marché, en accordant aux employeurs des subventions à l'embauche et à la formation (voir également l'analyse ci-dessous).

Améliorer le rapport coût-efficacité de la formation des adultes

Pour que les entreprises et les travailleurs soient fortement incités à investir dans la formation des adultes, il faut qu'elle soit efficace par rapport à son coût, ce qui dépend de la valeur de la formation des adultes pour les travailleurs et les entreprises, ainsi que de son coût.

La valeur de l'éducation et de la formation des adultes pour les entreprises et les travailleurs dépend essentiellement de leur qualité, mais aussi du degré de reconnaissance par les employeurs des compétences acquises dans ce cadre. Pourtant, des systèmes d'assurance

qualité clairs et bien définis sont globalement rares (Broek et Zoetermeer, 2013[37]). Cela tient en grande partie à la diversité et au grand nombre d'acteurs participant aux prestations de formation des adultes. Pour évaluer l'efficacité de la formation des adultes, des évaluations régulières et systématiques de la qualité sont nécessaires, sous la forme d'un suivi des résultats sur le plan de la formation et de la situation professionnelle, ou d'évaluations d'impact. Pour garantir des normes de qualité élevées et stimuler la demande effective de formation des adultes, il est essentiel que les évaluations de la qualité soient diffusées largement et efficacement. À cette fin, il convient de définir des normes minimales par le biais de systèmes d'octroi de licences, de certification et de labellisation. Idéalement, cette normalisation est complétée par la communication d'informations publiques de haute qualité sur l'efficacité des prestataires individuels de formation et d'éducation, sur la base des résultats de leurs anciens étudiants en termes de formation et de situation professionnelle. Au-delà de l'offre formelle de formation et d'éducation, les programmes de certification des compétences ont également un rôle à jouer en garantissant que les types moins formels de formation des adultes bénéficient également d'une reconnaissance officielle.

Le coût de la formation des adultes peut représenter un obstacle important, notamment pour les entreprises et les travailleurs dont les ressources financières propres sont limitées, ce qui justifie le recours à des incitations financières (OCDE, 2017[38]). Les incitations financières ciblant les individus peuvent être utiles pour encourager l'acquisition de compétences transférables et promouvoir la formation des adultes auprès des groupes vulnérables. Celles qui s'adressent aux employeurs peuvent être utiles pour promouvoir l'acquisition de compétences plus directement liées au travail, en particulier dans les PME. En général, l'efficacité des incitations financières s'améliore en présence d'un élément de cofinancement, car cela réduit le risque de subventionner une formation qui aurait été entreprise de toute façon, ou qui n'est guère valorisée par la société (OCDE, 2006[39]). En outre, les subventions directes permettent généralement un meilleur ciblage que les incitations fiscales générales. Toutefois, tant les subventions directes que les incitations fiscales générales risquent de devenir très onéreuses pour les deniers publics si la formation des adultes est déployée de manière radicale et à grande échelle. Les incitations financières qui s'appuient sur des contributions plus importantes des individus et des employeurs sont moins susceptibles de se heurter à des contraintes budgétaires, mais peuvent nécessiter un système fondé sur des contributions obligatoires pour garantir la mobilisation de ressources suffisantes (p. ex. comptes épargne formation individuels, taxes de formation). Un système collectif peut également contribuer à garantir que les PME et les travailleurs vulnérables disposent des ressources financières nécessaires pour investir dans la formation des adultes. Dans un certain nombre de pays, les partenaires sociaux ont mis en œuvre des mesures sectorielles de promotion de la formation des adultes, fondées sur un système de mutualisation des ressources (p. ex. en Finlande et aux Pays-Bas).

Centrer davantage la formation des adultes sur les travailleurs en la rattachant aux individus plutôt qu'aux emplois

L'évolution de l'organisation du travail peut également nécessiter de reconsidérer les droits et les devoirs des travailleurs, des entreprises et des pouvoirs publics en matière de gestion et de prestation de formation des adultes. Dans un monde du travail organisé autour de relations à long terme entre employeurs et employés, les travailleurs et les entreprises sont généralement fortement incités à investir dans la formation. Toutefois, les incitations des travailleurs et des entreprises à investir dans la formation des adultes risquent de faiblir dans un monde du travail en mutation, où il règne une grande incertitude quant aux

compétences dont les employeurs auront besoin à l'avenir, et où le travail est moins stable et s'inscrit plus souvent dans le cadre de relations atypiques. Les travailleurs étant de plus en plus mobiles et occupant souvent plusieurs emplois en même temps, les incitations des employeurs à la formation des adultes peuvent être faibles. En outre, en raison de l'essor du travail de plateforme et du travail indépendant, une part croissante de la main-d'œuvre risque de ne plus avoir d'employeur responsable de l'organisation de formations, et ne pas disposer des informations, des conseils et de l'orientation nécessaires pour suivre une formation par ses propres moyens. Il est donc nécessaire que les droits et les incitations à la formation soient accessibles à tous les individus, quelle que soit leur situation au regard de l'emploi.

Suite à ces évolutions, les responsables de l'action publique ont manifesté un regain d'intérêt pour les comptes individuels de formation. Ces comptes peuvent prendre différentes formes, notamment : i) comptes épargne individuels permettant d'accumuler des crédits d'heures ou des ressources financières à des fins de formation ; et ii) systèmes de bons donnant droit à des versements publics directs au titre de la formation, parfois avec une contribution du participant. Les comptes individuels de formation existent depuis un certain temps, mais sont rarement universels et déployés à l'échelle nationale. Initialement, leur utilisation visait principalement à créer un « marché » de la formation des adultes, tout en permettant aux individus de faire leurs propres choix professionnels en optant pour des cursus de formation proposés par des prestataires concurrents. L'intérêt actuel des comptes individuels de formation n'est pas tout à fait le même, et réside dans leur capacité à rattacher les droits à la formation aux individus plutôt qu'aux emplois, et donc à rendre les droits à la formation transférables d'un emploi à l'autre et accessibles à tous, quelle que soit la situation au regard de l'emploi. Cela pourrait contribuer à accroître la participation des travailleurs atypiques à la formation tout au long de la vie.

Un certain nombre de pays disposent de systèmes de comptes individuels de formation ou ont mené des expériences pour évaluer leur efficacité (OCDE, 2017[40]). En France, par exemple, un compte personnel de formation (CPF) a été mis en place début 2015. Dans le cadre de ce système, les salariés – et depuis janvier 2018, tous les adultes en âge de travailler, y compris les travailleurs indépendants et les chômeurs – cumulent des crédits d'heures de formation sur leur compte personnel sur la base du nombre d'heures travaillées pendant l'année. Les crédits de formation cumulés ne peuvent être utilisés qu'à l'initiative de l'individu et sont strictement personnels en ce sens qu'ils restent valables même en cas de changement d'employeur ou de chômage, un système fortement susceptible d'inciter les individus à se former tout au long de leur vie[2]. Par ailleurs, selon des études menées aux États-Unis, l'efficacité des comptes individuels de formation est renforcée lorsqu'ils sont associés à des services de conseil et d'orientation (OCDE, 2017[38]). Bien que les comptes individuels de formation puissent s'inscrire dans une stratégie plus large visant à renforcer la formation des adultes, ils ne sont généralement utilisés que de manière sporadique par les personnes peu qualifiées, ce qui donne à penser que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accroître leur participation à la formation des adultes (voir chapitre 10).

14.3. Soutien des licenciés économiques

Bien que la promotion du redéploiement et de l'investissement dans la formation des adultes soit essentielle pour améliorer l'adaptabilité des marchés du travail aux évolutions structurelles, certains travailleurs vont inévitablement perdre leur emploi du fait que leurs employeurs vont être obligés de réduire ou de cesser complètement leurs activités. Le coût des suppressions d'emplois (résiliation des contrats des travailleurs permanents ayant une

longue ancienneté pour des raisons économiques) peut être important en termes de perte de revenu. Dans certains pays, dont l'Allemagne, le Portugal et le Royaume-Uni, les revenus chutent en moyenne de 30 % l'année du licenciement, et restent longtemps inférieurs à leur niveau antérieur au licenciement, même lorsque les travailleurs retrouvent un emploi. Pour réduire le coût des suppressions d'emplois, des politiques de l'emploi et des politiques sociales efficaces sont nécessaires (OCDE, 2018[41]). Dans la mesure où les pertes d'emplois sont concentrées dans des régions spécifiques – ce qui aggrave souvent les difficultés des régions à la traîne – il peut être nécessaire de prendre des mesures complémentaires au niveau régional.

Politiques de l'emploi en faveur des licenciés économiques

Les politiques en faveur des licenciés économiques doivent mettre principalement l'accent sur des mesures d'intervention précoce et des politiques d'activation efficaces.

Les mesures d'intervention précoce se sont avérées particulièrement efficaces

Il existe une différence majeure entre les licenciés économiques et la plupart des autres groupes aidés par le service public de l'emploi (SPE), à savoir qu'il est souvent possible de mettre en place des services d'aide au retour à l'emploi pendant la période de préavis qui précède le licenciement. Des services d'intervention rapide, comme l'installation d'un bureau temporaire du SPE dans une usine sur le point de fermer, facilitent la fourniture en temps utile de services d'aide au retour à l'emploi. Ainsi, il est possible d'accélérer le processus d'ajustement et d'obtenir de meilleurs résultats en lançant le processus avant que les salariés ne se retrouvent au chômage. Les employeurs considèrent généralement les candidats qui occupent toujours leur emploi plus favorablement que ceux qui sont au chômage, et généralement, les perspectives d'emploi des travailleurs se dégradent à mesure que leur période de chômage s'allonge. Bien que ces interventions précoces puissent être très efficaces, elles ne sont pas utilisées aussi largement qu'il le faudrait, car elles sont souvent limitées aux travailleurs victimes de licenciements collectifs.

Le degré de participation des employeurs et des syndicats à la planification et à la prestation des services de retour à l'emploi destinés aux licenciés économiques peut avoir un impact considérable sur l'efficacité des interventions précoces. En Suède, les conseils de sécurité de l'emploi, pilotés par les partenaires sociaux, montrent qu'il est possible de proposer des mesures d'intervention précoce efficaces à tous les travailleurs évincés de leur emploi, y compris aux victimes de licenciements individuels ou de petite échelle, lorsque les employeurs et les syndicats s'impliquent de façon constructive dans le processus. (OCDE, 2015[42]). Les règles de protection de l'emploi peuvent contribuer à définir un niveau approprié d'engagement des employeurs en les obligeant à respecter une durée minimale de préavis en cas de licenciement. Les pouvoirs publics peuvent alors s'assurer que les travailleurs concernés font l'objet de politiques d'ouverture du SPE, ou ont l'obligation de s'y inscrire dès qu'ils sont informés de leur licenciement. Cela peut permettre de s'assurer que les mesures d'intervention précoce ne se limitent pas aux travailleurs victimes de licenciements collectifs, mais concernent également les personnes touchées par un licenciement individuel.

Une stratégie d'activation efficace est essentielle

Une *stratégie d'activation* nationale efficace en faveur du retour à l'emploi offre une base solide pour promouvoir le retour rapide à l'emploi des licenciés économiques. Cependant, l'action publique doit également tenir compte des obstacles spécifiques au retour à l'emploi

auxquels sont souvent confrontés les travailleurs licenciés – comme des compétences obsolètes et l'absence d'expérience récente en matière de recherche d'emploi, tout en tirant également parti de leurs atouts – comme un parcours professionnel stable et des liens solides avec le marché du travail – ainsi que du contexte local spécifique (p. ex. licenciements souvent concentrés dans les régions en déclin économique).

Si tous les travailleurs licenciés doivent bénéficier d'un accès rapide à des services de base de recherche d'emploi, certains auront besoin de services d'aide au retour à l'emploi ou de reconversion plus approfondis. Un autre enjeu de taille consiste à faire en sorte que tous les groupes de licenciés économiques aient un accès égal aux aides au retour à l'emploi, y compris ceux qui n'ont pas droit aux prestations de chômage dans l'immédiat, par exemple parce que l'indemnité de départ est considérée comme une indemnisation. À cette fin, il convient de dissocier la participation aux services de retour à l'emploi de l'aide publique au revenu. En outre, un recours pragmatique à des politiques et des programmes d'activation générale visant spécifiquement les licenciés économiques donne généralement les meilleurs résultats (OCDE, 2018[20])[3].

Les services locaux de l'emploi peuvent jouer un rôle crucial dans les stratégies visant à faciliter les évolutions structurelles et à soutenir les licenciés économiques, mais ils ont besoin de souplesse et doivent être en mesure de se poser davantage en chef de file. D'après les Revues de l'OCDE sur la création locale d'emplois, les pouvoirs publics éprouvent des difficultés à accroître la marge de manœuvre des services locaux de l'emploi. L'octroi d'une flexibilité accrue doit s'accompagner de garanties de reddition de comptes sur la prise de décision et l'efficience de la prestation des services. À cette fin, il est indispensable de mettre en place un système rigoureux de gestion des performances, et de veiller à ce que les services locaux de l'emploi disposent de compétences adéquates et de ressources suffisantes. Il convient également de veiller à ce que le personnel travaillant « en première ligne » bénéficie d'informations adéquates relatives au marché du travail local et de solides contacts avec les employeurs afin d'avoir rapidement connaissance des nouvelles possibilités d'emploi à mesure qu'elles se présentent.

Politiques d'aide au revenu des licenciés économiques

Les politiques d'aide au revenu jouent un rôle crucial dans la réduction des coûts des suppressions d'emplois, qui peuvent prendre la forme d'une perte de revenu professionnel pendant la période de chômage et, potentiellement, d'une baisse des revenus au moment du retour à l'emploi. En présence de progrès technologiques tels que des groupes importants de licenciés économiques risquent de rester au chômage très longtemps en l'absence de possibilités d'emploi suffisantes pour tous, ce qui engendrerait un « chômage technologique » élevé, il peut être nécessaire de revoir la protection sociale plus en profondeur. Toutefois, étant donné le rythme d'automatisation actuellement estimé par l'OCDE pour les 15 à 20 prochaines années, une telle perspective n'est ni probable, ni inévitable puisque le risque de chômage technologique dépend essentiellement des possibilités de création de nouveaux débouchés et d'adaptation des compétences des travailleurs au monde du travail en mutation.

Les politiques d'aide au revenu permettent d'alléger les coûts des suppressions d'emplois

Par rapport à d'autres groupes de chômeurs, les droits à prestations des travailleurs licenciés sont en général relativement élevés dans la plupart des pays, parce que leur parcours professionnel est plus stable que celui de la plupart des autres chômeurs. Néanmoins, ces

prestations ne compensent qu'une petite partie de la perte de revenu, avec de grandes disparités d'un pays à l'autre. Au cours de la première année de chômage, le taux de remplacement net moyen atteint 19 % aux États-Unis et 75 % au Danemark. Les pertes de revenus sont particulièrement importantes pour les travailleurs qui connaissent une longue période de chômage ou qui retrouvent un emploi beaucoup moins rémunéré ou à temps partiel. Pour éviter que les licenciés économiques qui connaissent de longues périodes de chômage se retrouvent sans aucune aide au revenu, il est essentiel de prévoir des prestations d'aide sociale pour ceux qui ont épuisé leurs droits aux prestations de chômage. Outre le fait qu'ils atténuent les difficultés financières, un mécanisme d'indemnisation du chômage et un régime d'aide sociale à couverture élevée offrent également un point de contact avec les services publics de l'emploi et les services sociaux, par le biais desquels des mesures de soutien appropriées peuvent être mises en œuvre pour surmonter les obstacles à l'emploi (voir chapitre 9 pour une analyse plus approfondie).

Une question importante dans le contexte des licenciés économiques est de savoir si la rémunération des travailleurs ayant retrouvé un emploi doit être complétée pour compenser une partie des pertes de revenus dues au licenciement, par un recours à des dispositifs d'assurance-salaire. Les évaluations de deux dispositifs mineurs d'assurance-salaire au Canada et aux États-Unis donnent à penser que l'assurance-salaire atténue les baisses de revenu des licenciés économiques, mais n'accélère pas le retour à l'emploi (Bloom et al., 2001[43] ; Wandner, 2016[44]). D'autres études pilotes des dispositifs d'assurance-salaire seraient très appréciables, compte tenu de l'effet des suppressions d'emplois sur le bien-être des travailleurs.

Des politiques d'aide au revenu pour faire face au chômage structurel élevé

Dans l'hypothèse peu probable où l'automatisation et la numérisation augmenteraient sensiblement le chômage structurel du fait de l'absence de possibilités d'emploi suffisantes, des mesures plus ambitieuses pourraient être nécessaires pour offrir une garantie de revenu adéquate.

Pour faire en sorte que tous les travailleurs bénéficient au moins d'une certaine garantie de revenu, un certain nombre de pays expérimentent diverses formes de dispositifs de revenu minimum. Un transfert public universel et non assorti de conditions particulières, « sans poser de questions », serait simple et aurait l'avantage de ne laisser personne à l'écart. Mais un versement généreux qui ne serait assorti d'aucune condition et dont tout le monde pourrait bénéficier exigerait très probablement des hausses d'impôts, ainsi qu'une baisse des prestations existantes, et ne serait pas un outil efficace pour réduire la pauvreté (OCDE, 2017[45] ; Hanna et Olken, 2018[46]). À dépenses sociales constantes, le revenu minimum théorique serait, dans la plupart des pays, bien inférieur au niveau actuel de l'aide sociale. En outre, certains groupes défavorisés seraient perdants si les prestations existantes étaient remplacées par un revenu minimum, ce qui met en évidence les inconvénients de la protection sociale sans aucune forme de ciblage.

Pour faire face à des niveaux élevés de chômage structurel, une autre solution peut consister à recourir à des garanties d'emploi – qui consistent à promettre un emploi à toute personne désireuse et capable de travailler, à un taux de salaire minimum. Par rapport aux systèmes de revenu minimum, les garanties d'emploi sont plus conformes à la philosophie des « obligations mutuelles », en vertu de laquelle la responsabilité de la société de venir en aide à ceux qui sont dans le besoin est à la mesure du devoir des individus d'apporter une contribution en retour. Par rapport aux dispositifs de revenu minimum, les garanties d'emploi présentent également l'avantage de ne pas verser un revenu sans contrepartie, et

d'aider les individus à rester en contact avec la société, à renforcer leur estime de soi et à développer leurs aptitudes et compétences en leur offrant un emploi. Toutefois, les programmes d'emploi dans le secteur public expérimentés par le passé ont eu des effets négligeables sur les résultats ultérieurs des participants. Il est donc préférable de les considérer comme une forme d'aide au revenu plutôt qu'une mesure visant à renforcer l'autonomie, et ils doivent cibler étroitement les personnes dont les ressources propres sont limitées.

Politiques de soutien des régions à la traîne

Dans la mesure où les suppressions d'emplois sont concentrées dans des régions spécifiques, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour soutenir les régions à la traîne[4]. Pour limiter les inégalités régionales, il faut au minimum maintenir des services publics de qualité dans les régions à la traîne, comme l'enseignement public, la santé publique, les transports publics et les services publics de l'emploi. Dans certains cas, des investissements publics supplémentaires dans l'éducation, les transports et les infrastructures sont nécessaires pour renforcer la compétitivité d'une région, et faciliter la diffusion des innovations et des bonnes pratiques entre les régions, les secteurs et les entreprises (Moretti, 2012[47] ; OCDE, 2018[48]). De telles mesures nécessitent la coopération des administrations nationales, régionales et locales afin de renforcer la capacité des administrations régionales et locales à gérer et à mettre en œuvre efficacement des projets d'investissement et des programmes d'éducation et d'emploi à grande échelle. Elles nécessitent également des procédures bien établies et transparentes pour sélectionner ces projets et les attribuer à des prestataires privés.

Toutefois, pour éviter que les licenciés économiques dans les régions à la traîne ne prennent encore plus de retard, des politiques sociales et des politiques de l'emploi territorialisées sont également nécessaires. Elles doivent s'attaquer aux problèmes sociaux liés à la concentration locale du chômage, à l'exclusion sociale et à la pauvreté, par : i) la mise en place de programmes de lutte contre la pauvreté facilement accessibles ; ii) la création de centres communautaires et le recours à des projets de revitalisation urbaine ; et iii) des programmes de recyclage, d'expérience professionnelle ou de création d'entreprise qui aident les licenciés économiques à se tourner vers de nouvelles activités ou d'autres régions offrant des perspectives d'emploi adaptées. Certaines régions pourraient avoir besoin d'aides spécifiques pour les minorités linguistiques, et pour promouvoir l'acquisition de nouvelles compétences et de nouveaux métiers par les peuples autochtones, dont les moyens traditionnels de subsistance s'érodent dans un monde de plus en plus moderne et interconnecté.

Conclusion

Pour maintenir de bons résultats sur le marché du travail et une croissance inclusive dans un contexte de progrès technologique rapide, de mondialisation croissante et d'évolution démographique, les marchés du travail doivent être adaptables, ce qui signifie que les travailleurs et les entreprises doivent pouvoir absorber, assimiler et exploiter au mieux les possibilités qui s'offrent à eux, tout en étant en mesure de relever les défis liés à un monde du travail en mutation. Bon nombre des politiques et des institutions examinées dans le présent volume rendent implicitement compte de la nécessité de disposer de marchés du travail adaptables, l'adaptabilité étant essentielle pour obtenir de bons résultats sur le marché du travail dans un contexte économique en rapide évolution. Le présent chapitre examine explicitement les principales mesures de renforcement de l'adaptabilité.

- *Promouvoir un redéploiement efficient des travailleurs entre les emplois, les entreprises, les industries et les régions.* L'adaptation à la numérisation, à la mondialisation et à l'évolution démographique nécessite que les entreprises innovantes ne soient pas freinées par des réglementations trop lourdes sur les marchés de produits, comme des barrières administratives à l'entrée des entreprises, et des financements insuffisants. Dans le même temps, des régimes d'insolvabilité efficaces et des systèmes financiers plus équilibrés ne privilégiant pas le financement par emprunt au détriment du financement sur fonds propres pourraient favoriser la sortie ou la restructuration des entreprises les moins productives. Une suppression des règles de protection de l'emploi trop restrictives, et une réforme des politiques du logement qui réduisent la mobilité géographique, contribueraient à éviter que les travailleurs ne se retrouvent pris au piège d'entreprises et de régions à faible productivité, et leur permettraient de se rendre là où se trouvent les meilleurs emplois.

- *Mettre en place des systèmes de formation des adultes plus réactifs, efficaces et centrés sur les travailleurs.* L'évolution rapide des besoins en compétences nécessite d'accorder un degré de priorité plus élevé à la formation des adultes. Pourtant, peu de pays disposent de systèmes d'apprentissage pleinement efficaces, et globalement, les systèmes existants aggravent plutôt qu'ils ne réduisent les déficits de qualifications : dans tous les pays de l'OCDE, les travailleurs les plus exposés au risque d'automatisation sont les moins susceptibles de participer à la formation des adultes. En l'absence de mesures appropriées, les travailleurs ne possédant pas les compétences de base sont fortement susceptibles de se retrouver au chômage, d'être poussés vers des emplois sans avenir ou de sortir totalement de la vie active. Pour relever ce défi, les pays doivent investir d'urgence dans des systèmes efficaces de formation des adultes. Ces systèmes doivent répondre à l'évolution des besoins du marché du travail, satisfaire aux exigences de qualité et de transparence, inciter les travailleurs et les entreprises à investir dans la formation des adultes et être suffisamment centrés sur les travailleurs en rattachant les droits à la formation aux travailleurs plutôt qu'aux emplois.

- *Soutenir les licenciés économiques par le biais de politiques de l'emploi et de politiques sociales efficaces.* Bien que le progrès technologique crée de nouveaux débouchés, il engendre également des turbulences considérables sur les marchés du travail, qui se traduisent par des fermetures d'entreprises et des licenciements collectifs. Les suppressions d'emplois sont généralement douloureuses pour les travailleurs qui en sont victimes en termes de perte de revenu pendant la période de chômage, mais elles laissent aussi souvent des stigmates durables sur leur carrière. Pour réduire le coût des suppressions d'emplois – tant à court terme qu'à long terme en raison des effets de stigmate – il est essentiel que les licenciés économiques retournent au travail le plus rapidement possible. Cela nécessite des stratégies d'activation efficaces, comme nous l'avons vu au chapitre 9, mais également des mesures d'intervention précoce pendant la période de préavis. Des politiques d'aide au revenu sont essentielles pour réduire le coût des suppressions d'emplois pendant le chômage, mais potentiellement aussi lors du retour à l'emploi, par le recours à des dispositifs d'assurance-salaire.

Notes

[1] Idéalement, les jeunes entreprises doivent croître ou sortir rapidement (dynamique fondée sur l'équation « croître ou disparaître »), pour éviter de créer une masse importante de petites entreprises à faible productivité (Calvino, Criscuolo et Menon, 2015[5]).

[2] Le CPF est en cours de réforme, les comptes de formation étant désormais libellés en euros plutôt qu'en heures.

[3] De nombreux programmes ciblés se concentrent sur les travailleurs victimes d'une concurrence accrue des importations ; les deux principaux exemples sont l'aide à l'ajustement lié aux échanges (Trade Adjustement Assistance) aux États-Unis et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation dans l'Union européenne.

[4] Par exemple, OCDE (2018[48]) observe que le risque d'automatisation varie considérablement d'une région à l'autre au sein des pays.

Références

Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2018), « Design of insolvency regimes across countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1504, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/d44dc56f-en. [21]

Adalet McGowan, M. et al. (2015), *The Future of Productivity*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/eco/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf. [4]

Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2017), « Insolvency Regimes, Technology Diffusion and Productivity Growth : Evidence from Firms in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1425, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/36600267-en. [17]

Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2017), « Régimes d'insolvabilité, entreprises zombies et réaffectation du capital », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1399, https://dx.doi.org/10.1787/8986d6b8-fr. [16]

Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2017), « The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1372, OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/18151973. [14]

Andrews, D., M. Adalet McGowan et V. Millot (2017), « Confronting the zombies : Policies for productivity revival », *OECD Economic Policy Papers*, n° 21, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f14fd801-en. [18]

Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en. [27]

Andrews, D. et F. Cingano (2014), « Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries », *Economic Policy*, vol. 29, pp. 253-296. [9]

Andrews, D., C. Criscuolo et P. Gal (2016), « The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy », *OECD Productivity Working Papers*, n° 5, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10,1787/24139424. [7]

Andrews, D., G. Nicoletti et C. Timiliotis (2018), « Digital technology diffusion : A matter of capabilities, incentives or both? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1476, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/7c542c16-en. [8]

Andrews, D. et F. Petroulakis (2017), « Breaking the Shackles : Zombie Firms, Weak Banks and Depressed Restructuring in Europe », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1433, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/0815ce0c-en. [15]

Andrews, D. et A. Saia (2017), « Coping with creative destruction : Reducing the costs of firm exit », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1353, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/bbb44644-en. [19]

Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2011), « Regulation, resource reallocation and productivity growth », *Nordic Economic Policy Review*, vol. 2. [6]

Autor, D. et D. Dorn (2013), « The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US Labor Market », *American Economic Review*, http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.5.1553. [25]

Autor, D., D. Dorn et G. Hanson (2016), « The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade », *Annual Review of Economics*, vol. 8, http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-080315-015041. [22]

Bloom, H. et al. (2001), « Testing a financial incentive to promote re-employment among displaced workers: The Canadian Earnings Supplement Project (ESP) », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20/3, pp. 505-523. [43]

Brassell, M. et K. Boschmans (2019), « Fostering the Use of Intangibles to Strengthen SME Access to Finance », *OECD SME and Entrepreneurship Papers*, OCDE, https://doi.org/10.1787/729bf864-en. [12]

Broek, S. et B. Zoetermeer (2013), *Developing the adult learning sector Quality in the Adult Learning Sector (Lot 1) Final report (Open Call for tender EAC/26/2011)*, Panteia, http://arhiv.acs.si/porocila/Quality_in_the_Adult_Learning_Sector-final_report.pdf (consulté le 15 novembre 2018). [37]

Caballero, R., T. Hoshi et A. Kashyap (2008), « Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan », *American Economic Review*, vol. 98/5, pp. 1943-1977, http://dx.doi.org/10.1257/aer.98.5.1943. [13]

Caldera Sánchez, A. et Å. Johansson (2011), « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 837, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5kgk9qhrnn33-en. [28]

Calvino, F., C. Criscuolo et C. Menon (2015), « Cross-country evidence on start-up dynamics », *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n° 2015/6, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrxtkb9mxtb-en. [5]

City of New York (2017), *WIOA Local Plan for New York*, https://goo.gl/forms/wo2IKLWpkq9sL1653. [35]

Criscuolo, C., P. Gal et C. Menon (2014), « The Dynamics of Employment Growth : New Evidence from 18 Countries », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 14, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en. [2]

Demmou, L., I. Stefanescu et A. Arquie (2018), « Labour productivity growth and finance: The role of intangible assets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° forthcoming, OCDE. [11]

Foster, L., J. Haltiwanger et C. Syverson (2008), « Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability? », *American Economic Review*, vol. 98/1, pp. 394-425, http://dx.doi.org/10.1257/aer.98.1.394. [1]

Haltiwanger, J., R. Jarmin et J. Miranda (2013), « Who creates jobs? Small versus large versus young », *The Review of Economics and Statistics*, vol. XCV, http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00288. [3]

Haltiwanger, J., S. Scarpetta et H. Schweiger (2014), « Cross country differences in job reallocation: The role of industry, firm size and regulations ☆ », vol. 26, pp. 11-25, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2013.10.001. [10]

Hanna, R. et B. Olken (2018), *Universal Basic Incomes vs. Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries*, http://www.nber.org/data-appendix/w24939 (consulté le 27 août 2018). [46]

Malgouyres, C. (2016), « The Impact of Chinese Import Competition on the Local Structure of Employment and Wages: Evidence from France », *Documents de travail de la Banque de France*, n° 603, https://ideas.repec.org/p/bfr/banfra/603.html (consulté le 23 juillet 2018). [23]

Moretti, E. (2012), *The new geography of jobs*, Houghton Mifflin Harcourt, https://books.google.fr/books/about/The_New_Geography_of_Jobs.html?id=mxFMI7XWMzEC&source=kp_book_description&redir_esc=y (consulté le 29 octobre 2018). [47]

Nedelkoska, L. et G. Quintini (2018), « Automation, skills use and training », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 202, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en. [29]

OCDE (2018), « Back to work: Lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers », dans *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-8-en. [20]

OCDE (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018 : Preparing for the Future of Work*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305342-en. [48]

OCDE (2018), *OECD Skills for Jobs Database*, http://www.oecdskillsforjobsdatabase.org (consulté le 26 octobre 2018). [31]

OCDE (2018), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [41]

OCDE (2017), « Basic Income as a Policy Option », https://www.oecd.org/els/soc/Basic-Income-Policy-Option-2017-Brackground-Technical-Note.pdf (consulté le 29 octobre 2018). [45]

OCDE (2017), « Comment la technologie et la mondialisation transforment le marché du travail », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-7-fr. [24]

OCDE (2017), *Financial Incentives for Steering Education and Training*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en. [38]

OCDE (2017), *Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs : A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264277892-en. [36]

OCDE (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en. [30]

OCDE (2017), *Obtenir les bonnes compétences: France*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264284227-fr. [40]

OCDE (2016), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264259492-fr (consulté le 8 juin 2018). [32]

OCDE (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, Back to Work, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264246812-en. [42]

OCDE (2014), *Employment and Skills Strategies in the United States*, Revues de l'OCDE sur la création locale d'emplois, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en. [33]

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2006-fr. [39]

OCDE/OIT (2017), *Engaging Employers in Apprenticeship Opportunities : Making It Happen Locally*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264266681-en. [34]

Sorbe, S., P. Gal et V. Millot (2018), « Can productivity still grow in service-based economies? Preliminary evidence and scoping for further research », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4458ec7b-en. [26]

Wandner, S. (2016), « Wage Insurance as a Policy Option in the United States », *Upjohn Institute Working Papers*, n° 16-250, Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI. [44]

Part V. Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

Chapitre 15. L'économie politique de la réforme

Nombreux sont les pays de l'OCDE qui, au lendemain de crise financière et économique mondiale, ont entrepris des réformes structurelles majeures. En dépit des améliorations au long cours qu'elles sont susceptibles d'apporter en termes de bien-être, les réformes de cette nature rencontrent souvent une vive opposition, en particulier s'agissant des réformes du marché du travail. Ce chapitre présente les facteurs à l'œuvre pour réussir des réformes ainsi que les politiques publiques qui peuvent aider à accompagner le processus. Les périodes économiques fastes sont spécialement propices aux réformes puisqu'alors, leurs effets bénéfiques se matérialisent plus rapidement. En pratique toutefois, on mène souvent des réformes en phase de ralentissement de l'activité, lorsque le sentiment de leur urgence est non seulement plus fort, mais que leurs effets négatifs à court terme sont également plus lourds. En outre, bon nombre de réformes engendrent des gagnants et des perdants sur le marché du travail et influent sur la distribution des revenus, ce qui constitue un autre aspect de l'économie de la réforme à prendre en considération. Une conception appropriée et des politiques publiques d'accompagnement peuvent en atténuer les effets potentiellement négatifs pour une plus large adhésion politique au processus de réforme.

Introduction

La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi fait de l'économie de la réforme l'un de ses éléments constitutifs, en reconnaissance du fait qu'en l'absence d'une conception et d'une mise en œuvre appropriées, toute réforme des pouvoirs publics en faveur du renforcement et de l'inclusivité des marchés du travail et des économies risque de ne pas atteindre ses objectifs déclarés. Choisir le moment opportun pour susciter l'adhésion à une réforme et en maximiser le bénéfice est important pour les responsables de l'élaboration des politiques publiques, les responsables politiques, mais aussi et surtout, pour les citoyens.

Durant les dernières décennies, les pays de l'OCDE ont adopté et mis en œuvre des réformes dans un large éventail de domaines comme le marché du travail et les marchés de produits et de capitaux. La plupart de ces réformes ont eu des conséquences importantes sur diverses dimensions du marché du travail : emploi, qualité des emplois, inclusivité, résilience et adaptabilité. Elles ont été menées dans des pays différents à des moments différents. La période postérieure à l'éclatement de la crise financière et économique mondiale a vu ces réformes se multiplier à un rythme particulièrement soutenu, notamment dans les pays européens qui avaient été les plus durement touchés.

Toute réforme a ses gagnants, mais souvent aussi, ses perdants, ce qui peut avoir un impact sur l'adhésion politique au projet. Ceux qui risquent d'y perdre sont généralement fortement incités à faire pression contre la réforme. Il arrive que les pertes exposées soient concentrées sur un secteur d'activité, une région ou un groupe de salariés en particulier. C'est pourquoi de nombreux pays ont souvent associé des politiques publiques concernant l'ensemble de leur économie à des mesures ayant vocation à en amortir le choc sur des secteurs d'activité, régions ou salariés en particulier. Les réformes du marché du travail sont généralement particulièrement controversées car elles affectent souvent des pans entiers de la population et créent ainsi de nombreux gagnants et perdants potentiels.

Une autre raison à la difficulté de faire adopter des réformes tient au fait qu'elles peuvent avoir des effets nettement défavorables à court terme alors qu'elles sont bénéfiques pour le bien-être à plus long terme. Ainsi qu'on le verra dans ce chapitre, cette affirmation vaut sans doute particulièrement pour certaines réformes, lorsqu'elles sont prises en phase de ralentissement économique. Les coûts de transition peuvent en être atténués par une conception appropriée des réformes et par des politiques publiques d'accompagnement.

Ce chapitre est structuré de la manière suivante : la section 15.1 présente brièvement le contexte dans lequel les gouvernements des pays de l'OCDE mènent leurs réformes. La section 15.2 définit dix principes directeurs pour promouvoir des réformes prises par anticipation et leur mise en œuvre. Dans la section 15.3, on s'intéressera aux effets à court terme des réformes et aux choix des politiques publiques susceptibles d'aider à les atténuer. Enfin, dans la section 15.4, on examinera la question des gagnants et des perdants et la manière dont ceux qui risquent d'y perdre peuvent faire obstacle aux initiatives de réforme. Le chapitre se conclut par une synthèse des principaux éclairages.

15.1. Quel est le bon moment pour réformer ?

Une dizaine d'années après le déclenchement de la crise financière mondiale, l'économie mondiale connaît une croissance plutôt solide et générale, même si des vents contraires soufflent sur certaines grandes économies de marché émergentes. Les perspectives économiques, favorables, devraient être un gage de succès dans la mise en œuvre des

réformes du marché du travail et des autres réformes structurelles nécessaires. Dans bon nombre de pays, ces réformes s'imposent pour faire face à diverses difficultés (voir Chapitre 2 pour un examen plus détaillé). Ainsi, le taux de croissance de la productivité n'a jamais été aussi faible depuis les 10-15 dernières années. La croissance des salaires réels a pourtant été plus faible. Les inégalités atteignent des niveaux jamais vus encore et les perspectives d'emploi des populations vulnérables ne sont guère favorables. Si les grandes évolutions comme la transformation numérique et la mondialisation sont porteuses d'opportunités, elles sont également porteuses de risques pour certaines catégories de salariés.

Des réformes ont été menées en profondeur pendant la crise, notamment dans les pays du sud de la zone euro, via un programme d'ajustement macroéconomique. Le rythme de réforme marque le pas depuis peu, moyennant toutefois quelques exceptions notables (dont celle de la France). Ce ralentissement était en partie prévisible étant donné que dans les pays où les réformes s'imposaient avec le plus d'acuité, celles-ci ont été réalisées et qu'il faut du temps, maintenant, pour voir si elles ont l'impact recherché. Mais il peut aussi tenir à une certaine fatigue vis-à-vis des réformes, ou à un sentiment d'urgence qui faiblit. Il n'en demeure pas moins que l'an dernier, un tiers des pays de l'OCDE ont mis en place, ou étaient en train de mettre en place, une réforme importante dans un ou plusieurs domaines de la politique du marché du travail (prestations sociales, salaire minimum et négociations salariales, inclusion des femmes dans le marché du travail, intégration des immigrés et des minorités, politiques actives du marché du travail, réglementation du marché du travail) – voir OCDE (2018[1]).

Le caractère contracyclique de l'activité réformatrice de ces dix dernières années – intense pendant les années de crise et ralentie pendant les années d'une croissance mondiale comparativement forte – laisse à penser que l'action publique a été dans la réaction plus que dans l'anticipation. Or, un tel modèle, qui n'est pas l'apanage de cette dernière décennie ((Drazen and Easterly, 2001[2]), peut ne pas être idéal et ce, pour plusieurs raisons. Ainsi qu'on le verra plus loin, les effets à court terme des réformes en période économique difficile sont généralement de plus grande ampleur qu'en période économique faste. De même, les réformes menées en période difficile risquent d'être inspirées par des besoins urgents plus que par des considérations de bien-être à long terme. En outre, préparer des réformes demande du temps, dont on ne dispose pas toujours face à une urgence immédiate. La section qui suit s'intéresse aux options qui s'offrent au personnel politique et aux responsables de l'action publique pour accompagner la mise sur pied d'un programme de réforme qui anticipe davantage.

15.2. Principes directeurs pour la conception et la mise en œuvre de réformes prises par anticipation

Les initiatives en faveur de réformes visant à promouvoir le bien-être suscitent souvent des oppositions qui empêchent leur mise en œuvre. La raison en est que bon nombre de réformes, si ce n'est leur totalité, ont nécessairement des effets négatifs à court terme (coûts de transition) ou un impact sur la distribution des revenus (coûts sur la redistribution). Les réformes du marché du travail sont généralement particulièrement controversées car, à la différence de réformes réglementaires dans tel ou tel secteur, par exemple, elles affectent généralement tous les compartiments de l'économie et une fraction plus large de la population. Lorsque l'on passe en revue l'histoire des réformes structurelles et leurs résultats ultérieurs, les enseignements ci-après, au nombre de dix, peuvent être tirés pour

mener à bien la conception et la mise en œuvre d'un programme de réforme (Tompson, 2009[3]; Caldera Sánchez, de Serres and Yashiro, 2016[4]):

1. *Le mandat de réformer est donné par les électeurs*

   Il est important que le gouvernement ait reçu un mandat des électeurs pour réformer. En l'absence d'approbation de l'électorat, les réformes n'aboutissent généralement que si leurs bénéfices sont visibles très rapidement, ce qui est rarement le cas pour les grandes réformes. Font peut-être exception, ainsi qu'il est évoqué plus haut, les périodes de crise, qui peuvent offrir l'occasion de réformes « surprises », les autorités n'ayant pas d'autre choix que d'inverser le cours des choses. Une autre impulsion à réformer peut également venir de l'extérieur, lorsque le pays considéré devient membre d'une union économique ou d'une organisation internationale, ou l'est déjà. Les pays d'Europe centrale et orientale, candidats à l'adhésion à l'Union européenne, avaient ainsi adopté de grandes réformes avant leur adhésion, et une fois membres de l'UE (Duval, Furceri and Miethe, 2018[5]). Il reste toutefois qu'en l'absence de mandat donné par les électeurs, de telles réformes risquent de ne pas permettre une appropriation suffisante et d'être vidées (en partie) de leur substance une fois qu'elles ne seront plus perçues comme aussi urgentes.

2. *Une direction ferme*

   Il est essentiel qu'un responsable de l'action publique ou une institution en charge des réformes exerce une direction ferme du processus de réforme. Ce qui ne signifie nullement que le gouvernement agisse de manière unilatérale. Si parfois, ce mode d'action est le seul qui permette d'aller de l'avant, savoir diriger signifie généralement rassembler autour des réformes, plutôt que de garantir la mise en conformité. Il en va particulièrement ainsi pour les réformes du marché du travail, qui sont facilitées par des discussions tripartites entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Des réformes de ce type peuvent être conduites par un gouvernement ferme, mais elles ont plus de chances d'atteindre les résultats visés si les partenaires sociaux y sont étroitement associés. C'est ainsi que la « modération salariale » en Allemagne, dans les années 2000, doit sans doute beaucoup à une vision commune au gouvernement et aux partenaires sociaux sur la nécessité d'améliorer la compétitivité extérieure du pays (Bofinger, 2017[6])[1].

3. *Une communication efficace*

   Une communication efficace, y compris via les médias sociaux, est primordiale. Une réforme aboutie s'accompagne habituellement d'initiatives coordonnées destinées à convaincre les électeurs et les acteurs partie prenante de la nécessité de réformer et, en particulier, à faire savoir ce qu'il en coûterait sans réforme. Lorsque, comme c'est souvent le cas, les coûts induits par le statu quo sont des coûts d'opportunité, la tâche est encore plus ardue car le coût de ces possibilités perdues tend à être politiquement « invisible ». Si l'on sait généralement de manière assez évidente qui paiera le prix d'une réforme – sur quelles entreprises s'exerceront probablement les pressions et sur quels emplois risquent de planer les menaces – il est moins évident de savoir qui paiera si l'on ne réforme pas : en effet, comment identifier des entreprises qui n'ont jamais été présentes sur le marché, ou des secteurs qui ne se sont pas encore développés, ou encore les salariés qu'ils auraient embauchés.

4. *La détermination à réformer*

   La détermination des gouvernants à conduire des réformes est étroitement liée à une communication efficace, mais va au-delà. L'annonce le plus en amont possible d'une réforme et un engagement résolu et crédible à la mener au bout peuvent aider à en promouvoir les avantages. Ainsi, l'annonce anticipée d'une réforme des marchés de produits peut déclencher une réponse immédiate des entreprises et augmenter l'investissement et la production, même bien avant que la réforme soit effectivement mise en œuvre (Adjemian et al., 2008[7]). S'agissant des réformes du marché du travail, l'annonce anticipée de nouvelles mesures dans la législation sur la protection de l'emploi peut avoir pour effet d'augmenter les embauches, les entreprises anticipant un allégement du coût des procédures de licenciement tout en évitant une montée immédiate des licenciements puisque la réglementation alors en vigueur continue de s'appliquer (Fonds monétaire international, 2016[8]). En phase de ralentissement économique, cela peut constituer un moyen efficace de limiter le repli temporaire de l'emploi dû à des réformes de ce type (OCDE, 2016[9]).

5. *Une solide base factuelle*

   Le processus d'élaboration des politiques publiques doit pouvoir s'appuyer sur des travaux de recherche et d'analyse solides. Une démonstration du bien-fondé de la réforme envisagée, reposant sur des données probantes et des analyses rigoureuses, permet à la fois d'améliorer la qualité de l'action publique et de renforcer les perspectives d'adoption du projet. L'impact de l'analyse économique est également fonction de sa source : des travaux présentés par des institutions non partisanes faisant autorité, qui bénéficient de la confiance de tous les courants politiques, ont tendance à avoir plus d'impact. Ainsi, le Royaume-Uni est l'un, parmi quelques pays, à posséder de longue date des institutions influentes et indépendantes (comme, par exemple, l'Institute for Fiscal Studies, le National Institute of Economic and Social Research, ou encore l'Office for Budget Responsibility). La mise en place de telles institutions peut prendre du temps car leur efficacité dépend grandement de leur réputation. Lorsqu'une réforme est adoptée, il importe de veiller à ce qu'elle soit pleinement mise en œuvre, qu'elle soit effectivement respectée et qu'elle fasse l'objet d'évaluations rigoureuses. Cela exige d'investir dans la collecte de données en l'absence d'éléments permettant de suivre la mise en conformité et le bilan, et de renforcer les mécanismes d'évaluation pour en jauger l'impact. Pour être crédibles, ces évaluations d'impact doivent être programmées au stade de la conception de la réforme.

6. *Regroupement des réformes à mener*

   Les politiques publiques sont souvent plus efficaces lorsqu'elles sont regroupées en un ensemble cohérent pour renforcer les synergies et en atténuer les coûts de transition et les coûts sur la redistribution (OCDE, 2016[9]). Ainsi, toute intervention publique destinée à aider les actifs rencontrant de sérieux obstacles pour s'insérer dans l'emploi peut-être plus efficace si elle va de pair avec une réflexion sur le système de prélèvements et de transferts (y compris sur les indemnités de chômage et les prestations liées à l'exercice d'une activité), sur les dépenses de politiques d'activation du marché du travail et sur la fixation des planchers de salaire minimum. Dans un exercice de simulation, Cacciatore et al. (2016[10]) établissent que les réformes des prestations de chômage, des marchés de produits et de la protection de l'emploi sont porteuses d'une croissance du produit

intérieur brut (PIB), de l'emploi et des salaires plus rapide si ces réformes sont combinées plutôt que prises une à une.

7. *Échelonnement des réformes*

   Dans certains cas, le bilan des réformes peut être meilleur si l'on échelonne les nouvelles mesures, par exemple si les réformes des marchés de produits précèdent celles du marché du travail (Blanchard and Giavazzi, 2003[11]). Si l'on commence par réformer les marchés de produits, la réduction des rentes que ces marchés génèrent incitent moins les travailleurs à lutter pour une part de ces rentes et partant, émoussent les résistances face aux réformes du marché du travail. Un autre argument plaidant en faveur de l'échelonnement des réformes tient au fait que, comme les gouvernants disposent d'un capital politique limité, mieux vaut pour eux l'affecter à une seule réforme à la fois. Pour autant, un laps de temps trop long entre les réformes n'est pas non plus souhaitable. Si l'on prend le cas des réformes menées en Nouvelle-Zélande pendant les années 1980 et 1990, un décalage notable (de cinq ans) entre les réformes des marchés de produits et celles du marché du travail a réduit le potentiel global de gains que l'on pouvait en escompter (Caldera Sánchez, de Serres and Yashiro, 2016[4]).

8. *Le facteur « temps »*

   Il faut du temps pour réussir des réformes structurelles. Bon nombre de réformes réussies prennent deux années, voire plus, pour leur préparation et leur adoption. Ce délai nécessaire au cadrage d'une seule réforme est souvent précédé de plusieurs années de « travaux préparatoires », pendant lesquelles les questions soulevées et les propositions sont débattues et étudiées. En revanche, on observe que les réformes moins abouties sont parfois menées en réaction à des pressions immédiates. Si les gouvernants se doivent d'être prêts à exploiter les « fenêtres d'opportunité » politiques lorsque celles-ci s'ouvrent, le faire peut susciter des problèmes si cela conduit à un empressement excessif. Il n'est pas rare, non plus, qu'il faille plusieurs tentatives pour qu'une réforme aboutisse, comme le montre le processus législatif aux États-Unis, par exemple. Qu'elles aient été bloquées, annulées ou réduites dans leur portée, les premières réformes ne doivent pas nécessairement être vues comme des échecs car elles peuvent contribuer à faire vaciller le statu quo. Des réformes du marché du travail qui ont réussi ont souvent fait suite à des échecs qui ont aidé à préparer le terrain de réformes ultérieures, parfois plus poussées.

9. *Surmonter les effets à court terme des réformes*

   En particulier lorsqu'elles sont menées durant une phase de ralentissement économique, comme c'est souvent le cas, les réformes structurelles peuvent se heurter à des difficultés à court terme, notamment parce qu'elles pèsent sur l'emploi ou les salaires. Ces difficultés peuvent nourrir les résistances des individus face aux réformes et par conséquent, tempérer les ardeurs des responsables politiques à engager de prime abord le processus de réforme. Des mesures macroéconomiques et structurelles d'accompagnement peuvent aider à minorer ces coûts de transition, voire à les compenser intégralement. La question des effets à court terme des réformes étant importante et complexe, elle fait l'objet de la section qui suit.

10. Les gagnants et les perdants dans un processus de réforme

Les réformes peuvent engendrer des gagnants et des perdants, et modifier également la distribution des salaires et des revenus dans l'économie. Tel est le cas, sans doute, des réformes du marché du travail, qui concernent une fraction plus large de la population que des interventions publiques de périmètre plus restreint. Même lorsqu'ils sont minoritaires, les perdants potentiels d'une réforme peuvent disposer d'un écho puissant et étouffer dans l'œuf les projets de réforme. Parfois, mais pas toujours, des transferts monétaires en compensation des pertes de revenu, en valeur relative ou absolue, peuvent constituer une solution appropriée. Une autre option pour vaincre les résistances consistent à déployer une réforme progressivement, en recourant à des clauses de maintien des droits acquis. La section 15.4 analyse plus précisément ces questions.

15.3. Effets à court à court terme des réformes

On sait, via une multitude de travaux de recherche, que bon nombre de réformes des marchés de produits et des marchés du travail peuvent améliorer la croissance de la productivité, voire de l'emploi, sur très longue période. Et pourtant, les réformes peuvent se heurter à des difficultés à court terme, spécialement en période de ralentissement économique.

Outre des facteurs spécifiques propres au contexte de chaque réforme, que l'on examinera plus bas, d'autres facteurs plus généraux peuvent grignoter les avantages à court terme de réformes structurelles dans une phase de ralentissement de l'activité. Par exemple, le nombre de ménages et d'entreprises ayant des difficultés de liquidité ou d'accès au crédit peut être supérieur et réduire ainsi la possibilité de générer des gains de revenu via les réformes. Quant aux agents économiques qui ne sont pas exposés à de telles difficultés, il est probable que leur volonté d'épargner par précaution face aux réformes sera plus forte en période de recrudescence d'incertitudes économiques. De même, dans un environnement où les politiques macroéconomiques n'ont pas de réponse pour faire baisser l'inflation, ou n'y parviennent pas, et où la demande extérieure est faible, certaines réformes, y compris celles qui affectent la dynamique des salaires, peuvent, en relevant les taux d'intérêt réels et en réduisant la consommation et l'investissement, avoir un effet encore plus déprimant sur la demande.

On s'intéressera dans cette section aux difficultés à court terme que soulèvent les réformes dans des domaines comme l'indemnisation du chômage, les dépenses de politiques d'activation, la réglementation des marchés de produits et la législation sur la protection de l'emploi, à savoir les domaines pour lesquels les éléments d'information recueillis sont les plus nombreux. Cela étant, on ne saurait voir ces réformes comme constituant un tout exhaustif, qui serait concerné par les difficultés à court terme évoquées ici en matière d'adoption et de mise en œuvre des politiques publiques. Il y a lieu également d'attirer l'attention sur le fait que l'on s'intéresse prioritairement à leurs effets à court terme sur l'emploi total et la production, alors que ces réformes peuvent affecter diverses autres dimensions du marché du travail, ainsi qu'on le verra dans les autres chapitres de cet ouvrage. Des exemples sont également cités ici de cas pour lesquels le regroupement en un ensemble cohérent de réformes, relevant de différents domaines d'intervention, peut remédier aux difficultés à court terme et par conséquent, améliorer la faisabilité politique des réformes.

Réformes de l'indemnisation du chômage et des dépenses de politiques d'activation

Une réforme de l'indemnisation du chômage a vocation à augmenter ou diminuer les taux de remplacement du revenu, ou bien à élargir ou réduire le champ des conditions à remplir pour en bénéficier. Il semble que les réformes qui visent à réduire des taux de remplacement par trop généreux permettent d'augmenter les taux d'emploi assez rapidement, peut-être parce qu'elles mettent en avant la recherche d'emploi et les embauches (Bouis et al., 2012[12]). On observe également que ces réformes vont de pair avec une croissance plus forte de l'investissement et de la production. Cependant, il ressort de certaines analyses empiriques que le versement aux chômeurs d'une aide au revenu moins généreuse peut avoir des effets négatifs à court terme lorsque la conjoncture économique est mauvaise, c'est-à-dire lorsque la production et l'emploi sont nettement en deçà de leur niveau potentiel (voir aussi le Chapitre 13 pour une discussion sur les prestations de chômage modulables en fonction des circonstances). Aussi, réduire le montant ou la durée d'indemnisation du chômage en période de ralentissement de l'activité peut faire courir le risque de voir la situation de l'emploi se dégrader temporairement, de sorte qu'une réforme de ce type peut se heurter à des oppositions politiques plus vives. Une diminution des prestations de chômage peut également avoir pour effet secondaire de multiplier le nombre de nouveaux bénéficiaires de prestations au titre de l'aide sociale ou de l'invalidité.

Les pays dans lesquels les durées d'indemnisation du chômage sont courtes, ou les règles d'éligibilité restrictives, et dont les finances publiques sont saines, pourraient envisager d'augmenter temporairement la durée de versement ou le montant des prestations de chômage pendant une phase de ralentissement économique. Aux États-Unis, par exemple, la couverture de l'assurance chômage est étendue automatiquement en période difficile. Avec des prestations plus généreuses, les mesures visant à maîtriser l'aléa moral par le strict respect d'obligations de recherche d'emploi, sont particulièrement importantes. Or, ces mesures sont coûteuses et par conséquent, spécialement difficiles à mettre en place dans des pays affichant une dette publique ou des déséquilibres budgétaires importants. Dans la mesure où d'autres réformes structurelles peuvent accroître temporairement le nombre de chômeurs, le versement d'indemnités plus généreuses peut contribuer à amortir les effets de la montée du chômage. L'Italie et le Portugal sont deux pays qui ont réformé leur réglementation des licenciements pendant la crise de la zone euro. Dans le cadre du train de réformes mis en place, ils ont également renforcé leur système d'indemnisation, par un relèvement du montant des prestations ou une extension de couverture, dans le but de mieux soutenir les personnes potentiellement touchées par la perte de leur emploi.

Il est établi qu'une augmentation des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail fait augmenter la production et l'emploi à moyen terme (Fonds monétaire international, 2016[8]; OCDE, 2017[13]). Ces effets sont plus marqués en période économique difficile, ce qui s'explique peut-être par des multiplicateurs budgétaires plus élevés en phase de récession. Ils s'amenuisent, mais perdurent, dès lors qu'une telle réforme des dépenses est mise en place selon le principe de la neutralité budgétaire. L'expérience de la Grande récession nous livre les mêmes enseignements. Les pays qui ont fortement privilégié l'activation (parmi lesquels l'Australie, l'Autriche, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni) ont connu une montée du chômage relativement modeste, voire sinon de courte durée (OCDE, 2013[14]). La montée en puissance des dépenses d'activation peut aider à amortir l'impact négatif que certaines autres réformes, menées en parallèle, peuvent avoir sur l'emploi (Cournède, Denk and Garda, 2016[15]). Les régimes dont le budget est augmenté lorsque le nombre de chômeurs progresse affichent des résultats particulièrement bons.

Les budgets consacrés aux politiques actives du marché du travail peuvent être augmentés en période de récession en adoptant des mesures discrétionnaires ou, comme au Danemark, par des ajustements automatiques à l'évolution des chiffres du chômage. Cette dernière option fonctionne généralement mieux qu'une mesure discrétionnaire, souvent difficile à appliquer parce que l'augmentation de dépenses de ce type entre en concurrence avec d'autres contraintes de budget. Dans l'ensemble, il est amplement justifié de consacrer plus de ressources aux politiques actives du marché du travail en phase de récession, pour des motifs tant économiques que politiques. Le retour sur investissement, sous forme de hausse des revenus et de l'emploi, peut être considérable et atténuer les difficultés économiques de nombreux actifs. En pratique, les bénéfices d'une augmentation des dépenses d'activation reposent sur un contexte institutionnel qui suppose qu'une stratégie d'activation efficace soit déjà en place. Si tel n'est pas le cas, la marge de montée en puissance rapide des politiques d'activation face à une recrudescence du chômage est réduite car il faut souvent plusieurs années pour en affiner le cadre institutionnel (OCDE, 2015[16]). Le Chapitre 9 examine plus en détail les conditions à réunir pour qu'un système d'activation fonctionne bien, y compris le rôle que des organismes privés et à but non lucratif peuvent jouer pour en améliorer l'efficacité et alléger les contraintes de capacités.

Réformes des marchés de produits et de la législation sur la protection de l'emploi

Dans des travaux récents de l'OCDE, on a étudié les effets à court terme de deux grandes catégories de réformes sur l'emploi : celles qui visent à promouvoir la concurrence sur les marchés de produits (plus précisément, dans les industries de réseau et dans le secteur de la distribution de détail), et celles qui assouplissent la législation sur la protection de l'emploi. À condition d'être judicieusement conçues et bien mises en œuvre, ces réformes améliorent l'efficience de l'allocation du travail aux emplois les plus productifs et rémunérateurs et favorisent une plus forte croissance de la productivité. Tout juste après leur adoption, toutefois, ces réformes peuvent rencontrer quelques difficultés avant que l'on puisse voir leurs avantages se matérialiser.

Plusieurs études fondées sur des micro-données montrent que les réformes dans le secteur de la distribution favorisent généralement un redéploiement des emplois, mais n'en détruisent aucun, même à court terme (Bertrand and Kramarz, 2002[17]; Skuterud, 2005[18]; Viviano, 2008[19]; Sadun, 2015[20]). Ce résultat s'explique sans doute par la situation concurrentielle dans la distribution de détail, un secteur dans lequel la déréglementation implique souvent l'entrée rapide de concurrents de grande taille tandis que les acteurs déjà sur le marché sont de taille trop modeste pour anticiper l'arrivée de nouveaux concurrents et y réagir de manière stratégique en réduisant leurs effectifs. Les propriétaires de petits magasins et leurs salariés ont souvent peur de la capacité de leurs concurrents à ouvrir un magasin et à s'emparer rapidement d'une grande part du marché local. En conséquence, ils peuvent tenter de bloquer l'accès au marché, comme cela s'est produit au Royaume-Uni où certaines collectivités locales interdisent l'ouverture de grandes surfaces commerciales à la périphérie des zones urbaines.

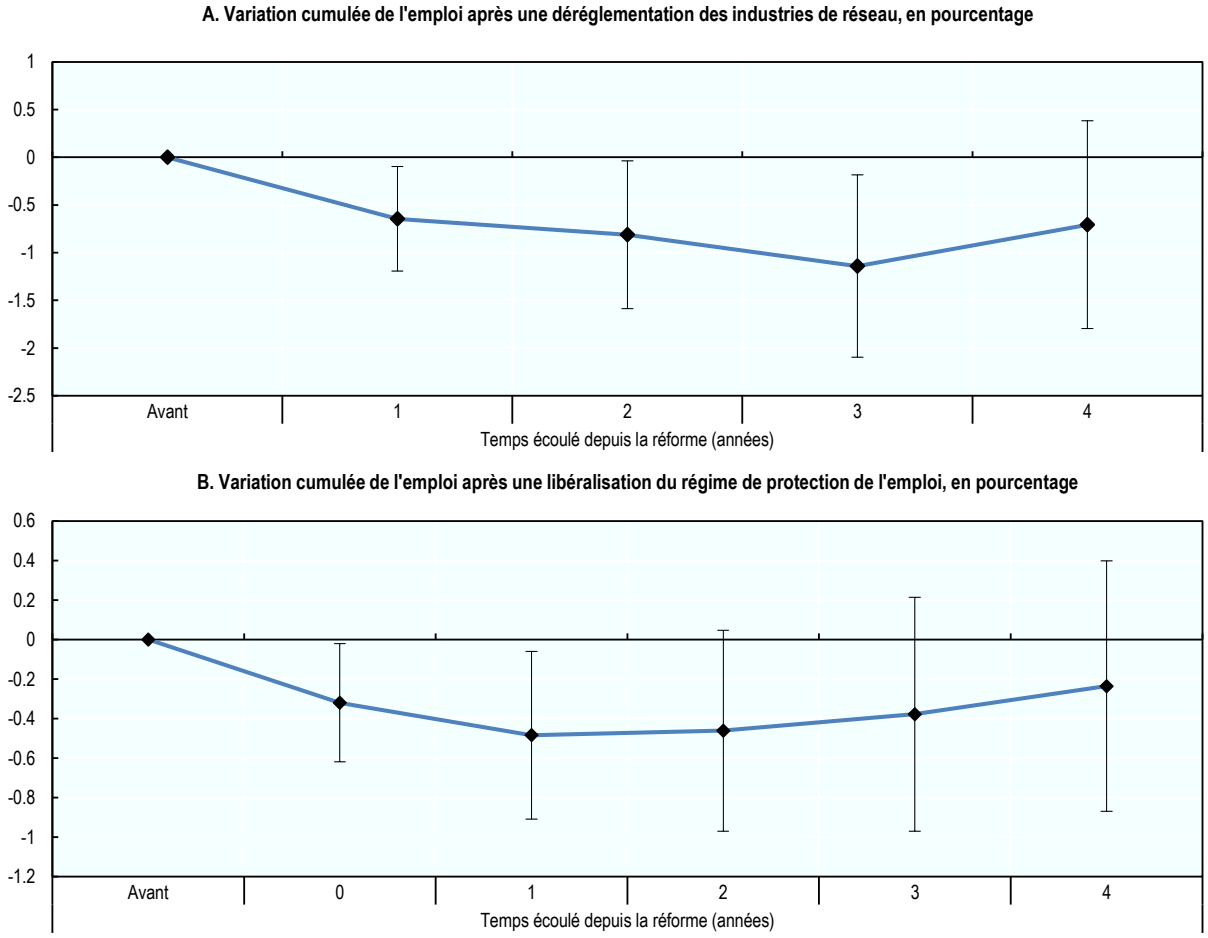
Les réformes réglementaires dans les industries de réseau (énergie, transport et communications) peuvent avoir des effets différents de ceux observés dans la distribution de détail. Dans les industries de réseau, la réglementation donne généralement lieu à une plus forte concentration des marchés qui abritent des acteurs dominants. Le marché du travail peut donc s'adapter à la libéralisation du secteur via la réorganisation immédiate des grands opérateurs historiques et l'expansion graduelle des nouveaux entrants. Il peut en résulter un recul temporaire de l'emploi (Bassanini and Cingano, 2018[21]).

Des estimations économétriques, reposant sur des données sectorielles, confirment ce raisonnement. On observe en effet que la réduction des obstacles à l'entrée dans les industries de réseau aboutit à un recul temporaire de l'emploi, qui atteint son point culminant trois ans après la réforme mais disparaît après (Partie A, Graphique 15.1). Lorsque l'on compare les résultats observés respectivement en phase de baisse et de hausse de la conjoncture, on s'aperçoit que les effets initialement négatifs sur l'emploi ne sont visibles que durant un ralentissement de l'activité. Dans une étude sur le même sujet, fondée sur des données microéconomiques, Gal et Hijzen (2016[22]) établissent qu'au cours des deux premières années qui suivent une déréglementation sectorielle, l'emploi dans les grandes entreprises de réseau recule ou reste constant, tandis qu'il progresse dans les grandes entreprises du commerce de détail.

La législation sur la protection de l'emploi (LPE) fixe les règles d'embauche, et en particulier, de licenciement des salariés. Les réformes allant dans le sens d'un plus grand assouplissement de la LPE sont donc potentiellement porteuses d'une meilleure répartition des emplois, d'une réduction du dualisme du marché du travail et de gains de productivité (voir Chapitre 7). S'agissant de l'emploi sur longue période, des analyses empiriques donnent à penser qu'elles n'ont pas d'impact positif, ou seulement mineur. En revanche, dans la période suivant immédiatement la réforme, l'emploi risque de reculer car les entreprises souhaitant licencier des salariés peuvent alors le faire à moindre coût, tandis que d'autres risquent de prendre leur temps pour embaucher de nouveaux salariés. Ces questions ont été étudiées en reprenant le même cadre empirique sectoriel utilisé pour l'analyse ci-dessus des réformes dans les industries de réseau (OCDE, 2016[9]).

L'étude montre que les réformes de la législation sur la protection de l'emploi qui visent à réduire les coûts de licenciement vont de pair avec des pertes d'emplois à court terme, mais que la tendance s'inverse en l'espace de quelques années en moyenne (Partie B, Graphique 15.1). Ces pertes d'emplois transitoires ne sont pas d'une ampleur considérable lorsque la réforme est menée en période de hausse de la conjoncture. En outre, elles ont moins aiguës dans les pays à fort dualisme du marché du travail, qui sont aussi ceux qui ont le plus à gagner de réformes visant à réduire le recours aux contrats à durée déterminée. Le Fonds monétaire international (2016[8]) et d'autres études micro-économétriques réalisées sur le même sujet parviennent aux mêmes conclusions (OCDE, 2016[9]).

Graphique 15.1. Effets négatifs à court terme des réformes réglementaires sur l'emploi



Note : Les graphiques présentent les estimations ponctuelles et les intervalles de confiance de l'effet cumulé que les réformes de la réglementation des industries de réseau (Partie A) et de la réglementation des licenciements pour les contrats permanents (Partie B) ont sur l'emploi. Les estimations sont établies sur l'hypothèse d'une réforme qui abaisserait d'un point l'indicateur de l'OCDE des barrières réglementaires à l'entrée (Partie A), et d'une réforme qui diminuerait de 0.2 point l'indicateur de l'OCDE de la législation sur la protection de l'emploi (Partie B).
Source : OCDE (2016[9]), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* 2016, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en, estimations établies à partir de la base de données *EU-KLEMS*, la Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits et la Base de données de l'OCDE sur la législations sur la protection de l'emploi.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933973173

L'un des moyens pour éviter une montée en flèche des licenciements après une réforme des règles du licenciement consiste à mettre en place des « clauses de maintien des droits acquis ». En appliquant les nouvelles règles de la réforme seulement aux nouvelles recrues, par exemple, ces clauses permettent de protéger les droits qu'ont acquis antérieurement les salariés déjà en poste. Le peu d'éléments dont on dispose, parmi lesquels ceux venant du Portugal (OCDE, 2017[23]), laissent penser que des clauses de maintien des droits acquis aident à prévenir les effets négatifs à court terme d'une réforme de la LPE et qu'elles peuvent même avoir un effet positif modeste sur l'emploi à court terme. Néanmoins, elles

ont l'inconvénient de différer les effets attendus de la réforme sur l'efficience allocative. Un autre moyen pour amortir l'impact d'une réforme d'assouplissement de la LPE consiste à l'accompagner d'une extension simultanée des mesures d'activation du marché du travail, ainsi qu'on l'a vu plus haut.

Le cadre de la négociation collective influe également sur l'impact négatif à court terme d'une réforme de la LPE ou d'autres réformes. La coordination des négociations salariales aide les négociateurs à prendre en compte les répercussions macroéconomiques des réformes (OCDE, 2018[24]). Lorsque certaines entreprises d'un secteur sont plus touchées que d'autres, les régimes de négociation collective qui, dans les limites d'un cadre sectoriel donné, laissent une marge de manœuvre à chaque entreprise pour qu'elle adapte les conditions de rémunération et de travail à sa situation particulière – que l'on désigne souvent par l'expression « décentralisation organisée » (voir Chapitre 8) – peuvent aider à limiter les destructions d'emplois. Cette plus grande latitude laissée aux entreprises pour fixer leurs rémunérations et leurs conditions de travail leur permet de jouer sur les salaires ou la durée du travail, plutôt que sur l'emploi. La réforme du marché du travail menée par l'Espagne en 2012, qui associait un assouplissement de la LPE à une plus grande flexibilité de la négociation collective, a nettement réduit le nombre de cessations d'emploi, en particulier parmi les salariés temporaires (OCDE, 2014[25]).

Politiques macroéconomiques d'accompagnement

Les éléments qui sont rassemblés dans cette section donnent à penser que les réformes structurelles peuvent avoir des effets négatifs à court terme, en particulier lorsqu'elles sont introduites à un stade peu propice du cycle économique. Ces effets négatifs peuvent nuire à l'adhésion politique au processus de réforme.

Les politiques de la demande (c'est-à-dire les politiques monétaire et budgétaire) sont propres à atténuer les incidences négatives d'une réforme à court terme lorsque la demande est faible, et par conséquent à conforter l'adhésion de l'opinion au processus de réforme. L'efficacité de la politique monétaire en tant que stimulant de la demande dépend du fonctionnement du système financier et du nombre de ménages et d'entreprises rencontrant des difficultés de liquidité ou d'accès au crédit. Quant à la politique budgétaire, elle peut gagner en efficacité en phase de récession en raison d'un effet multiplicateur plus important (Auerbach and Gorodnichenko, 2012[26]; Blanchard and Leigh, 2013[27])[2].

La politique monétaire est un outil important pour faire en sorte que des réformes structurelles n'aient pas de conséquences déflationnistes. Cela étant, elle a ses limites. Ainsi, au lendemain de la crise financière et économique mondiale, la politique monétaire a fortement contribué à soutenir l'activité et à favoriser la reprise. Mais dans de nombreuses économies avancées, les taux de la politique monétaire sont entrés en territoire négatif, avec des d'intérêt nominaux à court terme fixés aux alentours de zéro. La difficulté a été surmontée, jusqu'à un certain point, par des politiques monétaires non conventionnelles, notamment grâce aux orientations prospectives données par les banques centrales sur les taux nominaux à long terme et à leurs achats de titres obligataires à plus longue échéance.

C'est précisément dans des cas comme ceux-là, c'est-à-dire lorsque la politique monétaire atteint ses limites, que la politique budgétaire peut se révéler spécialement efficace pour atténuer les incidences négatives des réformes structurelles et recueillir l'adhésion politique au processus. En outre, la politique budgétaire présente l'avantage de pouvoir cibler telle ou telle catégorie de salariés touchés par une réforme grâce, par exemple, à des politiques actives du marché du travail. En règle générale, les mesures de dépenses publiques ont probablement plus d'impact sur la demande globale que les réductions d'impôts. En effet,

les dépenses publiques agissent directement sur la demande globale, tandis que l'effet des réductions d'impôts est plus modeste puisque les agents peuvent décider d'en épargner le montant face, par exemple, à un regain d'incertitude. En pratique, les mesures de relance budgétaire peuvent être conçues, qu'il s'agisse de dépenses comme de fiscalité, pour avoir un effet multiplicateur rapide et substantiel.

Parmi les mesures de dépenses publiques, l'investissement se révèle généralement le levier d'action le plus puissant (Fournier and Johansson, 2016[28]; Hijzen et al., 2017[29]). Contrairement à l'augmentation des dépenses publiques courantes, l'augmentation de l'investissement gonfle le stock de capital et ce faisant, elle agit non seulement sur la demande à court terme mais aussi sur l'offre à plus long terme. Chaque fois qu'il n'existe guère de marge pour des mesures de relance budgétaire supplémentaires, la multiplication de projets d'investissement public bien conçus peut même être payante en soi, c'est-à-dire qu'elle peut augmenter la production plus qu'elle ne fait gonfler la dette et ainsi, faire baisser le taux de la dette publique par rapport au PIB (OCDE, 2016[30]).

Certaines réductions d'impôts peuvent également être mises en place pour accroître le revenu disponible des ménages et stimuler leurs dépenses à court terme. Si en théorie, la consommation n'est pas censée être très sensible à des modifications temporaires de la fiscalité étant donné que les ménages sont plus susceptibles de lisser leur consommation tout au long de leur vie, il est avéré que des réductions d'impôts temporaires peuvent encourager la consommation à court terme. Il en va particulièrement ainsi pour les allégements appliqués à la fiscalité du travail ou aux cotisations de sécurité sociale en faveur des plus bas revenus, étant donné que les dépenses de cette catégorie sont, du fait des contraintes de liquidité qui pèsent sur eux, étroitement liées à leur revenu disponible (De Mooij and Keen, 2012[31]).

Cela étant, le périmètre d'une politique budgétaire expansionniste peut être limité lorsque les contraintes qui pèsent sur les finances publiques à long terme sont lourdes. Au début des années 2010, plusieurs pays du sud de la zone euro ont éprouvé des difficultés à atténuer les effets à court terme des réformes du marché du travail et d'autres réformes par manque de marge de manœuvre budgétaire. Dans un tel environnement, l'impact positif d'une politique budgétaire expansionniste risque même de se voir contrebalancé par des effets de contraction, provoqués par les réactions contraires des marchés de capitaux. Ces considérations soulignent la nécessité de dégager une marge de manœuvre budgétaire en phase ascendante du cycle économique pour être à même d'actionner le levier budgétaire et soutenir la demande lorsqu'il le faut, afin non seulement de compenser un choc négatif sur celle-ci mais également de soutenir le déploiement de réformes structurelles.

15.4. Les gagnants et les perdants dans un processus de réforme

Les réformes structurelles peuvent dégrader la situation de certaines populations, de manière temporaire ou permanente. Ainsi, une réforme qui supprime les obligations de licence des taxis dans les centres urbains est susceptible de réduire durablement le revenu des chauffeurs de taxi déjà présents sur le marché. Le report de l'âge de la retraite réduit le temps disponible pour les loisirs des individus qui devront travailler plus longtemps. Les mesures visant à accroître la flexibilité des contrats à durée indéterminée réduisent la sécurité d'emploi des salariés embauchés sous ce type de contrat (sauf si des clauses de maintien des droits acquis leur permettent de bénéficier encore des anciennes règles de protection). Les changements introduits dans les régimes d'assurance chômage et d'aide sociale modifient le montant des prestations que les bénéficiaires touchent ou peuvent espérer toucher. Enfin, les projets de modification du régime de la négociation collective

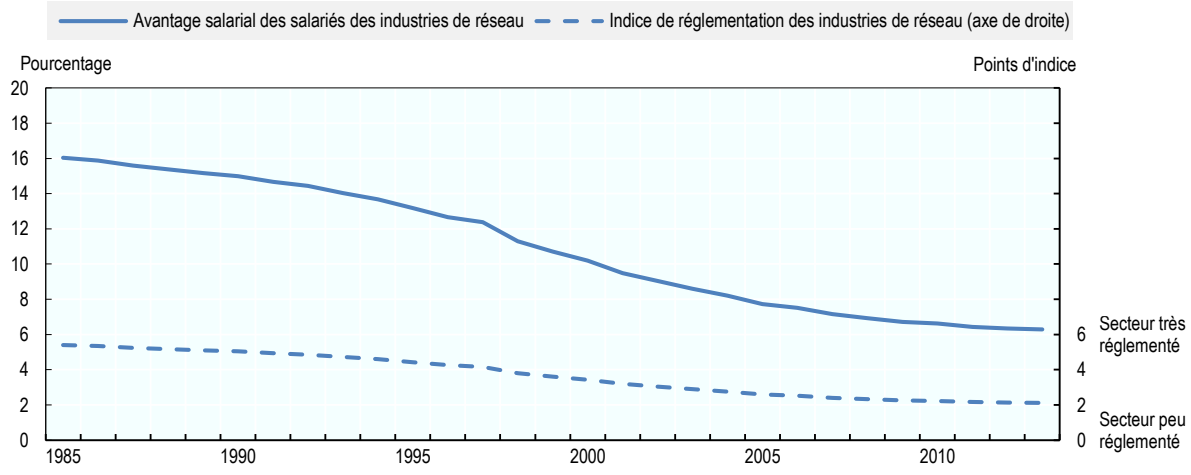
dans un pays peuvent être un sujet politiquement très sensible car ces changements influent souvent sur les rémunérations d'un grand nombre de salariés dans l'économie.

La plupart des réformes engendrent des gagnants et des perdants. Généralement, les perdants dans un processus de réforme sont rétrogradés vers le bas de la distribution des salaires. Une descente vers le bas de la distribution est sans doute particulièrement douloureuse lorsqu'elle accompagne un repli des salaires ou de la croissance salariale. Sans compter que les réformes peuvent influer aussi sur d'autres aspects de la qualité de l'emploi, notamment la sécurité qu'il offre ou la satisfaction au travail. Ainsi que le laissent penser certains éclairages apportés par l'économie comportementale, les pertes de qualité d'emploi peuvent être très durement ressenties par les personnes concernées. Aussi les résistances au processus de réforme de ceux qui en souffrent peuvent-elles être vives. Parfois, comme dans l'exemple des taxis, les actifs déjà présents sur le marché et touchés par la réforme risquent de peser d'un poids énorme sur le processus de décision politique étant donné leur capacité à s'organiser mieux que les bénéficiaires de la réforme, qui sont plus nombreux mais qui, individuellement, gagnent moins que n'y perdent les perdants (Olson, 1971[32]; Boeri et al., 2006[33]).

Les déréglementations sectorielles fournissent un autre exemple de réformes où les perdants sont très concentrés. Les nombreuses réglementations intervenues jadis dans les industries de réseau, par exemple, avaient fait en sorte que les salariés des secteurs concernés bénéficient de salaires plus élevés et d'une grande sécurité de l'emploi. L'ample mouvement de libéralisation des industries de réseau opéré dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, ces trente dernières années, a modifié du tout au tout cette situation, les salariés concernés en ayant été les grands perdants par rapport à d'autres salariés. Ces considérations ne sont pas propres aux industries de réseau et s'appliquent de la même manière à d'autres secteurs réglementés (Jean and Nicoletti, 2015[34]).

Pour donner une idée des ordres de grandeur en jeu, on a estimé à 16 % l'avantage salarial moyen des salariés des industries de réseau à la fin des années 1980, par rapport aux salariés présentant les mêmes profils mais employés dans d'autres secteurs (Denk, 2016[35]). À partir des chiffres de la base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits, on observe que le point d'indice des indicateurs globaux de réglementation des industries de réseau a fortement diminué puisqu'en 2013, il était en repli de 60 % par rapport à sa valeur 30 ans plus tôt. La libéralisation intervenue dans ce secteur a réduit l'avantage salarial moyen des salariés y travaillant d'un taux estimé à 6 % (Graphique 15.2). En l'absence de déréglementation, le revenu des salariés des industries de réseau aurait été, chaque année, supérieur de plus de 10 % à celui des salariés d'autres secteurs.

Graphique 15.2. Réglementation des industries de réseau et avantage salarial des salariés y étant employés



Note : Le graphique présente l'indice moyen de réglementation des industries de réseau dans 21 pays de l'OCDE et l'avantage salarial allant de pair avec cet indice pour les salariés employés dans ces secteurs. L'avantage salarial mesure l'ampleur du sursalaire perçu par les salariés des industries de réseau, comparativement à ceux d'autres secteurs qui présentent les mêmes profils (âge, sexe, niveau d'instruction, etc.). Les simulations sont estimées à partir d'une estimation moyenne, selon laquelle un point d'indice de réglementation augmente de 3.0 % la rémunération des salariés des industries de réseau.
Source : Estimations d'après Denk (2016[35]), « How Do Product Market Regulations Affect Workers? Evidence from the Network Industries », *OECD Economics Department Working Papers* (Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE), n° 1349, http://dx.doi.org/10.1787/5167d865-en, à partir des sources suivantes : Eurostat, Enquête sur la structure des salaires ; OCDE, Base de données sur la réglementation des produits ; sources spécifiques de micro-données pour l'Australie, l'Allemagne, la Corée, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933973192

Il arrive parfois que des mesures de compensation à l'intention des personnes touchées par les effets négatifs aident à réussir des réformes structurelles (OCDE, 2010[36]; Trebilcock, 2014[37]). Ces mesures peuvent être implicites, comme le sont, par exemple, les « programmes d'accompagnement » (avec la mise en place de services de reclassement), ainsi qu'il est mentionné dans la section précédente, mais elles peuvent également comporter des transferts monétaires (Høj et al., 2007[38]).

D'un point de vue économique, une compensation tend à être plus justifiée lorsque la réforme crée un désavantage que le travailleur, ou le détenteur de capitaux, ne pouvait pas anticiper au moment de son choix de carrière ou d'investissement. En fournissent un exemple les personnes qui ont acquis depuis peu une entreprise ou une licence (de taxi, par exemple), ne s'attendant pas à une réforme au moment de cette acquisition. L'introduction de plus de concurrence aura alors pour effet de réduire la valeur de l'entreprise ou de la licence étant donné que les rentes anticipées alors ont été capitalisées dans la valeur de ces acquisitions. La même situation peut se présenter pour des salariés licenciés qui ont consacré toute leur vie à travailler pour un opérateur géant de service d'utilité publique, dans un secteur protégé qui s'ouvre à la concurrence d'autres opérateurs.

L'un des critères d'appréciation importants dans le contexte d'une mesure de compensation est de voir si la réforme pénalise injustement une catégorie par rapport à une autre. Il en va souvent ainsi pour les salariés qui sont touchés par un regain de concurrence des

importations, ce qui justifie l'instauration de mesures comme le programme d'aide à l'ajustement commercial (TTA, *Trade Adjustment Assistance*) aux États-Unis. Dans d'autres cas toutefois, des réformes peuvent également pénaliser certaines catégories en termes de salaires ou de qualité d'emploi, mais pas de manière injuste, même si la réforme n'était pas prévisible. Tel est le cas lorsqu'une réforme réglementaire érode d'importantes rentes économiques, mais en laisse cependant une fraction. Des mesures de compensation en faveur de ceux qui sont certes perdants mais continuent d'être avantagés, quoique dans une moindre mesure qu'auparavant, peuvent être inéquitables vis-à-vis de ceux qui financent les mesures de compensation en faveur de ces salariés ou détenteurs de capitaux (Cournède et al., 2016[39]).

Il existe un autre aspect à prendre en considération : des réformes qui réduisent l'avantage salarial dans les secteurs réglementés n'érodent pas nécessairement la progression des rémunérations des salariés dans les secteurs déréglementés si l'augmentation globale des salaires, induite par les gains de productivité réalisés dans toute l'économie, compense la diminution de leurs salaires relatifs. S'agissant des industries de réseau, il ressort de simulations que l'effet à la hausse des précédentes réformes sur les salaires dans ces secteurs a compensé, quasiment dans les mêmes proportions, la diminution de leur avantage salarial, de sorte que les salariés des industries de réseau ont vu la progression de leur rémunération marquer le pas en valeur non pas absolue, mais relative, à la suite de la réforme. Il reste à voir s'il convient d'accorder des compensations à des salariés pour une perte relative de revenu, perte due à la réglementation, alors même qu'ils conservent le même niveau de rémunération.

Des mesures de compensation peuvent présenter l'inconvénient supplémentaire d'encourager des comportements contraires à l'efficience. Le fait d'anticiper une compensation peut induire, d'emblée, une recherche de rente et moins inciter à des gains de productivité (Kaplow, 2003[40]). Le versement d'une compensation risque donc même de renforcer les résistances à la réforme, les acteurs en place pouvant chercher à maximiser leur indemnisation. Une « stratégie de compensation » sans doute plus équitable et plus efficiente, du moins en principe, consisterait à prendre des réformes de grande ampleur, plutôt que d'envergure modeste, dans certains secteurs ou segments. Ainsi que l'on vient de le montrer, cette stratégie peut compenser les pertes relatives de progression salariale que peuvent connaître des salariés, suite à un renforcement de la concurrence dans leur secteur, par des gains de pouvoir d'achat résultant de réformes menées parallèlement dans d'autres secteurs (Blanchard and Giavazzi, 2003[11]; Gersbach, 2004[41]).

Conclusion

Les réformes du marché du travail et autres réformes des politiques publiques peuvent être synonymes de marchés du travail et d'économies à la fois plus solides et plus inclusifs. Mais pour autant, elles ne sont pas très populaires ni très faciles à appliquer. Ce chapitre permet d'éclairer d'un jour nouveau la manière dont une amélioration de la préparation, de la conception et du calendrier de ces réformes peut renforcer leur faisabilité politique et les rendre plus attractives. Les principaux enseignements de cette analyse sont repris ci-après.

Mieux vaut entreprendre des réformes structurelles lorsque la conjoncture économique est favorable

La décision de mener des réformes structurelles intervient souvent lorsque le statu quo n'est plus tenable et donc, le plus souvent, pendant un ralentissement de l'activité. Or, il est clairement avéré que les réformes structurelles ont le moins d'effets secondaires, le cas

échéant, sur l'emploi lorsqu'elles sont mises en œuvre en période de conjoncture favorable. Ainsi, ce n'est pas parce que la législation sur la protection de l'emploi est assouplie que des entreprises qui traversent une période de forte demande du marché pour leurs produits vont être tentées de tailler massivement dans leurs effectifs. Même lorsque des réformes ont temporairement pour effet de déprimer la demande intérieure, un climat propice dans les économies des partenaires commerciaux peut faire que les bénéfices de ces réformes seront plus rapidement visibles. Le message, en substance, est donc celui-ci : l'heure n'est pas à l'autosatisfaction lorsque les résultats économiques sont bons.

La réussite des réformes passe par une direction politique et une large adhésion au projet

La majeure partie des réformes structurelles impliquent de faire des arbitrages et par conséquent, ne peuvent susciter l'adhésion de tous dans la société. Or, pour réussir, une réforme doit rassembler une masse critique d'électeurs et de responsables politiques pour la soutenir. Il est souvent plus facile d'obtenir l'approbation générale dans une situation de crise. En règle générale, une direction ferme du processus et la mobilisation d'une base factuelle, une évaluation rigoureuse à l'issue de la réforme et une communication efficace (y compris via les nouvelles technologies) sont autant de facteurs susceptibles d'assurer la réussite d'une réforme et un soutien constant au processus. La solidité de la base factuelle et de l'exercice d'évaluation nécessite d'investir dans la collecte de données, en l'absence des informations nécessaires pour suivre la mise en conformité avec la réforme et son bilan. Un haut degré de coopération et de confiance entre le gouvernement, les employeurs et les salariés constitue également un autre élément qui facilite l'adoption et la mise en œuvre d'une bonne réforme.

Amortir les effets à court terme d'une réforme peut aider à susciter l'adhésion au projet

Certaines réformes structurelles peuvent avoir un coût pour l'emploi pendant la phase de transition. Les politiques monétaires, mais surtout budgétaires, peuvent aider à amortir des effets possibles de contraction à court terme. En matière budgétaire, la montée en régime dans les politiques actives du marché du travail et l'augmentation temporaire des montants et de la durée de versement des prestations de chômage sont sans doute les mesures les plus à même de stimuler la demande globale et de soutenir les individus les plus touchés. Une conception judicieuse des réformes peut aider à en contenir les effets à court terme. En matière de réforme des licenciements, par exemple, l'application du principe du maintien des droits acquis antérieurement protège les emplois actuels et évite une flambée des licenciements, mais risque de retarder les bénéfices de la réforme.

Des mesures d'accompagnement des perdants potentiels d'une réforme peuvent contribuer à sa réussite

Dans l'optique d'assurer l'adhésion au processus de réforme et d'augmenter notablement les niveaux de bien-être, les autorités peuvent penser leurs réformes de façon qu'elles intègrent des éléments de compensation en faveur de ceux qui seront certainement les plus touchés. Si la compensation est souvent implicite, notamment lorsqu'elle prend la forme de mesures d'activation, elle peut aussi impliquer des transferts monétaires. En règle générale, une stratégie de compensation se justifiera sans doute davantage lorsque des réformes créent un désavantage que les salariés touchés n'avaient pas anticipé au moment de choisir leur carrière. En revanche, des réformes qui suppriment des avantages à certaines

catégories d'entreprises ou de salariés engendrent des perdants parmi les acteurs en place, mais seulement dans la mesure où ceux-ci ne bénéficient plus d'avantages injustes. Des paiements compensatoires en pareils cas sont plus difficiles à justifier, mais ils peuvent néanmoins contribuer à la réussite des réformes structurelles.

Notes

[1] À la suite des élections législatives de 1998, le gouvernement nouvellement élu a institué le *Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité*. Au sein de ce pacte, les syndicats misaient sur le fait qu'une croissance plus faible des salaires créerait de l'emploi ; les fédérations d'employeurs voyaient l'intérêt d'une baisse des coûts relatifs de main-d'œuvre ; quant au gouvernement, il soutenait la rémunération nette des salariés et la compétitivité extérieure par des allégements de cotisations sociales et un relèvement de la fiscalité indirecte.

[2] Le Chapitre 13 de cet ouvrage aborde le rôle de la politique monétaire et de différentes politiques budgétaires pour favoriser la résilience du marché du travail.

Références

Adjemian, S. et al. (2008), "Variantes en univers incertain", *Economie & Prévision*, Vol. 183-184/2, pp. 223-238. [7]

Auerbach, A. and Y. Gorodnichenko (2012), "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 4/2, pp. 1-27, http://dx.doi.org/10.1257/pol.4.2.1. [26]

Bassanini, A. and F. Cingano (2018), "Before it gets better: The short-term employment costs of regulatory reforms", *ILR Review*. [21]

Bertrand, M. and F. Kramarz (2002), "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117/4, pp. 1369-1413. [17]

Blanchard, O. and F. Giavazzi (2003), "Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118/3, pp. 879-907. [11]

Blanchard, O. and D. Leigh (2013), "Growth forecast errors and fiscal multipliers", *American Economic Review*, Vol. 103/3, pp. 117-120. [27]

Boeri, T. et al. (eds.) (2006), *Structural reforms without prejudices*, Oxford University Press. [33]

Bofinger, P. (2017), "Hartz IV: die Lösung für die Probleme in der Währungsunion?", *Wirtschaftsdienst*, Vol. 97/6, pp. 404-408. [6]

Bouis, R. et al. (2012), "The Short-Term Effects of Structural Reforms : An Empirical Analysis", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 949, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k9csvk4d56d-en. [12]

Cacciatore, M. et al. (2016), "Short-term pain for long-term gain: Market deregulation and monetary policy in small open economies", *Journal of International Money and Finance*, Vol. 68, pp. 358-385. [10]

Caldera Sánchez, A., A. de Serres and N. Yashiro (2016), "Reforming in a difficult macroeconomic context : A review of the issues and recent literature", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1297, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlzgj45b3q0-en. [4]

Cournède, B., O. Denk and P. Garda (2016), "Effects of Flexibility-Enhancing Reforms on Employment Transitions", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1348, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/bd8e4c1f-en. [15]

Cournède, B. et al. (2016), "Enhancing Economic Flexibility: What Is in It for Workers?", *OECD Economic Policy Papers*, No. 19, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b8558a5b-en. [39]

De Mooij, R. and M. Keen (2012), "Fiscal devaluation and fiscal consolidation: The VAT in troubled times", in *Fiscal policy after the financial crisis*, National Bureau of Economic Research, Inc. [31]

Denk, O. (2016), "How Do Product Market Regulations Affect Workers? : Evidence from the Network Industries", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1349, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5167d865-en. [35]

Drazen, A. and W. Easterly (2001), "Do crises induce reform? Simple empirical tests of conventional wisdom", *Economics and Politics*, Vol. 13/2, pp. 129-157. [2]

Duval, R., D. Furceri and J. Miethe (2018), "The needle in the haystack: What drives labor and product market reforms in advanced countries?", *IMF Working Papers*, No. 18/101. [5]

Fonds monétaire international (2016), *World Economic Outlook: Too slow for too long*. [8]

Fournier, J. and Å. Johansson (2016), "The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1344, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f99f6b36-en. [28]

Gal, P. and A. Hijzen (2016), "The short-term impact of product market reforms: A cross-country firm-level analysis", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1311, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlv2jm07djl-en. [22]

Gersbach, H. (2004), "Structural reforms and the macroeconomy: The role of general equilibrium effects", in Solow, R. (ed.), *Structural reform and economic policy*, Palgrave Macmillan. [41]

Hijzen, A. et al. (2017), "Labour market resilience: The role of structural and macroeconomic policies", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1406, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d5c950fc-en. [29]

Høj, J. et al. (2007), "Analyse empirique des facteurs d'économie politique influant sur les réformes structurelles dans l'OCDE", *Revue économique de l'OCDE*, Vol. 2006/1, https://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-v2006-art3-fr. [38]

Jean, S. and G. Nicoletti (2015), "Product market regulation and wage premia in Europe and North America: An empirical investigation", *International Economics*, Vol. 144, pp. 1-28. [34]

Kaplow, L. (2003), "Transition policy: A conceptual framework", *NBER Working Papers*. [40]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [24]

OCDE (2018), *Réformes économiques 2018 : Objectif croissance rapport intermédiaire*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g9c792-fr. [1]

OCDE (2017), *Labour Market Reforms in Portugal 2011-15 : A Preliminary Assessment*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264269576-en. [23]

OCDE (2017), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr. [13]

OCDE (2016), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-fr. [9]

OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE, vol. 2016, n° 2*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-2-fr. [30]

OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-fr. [16]

OCDE (2014), *The 2012 Labour Market Reform in Spain : A Preliminary Assessment*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264213586-en. [25]

OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr. [14]

OCDE (2010), *Making Reform Happen : Lessons from OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en. [36]

Olson, M. (1971), *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press. [32]

Sadun, R. (2015), "Does planning regulation protect independent retailers?", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 97/5, pp. 983-1001, https://doi.org/10.1162/REST_a_00492 (accessed on 20 July 2018). [20]

Skuterud, M. (2005), "The impact of Sunday shopping on employment and hours of work in the retail industry: Evidence from Canada", *European Economic Review*, Vol. 49/8, pp. 1953-1978. [18]

Tompson, W. (2009), *L'économie politique de la réforme : Retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE*, OCDE. [3]

Trebilcock, M. (2014), *Dealing with losers: The political economy of policy transitions*, Oxford University Press. [37]

Viviano, E. (2008), "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector", *Labour Economics*, Vol. 15/6, pp. 1200-1222, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2007.11.004 (accessed on 20 July 2018). [19]

Chapitre 16. Améliorer le fonctionnement du marché du travail dans les économies émergentes

Ce chapitre s'appuie sur le cadre de la Stratégie pour l'emploi pour examiner comment les économies émergentes peuvent faire face au double problème d'une faible productivité et d'une inclusivité limitée dans le contexte d'une économie informelle omniprésente. Cette dernière signifie qu'une grande partie de la population active n'a pas accès à une assurance sociale ou à une protection réglementaire élémentaire. L'économie informelle restreint aussi la capacité des pouvoirs publics à recouvrer les impôts et donc les ressources dont ils disposent pour relever le défi de stimuler une croissance inclusive. Une stratégie globale s'impose qui encourage l'activité formelle tout en s'adressant aux personnes les plus vulnérables.

Introduction

Stimuler une croissance inclusive est un enjeu majeur pour les pouvoirs publics dans les économies émergentes. Par rapport au pays représentatif de l'OCDE, les pays émergents affichent en général des niveaux de vie nettement plus bas et des inégalités plus grandes. En outre, ils doivent faire face au travail non déclaré généralisé. L'économie informelle omniprésente signifie qu'une grande partie de la population active se trouve concrètement hors de portée des autorités et n'a pas accès à une assurance sociale ou à une protection réglementaire. Par ailleurs, l'économie informelle restreint la capacité des pouvoirs publics à recouvrer les impôts et donc les ressources dont ils disposent pour stimuler une croissance inclusive.

Ce chapitre s'appuie sur le cadre de la Stratégie pour l'emploi pour examiner comment les pays émergents peuvent améliorer le fonctionnement du marché du travail et, plus précisément, affronter le double problème d'une faible productivité et d'une inclusivité limitée, dans le contexte d'une économie informelle omniprésente. Pour ce faire, il s'intéresse à des pays émergents qui ont un lien avec l'OCDE, à savoir l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, l'Inde, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Mexique, le Pérou, la Fédération de Russie, la Thaïlande, la Tunisie et la Turquie. Comme ce groupe de pays présente une très grande diversité en termes de revenu, de taille, de démographie et d'institutions, la nature des difficultés et des réponses les plus adaptées des pouvoirs publics peut être très différente et ne peut être que partiellement prise en considération étant donné le champ d'étude de ce chapitre.

Les thèmes abordés dans ce chapitre peuvent intéresser les dirigeants des pays émergents mais aussi ceux des pays plus développés. L'avènement de l'économie des plateformes et la montée en puissance du travail indépendant qui va de pair ont soulevé des questions délicates quant aux différences de traitement réglementaire entre salariés et travailleurs indépendants. Les économies émergentes sont depuis longtemps en proie à des difficultés comparables en raison de l'importance du travail non déclaré. Ces dernières années, cela s'est traduit par l'élaboration de systèmes de protection sociale innovants qui fournissent des indications intéressantes pour les pays plus développés également.

Le chapitre s'organise comme suit. La Partie 16.1 décrit le double problème d'une faible productivité et d'une inclusivité limitée dans le contexte d'une économie informelle omniprésente. La Partie 16.2 examine le rôle des politiques et institutions pour stimuler la productivité et l'activité formelle, tandis que la Partie 16.3 analyse comment les politiques et institutions peuvent renforcer l'inclusivité sans pénaliser l'activité formelle. La dernière partie conclut l'ensemble.

16.1. Les principaux enjeux

Les économies émergentes étudiées dans ce chapitre sont confrontées à une double difficulté : (1) une faible productivité et (2) une inclusivité du marché du travail limitée. Pour ces deux enjeux, la réduction du poids de l'économie informelle joue un rôle de premier plan.

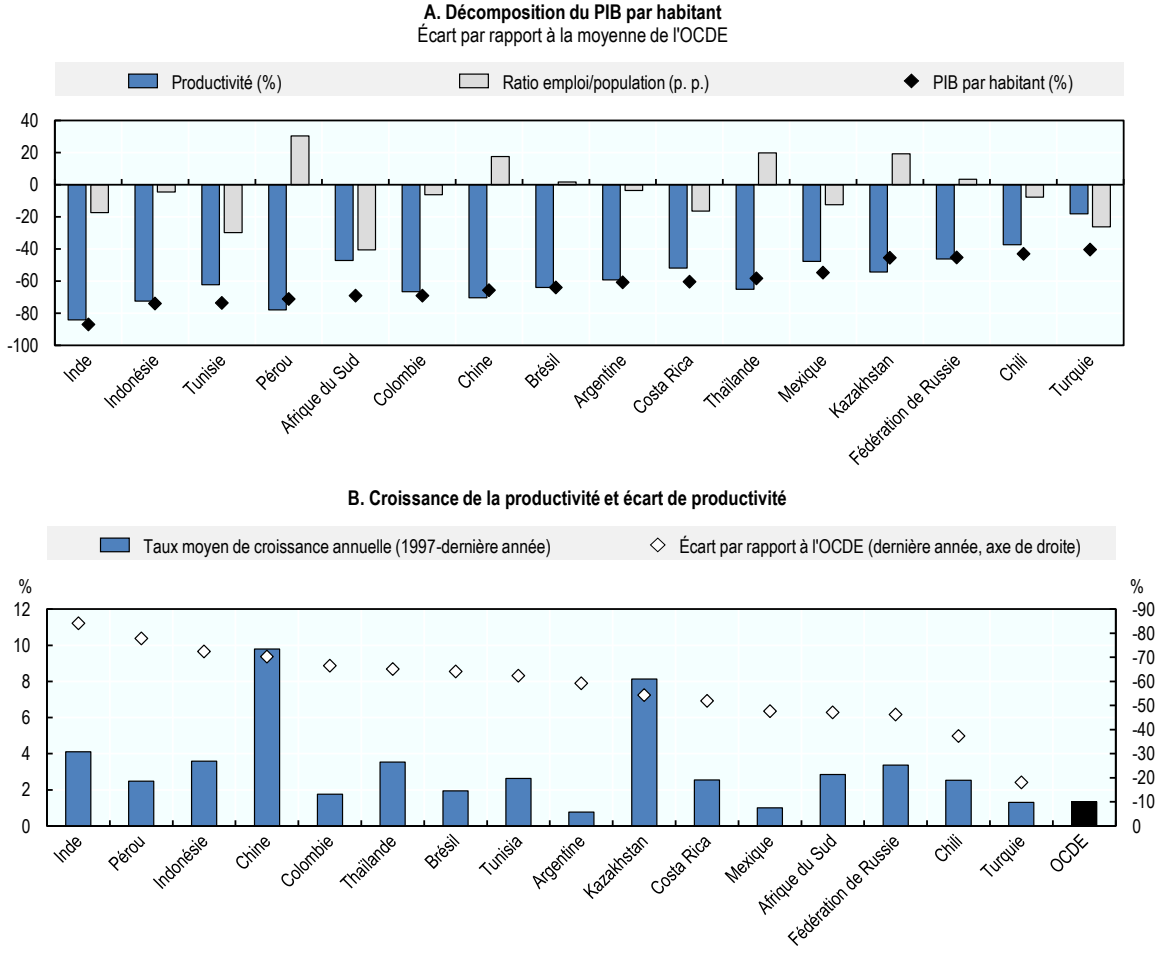
Un retard de développement économique

Le développement économique est nettement plus faible dans les économies émergentes que dans le pays représentatif de l'OCDE. L'écart de produit intérieur brut (PIB) par habitant entre les pays émergents et la moyenne de l'OCDE varie entre 40 % (Turquie) et

87 % (Inde) (Graphique 16.1, Partie A). En d'autres termes, le revenu moyen dans les économies émergentes est environ deux à dix fois plus bas que celui du pays moyen de l'OCDE.

Le faible développement économique s'explique principalement par un retard de productivité. Dans l'ensemble des pays émergents couverts, la productivité du travail est inférieure de 18 % (Turquie) à 84 % (Inde) à la moyenne de l'OCDE (Graphique 16.1, Partie A). Tous les pays à l'exception de l'Argentine, du Mexique et de la Turquie ont vu leur productivité converger au cours des dernières décennies, dans la mesure où la croissance de la productivité a dépassé la moyenne de l'OCDE (Graphique 16.1, Partie B). Toutefois, le rythme de convergence de la productivité varie considérablement d'un pays à l'autre, le processus étant particulièrement rapide dans les pays d'Asie orientale et centrale étudiés ici.

Graphique 16.1. Les niveaux de productivité sont nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE, malgré un rattrapage au cours des dernières décennies



Note : Partie A : Les données se rapportent à 2017, sauf pour l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, l'Inde et la Fédération de Russie (2016). Partie B : Les données se rapportent à la période 1997-2017, sauf pour l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, l'Inde et la Fédération de Russie (1997-2016).
Source : Compendium de l'OCDE sur les indicateurs de productivité pour les pays de l'OCDE, l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, l'Inde, l'Indonésie et la Fédération de Russie ; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde pour l'Argentine, le Kazakhstan, le Pérou, la Thaïlande et la Tunisie.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973211

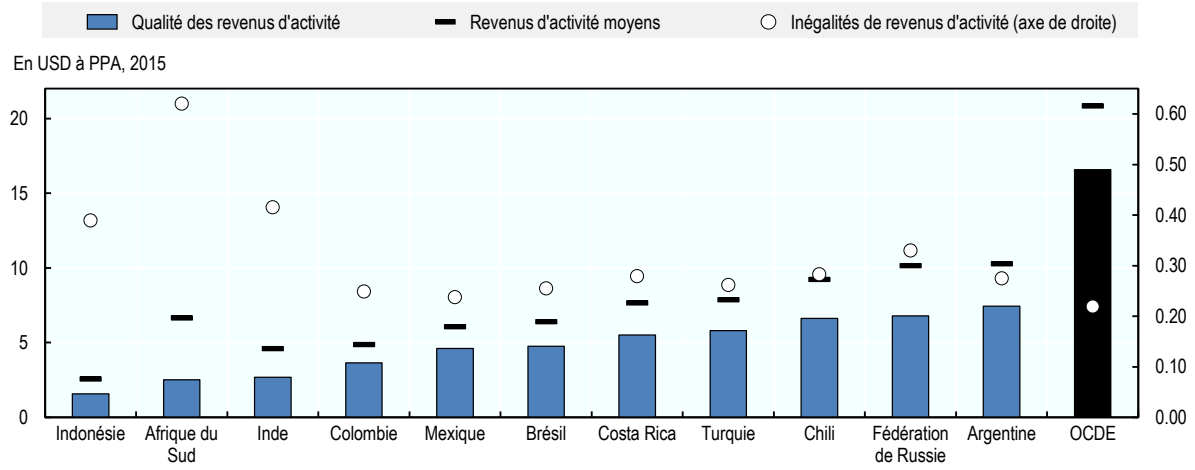
Pour stimuler la productivité dans les économies émergentes, des progrès généralisés s'imposent dans l'ensemble des entreprises, mais surtout dans le bas de l'échelle de la productivité. Par rapport aux pays plus développés, la répartition de la productivité entre les entreprises a tendance à être plus dispersée, avec une queue de distribution longue et épaisse de structures peu productives (Bloom et al., 2010[1] ; Levy et López-Calva, 2016[2] ; Bento et Restuccia, 2017[3]). Le travail peu productif illustre en général la multitude de personnes ayant des compétences de base limitées et la demande de biens et services de faible qualité par ces mêmes travailleurs et leur famille (La Porta et Shleifer, 2014[4]).

Pour accélérer le développement économique, il faut aussi, outre un accroissement de la productivité, augmenter l'emploi, et notamment le taux d'activité. Si les taux d'emploi étaient portés aux niveaux de l'OCDE, cela réduirait l'écart de PIB par habitant entre les économies émergentes et l'OCDE de quatre à cinq points de pourcentage en moyenne (Graphique 16.1, Partie A). Cela nécessite pour l'essentiel d'améliorer le taux d'activité, des femmes en particulier (cf. Encadré 16.1). Le chômage a tendance à être moins problématique.[1] Cela est en partie lié au fait que, dans leur majorité, les travailleurs ne peuvent pas se permettre de rester sans emploi pendant de longues périodes, puisque les systèmes d'indemnisation du chômage ont en général une couverture limitée ou n'existent pas (OCDE, 2015[5]).

Les emplois ont tendance à être de qualité médiocre et l'inclusivité est limitée

Une deuxième grande priorité des pouvoirs publics est de renforcer l'inclusivité en veillant à ce que les gains de productivité soient globalement partagés et en protégeant les travailleurs vulnérables contre les difficultés financières et l'exclusion sociale. Cela impose d'améliorer la qualité des emplois, de lutter contre les inégalités excessives et d'éradiquer l'extrême pauvreté.

Graphique 16.2. Les économies émergentes se caractérisent par des salaires bas et par de fortes inégalités de salaires



Note : La qualité des revenus d'activité est mesurée par la moyenne générale des rémunérations avec une forte aversion pour l'inégalité, tandis que les inégalités de revenus d'activité sont mesurées par l'indice d'inégalité d'Atkinson correspondant. Les calculs s'appuient sur les rémunérations horaires brutes pour 2015, sauf pour le Costa Rica et l'Indonésie (2016), l'Argentine et la Fédération de Russie (2013) et l'Inde (2012). La moyenne de l'OCDE est une moyenne simple de la qualité des revenus d'activité.
Source : Pays de l'OCDE : *Base de données de l'OCDE sur la qualité des revenus d'activité* ; calculs du Secrétariat de l'OCDE reposant sur Encuesta Permanente de Hogares (EPH) pour l'Argentine, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) pour le Brésil, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) pour la Colombie, Encuesta Continua de Empleo (ECE) pour le Costa Rica, l'Enquête nationale par sondage pour l'Inde, Sakernas pour l'Indonésie, l'Enquête longitudinale russe de suivi pour la Fédération de Russie et la National Income Dynamics Study (NIDS) pour l'Afrique du Sud.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973230

La qualité des emplois est une préoccupation majeure dans les économies émergentes. La qualité des revenus d'activité inférieure à la moyenne de l'OCDE s'explique par une rémunération moyenne nettement plus faible et par des inégalités de revenus d'activité plus fortes (Graphique 16.2). Cela découle en grande partie de la faiblesse de la productivité et de sa grande dispersion comme évoqué plus haut. Les travailleurs des pays émergents ont aussi tendance à être plus exposés aux risques du marché du travail que ceux des pays plus développés (OCDE, 2015[6]). Dans la plupart des économies émergentes, cela traduit avant tout le risque de percevoir une rémunération extrêmement faible.[2] En outre, la qualité du cadre de travail est généralement moindre dans les pays émergents que dans les pays de l'OCDE. La fréquence plus importante des journées de travail très longues est révélatrice de cet état de fait (OCDE, 2015[6]).[3]

Encadré 16.1. Combler les écarts entre hommes et femmes sur les marchés du travail des économies émergentes

Les écarts entre hommes et femmes en matière d'activité et d'éducation se sont réduits mais les progrès sont inégaux

Au cours des trente dernières années, les femmes de tous les pays émergents ont rattrapé leur retard sur les hommes s'agissant de plusieurs aspects du fonctionnement du marché du travail. L'un des progrès les plus remarquables a été une hausse sans précédent du taux d'activité féminine, même si les avancées ont été très inégales d'un pays émergent à l'autre. Les progrès les plus notables ont été enregistrés en Amérique latine, notamment au Chili et au Costa Rica, où l'écart de taux d'activité a diminué de 1 point de pourcentage par an depuis le milieu des années 90. La Tunisie, l'Inde et l'Indonésie affichent toujours les disparités les plus prononcées. Toutefois, les femmes peu qualifiées issues d'une famille pauvre continuent à subir de gros écarts de taux d'activité à travers le monde.

En outre, les écarts de niveau d'études entre hommes et femmes se sont généralement réduits au cours des dernières décennies. Les taux d'inscription dans l'enseignement primaire et secondaire sont pratiquement identiques pour les garçons et les filles et, dans beaucoup de pays, les femmes suivent des études supérieures plus souvent que les hommes aujourd'hui. Les progrès les plus significatifs ont été enregistrés en Tunisie, en Chine, en Turquie, en Indonésie et en Inde. Toutefois, les filles obtiennent de moins bons résultats scolaires en mathématiques et souvent en sciences, ce qui, parallèlement aux normes sociales subjectives concernant les rôles sexués, se traduit par le fait qu'une proportion plus faible de filles étudie et travaille dans les disciplines STIM (sciences, technologies, ingénierie et mathématiques). L'amélioration du niveau d'études en moyenne cache aussi que les filles issues d'une famille plus pauvre ont toujours nettement moins de chances d'être scolarisées à tous les niveaux d'enseignement. Le comblement des écarts qui subsistent en matière d'éducation est un objectif important des pouvoirs publics.

Les femmes continuent à occuper des emplois de moins bonne qualité que les hommes

Les femmes ont tendance à occuper des emplois de moins bonne qualité que les hommes dans les économies émergentes. Les secteurs et les professions dans lesquels les femmes travaillent le plus souvent ont tendance à être moins productifs et à offrir des rémunérations moins élevées. Cela s'explique par le fait que les femmes sont plus susceptibles d'avoir un emploi informel que les hommes. En outre, un pourcentage élevé de femmes actives (souvent la majorité) ne sont pas salariées. En règle générale, elles possèdent des entreprises plus petites, moins prospères et plus souvent informelles que celles des hommes. Les contraintes de crédit ainsi qu'une connaissance insuffisante de la finance et de la gestion figurent parmi les causes premières des disparités entre hommes et femmes en matière d'entrepreneuriat. Par conséquent, l'écart de rémunération entre hommes et femmes dans les pays émergents est encore plus grand que dans les pays de l'OCDE. Fait très préoccupant, les gros écarts de rémunération entre hommes et femmes perdurent lorsque l'on compare des travailleurs ayant le même niveau d'instruction et occupant des emplois similaires. Dans les pays émergents, les femmes ont aussi des emplois moins sûrs et encourent des risques plus élevés de chômage et de rémunération extrêmement faible (OCDE, 2015[6]).

La répartition inégale entre les hommes et les femmes des tâches ménagères et des soins dispensés par la famille reste un facteur majeur d'inégalité entre les sexes dans les économies émergentes. Il faut agir pour encourager des modes flexibles d'organisation du travail, renforcer l'efficacité du congé parental et lutter contre les discriminations à l'égard des femmes.

Source : Cet encadré a été préparé par Paolo Falco (OCDE) à partir de OCDE (2016[7]), « Éliminer les disparités entre hommes et femmes sur le marché du travail dans les économies émergentes : un chantier inachevé », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-8-fr.

L'inclusivité du marché du travail a tendance à être faible dans les économies émergentes (cf. le Chapitre 3). Le taux de bas revenus, à savoir la proportion de personnes vivant dans des ménages avec un revenu disponible inférieur à 50 % de la médiane, a tendance à être élevé. Si en moyenne dans la zone OCDE environ une personne sur dix vit dans un ménage pauvre, ce ratio varie entre une personne sur quatre en Chine et une sur huit dans la Fédération de Russie pour ce qui est des pays émergents. Les taux élevés de bas revenus s'expliquent par de fortes inégalités de rémunération et par des taux élevés d'inactivité parmi les catégories défavorisées, par exemple les jeunes et les seniors peu qualifiés. Les inégalités de revenu entre les hommes et les femmes restent grandes elles aussi (Encadré 16.1).

Dans le même temps, des progrès notables ont été accomplis sur le front de l'éradication de l'extrême pauvreté dans la plupart des économies émergentes, même si cela reste une préoccupation urgente dans certains pays. Le pourcentage de la population vivant avec moins de 1.90 USD par jour à parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2011, qui est le seuil international d'extrême pauvreté utilisé par la Banque mondiale, s'élève à environ 20 % en Inde et en Afrique du Sud et se maintient entre 3 % et 7 % au Brésil, au Pérou, en Colombie et en Indonésie. Les taux d'extrême pauvreté ont reculé dans tous les pays au cours des dernières décennies. Les progrès ont été particulièrement spectaculaires en Chine et en Indonésie, où ces taux ont été ramenés d'environ 45 % au milieu des années 90 à 1 % (Chine) et 7 % (Indonésie) aujourd'hui (Banque mondiale, 2016[8]).

L'économie informelle est omniprésente

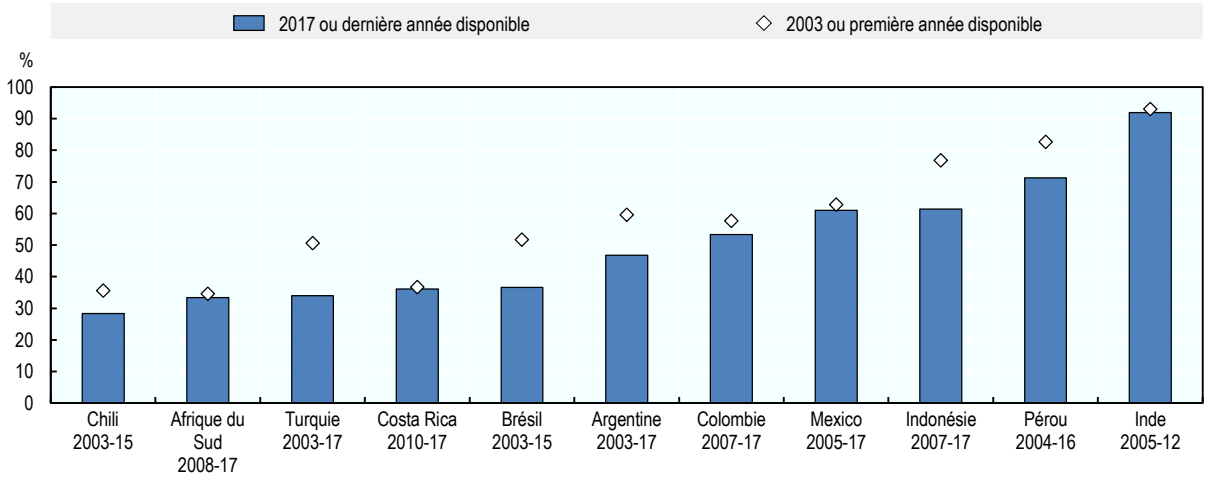
La faible productivité et l'inclusivité limitée sont en grande partie liées à l'économie informelle, dans laquelle les travailleurs et les entreprises se situent partiellement ou totalement en dehors du champ d'application de la réglementation et ne cotisent pas à l'assurance sociale.

L'emploi informel est durablement élevé dans les économies émergentes, mais avec de fortes disparités entre les pays (Graphique 16.3). Parmi les pays étudiés, les taux d'activité informelle varient entre quelque 30 % au Chili et environ 90 % en Inde. L'activité informelle est fréquente pour des catégories de travailleurs très différentes, parmi lesquelles les travailleurs pour leur propre compte, les travailleurs familiaux et les travailleurs indépendants, mais aussi chez les salariés non déclarés dans des entreprises du secteur structuré ou du secteur informel (OCDE, 2009[9]). Dans certains cas, cela témoigne d'une stratégie de subsistance en l'absence de possibilités d'emploi salarié formel, alors que dans d'autres cela traduit un choix délibéré, les travailleurs ne participant pas à l'économie formelle pour éviter de devoir payer des cotisations de sécurité sociale et des impôts (Perry et al., 2007[10] ; Meghir, Narita et Robin, 2015[11]).

Les taux d'activité informelle ont baissé dans l'ensemble des économies émergentes étudiées ici, mais pas de manière rapide. Le poids de l'économie informelle a tendance à diminuer lorsqu'une économie se développe. Toutefois, il ne s'agit pas d'un processus automatique puisque l'économie informelle dépend de nombreux facteurs différents, dont la capacité des entreprises prospères du secteur structuré à attirer des travailleurs compétents (Díaz et al., 2018[12]). En outre, la croissance démographique rapide, surtout parmi les populations pauvres, peut ralentir la régularisation d'emplois informels, dans la mesure où elle pérennise l'offre de travailleurs non déclarés peu qualifiés et la demande de biens de faible qualité (La Porta et Shleifer, 2014[4]).[4]

Graphique 16.3. Les taux d'activité informelle n'ont diminué que lentement

Personnes occupées dans l'économie informelle en % des personnes pourvues d'un emploi en âge de travailler



Note : Par définition, l'économie informelle englobe : i) les travailleurs salariés qui ne payent pas de cotisations de sécurité sociale ; et ii) les travailleurs indépendants qui ne payent pas de cotisations de sécurité sociale ou dont l'activité n'est pas déclarée.
Source : Calculs de l'OCDE d'après la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) pour l'Argentine, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) pour le Brésil, l'Enquête CASEN pour le Chili, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) pour la Colombie, Encuesta Continua de Empleo (ECE) pour le Costa Rica, l'Enquête nationale par sondage pour l'Inde, l'Enquête Sakernas pour l'Indonésie, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) pour le Mexique, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) pour le Pérou, l'Enquête QLFS pour l'Afrique du Sud et l'Enquête HLFS pour la Turquie.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973249

L'emploi informel durablement élevé constitue une préoccupation majeure des pouvoirs publics et complique grandement la tâche de créer des conditions propices à une croissance solide de la productivité et à des marchés du travail plus inclusifs.

- L'économie informelle va de pair avec une faible productivité et entrave la croissance de la productivité. Les entreprises du secteur informel sont nettement surreprésentées dans le bas de l'échelle de la taille et de la productivité (Hsieh et Klenow, 2009[13] ; Li et Rama, 2015[14] ; OCDE, 2018[15]). Elles ont tendance à être de petite taille puisque cela leur permet de rester sous les radars des organismes chargés de l'application des lois et de minimiser le risque de détection. Cependant, cela a aussi tendance à freiner la croissance de la productivité, dans la mesure où cela les empêche d'atteindre un volume de production efficace et restreint leur accès au crédit. En outre, l'économie informelle peut être un facteur de concurrence déloyale pour les entreprises du secteur structuré et ainsi réduire les incitations à développer ce secteur.[5]

- L'économie informelle est étroitement liée à la faible inclusivité du marché du travail, notamment parce qu'une grande partie de la population active n'est protégée ni par des normes de travail légales ou élaborées collectivement ni par l'assurance sociale.[6] En outre, les taux de mobilité entre emploi informel et emploi formel ont tendance à être relativement bas, ce qui semble indiquer que la qualité

insuffisante des emplois associée à l'activité informelle peut être très durable (Bosch et Esteban-Pretel, 2012[16] ; Cruces, Ham et Viollaz, 2012[17] ; OCDE, 2015[6]).[7] Enfin, les personnes issues de catégories ayant une situation plus fragile au regard de l'emploi, par exemple les jeunes peu qualifiés, les femmes ou les seniors, sont nettement plus susceptibles de travailler dans le secteur informel que les autres (OCDE, 2008[18]).

- L'économie informelle restreint la capacité de l'État à recouvrer les impôts et donc les ressources qui pourront être utilisées pour stimuler une croissance inclusive, par exemple à travers des investissements publics dans les infrastructures et l'éducation et l'élaboration de programmes du marché du travail (Besley et Persson, 2014[19]). Elle limite aussi le degré de redistribution qui peut être atteint grâce au système de prélèvements et de prestations.

En résumé, pour améliorer le fonctionnement du marché du travail dans les économies émergentes, il faut faire face au double problème de la faible productivité, d'une part, et de l'inclusivité limitée du marché du travail, d'autre part. Si ces difficultés ne diffèrent guère de celles rencontrées par les pays plus développés (Chapitre 2), le contexte est très différent en raison de l'omniprésence de l'économie informelle. Cela réduit considérablement la portée des politiques d'emploi et sociales et les ressources financières disponibles pour l'action publique. Par conséquent, toute stratégie visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail dans les économies émergentes doit tenir compte du poids de l'économie informelle.

16.2. Stimuler la croissance de la productivité et lutter contre l'économie informelle

Pour lutter contre l'économie informelle, il faut adopter une stratégie globale qui s'attaque simultanément à tous les principaux facteurs qui en sont à l'origine. Il ressort des exemples passés que les réformes d'ampleur limitée qui privilégient uniquement un élément influant sur l'économie formelle ont tendance à n'avoir que des effets modestes (Bruhn et McKenzie, 2014[20]). Une stratégie d'ensemble de lutte contre l'économie informelle doit donc porter sur les points suivants : i) la valorisation des compétences utiles et leur mobilisation efficace sur le marché du travail ; ii) la réduction des coûts de l'activité formelle tout en renforçant ses avantages ; iii) l'amélioration de l'efficacité des mesures de contrôle.

Disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et réduire l'inadéquation des compétences

Une main-d'œuvre qualifiée est un facteur important qui détermine les résultats sur le front de l'économie et de l'emploi (Gennaioli et al., 2013[21]). Les différences de capital humain expliquent environ 50 % de l'écart de PIB par habitant entre les pays latino-américains et ceux de l'OCDE (Hanushek et Woessmann, 2012[22]). L'importance d'une main-d'œuvre qualifiée tient à la plus grande probabilité que les travailleurs qualifiés soient pourvus d'un emploi ainsi qu'à leur tendance à être plus productifs au travail. Les compétences facilitent aussi la diffusion de technologies propices à l'amélioration de la productivité et peuvent ainsi aider les entreprises à la traîne à rattraper la frontière technologique.

La valorisation des compétences joue aussi un rôle essentiel pour réduire le poids de l'économie informelle. À titre d'exemple, en Colombie, l'amélioration des compétences explique deux tiers de la diminution de l'activité informelle de 70 % en 2007 à 62 % en 2017 (FMI, 2018[23]).[8] L'activité formelle requiert une plus grande productivité et des

travailleurs plus qualifiés pour compenser les coûts des cotisations de sécurité sociale, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et du respect des obligations réglementaires. Il n'est donc pas étonnant que les travailleurs peu qualifiés soient surreprésentés dans le travail informel et aient en général des possibilités limitées de transition vers le travail déclaré (OCDE, 2015[24] ; Cruces, Ham et Viollaz, 2012[17]).

Améliorer les effectifs scolarisés et la qualité de l'enseignement

Si les économies émergentes ont accompli des progrès spectaculaires pour élargir l'accès à l'enseignement de base, les taux d'inscription dans l'enseignement secondaire et supérieur doivent être relevés pour favoriser l'amélioration du niveau de qualification de la population active.[9] En outre, la qualité globale du système éducatif nécessite une plus grande attention. D'après le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), le niveau moyen des aptitudes des élèves du secondaire dans les pays émergents reste nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE et les progrès réalisés au fil du temps ont été modestes.

Il est possible d'améliorer les résultats scolaires médiocres en veillant à ce que les ressources financières disponibles pour les dépenses publiques d'éducation soient suffisantes, en renforçant le recouvrement des impôts et en luttant contre l'économie informelle. Les pouvoirs publics dans les économies émergentes ont tendance à dépenser moins en pourcentage du PIB pour l'éducation que les pays de l'OCDE. Cela s'explique par une baisse globale des dépenses publiques, et non pas par une priorité moindre accordée aux dépenses d'éducation, sachant que les pays émergents ont tendance à consacrer une part plus importante de leur budget public à l'éducation que les économies plus développées.

Les contraintes budgétaires soulignent l'importance d'accroître l'efficacité des dépenses. Pour ce faire, il est possible de développer l'éducation des jeunes enfants, notamment des enfants vivant dans des ménages pauvres, puisque cela renforce la motivation pour étudier plus avant et son efficacité (Heckman, 2006[25] ; Kugler et al., 2018[26]). Parmi les autres mesures payantes figurent la communication d'informations sur la qualité des établissements scolaires et le rendement de la scolarité, l'amélioration de la qualité des enseignants et le recours à des technologies numériques dans l'offre de services d'enseignement (Ganimian et al., 2016[27] ; Banque mondiale, 2018[28]).

Remédier à l'inadéquation généralisée des compétences

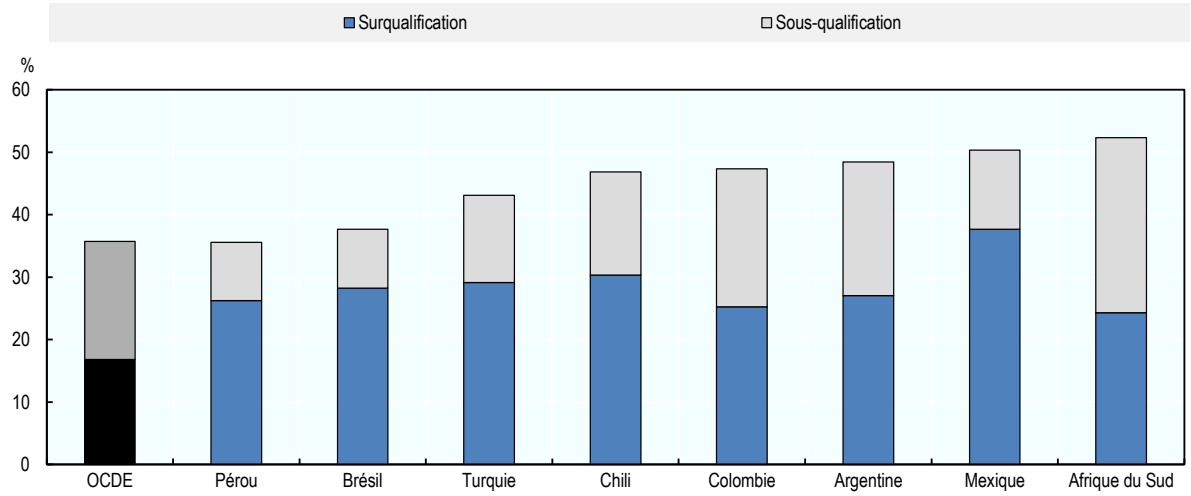
S'il est indispensable d'améliorer l'offre de compétences, il est tout aussi important que les compétences dispensées par le système éducatif correspondent aux qualifications exigées par les entreprises et que le marché du travail assure une adéquation entre les travailleurs et les emplois dans lesquels ils pourront exploiter au mieux leurs compétences. L'inadéquation des compétences empêche les entreprises et les travailleurs d'exprimer tout leur potentiel, d'où une productivité, des salaires et une satisfaction à l'égard de l'emploi moindres (Mcgowan et Andrews, 2015[29] ; OCDE, 2017[30]). En outre, l'inadéquation réduit le rendement de l'éducation et, par conséquent, les incitations pour les travailleurs à investir dans l'enseignement (Levy et López-Calva, 2016[2]).

L'inadéquation des compétences a tendance à être forte dans les économies émergentes. Dans chacun des pays émergents pour lesquels des données valables sont disponibles, l'inadéquation des compétences dépasse le niveau moyen dans la zone OCDE (Graphique 16.4). Par ailleurs, à l'exception de l'Afrique du Sud, la détention d'un diplôme trop élevé a tendance à être un peu plus fréquente que la sous-qualification, contrairement

aux pays de l'OCDE, où la sous-qualification a tendance à être un peu plus répandue en moyenne.

Graphique 16.4. L'inadéquation des compétences est forte dans les économies émergentes

Pourcentage de travailleurs dont les compétences sont inadéquates



Note : L'inadéquation correspond à la proportion d'individus ayant un niveau de qualification plus élevé (surqualification) ou moins élevé (sous-qualification) que la valeur modale dans leur activité professionnelle.
Source : Base de données Skills for Jobs de l'OCDE, 2018, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MISMATCH.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973268

Il est possible de réduire l'inadéquation des compétences en veillant à ce que le système éducatif dispense les compétences recherchées par les employeurs, que le marché du travail assure un appariement efficace entre les travailleurs et les entreprises et que les compétences des travailleurs soient pleinement exploitées sur le lieu de travail.

Pour faire en sorte que les étudiants soient dotés des compétences exigées par les employeurs du secteur structuré à leur sortie du système éducatif, il est essentiel de consolider les liens entre le monde de l'éducation et le monde du travail. Une solution prometteuse pour y parvenir consiste à associer formation en milieu scolaire et formation en entreprise, y compris par le biais de l'apprentissage. Cela favorise l'acquisition de compétences et garantit que les programmes de formation correspondent aux besoins des employeurs, tout en procurant aux jeunes une expérience professionnelle utile dans des entreprises du secteur formel (OCDE, 2015[24]). À titre d'exemple, le programme colombien *Jovenes en Acción*, qui allie formation en établissement scolaire et stage en entreprise dans le secteur structuré, a accru la probabilité de travailler dans le secteur formel et augmenté la rémunération perçue jusqu'à dix ans après la fin du programme (Attanasio et al., 2015[31] ; OCDE, 2016[32]).

Pour réduire l'inadéquation des compétences, il faut aussi assurer une concordance efficace entre les compétences des travailleurs et les besoins des entreprises. Cela nécessite des informations pertinentes sur les qualifications des travailleurs et les possibilités d'emploi existantes. Les programmes de validation des qualifications, à l'instar du Programme de reconnaissance des acquis (*Recognition of Prior Learning programme*) en Afrique du Sud

(OCDE, 2017[33]), peuvent contribuer à communiquer de meilleures informations sur les compétences des travailleurs. Parallèlement, les informations concernant les postes vacants peuvent être diffusées via des plateformes en ligne ou les services publics de l'emploi, y compris à destination des catégories défavorisées. Pour assurer une concordance efficace entre les compétences et les besoins, il faut aussi que les travailleurs puissent passer facilement d'un emploi à un autre et que les entreprises puissent aménager leurs effectifs en fonction des nouvelles difficultés et possibilités. Cela nécessite notamment des réglementations des marchés de produits et de protection de l'emploi suffisamment souples ainsi que des politiques d'emploi et sociales efficaces qui accompagnent les travailleurs plutôt que leurs emplois (cf. l'analyse ci-dessous).

Un autre moyen de réduire l'inadéquation consiste à encourager la mobilisation des qualifications sur le lieu de travail en investissant dans les compétences des entrepreneurs et en préconisant le recours à des pratiques de gestion et de travail à haut rendement (Bloom et al., 2013[34] ; Bloom et al., 2018[35]). Cela est aussi susceptible de favoriser le développement du secteur structuré, puisque des gérants plus qualifiés peuvent plus facilement se charger des tâches administratives qui vont de pair avec l'activité formelle.[10] En outre, les pratiques de gestion et de travail à haut rendement sont probablement plus efficaces dans les entreprises du secteur structuré car elles ont tendance à faire partie d'une stratégie à long terme axée sur des relations stables entre les employeurs et les salariés.

Réduire les inconvénients de l'activité formelle tout en amplifiant ses avantages

Pour stimuler la croissance de la productivité, des conditions propices à l'activité des entreprises dans lesquelles les emplois formels peuvent se multiplier sont absolument indispensables. Cela englobe un système juridique qui applique les droits et contrats de propriété de manière juste et dans les délais impartis (Quatraro et Vivarelli, 2015[36]). Avoir l'autorité légale d'exiger le respect des contrats est un avantage majeur d'opérer dans le secteur structuré et devrait être garanti par l'État. Un pouvoir judiciaire efficace est aussi déterminant pour la croissance de la productivité, puisqu'il permet aux entreprises du secteur structuré d'accéder au crédit, réduit l'incertitude pour les investisseurs étrangers et encourage la participation aux chaînes de valeur mondiales (Perry et al., 2007[10]).

Dans de nombreux pays émergents, les réglementations strictes des marchés de produits freinent la concurrence, la croissance de la productivité et la création d'emplois formels (Koske et al., 2015[37]). Les obstacles à l'entrepreneuriat, au commerce et à l'investissement ont tendance à être nettement plus nombreux dans les pays émergents que dans les pays de l'OCDE plus développés. Ils ont tendance à protéger les entreprises en place de la concurrence d'acteurs extérieurs en imposant de lourdes contraintes administratives aux nouveaux venus potentiels. Les moyens d'action de l'État, comme en témoigne sa forte présence capitalistique dans le secteur marchand, ont aussi tendance à être plus larges. Des réformes propices à la concurrence peuvent stimuler la croissance de la productivité : en améliorant l'efficience opérationnelle des entreprises et la répartition efficace des ressources (OCDE, 2016[38]) ; en rehaussant la qualité des institutions à travers une diminution du risque de comportement de recherche de rente et de corruption (Rijkers, Arouri et Baghdadi, 2016[39]) ; et en encourageant la création d'emplois dans le secteur structuré moyennant une réduction des frais généraux d'immatriculation ou de gestion d'une entreprise.

Il faudrait que les impôts sur le travail restent modérés car ils représentent un coût significatif pour la création d'emplois formels, notamment peu qualifiés (Cano-Urbina, 2015[40] ; Bosch et Esteban-Pretel, 2012[16] ; Frölich et al., 2014[41]). Si les taux des impôts

sur le travail ont tendance à être comparables ou inférieurs en moyenne à ceux des pays de l'OCDE, ils tendent à être nettement plus élevés pour les travailleurs au bas de l'échelle des salaires (OCDE, 2015[5]). Cela tient à une dépendance beaucoup plus grande à l'égard des cotisations de sécurité sociale, qui ont tendance à être proportionnelles aux revenus, contrairement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui tend à être plus progressif. Cela a des conséquences potentiellement importantes, non seulement pour l'inclusivité du marché du travail mais aussi pour l'attractivité de l'activité formelle. Dans la mesure où il existe un lien étroit au niveau des individus entre les cotisations de sécurité sociale et les droits à la sécurité sociale, un coin fiscal sur le travail élevé n'a peut-être pas une forte incidence sur le choix de travailler dans le secteur structuré ou dans le secteur informel. Cependant, les incitations à travailler dans le secteur formel ont tendance à devenir moins fortes si : i) la sécurité sociale a une forte composante redistributive, ii) le système de sécurité sociale n'optimise pas les ressources en raison d'une mauvaise gestion ou iii) les travailleurs ne sont pas attachés aux droits parce qu'ils ont une vision à court terme.[11] Pour renforcer les incitations à travailler dans le secteur structuré, une solution pourrait être de resserrer le lien entre droits et cotisations. Une autre consiste à développer les incitations à travailler dans le secteur formel pour les travailleurs au bas de l'échelle des salaires en accentuant la progressivité des impôts sur le travail. Pour y parvenir, il est possible d'utiliser les exonérations de cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs au bas de l'échelle des salaires ou de s'appuyer davantage sur la fiscalité générale, y compris l'impôt progressif sur le revenu des personnes physiques.

Traditionnellement, la réglementation du marché du travail est un instrument très prisé par les pouvoirs publics dans les économies émergentes pour garantir des conditions de travail satisfaisantes. Elle doit néanmoins être utilisée avec prudence pour éviter d'augmenter inutilement le coût de l'emploi formel. Si l'élaboration des réglementations relatives aux conditions d'hygiène et de sécurité dans le travail doit être dictée surtout par des facteurs touchant au bien-être des travailleurs, et non pas par leur coût pour les entreprises, cela est moins évident pour d'autres volets de la réglementation. Ainsi, les règles de protection de l'emploi et les salaires minimum légaux pourraient être considérablement allégés dans certains pays émergents, à condition que des systèmes efficaces d'assistance sociale et d'assurance chômage soient en place.[12] Cette méthode est susceptible de renforcer l'attractivité de l'activité formelle pour les entreprises en réduisant les coûts salariaux et de licenciement, tout en offrant dans le même temps une protection plus efficace aux travailleurs et à leur famille (cf. la Partie 16.3).

Améliorer le respect des règles grâce à la mise en œuvre, au dialogue social et aux normes sociales

Pour lutter contre l'économie informelle, il faut aussi améliorer le respect des réglementations grâce à un pouvoir judiciaire efficace, à une inspection du travail bien outillée et à l'implication des partenaires sociaux. L'élaboration de normes sociales qui encouragent un comportement responsable des entreprises pourra aussi renforcer le respect des règles.

L'application efficace des règlementations relatives au travail, à la fiscalité et à la sécurité sociale est indispensable pour lutter contre l'emploi informel. Dans la plupart des économies émergentes, cela impose de doter l'inspection du travail de ressources supplémentaires puisque les inspecteurs du travail ont tendance à être peu nombreux et que leur formation est insuffisante.[13] Dans le même temps, il est souvent possible d'utiliser plus efficacement les ressources limitées en appliquant des méthodes d'évaluation des risques pour cibler les entreprises et travailleurs qui ne respectent pas les règles, par exemple les

petites entreprises et les sociétés du secteur des services (OCDE, 2008[18]). Pour écarter le risque que la mise en œuvre aggrave encore la situation des travailleurs déjà vulnérables sur le marché du travail (Ulyssea, 2010[42] ; Ulyssea, 2018[43] ; Almeida et Carneiro, 2012[44]), elle ne doit pas être trop rigoureuse et trouver un compromis entre les sanctions en cas de non-respect et l'assistance technique pour aider travailleurs et entreprises à s'acquitter des tâches administratives.

La négociation collective et le dialogue social peuvent jouer un rôle majeur pour garantir le respect de la réglementation du marché du travail et des normes du travail. Les syndicats et les autres formes de représentation collective des travailleurs sont bien placés pour soulever des cas de non-respect et pour permettre aux travailleurs de s'exprimer. Toutefois, les taux de syndicalisation ont tendance à être très faibles dans les économies émergentes (OCDE, 2018[45]). Cela s'explique en partie par le fait que les droits de liberté d'association et les conventions collectives ne sont souvent pas bien respectés. Les pouvoirs publics devraient redoubler d'efforts pour protéger ces droits et pour favoriser un dialogue social constructif plus généralement.

Les normes sociales peuvent contribuer au respect du droit du travail en encourageant un comportement responsable des entreprises. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales constituent l'instrument appuyé par l'État le plus global pour renforcer la responsabilité des employeurs s'agissant de la qualité des conditions d'emploi et des relations professionnelles dans leurs activités et chaînes d'approvisionnement (cf. le Chapitre 7). Ils engagent notamment les autorités à encourager les entreprises multinationales à œuvrer en faveur de l'abolition du travail des enfants et du travail forcé, à lutter contre les discriminations, à défendre le droit de représentation des travailleurs, à améliorer l'hygiène et la sécurité sur le lieu de travail et à atténuer les effets négatifs des licenciements collectifs.

16.3. Protéger les travailleurs

La croissance de la productivité est une condition nécessaire mais pas suffisante pour que les niveaux de vie progressent de manière généralisée. Il est tout aussi important que les travailleurs vulnérables soient protégés contre les difficultés financières et l'exclusion sociale par des systèmes efficaces de protection sociale.[14] Au moment d'examiner les différentes possibilités pour renforcer la protection sociale, il convient d'accorder toute l'attention requise aux possibles effets des prélèvements et prestations sur les incitations au travail, notamment pour l'activité formelle.

Renforcer la protection sociale

La protection sociale dans les économies émergentes est en général nettement plus faible que dans les pays de l'OCDE plus développés. En outre, elle concerne surtout les travailleurs formels, si bien qu'une frange importante de la population est exposée à la pauvreté et aux chocs économiques.

La protection sociale insuffisante tient en partie à la faiblesse des dépenses sociales. Dans l'ensemble, les dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB sont très nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE et représentent même la moitié de ce niveau dans certains pays émergents (OCDE, 2016[46]). Cela est en partie lié à l'omniprésence de l'économie informelle et aux obstacles que cela crée pour pouvoir recouvrer les impôts. Compte tenu de la difficulté à accroître le budget des dépenses sociales publiques à court

terme, il est indispensable de cibler fortement les dépenses sociales sur les personnes les plus vulnérables (OCDE, 2015[5]).

Cependant, les programmes contributifs d'assurance sociale représentent l'essentiel des dépenses sociales publiques dans les pays émergents, alors que leur couverture est par définition circonscrite aux travailleurs formels (OCDE, 2010[47]).[15] Par conséquent, les prestations d'assurance sociale ont tendance à avoir un impact régressif sur la répartition des revenus, alors qu'elles ont en général pour effet de réduire fortement les inégalités dans les pays plus développés (Causa et Hermansen, 2017[48]). Même parmi les travailleurs déclarés, l'assurance sociale tend à avoir une efficacité restreinte en raison d'une couverture partielle, du faible niveau des prestations ou, dans certains pays, de l'absence totale de programmes essentiels comme l'assurance chômage.

Les prestations d'assistance sociale non contributives peuvent en théorie contribuer fortement à atténuer les difficultés financières dans les économies émergentes puisqu'elles peuvent être ciblées sur les personnes qui en ont le plus besoin, y compris les travailleurs non déclarés. Concrètement cependant, la capacité de l'assistance sociale à faire reculer la pauvreté est souvent restreinte en raison de ressources insuffisantes, d'où des prestations qui ne sont pas suffisamment élevées pour faire sortir les familles de la pauvreté, et d'un mauvais ciblage, compte tenu de la difficulté à appliquer des critères de ressources dans les pays émergents.[16]

Pour accentuer l'inclusivité du marché du travail, il faut renforcer l'assistance sociale dans les pays où l'économie informelle reste omniprésente et les programmes existants ne sont pas suffisamment efficaces pour faire face aux difficultés financières. Le renforcement de l'assurance sociale est aussi important pour protéger les travailleurs formels contre les risques du marché du travail et pour éviter que des déroulements de carrière défavorables ne fassent basculer les individus dans l'économie informelle.

Protéger les personnes les plus vulnérables contre les difficultés financières

Divers systèmes d'assistance sociale ont vu le jour

L'objectif premier de l'assistance sociale est de réduire la pauvreté, de lutter contre l'exclusion sociale et de favoriser le développement économique en privilégiant les franges pauvres de la population, quelle que soit leur situation au regard du marché du travail. Les vingt dernières années ont été marquées par une multiplication des programmes de transferts monétaires de grande ampleur, et parfois novateurs, dans les économies émergentes.[17] Trois grandes catégories de programmes peuvent être distinguées (Barrientos, 2016[49]) :

- Les transferts monétaires inconditionnels (TMI) sont en général destinés aux ménages pauvres comptant des membres âgés. Outre les pensions de vieillesse, les TMI englobent par exemple le système chinois Di Bao, qui ambitionne de verser un revenu minimum garanti à l'ensemble des ménages, et le *Child Support Grant* (allocation pour enfant à charge) en Afrique du Sud, qui offre une garantie de revenu aux aidants d'enfants. Les programmes de TMI n'imposent aucune condition, si ce n'est de se situer en deçà du seuil de revenu (ou de patrimoine).
- Les programmes de transferts monétaires conditionnels (TMC) offrent une garantie de revenu aux ménages pauvres qui remplissent certaines conditions de comportement en lien avec l'éducation ou la santé (par exemple la fréquentation scolaire, les vaccinations, les visites en centre de santé). En dehors de faire reculer

la pauvreté, les TMC visent aussi à promouvoir l'égalité des chances et à stimuler la croissance économique à long terme en investissant dans l'éducation et la santé des enfants. *Bolsa Familia* au Brésil, qui est actuellement le programme de TMC le plus vaste à l'échelle mondiale, et *Prospera* au Mexique (connu sous le nom de *Oportunidades* précédemment) en sont des exemples.

- Les programmes intégrés de lutte contre la pauvreté associent une garantie de revenu pour les personnes pauvres et des interventions qui cherchent à s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté. Ils sont conscients de la nécessité d'une stratégie globale pour surmonter les obstacles souvent multiples à une sortie durable de la pauvreté.[18] L'exemple le plus connu est *Chile Solidario*, qui allie une garantie de revenu à des conseils personnalisés et un accès aux services sociaux (par exemple en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de logement et de justice).

Les transferts monétaires n'ont pas d'effets très négatifs sur l'emploi

En règle générale, les transferts monétaires contribuent fortement à réduire les difficultés financières rencontrées par les bénéficiaires des prestations. Selon les données disponibles, les ménages qui touchent des prestations sociales ont des revenus plus élevés et consomment davantage (Bastagli et al., 2016[50]). Cela signifie que l'impact des prestations perçues n'est pas totalement neutralisé par les effets négatifs sur les incitations au travail et que les prestations jouent un rôle potentiellement important pour alléger les contraintes de liquidité (Banerjee et al., 2017[51]).

En revanche, les transferts monétaires ont tendance à avoir une incidence modeste sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Cela s'explique par la conjugaison de prestations peu généreuses, qui en général ne dépassent pas 20 % du salaire moyen (OCDE, 2011[52])[19], et d'un ciblage médiocre en raison du recours à un mécanisme d'évaluation indirecte des ressources (*proxy-means tests* – PMT) (OCDE, 2010[47]). Le ciblage imprécis tend à se traduire par de grosses erreurs d'exclusion : des ménages remplissant pourtant les conditions requises ne reçoivent pas la garantie de revenu, ce qui dans certains cas représente bien plus de 50 % des bénéficiaires potentiels. En conséquence, dans de nombreuses situations, les difficultés financières ne sont pas résolues. Les erreurs d'inclusion, à savoir que des ménages ne pouvant pas prétendre à des prestations en perçoivent tout de même, ont tendance à être moins nombreuses mais sont loin d'être négligeables, ce qui soulève des questions importantes au sujet de l'efficience des dépenses publiques (OCDE, 2010[47] ; Soares, Ribas et Osório, 2010[53] ; Golan, Sicular et Umapathi, 2017[54] ; Larrañaga, Contreras et Ruiz-Tagle, 2012[55]).

Le plus souvent, les transferts monétaires dans les économies émergentes n'ont pas d'effets très négatifs sur l'emploi pour plusieurs raisons (OCDE, 2011[52] ; Banerjee et al., 2017[51] ; Banerjee et al., 2017[51]).[20] Premièrement, le bénéfice de la prestation n'est pas subordonné à la situation au regard du marché du travail, comme cela a tendance à être le cas dans les pays de l'OCDE plus développés. En général, les transferts monétaires sont considérés comme un complément au revenu de subsistance plutôt que comme une réponse au chômage. Cela signifie que le chômage n'est généralement pas une condition à remplir.[21] Deuxièmement, le recours à des critères de ressources peu rigoureux et rares pour déterminer le droit à bénéficier de prestations au départ et par la suite s'agissant des transferts monétaires dans les pays émergents implique que les revenus supplémentaires ne sont pas immédiatement annulés du fait de la réduction de la prestation. Troisièmement, les niveaux des transferts sont généralement bas et les ménages bénéficiaires sont le plus souvent très pauvres.[22] Cela veut dire que les incitations au travail sont susceptibles de

rester assez fortes. Des effets positifs sur le marché du travail peuvent même être observés lorsque les prestations allègent les obstacles financiers à l'activité parmi les ménages très pauvres.[23]

Si les critères de ressources peu rigoureux et les prestations faibles limitent les effets potentiellement négatifs sur le marché du travail, ils restreignent aussi l'efficacité des transferts monétaires du point de vue de la réduction de la pauvreté. Une solution pour renforcer l'efficacité, sans effets prononcés sur le marché du travail à la clé, pourrait être d'utiliser des prestations modulées qui diminuent seulement de manière progressive lorsque les revenus augmentent (OCDE, 2011[52]). Le principal inconvénient de cette méthode est qu'il faudrait passer d'un mécanisme d'évaluation indirecte des ressources à des critères de ressources basés sur les déclarations de revenus ordinaires, ce qui est plus contraignant en termes de moyens administratifs et peut être coûteux à appliquer. Compte tenu des difficultés liées au ciblage, une autre solution pourrait être d'opter pour un revenu universel de base (RUB), c'est-à-dire une prestation inconditionnelle pour chacun, indépendamment de ses revenus ou de sa situation au regard du marché du travail. Cela résoudrait le problème de l'équité horizontale qui découle du ciblage imprécis ; néanmoins, les prestations seraient trop faibles pour atténuer sensiblement les difficultés financières des personnes pauvres en l'absence d'un surcroît important de ressources budgétaires (Hanna et Olken, 2018[56]).

Combattre la pauvreté à la racine et améliorer le fonctionnement du marché du travail à long terme

Les transferts monétaires conditionnels peuvent contribuer de manière potentiellement forte à la transmission de la pauvreté entre les générations et au fonctionnement du marché du travail à long terme à travers leur impact sur l'éducation et la santé. Les données font apparaître des effets positifs à des degrés divers sur la fréquentation scolaire, la nutrition des enfants et la taille par rapport à l'âge (Narayan et al., 2018[57]). Les données concernant les effets sur le marché du travail à long terme restent rares, puisque les enfants des ménages bénéficiaires commencent seulement à prendre le chemin du marché du travail aujourd'hui. Elles laissent toutefois entrevoir des effets légèrement positifs le plus souvent (Millán et al., 2019[58] ; Kugler et Rojas, 2018[59] ; Behrman, Parker et Todd, 2011[60]). Pour autant, les programme de TMC ont été critiqués parce qu'ils n'ont pas tenu leurs promesses en raison d'une application insuffisante de la conditionnalité et de la qualité médiocre des services d'éducation et de santé (OCDE, 2011[52] ; Fiszbein et al., 2009[61]).

Une prise de conscience grandissante de la nécessité d'une stratégie globale pour s'attaquer aux problèmes sociaux à l'origine de la pauvreté et pour accroître l'efficacité à long terme des TMC a contribué à l'élaboration de programmes intégrés de lutte contre la pauvreté qui associent une garantie de revenu et un éventail de services sociaux. Alors que les évaluations de *Chile Solidario* durant sa phase initiale de fonctionnement donnent à penser que le programme n'a pas eu une forte incidence sur l'emploi (Carneiro, Galasso et Ginja, 2018[62] ; Galasso, 2011[63] ; Larrañaga, Contreras et Ruiz-Tagle, 2012[55]), celui-ci a été repensé pour gagner en efficacité et des programmes similaires ont été conçus ailleurs. À titre d'exemple, en Argentine, *Seguro de Capacitacion y Empleo* (SCE) a été créé en 2006 pour proposer des services d'emploi aux bénéficiaires du TMC *Plan Jefes.* Les résultats de l'évaluation montrent que cela s'est traduit par une progression de l'emploi et des salaires dans le secteur structuré (López Mourelo et Escudero, 2017[64]). Au Mexique, *Prospera,* qui a remplacé *Oportunidades* en 2014, déclare systématiquement les bénéficiaires de prestations aux services publics de l'emploi afin d'aider les ménages pauvres à prendre pied sur le marché du travail (OCDE, 2017[65]).

Protéger les travailleurs formels des conséquences d'une perte d'emploi

Même si l'assistance sociale peut représenter un soutien important pour les travailleurs ayant perdu leur emploi, il est aussi essentiel que des mesures efficaces de garantie de revenu existent pour les travailleurs privés de leur emploi formel, afin de leur accorder le temps et les ressources nécessaires pour chercher un nouvel emploi formel et d'éviter qu'ils ne basculent dans le travail non déclaré.

Les aides pour les travailleurs privés de leur emploi ont tendance à être tournées vers l'emploi

La garantie de revenu pour les personnes ayant perdu leur emploi dans le secteur structuré prend généralement deux formes : l'assurance chômage et les indemnités de licenciement. L'assurance chômage est un dispositif tourné vers les travailleurs privés de leur emploi qui atténue les effets de la perte d'emploi sur la consommation durant la période de chômage et qui donne aux travailleurs les moyens de chercher un emploi convenable. En revanche, les indemnités de licenciement sont davantage tournées vers l'emploi, dans la mesure où elles ont tendance à réduire le risque de chômage directement à travers le recours à une pénalité de licenciement.[24] En outre, l'assurance chômage s'inscrit dans une démarche collective reposant sur la mutualisation des risques entre les individus et les entreprises. Cela réduit le coût de l'assurance et permet une redistribution. A contrario, les indemnités de licenciement relèvent d'une démarche plus individualisée, puisque les entreprises sont tenues directement responsables des coûts de leur comportement en matière de licenciement. [25]

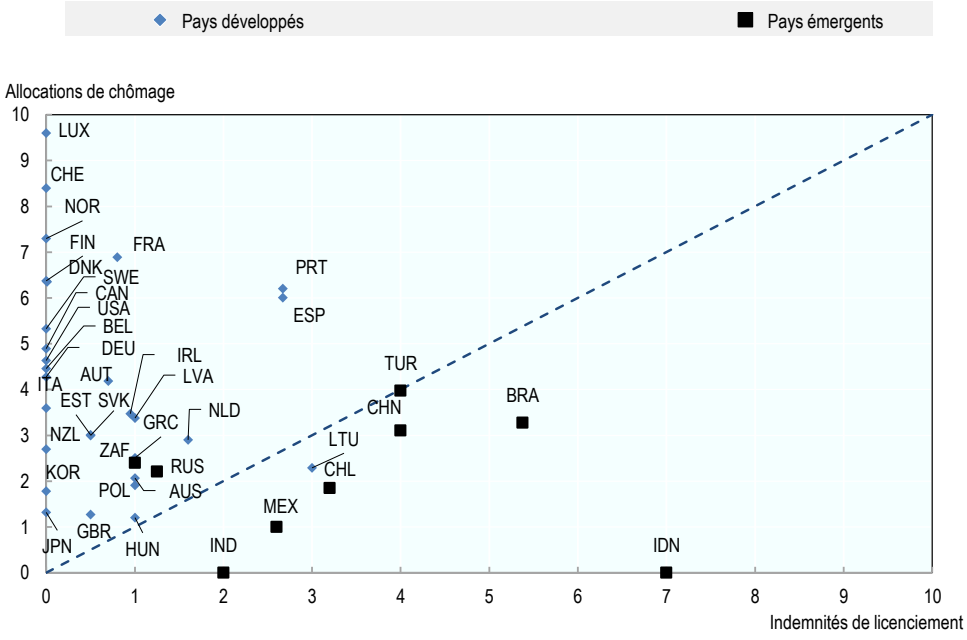
Les indemnités de licenciement constituent la principale source de garantie de revenu pour les personnes privées de leur emploi dans les économies émergentes, contrairement aux pays plus développés de l'OCDE où l'assurance chômage a tendance à jouer un rôle nettement plus important. À des fins d'illustration, le Graphique 16.5 juxtapose la valeur de la garantie de revenu durant la première année de chômage pour les personnes qui ont perdu leur emploi et qui peuvent bénéficier de l'assurance chômage ou d'indemnités de licenciement.[26] Dans les pays émergents étudiés ici, à l'exception de l'Afrique du Sud et de la Fédération de Russie, les indemnités de départ constituent la principale source de garantie de revenu. Certaines économies émergentes ne possèdent aucun système d'assurance chômage universelle et, lorsqu'il existe, la couverture tend à être très faible, notamment parmi les personnes les plus vulnérables, en raison des conditions strictes d'admission au bénéfice ou d'une durée maximale courte. En revanche, dans tous les pays de l'OCDE non émergents sauf la Lituanie, la valeur de la garantie de revenu issue de l'assurance chômage est supérieure (ou égale) à celle qui provient des indemnités de licenciement. Tous ont mis en place des systèmes d'assurance chômage universelle, alors qu'environ la moitié n'a pas institué d'indemnités de licenciement obligatoires.

L'importance des indemnités de licenciement dans les économies émergentes tient en grande partie aux traditions juridiques (Botero et al., 2004[66]). Elle est néanmoins aussi liée à la difficulté de proposer une assurance chômage dans la pratique, dans le contexte d'une économie informelle omniprésente et de moyens administratifs insuffisants. Les travailleurs pour qui le risque de perdre leur emploi est faible peuvent se retirer du système en travaillant dans le secteur informel (« antisélection »). En outre, les bénéficiaires de prestations ont souvent la possibilité de travailler dans le secteur informel tout en percevant des prestations, ce qui incite moins à chercher activement un autre emploi dans le secteur structuré (« risque moral »).

Compte tenu de la difficulté à offrir une assurance chômage dans le contexte d'une économie informelle omniprésente, la protection de l'emploi est parfois considérée comme une solution de remplacement peu coûteuse dans les économies émergentes (Heckman et Pagés, 2004[67]). Cependant, l'insistance sur les règles de sécurité de l'emploi n'est probablement pas idéale pour assurer une protection efficace aux personnes ayant perdu leur emploi dans le secteur structuré, ni pour stimuler le développement et la productivité du secteur formel. Bien qu'il s'agisse d'une obligation légale, dans la pratique, des indemnités de licenciement sont rarement versées dans les pays émergents en raison d'un non-respect généralisé des règles, notamment dans le cas des travailleurs vulnérables ayant une position de négociation restreinte (Banque mondiale, 2019[68]). Par ailleurs, les règles de protection de l'emploi trop strictes risquent de faire basculer les travailleurs ayant un emploi peu qualifié dans le secteur informel (Betcherman, 2015[69]). Enfin, la protection rigoureuse de l'emploi entrave la répartition efficace des ressources, et donc la croissance de la productivité.

Graphique 16.5. Les indemnités de licenciement constituent la principale forme d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes

Valeur de la garantie de revenu en nombre de mois de la rémunération antérieure, 2013



Note : Garantie de revenu pour 12 mois de chômage pour les licenciements sans juste motif de travailleurs ayant quatre années d'ancienneté dans leur emploi précédent. Indemnités de licenciement : valeur totale des indemnités de licenciement pour les travailleurs ayant occupé leur précédent poste pendant quatre ans, divisée par le salaire mensuel antérieur ; Assurance chômage : durée maximale en mois pour les travailleurs ayant cotisé pendant quatre ans, multipliée par le taux de remplacement moyen pendant la durée d'indemnisation. Les systèmes basés sur des comptes d'épargne individuels sont aussi pris en compte.
Source : Modèles de prélèvements et de prestations de l'OCDE ; *OCDE/BID, Base de données sur la protection de l'emploi*, mise à jour de 2013, www.oecd.org/employment/protection ; et Social Security Programs Throughout the World, https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973287

Consolider l'assurance chômage pour les travailleurs

Pour apporter un soutien plus efficace aux travailleurs ayant perdu leur emploi formel, il faudrait élaborer ou repenser les systèmes d'assurance chômage de manière à minimiser les effets non souhaités des prestations perçues sur les incitations à travailler dans le secteur structuré, tout en optimisant l'aide aux personnes privées de leur emploi et à court de liquidités dans leur recherche d'un emploi de qualité dans le contexte d'une économie informelle omniprésente et d'obstacles administratifs multiples. Pour y parvenir, il est possible de donner aux individus plus de responsabilité s'agissant du coût des allocations de chômage via le recours à des comptes individuels d'épargne chômage, à des systèmes collectifs d'assurance chômage assortis de prestations peu généreuses ou à un mélange des deux.

Les comptes individuels d'épargne chômage permettent de s'assurer soi-même contre le risque de chômage grâce à l'épargne obligatoire constituée par le salarié, l'employeur ou les deux. Ils maintiennent de fortes incitations au travail, sachant que les travailleurs au chômage peuvent effectuer des retraits de leurs comptes d'épargne personnels dans certaines conditions pour compléter leurs ressources et bénéficier d'une aide dans leur recherche d'emploi. Les comptes individuels d'épargne chômage peuvent aussi renforcer les incitations à travailler dans le secteur structuré, puisque les cotisations de sécurité sociale sont moins susceptibles d'être considérées comme un impôt sur le travail et plus comme un paiement différé. Le principal point faible de ces comptes tient à leur capacité à assurer une protection suffisante aux travailleurs vulnérables en raison de l'absence de mutualisation des risques, c'est-à-dire ceux qui risquent le plus de vider leurs comptes en raison de périodes de chômage fréquentes et/ou longues.

Une deuxième possibilité consiste à compléter les comptes individuels d'épargne chômage par un système collectif d'assurance chômage d'ampleur limitée afin d'apporter une garantie de revenu aux personnes privées de leur emploi qui possèdent des économies insuffisantes voire inexistantes dans leurs comptes individuels d'épargne. Un tel dispositif a été mis en place au Chili en 2001. S'il est apparu que les prestations issues du régime collectif augmentaient la durée du chômage davantage que celles provenant des comptes individuels d'épargne chômage, ce qui cadre avec des incitations au travail moins fortes (Hartley, van Ours et Vodopivec, 2011[70]), cela pourrait aussi mettre en évidence le rôle joué par les prestations pour alléger les contraintes de liquidité qui empêchent les personnes au chômage et à court de liquidités de chercher un emploi qui corresponde à leur qualifications (OCDE, 2011[52] ; Chetty, 2008[71]).

Une troisième solution est le recours à un système collectif d'assurance chômage uniquement, avec des barèmes de prestations qui sont censés garantir de fortes incitations au travail. Le principal avantage de cette formule est qu'elle permet une mutualisation des risques et une redistribution (plus poussées) que ne le permet un régime collectif inexistant ou seulement limité. La préservation de fortes incitations au travail dans le contexte de moyens administratifs restreints pourrait nécessiter, du moins au départ, des prestations assorties de taux de remplacement relativement bas et de durées courtes. En outre, s'attaquer aux contraintes de liquidité qui aboutissent à des choix d'emploi sous-optimaux pourrait imposer de cibler les prestations sur les personnes privées de leur emploi disposant de ressources limitées. Cet objectif pourrait être atteint en proposant des barèmes de prestations uniformes, comme en Chine, ou des taux de remplacement liés au niveau des ressources, comme au Brésil.[27]

Développer progressivement les services publics de l'emploi

Les initiatives visant à renforcer les systèmes collectifs d'assurance chômage devraient aller de pair avec des investissements dans les politiques de l'emploi afin de minimiser le risque de dépendance à l'égard des prestations, de faciliter le retour à l'emploi et de limiter l'inadéquation des compétences.

Le rôle des services publics de l'emploi dépend des caractéristiques du système d'assurance chômage. Dans les pays où la durée maximale des prestations est relativement courte, comme au Brésil, les mesures d'activation peuvent être légères et porter principalement sur la gestion du droit initial à prestations et l'offre de services de courtage. Dans les pays où les prestations sont versées pendant une durée assez longue, par exemple en Chine et dans la Fédération de Russie, les services publics de l'emploi doivent peut-être jouer un rôle plus important, y compris en contrôlant et en faisant respecter le droit à prestations dans la durée et en prenant part à l'élaboration de plans d'action individuels.

S'il est important d'investir dans les services publics de l'emploi, il est tout aussi essentiel de faire preuve de prudence et de compléter les investissements dans ces services par des investissements dans les moyens administratifs. Les données concernant l'efficacité des programmes d'emploi plus précis, y compris de formation, ne sont pas encourageantes (Kluve, 2016[72] ; McKenzie, 2017[73] ; Hirshleifer et al., 2016[74]). Si cela peut s'expliquer dans une certaine mesure par l'intensité du traitement insuffisante en lien avec des ressources restreintes, les moyens administratifs inadaptés liés par exemple à la coordination des services de gestion des prestations et d'aide au retour à l'emploi sont aussi susceptibles de jouer un rôle important.

Conclusions

Ce chapitre s'appuie sur le cadre de la Stratégie pour l'emploi pour examiner comment les économies émergentes peuvent faire face au double problème d'une faible productivité et d'une inclusivité limitée dans le contexte d'une économie informelle omniprésente. L'économie informelle complique la situation en freinant la croissance de la productivité, en laissant une grande partie de la population active sans assurance sociale ni protection réglementaire élémentaire et en restreignant la marge de manœuvre budgétaire pour investir dans des mesures qui peuvent stimuler une croissance inclusive. Le principal message de ce chapitre est le suivant : les pouvoirs publics dans les pays émergents devraient privilégier plus directement les travailleurs en leur dispensant les compétences pour réussir sur le marché du travail et en protégeant les personnes les plus vulnérables contre les difficultés financières. La priorité accordée actuellement à la protection des emplois formels bien rémunérés, à travers des réglementations des marchés de produits inflexibles, des règles strictes de protection de l'emploi et des salaires minimum élevés, risque d'aller à l'encontre du but poursuivi, avec des effets négatifs sur la productivité, l'activité formelle et l'inclusivité. Plus précisément, le chapitre délivre les messages suivants :

- *Investir dans les compétences*. Il est indispensable d'investir dans les compétences pour accroître la productivité, réduire les inégalités et développer l'emploi formel. Il reste beaucoup à faire pour que chacun puisse avoir accès à un enseignement d'un coût abordable, y compris les enfants issus de milieux défavorisés. La qualité du système éducatif mérite une attention particulière car trop d'étudiants entrent sur le marché du travail sans posséder les compétences requises pour exercer les emplois formels. Une éducation de qualité médiocre ne contribue guère à améliorer les perspectives professionnelles dans le secteur structuré et constitue en outre un

gaspillage de ressources financières et de temps. Elle peut susciter de faux espoirs, notamment chez les jeunes, avec des répercussions potentiellement grandes sur la confiance dans les institutions publiques.

- *Renforcer la protection sociale.* Dans les économies émergentes, la protection sociale a tendance à être faible et surtout ciblée sur les travailleurs formels. Il faudrait aller plus loin pour protéger les familles pauvres contre les difficultés financières tout en combattant la pauvreté à la racine. Pour ce faire, il faut investir dans de vastes systèmes d'assistance sociale ainsi que dans des services d'emploi, sociaux et de santé qui s'attaquent aux obstacles à l'emploi rémunéré des adultes en âge de travailler et améliorent les perspectives professionnelles à long terme des enfants. Un meilleur ciblage des prestations sur les ménages pauvres renforcerait encore l'efficacité des mesures mais pourrait aussi réduire les incitations au travail. La dépendance à l'égard des prestations peut être évitée en prévoyant des barèmes de prestations qui diminuent progressivement lorsque les revenus augmentent. De même, pour développer l'emploi formel parmi les travailleurs au bas de l'échelle des salaires, le financement des systèmes d'assurance sociale pourrait devenir plus progressif ou la fiscalité générale pourrait gagner en importance. À plus long terme, une stratégie plus intégrée en matière de protection sociale, qui fournit une assistance sociale et une assurance sociale dans un cadre unique, pourrait être envisagée.

- *Assouplir les marchés de produits et du travail*. Par rapport aux normes de l'OCDE, les réglementations des marchés de produits, les règles de protection de l'emploi et les salaires minimum légaux ont tendance à être relativement stricts dans les pays émergents. Dans le même temps, de vastes pans de l'économie ne sont pas réglementés. Cela pèse sur la croissance de la productivité, sur le développement du secteur structuré et, dans le cas des réglementations des marchés de produits, sur la qualité des institutions en augmentant le risque de captation réglementaire et de corruption. Plutôt que de s'appuyer sur des réglementations rigoureuses, il faudrait accorder une plus grande attention à la lutte contre la pauvreté grâce à l'assistance sociale et au soutien des travailleurs ayant perdu leur emploi formel grâce à l'assurance chômage. Parallèlement, afin d'assurer un environnement satisfaisant pour les entreprises et des conditions d'emploi convenables pour les travailleurs, les pouvoirs publics devraient améliorer le respect des réglementations actuelles des marchés du travail et de produits à travers un pouvoir judiciaire efficace, une inspection du travail bien outillée et un dialogue social constructif.

Notes

[1] La principale exception est l'Afrique du Sud, où environ une personne active sur quatre est sans emploi (OCDE, 2015[6]).

[2] Dans plusieurs économies émergentes, comme la Chine urbaine, la Colombie urbaine et le Pérou, la forte proportion de contrats à durée déterminée parmi les salariés accentue encore leur vulnérabilité (OCDE, 2015[24]).

[3] En dehors de mettre en évidence la qualité médiocre du cadre de travail, cela pourrait aussi illustrer le rôle joué par les bas salaires horaires dans la nécessité d'effectuer de longues heures de travail pour vivre décemment.

[4] La variation annuelle moyenne des taux d'activité formelle qui figure ici présente une corrélation négative avec le taux de croissance annuel composé du PIB réel par habitant (-0.5) et positive avec la croissance démographique (0.2).

[5] En moyenne dans l'ensemble des économies émergentes étudiées ici, la concurrence du secteur informel est citée comme étant le principal obstacle rencontré par les entreprises du secteur structuré (enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises, http://www.enterprisesurveys.org/).

[6] Plus précisément, l'économie informelle a tendance à aller de pair avec i) des salaires plus bas, ce qui s'explique par la faible productivité des travailleurs et par l'absence de salaires planchers obligatoires ; ii) un travail moins sûr, en raison d'un risque accru de perte d'emploi et de l'absence de protection sociale ; et iii) une qualité moindre du cadre de travail, en lien avec de mauvaises conditions d'hygiène et de sécurité, une durée du travail élevée et des possibilités de formation limitées (OCDE, 2015[24]).

[7] En Chine et en Colombie, le plus souvent, sortir de l'emploi informel est synonyme de chômage et d'inactivité, ce qui signifie que l'emploi informel n'est pas un tremplin efficace vers l'emploi formel (OCDE, 2015[24]).

[8] En outre, près de 50 % de l'écart entre les régions s'agissant de l'économie informelle est imputable à l'accès à un enseignement supérieur de qualité (FMI, 2018[23]).

[9] Les taux nets d'inscription dans l'enseignement secondaire et supérieur sont en général nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE dans les économies émergentes, en particulier en Afrique du Sud et en Indonésie (UNESCO, 2018[75]).

[10] Les gérants dans les entreprises du secteur structuré sont bien plus souvent titulaires d'un diplôme universitaire que leurs homologues dans les entreprises du secteur informel (La Porta et Shleifer, 2014[4]).

[11] Accorder aux travailleurs informels un accès subventionné à certaines composantes de la sécurité sociale pourrait aussi réduire les incitations à travailler dans le secteur structuré. Par exemple, la fourniture d'une assurance maladie aux travailleurs non déclarés en Colombie et au Mexique a suscité un débat animé sur son impact sur l'activité formelle (OCDE, 2011[52]).

[12] Le salaire minimum légal rapporté au salaire médian est relativement élevé dans des économies émergentes comme la Colombie, la Turquie, le Costa Rica et le Chili (cf. le Chapitre 8).

[13] Le nombre d'inspecteurs du travail pour 10 000 travailleurs dans les économies émergentes pour les dix pays pour lesquels des données sont disponibles varie entre 0.2 (Mexique) et 0.6 (Afrique du Sud), à l'exception du Chili (1.7), seul pays qui dépasse la moyenne de 0.9 pour 25 pays de l'OCDE (ILOSTAT, https://www.ilo.org/ilostat).

[14] Il ne s'agit pas seulement d'une question sociale puisqu'il y a aussi des conséquences sur l'efficience. Les difficultés financières peuvent créer des contraintes de liquidité qui empêchent toute recherche d'emploi efficace, avec des répercussions négatives sur le taux d'activité et une inadéquation des compétences (OCDE, 2011[52]). Cela peut aussi réduire les investissements dans le capital humain, avec des effets négatifs sur la croissance économique à long terme (Cingano, 2014[78]).

[15] Cela illustre surtout le rôle des régimes contributifs pour la santé et la retraite, alors que les régimes contributifs pour le chômage, l'invalidité et la maladie ont tendance à être nettement moins développés, lorsqu'ils existent.

[16] Les dépenses publiques consacrées à l'assistance sociale varient entre moins de 1 % du PIB en Thaïlande, au Costa Rica, en Tunisie, en Chine et en Indonésie et 3-4 % du PIB en Colombie, en Afrique du Sud et au Chili (base de données ASPIRE de la Banque mondiale, datatopics.worldbank.org/aspire).

[17] Dans les pays pour lesquels des données sont disponibles, environ 70 % de l'assistance sociale en moyenne sont dépensés sous la forme de transferts monétaires, dont les pensions sociales, et quelque 30 % sous la forme de transferts en nature et de services publics subventionnés, avec des différences notables entre les pays (base de données ASPIRE de la Banque mondiale, datatopics.worldbank.org/aspire).

[18] La démarche est comparable dans son esprit à la stratégie d'activation de l'OCDE en lien avec le chômage (cf. le Chapitre 9).

[19] Souvent, les programmes de TMI destinés aux personnes âgées sont beaucoup plus généreux que les autres programmes de transferts monétaires.

[20] Certains programmes d'assistance sociale ciblent les travailleurs non déclarés, ce qui incite à rester dans le secteur informel ou à y entrer. Le programme argentin d'allocation pour enfant à charge, *Asignación Universal por Hijo* (AUH), en est un exemple. Son adoption a eu des effets très négatifs sur la régularisation des emplois parmi les bénéficiaires du programme (Garganta et Gasparini, 2015[77]).

[21] L'importance grandissante accordée à l'assistance sociale aux familles actives dans les pays de l'OCDE pourrait être considérée comme une convergence vers la pratique dans les économies émergentes (cf. le Chapitre 10).

[22] Dans les programmes marqués par des prestations plus généreuses (et moins ciblées), les effets négatifs sur l'emploi ont tendance à être plus prononcés. Selon les données de l'OCDE, la pension de vieillesse (*Old Age Pension*) en Afrique du Sud, qui concerne plus de 80 % des personnes âgées et offre deux fois le revenu par habitant médian, a réduit l'emploi dans les ménages comptant un bénéficiaire de cette pension (OCDE, 2011[52]).

[23] Par exemple, les données de l'OCDE dans le contexte du *Child Support Grant* en Afrique du Sud semblent indiquer que les prestations peuvent encourager l'activité chez les mères de jeunes enfants vivant dans des ménages très pauvres (OCDE, 2011[52]).

[24] Sur un marché du travail parfaitement concurrentiel, les indemnités de départ obligatoires entre employeur et salarié en cas de licenciement n'ont aucun impact sur les habitudes de licenciement, puisque leurs coûts seront intégralement compensés par des réductions de salaires (Lazear, 1990[76]). Dans la pratique, cela ne devrait toutefois pas être le cas en raison de la rigidité des salaires et des imperfections des marchés financiers. En outre, les indemnités de départ ont tendance à aller de pair avec d'autres aspects de la protection de l'emploi, comme la complexité des procédures de licenciement et la définition du licenciement abusif, qui influent sur le comportement en matière de licenciement.

[25] En augmentant le coût de la mise à pied pour les employeurs, les indemnités de licenciement peuvent contribuer à réduire « la rotation excessive » des travailleurs lorsque l'adéquation de leur

emploi est temporairement devenue non rentable. Elles peuvent renforcer l'incitation à investir dans le capital humain propre à l'entreprise. Cf. le Chapitre 7 pour plus de précisions.

[26] Il convient de noter que le graphique tient uniquement compte de la générosité de la garantie de revenu, et non pas de la perception de la garantie de revenu dans les faits, ce qui peut avoir de grandes conséquences concrètement.

[27] Des barèmes de prestations dégressives comme dans la Fédération de Russie peuvent aussi contribuer à préserver des incitations au travail satisfaisantes pendant la durée du chômage.

References

Almeida, R. et P. Carneiro (2012), « Enforcement of Labor Regulation and Informality », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4/3, pp. 64-89, http://dx.doi.org/10.1257/app.4.3.64. [44]

Attanasio, O. et al. (2015), « Long Term Impacts of Vouchers for Vocational Training: Experimental Evidence for Colombia », *NBER Working Paper*, n° 21390, http://dx.doi.org/10.3386/w21390. [31]

Banerjee, A. et al. (2017), « Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs », *The World Bank Research Observer*, vol. 32/2, pp. 155-184, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lkx002. [51]

Banque mondiale (2019), *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, Banque mondiale, http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019 (consulté le 5 septembre 2018). [68]

Banque mondiale (2018), *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*, Banque mondiale, http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018 (consulté le 5 septembre 2018). [28]

Banque mondiale (2016), *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*, Banque mondiale, Washington, D.C, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf (consulté le 5 septembre 2018). [8]

Barrientos, A. (2016), *Social Assistance In Developing Countries*, Cambridge University Press, http://admin.cambridge.org/sb/academic/subjects/politics-international-relations/political-economy/social-assistance-developing-countries (consulté le 23 août 2018). [49]

Bastagli, F. et al. (2016), *Cash Transfers: What Does The Evidence Say? A Rigorous Review Of Programme Impact And Of The Role Of Design And Implementation Features*, Overseas Development Institute, http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf (consulté le 5 septembre 2018). [50]

Behrman, J., S. Parker et P. Todd (2011), « Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits? », *Journal of Human Resources*, vol. 46/1, pp. 93-122, http://dx.doi.org/10.3368/jhr.46.1.93. [60]

Bento, P. et D. Restuccia (2017), « Misallocation, Establishment Size, and Productivity », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 9/3, pp. 267-303, http://dx.doi.org/10.1257/mac.20150281. [3]

Besley, T. et T. Persson (2014), « Why Do Developing Countries Tax So Little? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28/4, pp. 99-120, http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.4.99. [19]

Betcherman, G. (2015), « Labor Market Regulations: What do we know about their Impacts in Developing Countries? », *The World Bank Research Observer*, vol. 30/1, pp. 124-153, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lku005. [69]

Bloom, N. et al. (2013), « Does Management Matter? Evidence from India », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128/1, pp. 1-51, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjs044. [34]

Bloom, N. et al. (2018), « Do Management Interventions Last? Evidence from India », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 8339, http://dx.doi.org/10,1596/1813-9450-8339. [35]

Bloom, N. et al. (2010), « Why Do Firms in Developing Countries Have Low Productivity? », *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100/2, pp. 619-623, http://dx.doi.org/10.1257/aer.100.2.619. [1]

Bosch, M. et J. Esteban-Pretel (2012), « Job Creation And Job Destruction In The Presence Of Informal Markets », *Journal of Development Economics*, vol. 98/2, pp. 270-286, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2011.08.004. [16]

Botero, J. et al. (2004), « The Regulation of Labor », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119/4, pp. 1339-1382, http://dx.doi.org/10,1162/0033553042476215. [66]

Bruhn, M. et D. McKenzie (2014), « Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries », *The World Bank Research Observer*, vol. 29/2, pp. 186-201, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lku002. [20]

Cano-Urbina, J. (2015), « The Role Of The Informal Sector In The Early Careers Of Less-Educated Workers », *Journal of Development Economics*, vol. 112, pp. 33-55, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2014.10.002. [40]

Carneiro, P., E. Galasso et R. Ginja (2018), « Tackling Social Exclusion: Evidence from Chile », *Unpublished*, http://www.ucl.ac.uk/~uctppca/cs_jan12_2018.pdf (consulté le 29 août 2018). [62]

Causa, O. et M. Hermansen (2017), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1453, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/bc7569c6-en. [48]

Chetty, R. (2008), « Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 116/2, pp. 173-234, http://dx.doi.org/10,1086/588585. [71]

Cingano, F. (2014), « Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growt », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 163, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en. [78]

Cruces, G., A. Ham et M. Viollaz (2012), « Scarring Effects Of Youth Unemployment And Informality Evidence From Brazil », *Unpublished*, http://conference.iza.org/conference_files/worldb2012/viollaz_m8017.pdf (consulté le 5 septembre 2018). [17]

Díaz, J. et al. (2018), « Pathways to Formalization: Going beyond the Formality Dichotomy », n° 11750, IZA, http://www.iza.org (consulté le 15 septembre 2018). [12]

Fiszbein, A. et al. (2009), *Conditional Cash Transfers Reducing Present And Future Poverty*, Banque mondiale. [61]

FMI (2018), « Colombia : Selected Issues », *IMF Staff Country Reports* No. 18/129, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/05/29/Colombia-Selected-Issues-45899 (consulté le 5 septembre 2018). [23]

Frölich, M. et al. (dir. pub.) (2014), *Social Insurance, Informality, And Labor Markets : How To Protect Workers While Creating Good Jobs*, Oxford University Press. [41]

Galasso, E. (2011), « Alleviating Extreme Poverty In Chile: The Short Term Effects Of Chile Solidario », *Estudios de Economía*, vol. 38/1, pp. 101-127, https://scielo.conicyt.cl/pdf/ede/v38n1/art05.pdf (consulté le 29 août 2018). [63]

Ganimian, A. et al. (2016), « Improving Education in Developing Countries: Lessons From Rigorous Impact Evaluations », *Review of Educational Research*, vol. 86/3, pp. 719-755, http://dx.doi.org/10,3102/0034654315627499. [27]

Garganta, S. et L. Gasparini (2015), « The Impact Of A Social Program On Labor Informality: The Case Of Auh In Argentina », *Journal of Development Economics*, vol. 115, pp. 99-110, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2015.02.004. [77]

Gennaioli, N. et al. (2013), « Human Capital and Regional Development », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128/1, pp. 105-164, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjs050. [21]

Golan, J., T. Sicular et N. Umapathi (2017), « Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program? », *World Development*, vol. 93, pp. 316-336, http://dx.doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2016.12.011. [54]

Hanna, R. et B. Olken (2018), « Universal Basic Incomes vs. Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries », *NBER Working Paper*, n° 24939, http://www.nber.org/data-appendix/w24939 (consulté le 27 août 2018). [56]

Hanushek, E. et L. Woessmann (2012), « Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle », *Journal of Development Economics*, vol. 99/2, pp. 497-512, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2012.06.004. [22]

Hartley, G., J. van Ours et M. Vodopivec (2011), « Incentive Effects Of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence From Chile », *Labour Economics*, vol. 18/6, pp. 798-809, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2011.06.011. [70]

Heckman, J. (2006), « Skill Formation And The Economics Of Investing In Disadvantaged Children », *Science*, vol. 312/5782, pp. 1900-1902, http://dx.doi.org/10.1126/science.1128898. [25]

Heckman, J. et C. Pagés (2004), *Law and Employment*, University of Chicago Press, http://dx.doi.org/10.7208/chicago/9780226322858.001.0001. [67]

Hirshleifer, S. et al. (2016), « The Impact of Vocational Training for the Unemployed: Experimental Evidence from Turkey », *The Economic Journal*, vol. 126/597, pp. 2115-2146, http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12211. [74]

Hsieh, C. et P. Klenow (2009), « Misallocation and Manufacturing TFP in China and India », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124/4, pp. 1403-1448, http://dx.doi.org/10.1162/qjec.2009.124.4.1403. [13]

Kluve, J. (2016), « A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean », *ILO Research Department Working Paper*, n° 9, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_459117.pdf (consulté le 23 août 2018). [72]

Koske, I. et al. (2015), « The 2013 Update of the OECD's Database on Product Market Regulation: Policy Insights for OECD and Non-OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1200, http://www.oecd.org/fr/eco/documentsdetravaildudepartementdesaffaireseconomiques.htm (consulté le 5 septembre 2018). [37]

Kugler, A. et al. (2018), « Long-Term Direct and Spillover Effects of Vocational Training: Experimental Evidence from Colombia 1 », *Unpublished*, https://lacer.lacea.org/bitstream/handle/123456789/61291/lacea2016_effects_vocational_training.pdf?sequence=1 (consulté le 18 septembre 2018). [26]

Kugler, A. et I. Rojas (2018), « Do CCTs Improve Employment and Earnings in the Very Long-Term? Evidence from Mexico », *NBER Working Paper*, http://dx.doi.org/10.3386/w24248. [59]

La Porta, R. et A. Shleifer (2014), « Informality and Development », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28/3, pp. 109-126, http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.3.109. [4]

Larrañaga, O., D. Contreras et J. Ruiz-Tagle (2012), « Impact Evaluation of Chile Solidario: Lessons and Policy Recommendations », *Journal of Latin American Studies*, vol. 44/02, pp. 347-372, http://dx.doi.org/10.1017/S0022216X12000053. [55]

Lazear, E. (1990), « Job Security Provisions and Employment », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 105/3, p. 699, http://dx.doi.org/10,2307/2937895. [76]

Levy, S. et L. López-Calva (2016), « Labor Earnings, Misallocation, and the Returns to Education in Mexico », *IDB Working Paper*, n° IDB-WP-671, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2956686. [2]

Li, Y. et M. Rama (2015), « Firm Dynamics, Productivity Growth, and Job Creation in Developing Countries: The Role of Micro- and Small Enterprises », *The World Bank Research Observer*, vol. 30/1, pp. 3-38, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lkv002. [14]

López Mourelo, E. et V. Escudero (2017), « Effectiveness of Active Labor Market Tools in Conditional Cash Transfers Programs: Evidence for Argentina », *World Development*, vol. 94, pp. 422-447, http://dx.doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2017.02.006. [64]

Mcgowan, M. et D. Andrews (2015), « Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Paper Series*, n° 1210, https://www.oecd.org/eco/growth/Skill-mismatch-and-public-policy-in-OECD-countries.pdf (consulté le 6 juin 2018). [29]

McKenzie, D. (2017), « How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence », *The World Bank Research Observer*, vol. 32/2, pp. 127-154, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lkx001. [73]

Meghir, C., R. Narita et J. Robin (2015), « Wages and Informality in Developing Countries », *American Economic Review*, vol. 105/4, pp. 1509-1546, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20121110. [11]

Millán, T. et al. (2019), « Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence », *The World Bank Research Observer*, https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/macours-karen/molina-et-al-long-term-impacts-of-cct-review-of-the-evidence-2018july09.pdf (consulté le 5 septembre 2018). [58]

Narayan, A. et al. (2018), *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28428/211210ov.pdf?sequence=9 (consulté le 5 juillet 2018). [57]

OCDE (2018), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pdtvy-2018-en. [15]

OCDE (2018), « The role of collective bargaining systems for good labour market performance », dans *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-7-en. [45]

OCDE (2017), *Building an Inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/1537261648/9789264265493-en (consulté le 18 septembre 2018). [65]

OCDE (2017), *Getting Skills Right: South Africa*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264278745-en. [33]

OCDE (2017), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2017 : Compétences et chaînes de valeur mondiales*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264203433-fr. [30]

OCDE (2016), « Éliminer les disparités entre hommes et femmes sur le marché du travail dans les économies émergentes : un chantier inachevé », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-8-fr. [7]

OCDE (2016), *L'avenir de la productivité*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/eco/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf (consulté le 6 juin 2018). [38]

OCDE (2016), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264244825-en. [32]

OCDE (2016), *Panorama de la société 2016 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2016-fr. [46]

OCDE (2015), « Enhancing Job Quality In Emerging Economies », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en (consulté le 24 août 2018). [24]

OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-fr. [6]

OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr. [5]

OCDE (2011), *The Labour Market Effects of Social Protection Systems in Emerging Economies*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-en (consulté le 23 août 2018). [52]

OCDE (2010), *The Global Crisis in Emerging Economies: The Jobs Impact and Policy Response*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/els/emp/48806694.pdf (consulté le 23 août 2018). [47]

OCDE (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/isinformalnormaltowardsmoreandbetterjobsindevelopingcountries.htm (consulté le 5 septembre 2018). [9]

OCDE (2008), « Déclarer l'emploi ou travailler au noir : l'emploi informel dans sept pays de l'OCDE », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2008*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-4-fr (consulté le 5 septembre 2018). [18]

Perry, G. et al. (2007), *Informality*, Banque mondiale, http://dx.doi.org/10,1596/978-0-8213-7092-6. [10]

Quatraro, F. et M. Vivarelli (2015), « Drivers of Entrepreneurship and Post-entry Performance of Newborn Firms in Developing Countries », *The World Bank Research Observer*, vol. 30/2, pp. 277-305, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lku012. [36]

Rijkers, B., H. Arouri et L. Baghdadi (2016), « Are Politically Connected Firms More Likely to Evade Taxes? Evidence from Tunisia », *The World Bank Economic Review*, vol. 30/Supplement_1, p. lhw018, http://dx.doi.org/10.1093/wber/lhw018. [39]

Soares, F., R. Ribas et R. Osório (2010), « Evaluating The Impact Of Brazil'S Bolsa Família: Cash Transfer Programs In Comparative Perspective », *Latin American Research Review*, vol. 45/2, pp. 173-190, http://pdfs.semanticscholar.org/6ddd/6db8c49fe528a9a3d718e880ccb01b0e34c43.pdf. [53]

Ulyssea, G. (2018), « Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil », *American Economic Review*, vol. 108/8, pp. 2015-2047, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20141745. [43]

Ulyssea, G. (2010), « Regulation of Entry, Labor Market Institutions and the Informal Sector », *Journal of Development Economics*, vol. 91/1, pp. 87-99, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2009.07.001. [42]

UNESCO (2018), *Données UNESCO*, http://uis.unesco.org/fr/glossary-term/taux-net-de-scolarisation (consulté le 5 septembre 2018). [75]

Chapitre 17. Approche par pays : mettre en œuvre la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

Ce chapitre propose des orientations à l'appui de la formulation de recommandations d'action par pays fondées sur les grands principes de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Il présente une procédure indicative à suivre pour déterminer les principaux enjeux d'action publique dans les pays, ainsi que des programmes d'action complets pour s'y attaquer. Il met également en lumière la nécessité de prendre en compte la situation initiale des pays – en termes de conjoncture économique, de capacités budgétaires et administratives, de réformes antérieures, de préférences et de démographie – afin d'adapter les recommandations d'action aux priorités, capacités et besoins de chaque pays.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi propose une série complète de recommandations d'action articulées autour des dimensions suivantes : i) quantité et qualité des emplois ; ii) inclusivité du marché du travail ; et iii) résilience et capacité d'adaptation. Au moyen du tableau de bord de la nouvelle Stratégie pour l'emploi, ce chapitre répertorie ces orientations en fonction de la situation du marché du travail dans chaque pays, en déterminant les principaux enjeux d'action publique à l'échelon national et en proposant des exemples de programmes d'action adaptés.

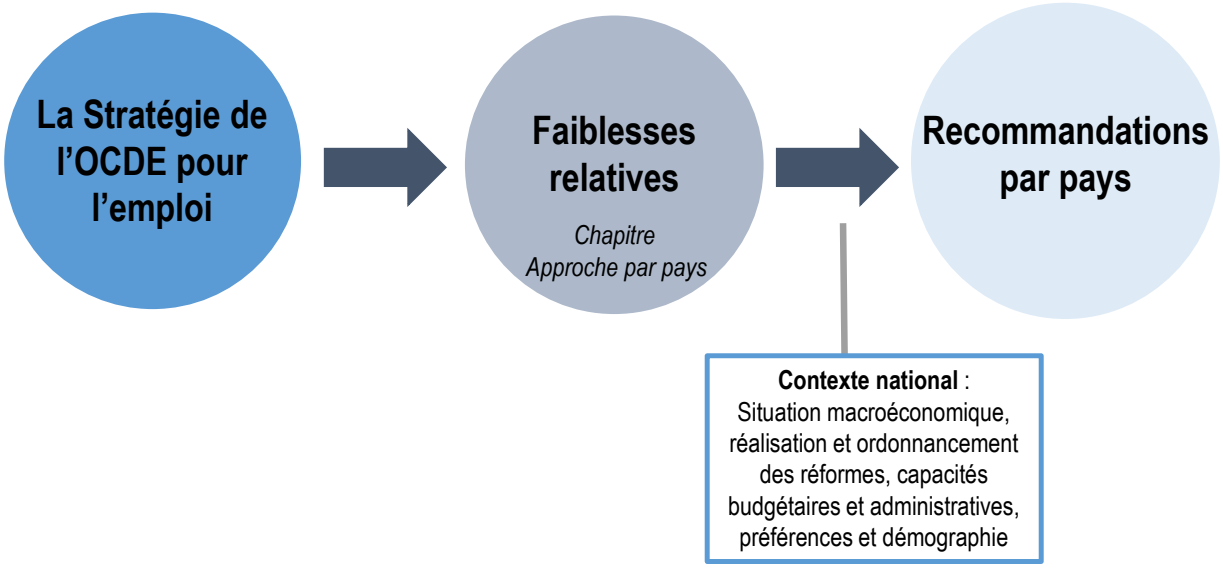
Pour déterminer les enjeux d'action publique d'un pays, on observe s'il obtient des résultats dans l'une des dimensions du tableau de bord qui sont *inférieurs* à ceux enregistrés dans les autres dimensions, ce qui signifie qu'il peut y avoir des écarts importants en valeur *absolue* entre les pays confrontés à un même enjeu. Il peut aussi y avoir d'importants écarts entre les pays sur le plan du cycle économique, des capacités budgétaires et administratives, des réformes déjà engagées, des préférences sociales et de l'évolution démographique, écarts qui doivent être pris en compte pour formuler des recommandations d'action adaptées à chaque pays. Les exemples de programmes d'action présentés ici doivent donc être considérés comme un point de départ vers des recommandations plus détaillées et plus nuancées en fonction des pays.

Le reste du chapitre s'articule comme suit : la section 17.1 replace le chapitre dans le contexte global de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et présente une procédure indicative à suivre pour élaborer des recommandations d'action par pays. La section 17.2 présente des programmes d'action complets correspondant aux grands enjeux qui se font jour dans le cadre de cette procédure. La section 17.3 met l'accent sur divers facteurs supplémentaires à prendre en compte pour adapter les programmes d'action à la situation en vigueur dans chaque pays.

17.1. Procédure indicative à suivre pour mettre en évidence les enjeux d'action publique

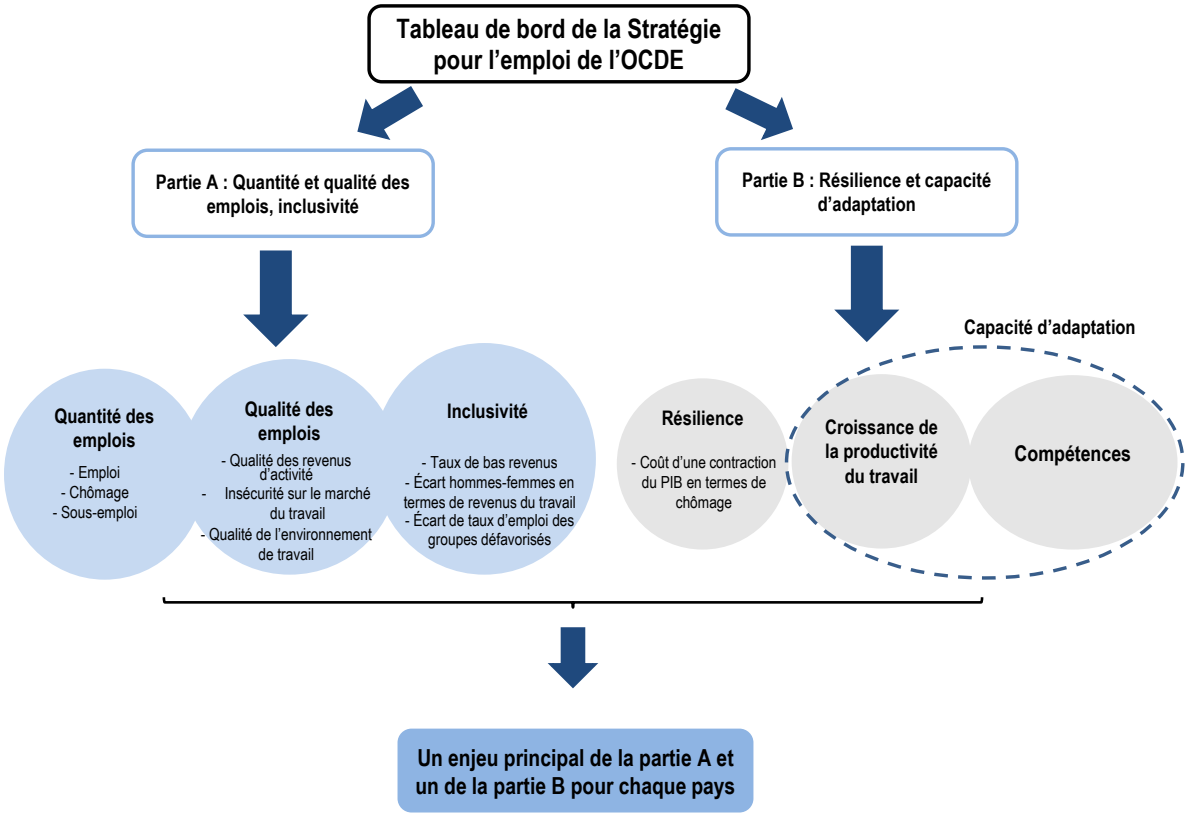
Pour aider les pays à mettre à exécution la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, ce chapitre propose une procédure indicative à suivre pour transposer ses recommandations d'action d'ordre général en mesures adaptées à chaque pays. Dans cette optique, les faiblesses relatives des pays sont recensées au moyen du tableau de bord de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (chapitre 3), et le chapitre propose des exemples de mesures permettant d'y remédier. Ces éléments constituent un point de départ à partir duquel formuler des stratégies de réforme complètes adaptées à chaque pays, qui doivent aussi prendre pleinement en compte le contexte national, comme les réformes déjà engagées et les préférences sociales (Graphique 17.1).

Graphique 17.1. Élaborer des recommandations de réforme propres à chaque pays



Le tableau de bord de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi décrit le fonctionnement du marché du travail au moyen d'indicateurs relatifs à la quantité et à la qualité des emplois et à l'inclusivité (partie A) et d'indicateurs relatifs aux conditions-cadres favorables à la résilience et à la capacité d'adaptation (partie B). Pour illustrer comment le tableau de bord et les analyses de la Stratégie pour l'emploi peuvent être utilisés afin de déterminer les enjeux d'action publique, le chapitre met l'accent sur les domaines où les résultats sont les plus faibles par rapport aux autres (résultats *relatifs*), chaque pays se voyant assigné un enjeu de la partie A du tableau de bord et un enjeu de la partie B[1]. Si cette méthode permet de définir des priorités en fonction des résultats pour l'ensemble des pays, on peut observer de grandes différences en termes de résultats *absolus*, y compris entre les pays confrontés à des enjeux identiques. Par exemple, les pays dont le principal enjeu est la quantité des emplois peuvent afficher dans ce domaine des résultats inférieurs à la moyenne, mais aussi supérieurs à la moyenne (lorsque leurs résultats en termes de qualité des emplois et d'inclusivité sont encore meilleurs). Cette procédure permet de repérer aisément quels sont les enjeux propres à chaque pays, mais on peut la modifier facilement pour certains pays, en tenant compte d'un éventail plus large d'enjeux ou en les sélectionnant différemment en fonction des objectifs de l'action publique.

Graphique 17.2. Procédure indicative de diagnostic des enjeux d'action publique

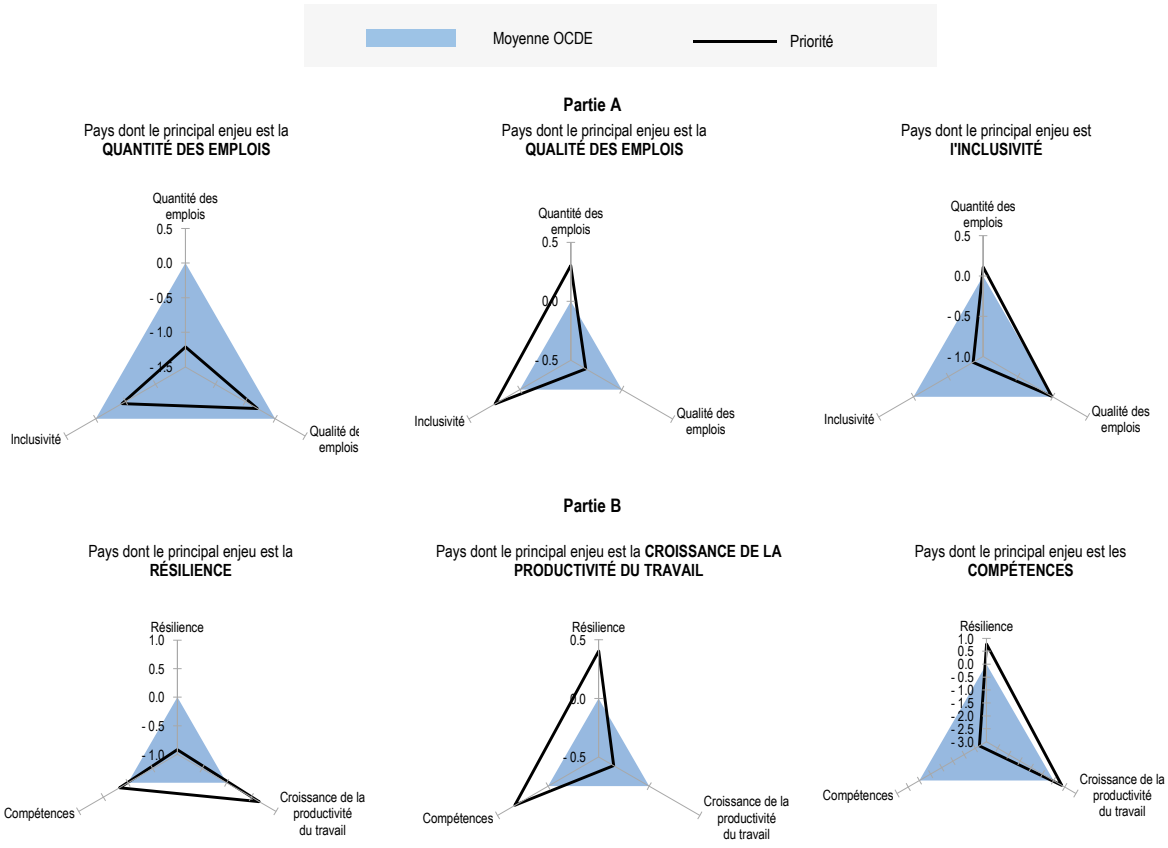


17.2. Diagnostic des enjeux d'action publique et exemples de programmes d'action

Domaines de performance

En moyenne, les pays dont le principal enjeu est la quantité des emplois affichent également des résultats inférieurs à la moyenne de l'OCDE en termes de qualité des emplois et d'inclusivité (Graphique 17.3). Ceux dont l'inclusivité est le principal enjeu se situent dans la moyenne de l'OCDE en termes de quantité et de qualité des emplois. Enfin, ceux qui ont pour enjeu principal la qualité des emplois obtiennent généralement des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE dans les deux autres domaines. Pour ce qui est des différents aspects évalués dans la partie B, les pays qui affichent des résultats relatifs faibles dans un domaine tendent à obtenir des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE dans d'autres.

Graphique 17.3. Déterminer les enjeux d'action publique par grand domaine de performance



Note : Le triangle bleu représente les résultats moyens des pays de l'OCDE (voir chapitre 3, tableau 3.1 pour plus de détails sur les indicateurs). La ligne noire représente les résultats moyens des pays confrontés aux mêmes enjeux de performance. Tous les indicateurs ont été uniformisés et réajustés de sorte qu'une valeur plus élevée correspond à un meilleur résultat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973306

Analyser les enjeux d'action publique par grand domaine de performance

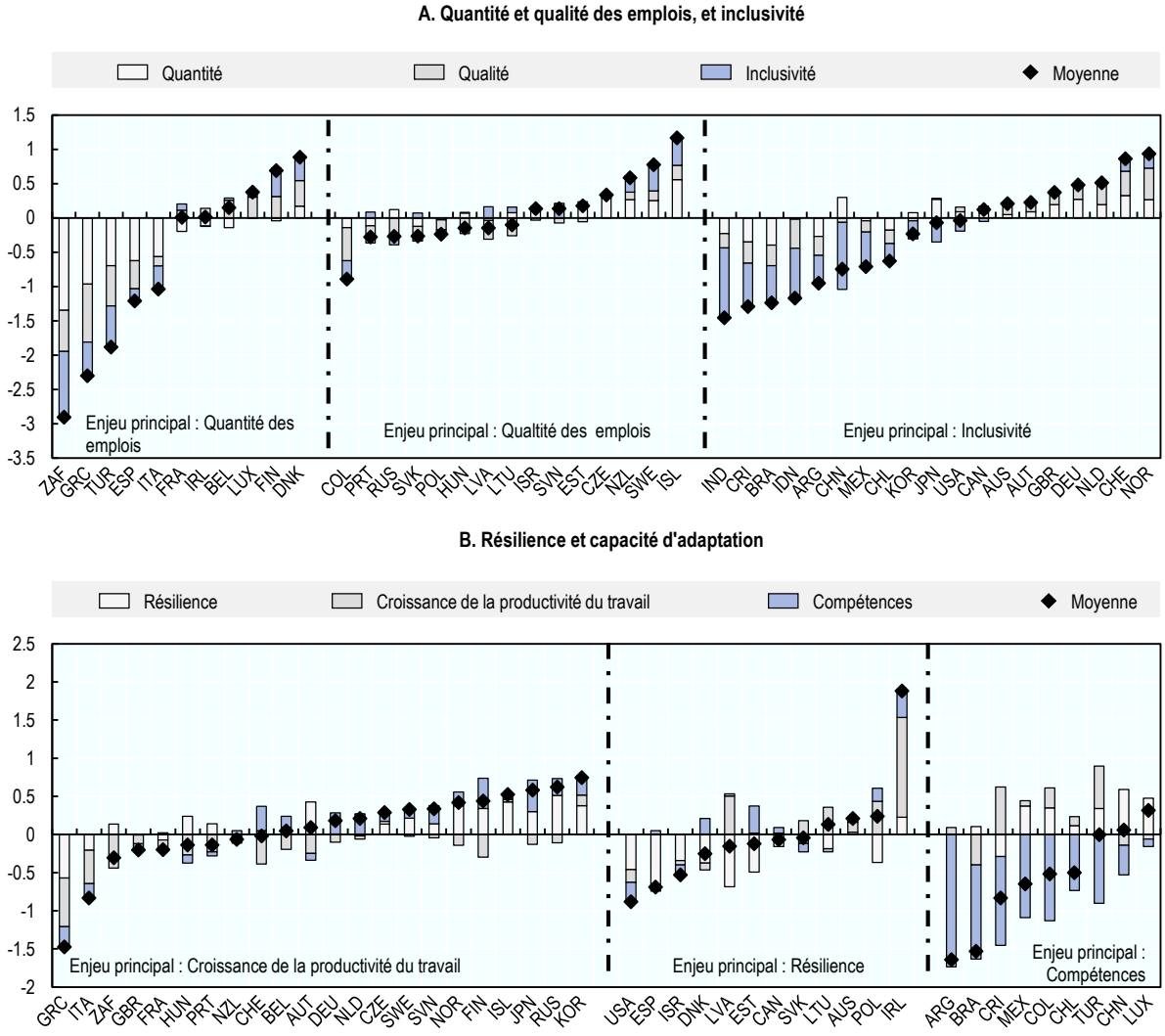
Même les pays confrontés à des enjeux identiques sur la base de leurs résultats *relatifs* peuvent enregistrer des écarts importants en termes de résultats *absolus* (Graphique 17.4). Par exemple, le Danemark enregistre des résultats *relatifs* inférieurs sur le plan de la quantité des emplois par rapport à la qualité des emplois ou à l'inclusivité, mais ses résultats sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE en termes de quantité des emplois (il enregistre de bons résultats en valeur *absolue*), tandis que d'autres pays dont le principal enjeu est la quantité des emplois, comme l'Espagne, la Grèce et l'Italie, ont des résultats largement inférieurs à la moyenne de l'OCDE.

Les résultats *relatifs* au regard des sous-indicateurs de la quantité des emplois, de la qualité des emplois et de l'inclusivité peuvent aussi varier sensiblement d'un pays à l'autre, même pour les pays confrontés à un enjeu principal identique (Graphique 17.5). Par exemple, le Canada, la Chine, la Corée, les États-Unis et le Japon partagent le même enjeu de performance, à savoir l'inclusivité, mais leurs résultats *relatifs* au regard des différents

sous-indicateurs sont très variables. Au Canada, en Chine et aux États-Unis, les résultats relatifs médiocres tiennent principalement à la forte proportion de ménages à bas revenus, tandis qu'au Japon et en Corée, ils sont imputables à des inégalités relativement importantes entre hommes et femmes.

Graphique 17.4. Écarts importants en termes de résultats *absolus* entre les pays confrontés à des enjeux identiques

Écarts-types entre les pays de l'OCDE

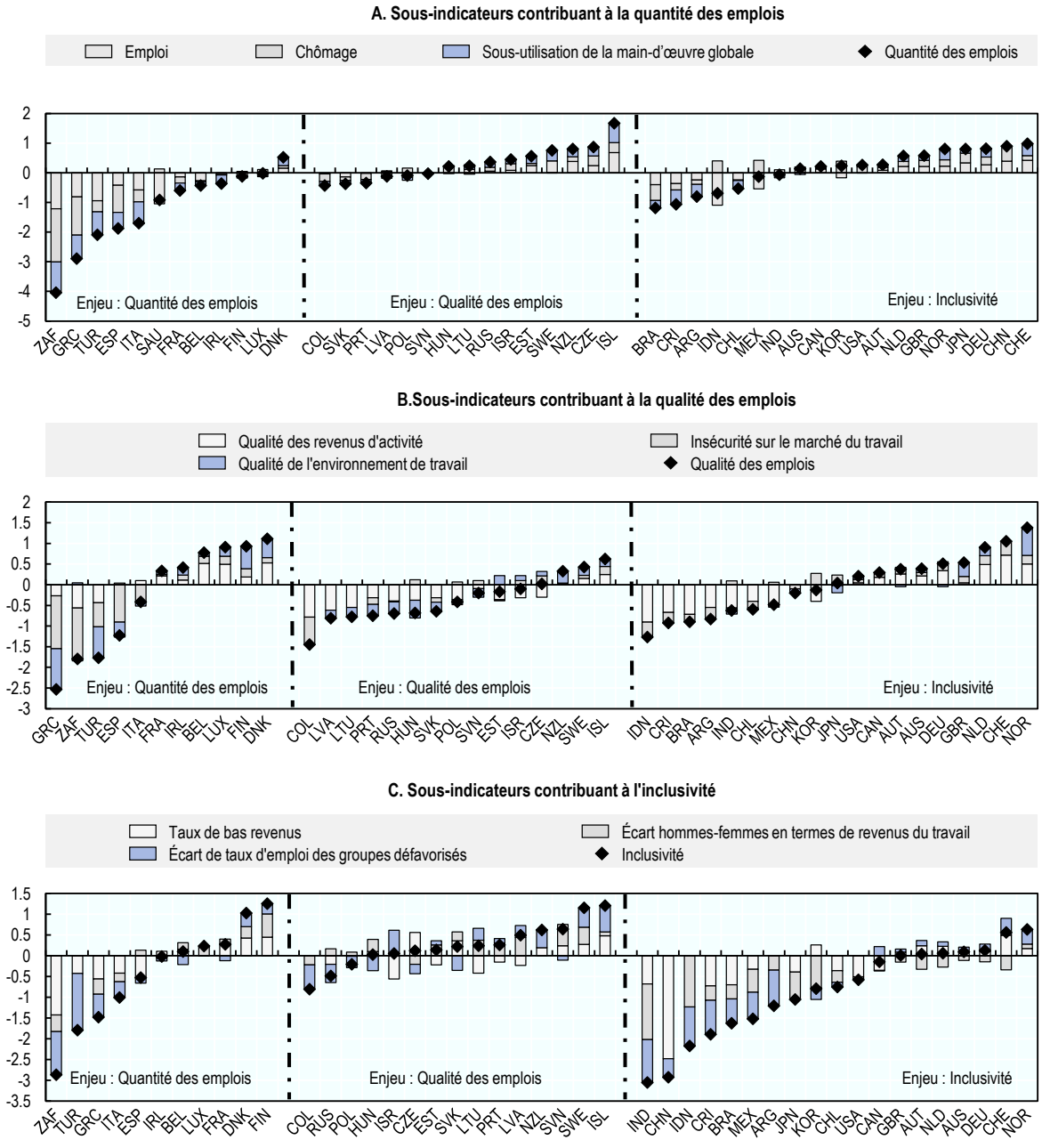


Notes : Le graphique montre les contributions aux résultats *absolus* dans les parties A et B du tableau de bord. Les résultats *absolus* sont uniformisés sur la base de la moyenne de l'OCDE, les unités indiquées sur l'axe des ordonnées correspondant aux écarts-types. Sur l'axe des abscisses, les pays sont classés en fonction du principal enjeu auquel ils sont confrontés et par ordre croissant en fonction de leurs résultats absolus (c'est-à-dire des résultats les moins bons jusqu'aux meilleurs).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973325

Graphique 17.5. Écarts importants en termes de résultats *relatifs* entre les pays confrontés à des enjeux identiques

Écarts-types entre les pays de l'OCDE



Note : Le graphique montre les contributions aux résultats *absolus* en termes de quantité des emplois, de qualité des emplois et d'inclusivité. Les résultats *absolus* sont uniformisés sur la base de la moyenne de l'OCDE pour chaque sous-indicateur, les unités indiquées sur l'axe des ordonnées correspondant aux écarts-types. Dans chaque partie, les pays sont classés par ordre croissant en fonction de leurs résultats absolus dans chaque dimension (c'est-à-dire des résultats les moins bons jusqu'aux meilleurs)

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973344

Composantes des programmes d'action adaptés aux enjeux propres à chaque pays

Cette section présente divers exemples de programmes d'action complets visant à remédier aux problématiques propres à chaque pays. Compte tenu des écarts importants constatés entre les pays confrontés aux mêmes enjeux en termes de résultats *absolus* et de contexte économique et institutionnel, ces programmes d'action sont présentés à titre indicatif uniquement. Une analyse beaucoup plus approfondie serait nécessaire pour élaborer des stratégies de réforme adaptées à chaque pays. Cette section met plus particulièrement l'accent sur les synergies et arbitrages potentiels entre les domaines d'action relatifs à la quantité et à la qualité des emplois et à l'inclusivité (partie A) et à la résilience et la capacité d'adaptation (partie B).

- *Pays dont le principal enjeu est la quantité des emplois*
    - La majorité des pays dont le principal enjeu de performance est la quantité des emplois, parmi lesquels l'Afrique du Sud, la Belgique, la Finlande, la France, la Grèce et l'Italie, sont également confrontés à la nécessité de réduire un taux de chômage élevé et de stimuler la *croissance de la productivité*. Cela tient généralement à des difficultés en termes de création d'emplois et, parfois, de taux d'activité. Les mesures adoptées pour encourager la création d'emplois et les gains de productivité tendent à se renforcer mutuellement. En Belgique, en France et en Grèce, par exemple, une réglementation trop stricte du marché de produits et de la protection de l'emploi peut à la fois freiner la croissance de la productivité et restreindre l'offre d'emplois. En Belgique, en Finlande, en France et en Italie, les résultats inférieurs enregistrés sur le plan de la quantité des emplois peuvent aussi s'expliquer par des coûts de main-d'œuvre non salariaux élevés, ce qui implique d'étudier le niveau et la composition des impôts sur le travail.
    - D'autres pays, comme l'Espagne et l'Irlande, pourraient améliorer leurs résultats sur le plan de la *résilience*. Les résultats médiocres sur le front de l'emploi sont en partie les séquelles de la crise financière mondiale. Souvent, les politiques macroéconomiques et structurelles qui renforcent la résilience ont aussi un impact favorable sur la quantité des emplois à moyen terme. Ainsi, l'Espagne a subi d'importantes pertes d'emplois pendant une longue période à la suite de la crise mondiale de 2008-09 et des crises qui ont ensuite frappé la zone euro, une tendance qui ne s'est totalement inversée qu'en 2017.
    - Quelques pays, comme la Turquie, doivent renforcer l'offre de main-d'œuvre effective et améliorer les *compétences*. Le manque de compétences adaptées représente un obstacle majeur pour accéder à l'emploi. En Turquie, les mauvais résultats enregistrés au regard des compétences des élèves sont souvent imputables à une utilisation inefficiente des ressources, à laquelle s'ajoutent des ressources limitées allouées à l'éducation.
- *Pays dont le principal enjeu est la qualité des emplois*
    - La majorité des pays dont le principal enjeu de performance est la qualité des emplois, parmi lesquels la Fédération de Russie, la Hongrie, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la République tchèque et la Slovénie, auraient intérêt à améliorer la qualité des revenus d'activité et à accélérer la *croissance de la productivité*. Des résultats inférieurs sur le plan de la qualité des emplois sont le signe d'un niveau de rémunération peu élevé. Il est essentiel, pour améliorer

les conditions de travail et notamment les salaires, de dynamiser la productivité. Toutefois, cela pourrait nécessiter des réformes structurelles de grande ampleur dans la mesure où ces pays enregistrent aussi des résultats inférieurs en termes de *croissance* de la productivité. Il pourrait notamment s'agir de réduire les barrières à l'entrée et à la sortie des entreprises lorsqu'elles sont particulièrement élevées, comme c'est le cas en Slovénie et en Fédération de Russie, ou de mieux utiliser les incitations fiscales et les subventions à la R-D afin de favoriser une diffusion plus rapide des innovations des entreprises situées à la frontière jusqu'aux entreprises à la traîne (Nouvelle-Zélande et Portugal). Pourtant, à elles seules, il est peu probable que ces réformes aboutissent à un niveau élevé de qualité des emplois. Dans certains pays, comme la Hongrie et la Fédération de Russie, des mesures supplémentaires peuvent être nécessaires pour promouvoir la qualité des emplois, par exemple dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité au travail et du dialogue social.

- La plupart des autres pays, y compris l'Estonie, Israël, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la République slovaque, pourraient être contraints d'associer aux mesures visant à favoriser la qualité des emplois, surtout sur le plan de la rémunération, des actions destinées à renforcer la *résilience*. Les politiques à l'appui de la résilience, notamment un cadre macroéconomique solide, peuvent avoir l'avantage supplémentaire d'améliorer la sécurité de l'emploi en limitant les pertes d'emplois provoquées par un ralentissement de l'activité économique et en assurant ensuite un redressement rapide. Les politiques de promotion de la qualité des emplois peuvent aussi avoir un impact positif sur la résilience. Un renforcement du dialogue social en Estonie, en Israël, en Lettonie et en Pologne par exemple serait avantageux tant du point de vue de la résilience que de celui de la qualité des emplois.

- *Pays dont l'inclusivité est le principal enjeu*
  - La majorité des pays dont le principal enjeu de performance est l'inclusivité, parmi lesquels l'Allemagne, l'Autriche, la Corée, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse, auraient avantage à favoriser aussi la *croissance de la productivité du travail*. En effet, même si la plupart d'entre eux enregistrent des résultats supérieurs à la moyenne dans de nombreux domaines importants liés à la quantité et à la qualité des emplois et à l'inclusivité, ils pourraient faire encore mieux s'ils gommaient les disparités entre hommes et femmes constatées sur le marché du travail. Selon la nature de ces disparités (voir chapitre 10), ils pourraient y parvenir en élargissant l'accès à des services de garde d'enfants de qualité et abordables afin d'encourager les femmes à travailler, en améliorant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, en encourageant un partage plus équitable des responsabilités familiales, et en atténuant les distorsions induites dans l'offre de main-d'œuvre par le système de prélèvements et de transferts. Pour dynamiser la croissance de la productivité du travail, l'Allemagne, l'Autriche, la Corée et le Japon pourraient réduire les barrières à l'entrée dans le secteur tertiaire, comme les obligations d'obtention d'une licence professionnelle, ce qui présenterait l'avantage supplémentaire de réduire les obstacles à l'emploi pour les travailleurs peu qualifiés, avec à la clé une plus grande inclusivité.
  - La plupart des économies de marché émergentes, notamment l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, le Costa Rica et le Mexique, pourraient

réaliser d'importants progrès s'agissant de l'amélioration de l'inclusivité et des ***compétences***. Il est crucial de fournir à toutes les catégories de population un accès à une formation de qualité afin d'assurer l'égalité des chances. Dans de nombreuses économies de marché émergentes, cela pourrait par exemple passer par une amélioration à la fois de la qualité de l'enseignement et du taux de scolarisation. Une autre solution pour améliorer les compétences et promouvoir l'inclusivité dans ces pays consisterait à réduire l'ampleur importante de l'activité informelle, notamment en rendant la régularisation de l'activité plus attractive et moins coûteuse et en améliorant les moyens utilisés pour faire respecter la loi.

- Dans certains pays anglophones, comme l'Australie, le Canada et les États-Unis, des progrès pourraient être accomplis dans le domaine de l'inclusivité, en accordant une attention particulière à la réduction de la proportion de bas revenus et en renforçant la *résilience.* Au Canada et aux États-Unis, la part de la population d'âge actif ayant un revenu disponible modeste est importante par comparaison avec la moyenne de l'OCDE. Pour y remédier, ces pays pourraient accroître les investissements consentis dans les compétences, renforcer les filets de protection sociale et élaborer une stratégie d'activation complète, ce qui aurait aussi l'avantage de renforcer les stabilisateurs budgétaires automatiques et, partant, la résilience. Pour s'attaquer aux inégalités entre hommes et femmes sur le plan des revenus du travail, qui sont marquées dans ces pays, il est possible d'étendre l'offre de services d'accueil des jeunes enfants et d'enseignement primaire à plein temps et de réduire le taux d'imposition appliqué aux deuxièmes apporteurs de revenu.

17.3. Prise en compte du contexte national

Les moyens d'action ci-dessus sont présentés à titre indicatif mais ne constituent pas des recommandations opérationnelles propres à chaque pays. Outre le fait qu'elles doivent tenir compte de l'ampleur des écarts constatés entre les pays, ces recommandations opérationnelles doivent prendre en considération différents facteurs propres à chaque pays, notamment : la situation macroéconomique, les capacités budgétaires et administratives, les réformes antérieures, les synergies et l'ordonnancement, les préférences sociales et les facteurs démographiques.

Contexte et politiques macroéconomiques

Il faut du temps pour que les réformes portent pleinement leurs fruits. Les réformes engagées sur les marchés de produits et du travail se traduisent par une nette amélioration du fonctionnement de l'économie et du marché du travail à long terme (Boeri, Cahuc et Zylberberg, 2015[1]). Mais les réformes structurelles impliquent souvent un redéploiement important des ressources entre les entreprises et les secteurs, qui peut générer des coûts immédiats, notamment sur le marché du travail (chapitre 15).

L'impact à court terme des réformes structurelles dépend du cycle économique. Par exemple, les réformes de la protection de l'emploi ont des retombées positives sur l'emploi et la production lorsqu'elles sont mises en œuvre en phase de redressement de la conjoncture, alors qu'elles peuvent accentuer la contraction de l'emploi pendant les périodes de fléchissement de l'activité économique (voir le chapitre 15 pour une analyse plus détaillée). En effet, si ces réformes peuvent favoriser l'embauche pendant les phases d'expansion économique en diminuant le coût des licenciements à venir, elles peuvent aussi

provoquer des licenciements immédiats lorsque l'économie ralentit. À titre de comparaison, la baisse de la fiscalité du travail ou l'accroissement des dépenses publiques allouées aux mesures d'activation ont une incidence plus importante sur la production et l'emploi pendant les périodes de ralentissement de l'activité économique (FMI, 2016[2] ; OCDE, 2017[3]).

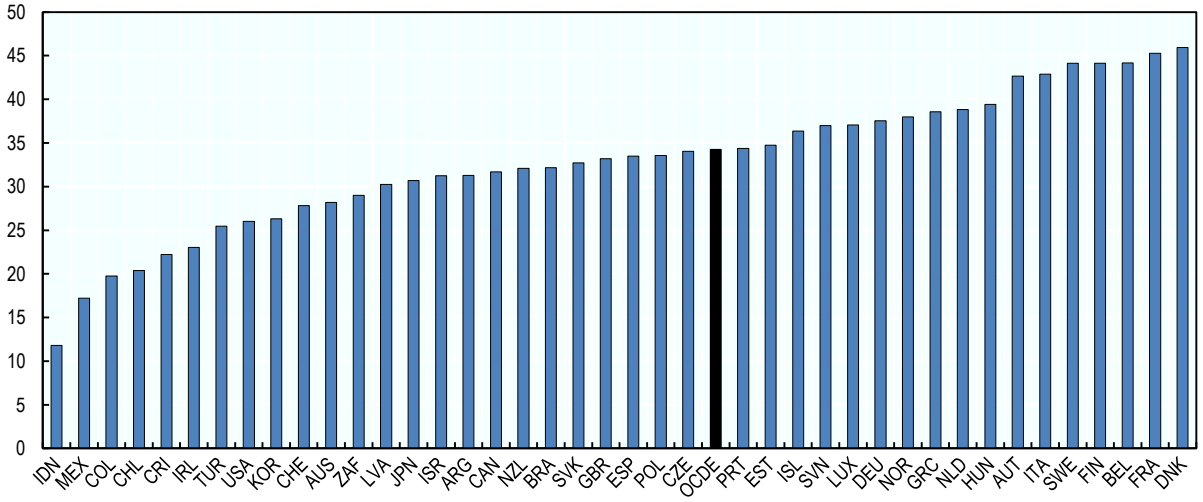
Les politiques macroéconomiques qui soutiennent l'activité peuvent limiter les coûts immédiats des réformes structurelles et favoriser leur viabilité politique. Elles peuvent par exemple décupler les retombées positives immédiates qu'ont sur l'emploi les réformes menées sur le marché du travail et le marché des produits (FMI, 2016[2]). Par ailleurs, des mesures budgétaires d'accompagnement peuvent être prises pour indemniser les victimes des réformes (Høj et al., 2006[4]).

Capacités budgétaires et administratives

Une capacité limitée à lever des recettes budgétaires peut faire obstacle à la réforme. Les recettes collectées dans les économies de marché émergentes s'élèvent généralement entre 12 et 32 % du PIB, tandis que la moyenne pour les pays avancés atteint 35 % environ (Graphique 17.6). Cela signifie que les pays ayant une capacité budgétaire limitée peinent davantage à trouver les ressources nécessaires pour adopter et mettre en œuvre les réformes, notamment dans les domaines de la qualité des emplois et de l'inclusivité où les restructurations impliquent souvent une augmentation des dépenses sociales. Par exemple, les pays d'Europe du Nord comme la Suède et le Danemark qui ont d'importantes capacités budgétaires peuvent mettre en œuvre des programmes publics relativement généreux d'aide au revenu et à l'emploi afin de promouvoir la qualité des emplois, contrairement à la plupart des économies émergentes. D'une manière plus générale, les pays ayant une capacité budgétaire limitée peuvent être dans l'obligation de donner la priorité aux réformes qui sont neutres du point de vue budgétaire, comme celles qui consistent à ajuster à la fois les impôts et les dépenses pour renforcer les incitations au travail, plutôt qu'aux réformes qui impliquent des coûts initiaux élevés, comme la hausse des dépenses allouées aux mesures d'activation ou le renforcement du dispositif de protection sociale (FMI, 2012[5]).

Graphique 17.6. Les recettes fiscales varient considérablement d'un pays à l'autre

Recettes fiscales en % du PIB, 2016



Note : Les données se rapportent à 2016 pour tous les pays à l'exception de l'Australie et du Japon (2015). La moyenne de l'OCDE est une moyenne simple de tous les pays qui figurent dans le graphique.
Source : *Base de données de l'OCDE sur les recettes publiques*, 2018, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973363

Des capacités administratives restreintes peuvent constituer un autre obstacle à la réforme. Ainsi, dans de nombreuses économies de marché émergentes, de vastes secteurs informels échappent aux obligations fiscales et à la réglementation du marché du travail. Dans ces pays, il convient de promouvoir la sécurité sur le marché du travail par d'autres moyens que les programmes publics d'aide au revenu et à l'emploi, notamment en développant l'utilisation de régimes d'auto-assurance obligatoire fondés sur des comptes d'épargne individuels pour ceux qui en ont les moyens, et en assurant une part de redistribution pour ceux qui ne peuvent s'appuyer sur l'épargne individuelle. Au Chili, le dispositif d'assurance chômage fondé sur un compte épargne individuel (*Régimen de Seguro de Cesantía*), associé à un fonds de solidarité (*Fondo de Cesantía Solidario*), fournit un exemple intéressant d'auto-assurance conjuguée à une garantie de revenu en cas de perte d'emploi pour les plus modestes (OCDE, 2011[6]). De la même manière, dans des pays tels que l'Espagne, la Grèce, l'Italie et la Turquie, des capacités administratives restreintes peuvent compromettre la mise en œuvre efficace des programmes actifs du marché du travail.

Outre l'amélioration des capacités budgétaires et administratives, la réussite des réformes dépend aussi des mesures prises pour optimiser la transparence, la redevabilité, les capacités et le professionnalisme de l'administration publique — y compris à l'échelon local — ainsi que l'environnement des entreprises. Dans les économies de marché émergentes, comme la Colombie, le Costa Rica ou le Mexique, le secteur public a des capacités limitées, tant sur le plan des ressources humaines que des ressources financières, tandis que la corruption reste très répandue et que l'État de droit est peu respecté (Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999[7]). Ces facteurs gênent la mise en œuvre efficace des politiques publiques (chapitre 16). Dans ces pays, les autorités doivent mener une action simple, transparente, dont elles pourront facilement rendre compte. Elles

peuvent par exemple envisager une diminution des critères de ressources conditionnant l'octroi des prestations sociales, qui pourraient en outre être moins ciblées, mais aussi moins généreuses.

Réformes antérieures, synergies et ordonnancement

Lorsqu'il existe des synergies entre les politiques publiques, une mise en œuvre coordonnée plutôt qu'isolée aboutit à de meilleurs résultats. Par exemple, un pays qui engage des réformes simultanées dans les domaines de l'éducation, de l'activation et de l'innovation plutôt que de se concentrer sur un seul domaine d'action a plus de chances d'aboutir à des résultats positifs. Le fait de promouvoir un relèvement du niveau d'études sans adopter de politiques de soutien à l'innovation et à la mise en adéquation des compétences peut déboucher sur une inadéquation des compétences, du sous-emploi, du mécontentement et de l'émigration (OCDE, 2019[8]).

Comme indiqué au chapitre 15, certaines réformes sont nécessaires à la réussite des autres. Par exemple, il est préférable, en théorie, que la libéralisation du marché des produits précède les réformes du marché du travail : en effet, les réformes favorables à la concurrence sur les marchés de produits réduisent le pouvoir de marché, facilitent l'entrée de nouvelles entreprises, et stimulent l'activité économique et la demande de main-d'œuvre (FMI, 2016[2] ; Høj et al., 2006[4] ; Blanchard et Giavazzi, 2003[9])[2]. Par conséquent, les réformes engagées sur les marchés de produits peuvent augmenter les chances de réformer la réglementation relative à la protection de l'emploi en créant de nouvelles possibilités d'emploi, ce qui limite les incitations qu'ont les travailleurs existants de protéger leurs emplois (Koeniger et Vindigni, 2003[10] ; Dias Da SIlva, Givone et Sondermann, 2078[11]).

Les mesures d'activation et de protection sociale peuvent se compléter les unes les autres, étant donné qu'il existe d'importantes synergies entre l'aide au revenu ou l'aide en nature d'un côté (« mesures passives ») et les mesures d'activation (« mesures actives ») de l'autre (chapitre 9). Habituellement, les incitations qui interviennent par le biais des mesures de protection sociale existantes (menace de suppression de la prestation, primes ou formes de sanctions différentes) peuvent encourager les personnes à participer aux programmes d'activation. Dans le même ordre d'idées, un dispositif efficace de garantie de revenu permet de cibler beaucoup plus facilement les mesures d'activation telles que la formation ou l'aide à la recherche d'emploi (OCDE, 2015[12]). Or c'est en ciblant précisément ces mesures que l'on peut créer la marge de manœuvre budgétaire et rallier le soutien politique nécessaires pour offrir un soutien adapté aux familles qui en ont le plus besoin. C'est pourquoi l'efficacité des mesures actives peut être plus limitée dans les pays où les prestations sociales sont moins généreuses ou très limitées dans le temps. Compte tenu de cette complémentarité, les ajustements opérés dans un domaine sont souvent le signe qu'il faut passer en revue les dispositions prévues dans l'autre. Par exemple, pour préserver un équilibre entre les droits et les responsabilités, il peut être nécessaire de compléter l'allongement de la durée de versement des allocations de chômage ou l'extension de la couverture du régime d'indemnisation du chômage par d'autres mesures afin d'assurer un accompagnement actif d'un nombre de plus en plus important de bénéficiaires de prestations. Ainsi, les pays nordiques ont atteint des taux d'emploi élevés en dépit de prestations sociales généreuses en imposant de stricts critères d'ouverture des droits et obligations de recherche d'emploi.

Les réformes du marché du travail qui ont pour effet d'accroître l'offre de main-d'œuvre, comme les politiques d'activation, ont un effet dopant sur l'emploi lorsque la main-d'œuvre supplémentaire est absorbée par la hausse de la demande. Les politiques d'activation sont

plus efficaces si elles s'intègrent dans un cadre d'action global qui facilite la création d'emplois et favorise le dynamisme du marché du travail. Par exemple, les réformes qui renforcent la flexibilité salariale, ainsi que les réformes des marchés de produits et des marchés financiers qui favorisent la progression de l'emploi, peuvent optimiser l'efficacité des politiques d'activation. Par ailleurs, les politiques actives du marché du travail sont plus efficaces si elles s'accompagnent d'une diminution des barrières à l'entrée sur les marchés de produits et de gains d'efficience dans le secteur public (Andrews et Saia, 2016[13]).

Préférences en matière de redistribution et de dialogue social

Les préférences en matière de redistribution varient considérablement entre les pays (Alesina, Giuliano et Alesina, 2009[14]). Les pays qui affichent une forte préférence pour la redistribution (comme les pays nordiques) encouragent généralement l'inclusivité au moyen du système de prélèvements et de transferts (Causa et Hermansen, 2017[15]). Lorsque ce dernier a une orientation moins redistributive, il est possible de promouvoir l'inclusivité en investissant dans l'éducation afin d'assurer l'égalité des chances et/ou en intervenant directement sur le fonctionnement du marché. Parmi les interventions possibles figurent le soutien aux revenus situés dans le bas de l'échelle de distribution grâce au salaire minimum et les mesures d'activation qui facilitent le retour à l'emploi.

Lorsqu'un pays privilégie le dialogue social et la négociation collective plutôt que les approches axées sur l'État ou le marché, il convient d'en tenir compte lors de l'élaboration de recommandations propres à chaque pays. Par exemple, dans certains pays, on utilise des salaires planchers convenus dans le cadre de négociations collectives pour garantir que les travailleurs situés au bas de l'échelle salariale tirent également profit de la croissance économique. En revanche, en l'absence de conventions collectives, on peut atteindre le même objectif en ayant recours au salaire minimum légal. Ainsi, il n'existe pas de négociations de branche en Australie, mais des salaires minimums ont été fixés par secteur, qui varient en fonction des professions conformément à un système de réglementation des salaires *(Modern Awards)*.

Dans les pays ayant une forte tradition de dialogue social, les partenaires sociaux peuvent se substituer en partie à l'État pour fournir des trains complets de mesures d'activation, englobant notamment des possibilités de formation et de reconversion, des services d'orientation professionnelle et des informations visant à favoriser la mobilité. Ainsi, les *Jobs Security Councils* (JSC) mis en place en Suède sont un exemple de services continus et sur mesure d'aide au retour à l'emploi pour les travailleurs licenciés fournis par les partenaires sociaux (c'est-à-dire par les fédérations d'employeurs en étroite collaboration avec les fédérations syndicales), plutôt que par le service public de l'emploi ou d'autres acteurs publics (chapitre 14).

Facteurs démographiques : vieillissement de la population et migrations

La baisse du taux de fécondité et l'allongement de l'espérance de vie se traduisent par un vieillissement de la population dans de nombreux pays de l'OCDE, ce qui a pour effet d'augmenter le taux de dépendance des personnes âgées (qui correspond au rapport entre les personnes âgées et la population d'âge actif) et de modifier la composition de la population active vers une plus forte proportion de travailleurs âgés (Graphique 17.7). Les pays ayant une population vieillissante sont aussi plus exposés au risque de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, ce qui peut avoir des répercussions sur la croissance potentielle et la viabilité des systèmes d'assurance sociale (FMI, 2018[16] ; OCDE, 2017[17]). Le vieillissement de la population peut également entraîner des mutations profondes de la

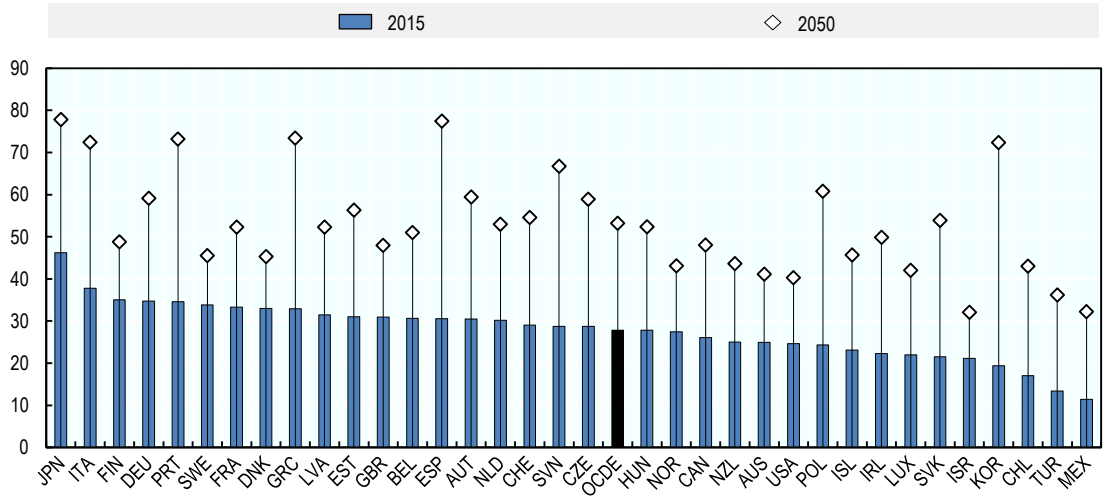
structure des secteurs d'activité et des professions à mesure que les préférences des consommateurs évoluent, avec un transfert de la demande des biens durables vers les services.

Dans les pays confrontés à un vieillissement rapide de la population, comme l'Allemagne, l'Italie, le Japon et la Slovénie, il est important de renforcer les politiques publiques en faveur des compétences, des entreprises et de l'activation qui permettent aux individus de continuer à travailler plus longtemps, et les y encouragent, de même que les mesures qui favorisent le travail des femmes et l'intégration des groupes défavorisés, notamment des immigrés. La réforme des retraites doit s'accompagner de politiques relatives aux compétences qui visent à assurer l'adéquation des compétences individuelles avec l'évolution des besoins du marché du travail. Dans ce contexte, il sera particulièrement important que les pouvoirs publics mettent au point des systèmes de qualité pour l'apprentissage tout au long de la vie, permettant aux adultes de mettre régulièrement à jour ou d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences, voire d'en acquérir de nouvelles, et d'être ainsi en mesure de conserver leur emploi ou d'en trouver un nouveau. Pour mettre en place une stratégie d'activation globale pour les travailleurs plus âgés, il faut leur offrir un travail rémunérateur, éliminer les contre-incitations à l'embauche et au maintien des travailleurs âgés du côté des employeurs et améliorer l'employabilité des travailleurs âgés. La baisse de la fiscalité du travail pour les travailleurs plus âgés et les politiques qui optimisent la mise en correspondance de l'offre et de la demande en matière d'emplois peuvent inciter les individus à continuer de travailler plus longtemps ou à chercher du travail.

À l'inverse, dans de nombreuses économies de marché émergentes caractérisées par une population active jeune et de plus en plus nombreuse (comme l'Arabie saoudite, l'Inde ou le Mexique), le défi sera d'exploiter pleinement le potentiel du dividende démographique, en s'assurant que les jeunes disposent de compétences adéquates et de possibilités suffisantes d'accéder à un emploi rémunérateur, profitant à la croissance économique. Les politiques adoptées dans ces pays en matière de compétences et d'éducation doivent en priorité assurer à tous une formation initiale de qualité, notamment en relevant le niveau d'études et en réduisant les taux d'abandon scolaire, tout en veillant à ce que les jeunes acquièrent les compétences requises dans les emplois du secteur formel. Par ailleurs, ces pays doivent s'efforcer d'assurer une transition sans heurts de l'école à la vie active, par exemple en renforçant la capacité des services publics de l'emploi de venir en aide aux jeunes, en donnant davantage de moyens aux politiques favorables à la famille et en fournissant aux jeunes une aide au revenu adaptée.

Graphique 17.7. Le taux de dépendance des personnes âgées va pratiquement doubler, en moyenne, au cours des 35 prochaines années

Nombre de personnes âgées de 65 ans et plus pour 100 personnes d'âge actif (20-64 ans), 2015-50



Notes : Pour le taux de dépendance des personnes âgées, les prévisions diffèrent selon les sources. La présente publication se fonde sur les données des Nations Unies à des fins de comparaison. Les différences les plus marquées sont les suivantes : selon Eurostat, le taux de dépendance des personnes âgées (65 ans et plus/20-64 ans) progresserait de 39 et de 19 points en Espagne et en Autriche, respectivement, entre 2015 et 2050, contre 47 et 29 points selon les données des Nations Unies. En revanche, il progresserait de 33 points en Lettonie d'après Eurostat, contre 21 points seulement d'après les données des Nations Unies.
Source : OCDE (2017[18]), *Panorama des pensions 2017 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933973382

En association avec d'autres moyens d'action, les politiques migratoires peuvent largement contribuer à remédier aux déséquilibres démographiques constatés entre les pays et les régions. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'immigration peut aider à faire face aux pénuries de main-d'œuvre, mais il est souvent nécessaire qu'elle s'accompagne de véritables politiques en faveur de l'intégration (chapitre 11). Cela s'applique principalement aux immigrés qui s'installent dans un pays pour des raisons autres que le travail, notamment pour se rapprocher de leur famille (y compris les familles accompagnantes d'immigrés de travail) ou pour des raisons humanitaires. En effet, ces migrations non liées au travail représentent la plus grande partie de l'immigration dans la plupart des pays de l'OCDE. La Suède offre un exemple de bonnes pratiques en matière d'intégration des immigrés, puisqu'elle propose aux réfugiés des programmes d'accueil sur mesure conjuguant des cours de langue et autres et une expérience professionnelle, afin de faciliter leur insertion sur le marché du travail. Pour inciter les employeurs à donner aux immigrés la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle, les employeurs qui embauchent des réfugiés arrivés récemment sur le territoire peuvent bénéficier de plusieurs dispositifs de subvention (OCDE, 2016[19]). Les pays qui comptent une forte proportion d'immigrés peu qualifiés peuvent aussi revoir leurs politiques en matière d'éducation de manière à assurer l'égalité des chances à l'école aux enfants de ces familles, afin d'éviter qu'ils se marginalisent une fois adultes. Dans ce contexte, il est crucial de renforcer l'accès à l'éducation des jeunes enfants, avec un accent particulier mis sur les enfants qui se heurtent à des obstacles liés à la langue.

Conclusions

Ce chapitre propose des orientations sur la manière de transposer les recommandations d'action de la nouvelle *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* à l'échelon national. Il illustre comment déterminer les enjeux de performance de chaque pays, en mettant l'accent sur les faiblesses *relatives* (au regard d'un des aspects du fonctionnement du marché du travail par rapport à un autre). Par ailleurs, le chapitre présente une série de programmes d'action complets visant à relever les principaux enjeux d'action publique. Même pour les pays ayant des priorités relativement comparables, on constate des différences marquées en termes de résultats et de contexte national. Enfin, le chapitre met en lumière plusieurs facteurs qu'il convient de prendre en compte pour formuler des recommandations d'action propres à chaque pays, parmi lesquels : la situation macroéconomique, les capacités budgétaires et institutionnelles, les réformes antérieures, l'ordonnancement des réformes, les préférences sociales et les facteurs démographiques.

Notes

[1] Tous les indicateurs sont normalisés (moyenne de zéro et écart-type de 1), les chiffres négatifs représentant les domaines où les résultats sont inférieurs à la moyenne. Pour les pays qui enregistrent des résultats supérieurs à la moyenne au regard de toutes les dimensions, la priorité est accordée aux domaines où les résultats sont plus faibles (c'est-à-dire les domaines où le pays enregistre un résultat plus proche de la moyenne). Les indicateurs utilisés pour la procédure de diagnostic par pays sont les suivants : indicateurs synthétiques de la quantité des emplois, de la qualité des emplois, de l'inclusivité du marché du travail et de la résilience, et deux indicateurs relatifs à la capacité d'adaptation (croissance de la productivité du travail et compétences des élèves). Ces indicateurs sont largement disponibles dans tous les pays et permettent de procéder à une évaluation générale du fonctionnement du marché du travail national et de son aptitude à faire face aux opportunités et aux défis associés à l'avenir du travail.

[2] Les réformes des marchés de produits doivent aussi être menées en priorité parce que ce sont les plus rentables à court terme, parce qu'elles stimulent la production indépendamment de la conjoncture économique, et parce qu'elles ne grèvent pas les finances publiques (FMI, 2016[2]).

Références

Alesina, A., P. Giuliano et A. Alesina (2009), « Preferences for Redistribution », *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://www.nber.org/papers/w14825. [14]

Andrews, D. et A. Saia (2016), « Coping with creative distruction: reducing the costs of firm exit », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1353, OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/bbb44644-en. [13]

Blanchard, O. et F. Giavazzi (2003), « Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118/3, pp. 879-907, http://dx.doi.org/10.1162/00335530360698450. [9]

Boeri, T., P. Cahuc et A. Zylberberg (2015), « The Costs of Flexibility-Enhancing Structural Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE,*, n° 1264, OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-costs-of-flexibility-enhancing-structural-reforms_5jrs558c5r5f-en. [1]

Causa, O. et M. Hermansen (2017), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° No. 1453, OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/income-redistribution-through-taxes-and-transfers-across-oecd-countries_bc7569c6-en. [15]

Dias Da SIlva, A., A. Givone et D. Sondermann (2078), « When do countries implement structural reforms? », *Working Paper Series*, n° 2078, Banque centrale européenne, http://dx.doi.org/10,2866/0417. [11]

FMI (2018), « Chapter 2: Labor Force Participation in Advanced Economies: Drivers and Prospects », dans *Perspectives de l'économie mondiale : Reprise cyclique et changement structurel.*, Fonds monétaire international, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018. [16]

FMI (2016), « Chapter 3. Time for a Supply-Side Boost? Macroeconomic Effects of Labor and Product Market Reforms in Advanced Economies », dans *IMF World Economic Outlook (WEO) : Too Slow for Too Long, April 2016*, http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Too-Slow-for-Too-Long. [2]

FMI (2012), « Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies », FMI, Washington, D.C, https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/061512.pdf (consulté le 12 juillet 2018). [5]

Høj, J. et al. (2006), « The Political Economy of Structural Reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501, OCDE, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-political-economy-of-structural-reform_881353527404. [4]

Kaufmann, D., A. Kraay et P. Zoido-Lobaton (1999), « Governance matters », *Document de travail de recherche sur les politiques*, n° WPS 2196, Banque mondiale, Washington, D.C, http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/Governance-matters. [7]

Koeniger, W. et A. Vindigni (2003), « Employment Protection and Product Market Regulation », *IZA Working papers*, n° No. 880, IZA. [10]

OCDE (2019), *Stratégie de l'OCDE sur les compétences*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264313859-fr. [8]

OCDE (2017), « La résilience du marché du travail : le rôle des politiques structurelles et macroéconomiques », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-6-fr. [3]

OCDE (2017), *Panorama des pensions 2017 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-fr. [18]

OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en. [17]

OCDE (2016), *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264257382-en. [19]

OCDE (2015), « Politiques d'activation pour des marchés du travail plus inclusifs », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-7-fr. [12]

OCDE (2011), « Effets sur le marché du travail des systèmes de protection sociale dans les économies émergentes », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-4-fr. [6]

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
ISBN 978-92-64-61485-7 – 2019

Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation

LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI

La révolution numérique, la mondialisation et l'évolution démographique transforment les marchés du travail au moment où les responsables publics sont aux prises avec une croissance atone de la productivité et des salaires et de fortes inégalités de revenu. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi propose un cadre d'action complet et des recommandations en vue d'aider les pays à relever ces défis. Elle va au-delà de l'aspect quantitatif de l'emploi pour faire de la qualité des emplois et de l'inclusivité du marché du travail des priorités essentielles de l'action publique, tout en mettant l'accent sur l'importance de la résilience et de l'adaptabilité pour assurer le bon fonctionnement de l'économie et du marché de l'emploi, dans un monde du travail en mutation rapide. Le message clé est que des politiques renforçant la flexibilité sur les marchés des produits et du travail sont nécessaires mais pas suffisantes. Des politiques et des institutions qui protègent les travailleurs, favorisent l'inclusion et permettent aux travailleurs et aux entreprises de tirer le meilleur parti des changements en cours sont également nécessaires pour promouvoir des résultats bons et durables.

« Avec sa nouvelle Stratégie pour l'emploi, l'OCDE fait le point, de façon intelligente et judicieuse, sur les moyens que les pays doivent utiliser pour atteindre l'objectif d'une prospérité partagée. J'espère que les décideurs du monde entier vont non seulement la lire mais aussi mettre en pratique ses conseils avisés. »

Jason Furman, Professeur à la Harvard Kennedy School et ancien Président du Comité des conseillers économiques du Président Barack Obama.

« Les inégalités, la précarité économique et l'exclusion font la une de l'actualité. La colère gronde et le populisme gagne du terrain. Que peut-on faire ? Quelles stratégies adopter ? Telles sont les questions essentielles que passe en revue le nouveau rapport sur la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE. J'espère qu'il permettra d'amorcer les débats très sérieux que ces questions méritent. »

Olivier Blanchard, Senior Fellow au Peterson Institute, Professeur émérite au MIT et ancien Chef économiste du FMI.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/4e6a92fa-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-61485-7