

Stimuler l'emploi et les revenus

LES LEÇONS À TIRER DE LA RÉÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI



Stimuler l'emploi et les revenus

LES LEÇONS A TIRER DE LA RÉÉVALUATION
DE LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Avant-propos

En 1994, les pays de l'OCDE avaient approuvé une série de grandes orientations en vue de lutter contre un chômage élevé et persistant, regroupées dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Pendant une décennie, ce travail pionnier a servi de schéma directeur au processus de réforme des pays membres. En 2003, les ministres de l'Emploi et du Travail ont demandé au Secrétariat de réévaluer la Stratégie pour l'emploi de façon à tenir compte des évolutions intervenues depuis la publication initiale et des défis qui s'annoncent. Étant donné l'importance capitale de marchés du travail efficaces pour le bon fonctionnement de l'économie et la société, mon prédécesseur au poste de Secrétaire général de l'OCDE, M. Donald Johnston, a assigné une très grande priorité à cette mission, qui a été menée à son terme sous son mandat.

Ce rapport, ainsi que l'analyse générale publiée dans l'édition 2006 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, vient répondre à cette demande des ministres. Le rapport propose une révision de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi qui comporte un ensemble exhaustif de recommandations couvrant la gestion macroéconomique, les incitations à travailler et à créer des emplois, les impôts et les prestations sociales, ainsi que le développement des qualifications et des compétences.

Les pays de l'OCDE ont beaucoup à gagner de la mise en œuvre des nouvelles recommandations énoncées dans cette version révisée de la Stratégie, aussi bien du point de vue d'une meilleure performance du marché du travail que du progrès social. Cela permettra aussi de renforcer la capacité d'adaptation de nos sociétés au changement, et de faire face aux défis que constituent la mondialisation et le vieillissement démographique. Le rapport précise que la Stratégie pour l'emploi révisée doit prendre en compte les priorités sociales de chaque pays et sa situation propre. Il n'y a pas de voie unique vers l'amélioration de la performance du marché du travail. Mais il est vital que chaque pays se dote d'un programme d'action cohérent.

Je suis certain que les pays qui adopteront et mettront en œuvre les recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi révisée verront ainsi leur marché du travail se consolider et, plus fondamentalement, leur niveau de vie s'améliorer.

Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

STIMULER L'EMPLOI ET LES REVENUS

Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

*L'heure est venue de réévaluer
la Stratégie pour l'emploi de 1994
face aux nouveaux défis qui se posent*

Au milieu des années 90, l'OCDE a formulé un ensemble de recommandations qui visaient à réduire le chômage et à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Celles-ci s'inscrivaient dans le contexte d'une forte augmentation du chômage depuis plusieurs décennies. Les dix grandes recommandations formulées dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (voir annexe) constituaient un programme de grande ampleur destiné à faire face aux principaux défis de cette période. Dix ans plus tard, l'heure est venue d'examiner si ces recommandations se sont révélées efficaces et de voir comment, le cas échéant, il conviendrait de les réviser et de les compléter face aux nouveaux défis qui se posent.

Dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, les défis auxquels sont confrontés les décideurs soucieux d'améliorer le fonctionnement du marché du travail se sont diversifiés. La Stratégie pour l'emploi initialement formulée était centrée sur les moyens de réduire un chômage élevé et persistant. Bien que dans beaucoup de pays cet important objectif ne soit pas encore atteint, la suppression des obstacles à l'exercice d'une activité est désormais devenue la priorité essentielle, rendue plus urgente encore par la nécessité de limiter les effets négatifs du vieillissement de la population. Faire en sorte que les personnes et les entreprises soient à même de s'adapter rapidement aux changements induits par le progrès technologique et la mondialisation et d'en tirer parti constitue un autre défi fondamental. La capacité des économies à s'ajuster sera encore mise à l'épreuve à mesure que les pays disposant d'une main-d'œuvre abondante, comme la Chine et l'Inde, s'intégreront davantage à l'économie mondiale.

La réévaluation qui fait l'objet du présent rapport¹ porte sur les recommandations initiales qui sont le plus directement liées au fonctionnement du marché du travail. Le volet de la Stratégie pour l'emploi initiale qui n'est pas abordé ici, à savoir les recommandations en vue d'améliorer la création et la diffusion du savoir faire technologique, conserve toute son importance et a été récemment examiné en détail dans l'*Étude de l'OCDE sur la croissance*². De fait, les recommandations formulées dans cette dernière étude et dans les deux éditions de la publication *Objectif croissance*³ apportent des compléments d'information à la réévaluation de la Stratégie proposée dans ce rapport.

-
1. Ce rapport se fonde sur les analyses présentées dans l'édition 2006 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
 2. OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
 3. Voir OCDE (2005), *Objectif croissance*, Paris ; et OCDE (2006), *Objectif croissance 2006*, Paris.

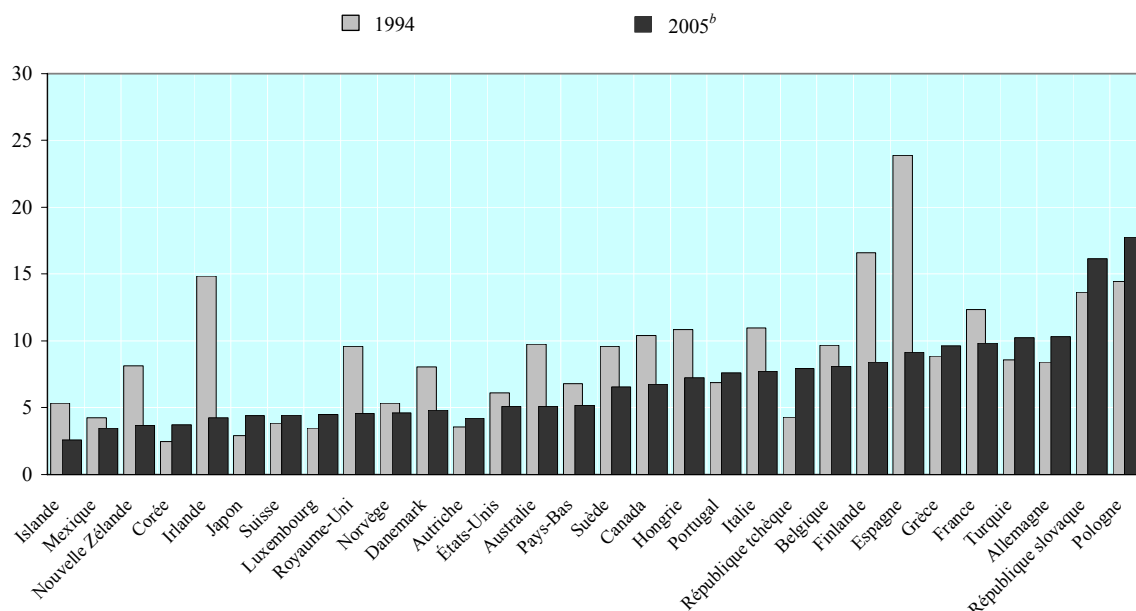
Le présent rapport donne tout d'abord un aperçu du fonctionnement du marché du travail depuis 1994 (section I), puis examine les nouveaux enseignements tirés d'analyses et d'expériences concernant les mesures qui se révèlent efficaces ou non (section II). Sur la base de cette analyse, la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi révisée est présentée à la fin de ce rapport.

I. Situation actuelle et nouveaux défis

La hausse tendancielle du chômage a été stoppée ou inversée dans beaucoup de pays de l'OCDE

Au cours de la dernière décennie, l'augmentation tendancielle du chômage a été stoppée ou inversée dans beaucoup de pays de l'OCDE (graphique 1). Dans quelques pays, notamment l'Irlande, la Finlande et l'Espagne, le chômage a fortement reculé. Des baisses sensibles ont également été enregistrées dans quelques pays anglophones et les pays nordiques, les taux de chômage étant ramenés dans certains cas aux niveaux observés pour la dernière fois au début des années 70. Cela étant, dans les deux plus grands pays d'Europe continentale, le chômage se maintient à des niveaux obstinément élevés. Il a progressé dans certains pays d'Europe centrale et orientale de même que dans les pays membres asiatiques, où son niveau était initialement faible.

Graphique 1. Les taux de chômage ont en général diminué depuis le milieu des années 90^a



Les pays sont classés par ordre croissant des taux de chômage en 2005.

a) Personnes âgées de 15 ans et plus. Les données proviennent d'enquêtes sur la population active.

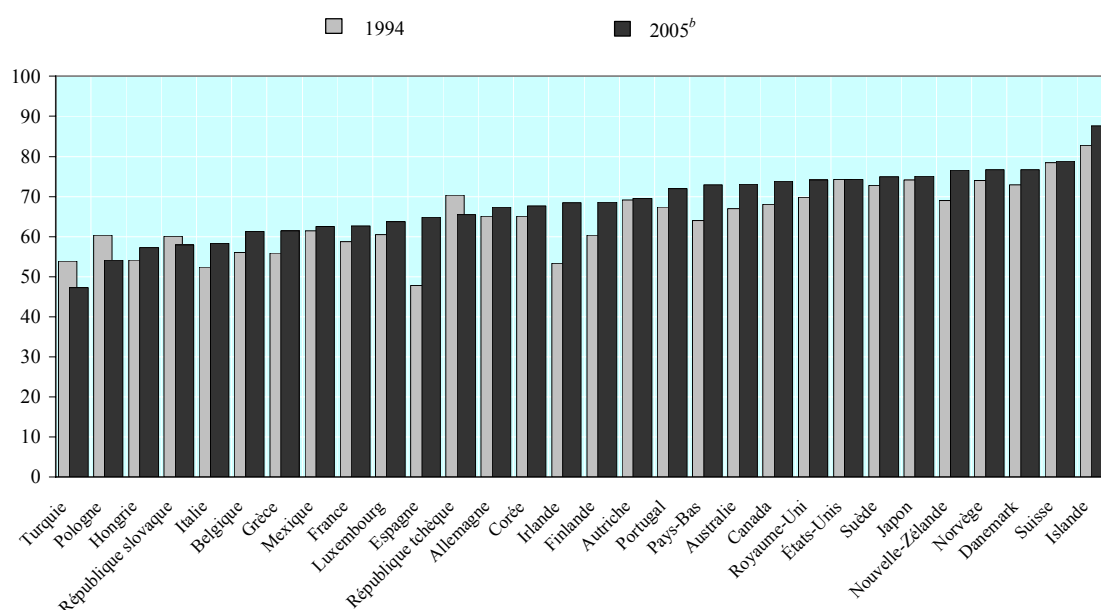
b) 2003 pour l'Autriche.

Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

Les taux d'emploi et d'activité ont également augmenté

L'augmentation des taux d'emploi dans la grande majorité des pays de l'OCDE (graphique 2) constitue peut être un meilleur indicateur de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail au cours de la dernière décennie. L'accroissement de l'emploi reflète à la fois un taux de chômage plus faible et un taux d'activité plus élevé, et dans quelques pays, le taux d'emploi a progressé alors même que le chômage augmentait. Les taux d'emploi varient toutefois sensiblement d'un pays à l'autre, allant de moins de 60 % en Italie, en Hongrie, en Pologne, en République slovaque et en Turquie, à 75 % et plus dans certains pays nordiques, en Nouvelle-Zélande et en Suisse.

Graphique 2. Les taux d'emploi ont augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE^a



Les pays sont classés par ordre croissant des rapports emploi/population en 2005.

a) Le rapport emploi/population correspond au nombre de personnes de 15 ans et plus occupant un emploi divisé par la population âgée de 15 à 64 ans.

b) 2003 pour l'Autriche.

Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

Les femmes et les plus de 55 ans ont relativement bénéficié de l'amélioration du marché du travail mais pas les jeunes ni les personnes ayant de faibles niveaux d'instruction

Les principaux bénéficiaires de l'amélioration du marché du travail n'ont pas été les hommes d'âge très actif dont les taux d'emploi étaient de toute façon très élevés dans tous les pays au début des années 90, mais plutôt deux groupes traditionnellement sous-représentés sur le marché du travail (graphique 3) :

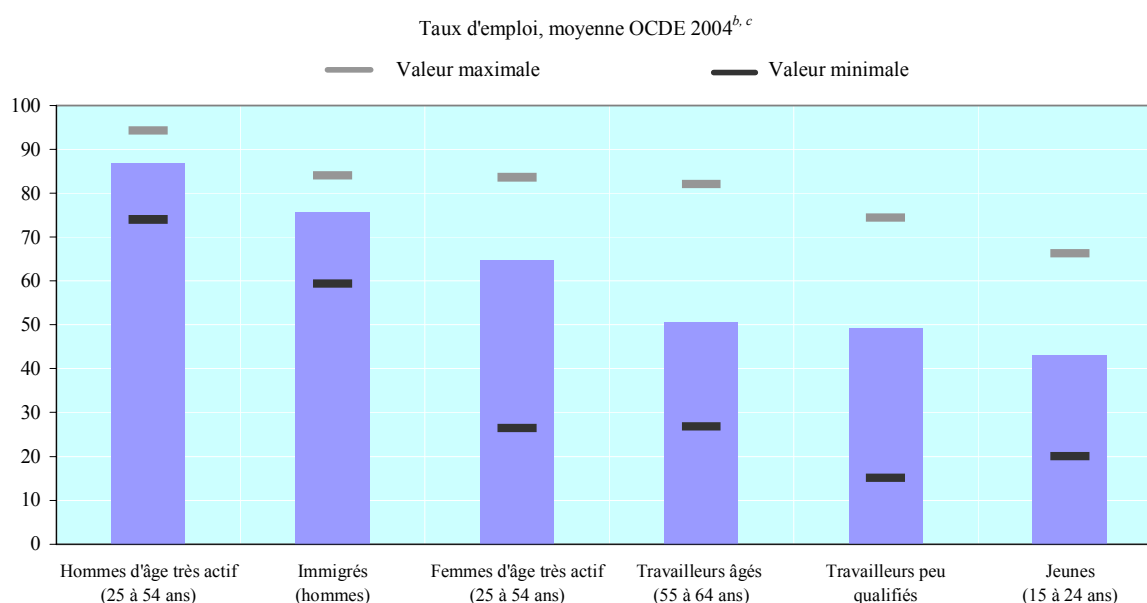
- *Les taux d'activité des femmes* ont en général continué à s'accroître au cours de la dernière décennie et leur taux de chômage a baissé, pas plus cependant que celui des hommes d'âge très actif.

- La baisse tendancielle des taux d'activité des *travailleurs âgés* (55-64 ans) s'est interrompue, voire s'est inversée, dans de nombreux pays, mais ces niveaux restent en général peu élevés. Leur taux de chômage est resté globalement constant.

Cependant, les groupes habituellement sous-représentés n'ont pas tous progressé au cours de la dernière décennie :

- Le taux de chômage des *jeunes* (âgés de 15 ou 16 ans à 24 ans) a quelque peu augmenté par rapport à celui des adultes dans la plupart des pays. Actuellement, il est en moyenne trois fois plus élevé que celui des hommes d'âge très actif. Les taux d'activité de ce groupe d'âge ont continué à fléchir dans la majorité des pays, mais cette situation s'explique essentiellement par le fait que les jeunes font de plus longues études.
- En moyenne, le taux d'emploi des *personnes n'ayant pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire* ne s'est pas amélioré par rapport à celui des personnes ayant des niveaux d'étude supérieurs.

Graphique 3. Les taux d'emploi varient sensiblement d'un groupe de population à un autre^a



a) Certains des groupes se chevauchent.

b) Moyennes pondérées par la population pour, respectivement tous les pays de l'OCDE (hommes d'âge très actifs, femmes d'âge très actif, travailleurs peu qualifiés, travailleurs âgés et jeunes), et les pays suivants pour les hommes immigrés : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada (2003), Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

c) Les données relatives au groupe de travailleurs peu qualifiés se rapportent en général à 2003 ; et à 2002 pour l'Islande, l'Italie et les Pays-Bas.

Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active et données fournies par les autorités nationales.

Les immigrés ont vu leur situation s'améliorer sur le marché du travail, mais celle-ci reste précaire

L'immigration s'est accrue dans la plupart des pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie. En moyenne, le taux d'emploi des immigrés a généralement progressé plus rapidement que celui des nationaux. Cela étant, la part de la population immigrée occupée reste sensiblement plus faible que celle des nationaux dans une majorité de pays de

l'OCDE, en particulier pour ce qui est des femmes. En outre, la situation des immigrés sur le marché du travail varie considérablement d'un pays à un autre, de même qu'au sein des pays, en fonction de leur pays d'origine.

Les marchés du travail restent segmentés dans certains pays et les inégalités salariales ont eu tendance à augmenter

D'autres évolutions se sont aussi révélées décevantes. Dans certains pays, le chômage de masse continue d'être concentré dans quelques régions. Il existe également dans certains pays un clivage marqué entre l'emploi informel et le marché du travail organisé, qui limite les gains de productivité. En outre, dans une majorité de pays, la rémunération des travailleurs à bas salaire a progressé généralement moins vite que celle des travailleurs à salaire élevé. Qui plus est, une part importante de travailleurs à bas salaire a des difficultés à progresser dans la vie professionnelle et/ou connaît des périodes de chômage fréquentes.

II. Nouveaux éléments d'appréciation

Il semblerait que la Stratégie pour l'emploi conserve sa validité, mais elle doit être affinée face aux défis futurs

Pour relever les principaux défis liés à l'emploi, les pays doivent mettre en œuvre des politiques macroéconomiques saines, supprimer les obstacles à l'emploi, tant sur un plan général que pour des groupes particuliers, et également améliorer le capital humain. L'évolution de la situation donne à penser que la Stratégie pour l'emploi de 1994 reste un instrument efficace pour améliorer le fonctionnement du marché du travail. En effet, les pays qui ont procédé à des réformes ont en général mieux réussi à réduire le chômage.

Toutefois, la Stratégie pour l'emploi a besoin d'être quelque peu affinée pour faire face aux défis futurs. A cet égard, le succès ou l'échec des réformes a permis de tirer de nombreux enseignements sur la conception et la mise en œuvre des politiques, la nécessité de les compléter par de nouvelles mesures et les interactions s'exerçant entre différentes politiques.

L'adoption d'une politique macroéconomique saine soutient la demande

Une gestion saine de la politique macroéconomique contribue à soutenir la croissance économique et l'emploi. L'analyse empirique confirme que la stabilité des prix et l'équilibre budgétaire se traduisent par une baisse des taux d'intérêt réels. A son tour, l'abaissement du coût du crédit stimule l'investissement et la productivité du travail, ce qui ouvre la voie à une hausse des salaires et de l'emploi. La faiblesse des taux d'intérêt réels peut également favoriser l'innovation, d'où de nouveaux gains potentiels en termes de productivité du travail et d'emploi. Comme indiqué plus loin, la politique macroéconomique joue également un rôle clé dans la promotion de la stabilité économique et permet de concrétiser les avantages liés aux réformes structurelles.

Supprimer les obstacles généraux à l'exercice d'une activité et à la création d'emplois

La réforme des systèmes de prélèvements et de transferts, ainsi que des politiques d'« activation » bien conçues se sont révélées des moyens efficaces de promouvoir l'activité

La réinsertion des demandeurs d'emploi a été favorisée par des politiques bien conçues d'indemnisation du chômage et d'activation

Deux des recommandations de la Stratégie pour l'emploi de 1994, à savoir celles qui se rapportent aux systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes, et aux politiques actives du marché du travail soulignaient le risque de dépendance à l'égard des prestations. De fait, le versement de prestations de chômage et autres prestations d'inactivité élevées sur une longue période risque de nuire au fonctionnement du marché du travail. Cela étant, selon des analyses récentes, on peut aussi affirmer que, s'ils sont conçus et mis en œuvre efficacement, des programmes actifs du marché du travail peuvent contribuer à réduire ces désincitations au travail et à améliorer les perspectives de réinsertion des sans-emploi tout en répondant à des objectifs sociaux.

Les « obligations mutuelles » jouent un rôle central à cet égard, en s'appuyant sur des services de l'emploi efficaces et, souvent, des prestations liées à l'exercice d'un emploi permettant de valoriser le travail ...

Abaisser le niveau des prestations et raccourcir la durée d'indemnisation ont permis d'accroître les incitations au travail, mais au-delà de certaines limites, cette solution peut aller à l'encontre des objectifs sociaux. Cependant, des innovations dans la conception des systèmes d'indemnisation associées à une aide intensive aux demandeurs d'emploi et à un suivi étroit de leur recherche d'emploi, permettent de maintenir le versement de prestations relativement généreuses tout en assurant un faible niveau de chômage et des taux d'activité élevés. Les initiatives à cet égard ont consisté à veiller à ce que les chômeurs recherchent activement du travail et soient incités à trouver un nouvel emploi – ce que l'on appelle les politiques « d'activation » –, et à faire en sorte que le travail soit plus rémunérateur que les prestations :

- Une stratégie d'« obligations mutuelles » a fortement contribué à mobiliser davantage le capital humain dans certains pays. Les gouvernements se sont donné pour mission d'assurer aux demandeurs d'emploi des services efficaces de réinsertion, de conseils individualisés et de formation ainsi que des incitations financières destinées à leur permettre de trouver du travail – et leur ont donc ainsi conféré des « droits ». En contrepartie, les allocataires ont dû s'attacher concrètement à trouver du travail ou à améliorer leur employabilité, faute de quoi ils risquaient de se voir infliger des sanctions modestes touchant leurs prestations – et se sont ainsi soumis à des « obligations ».
- Les services de l'emploi ont joué un rôle essentiel par rapport à ces obligations mutuelles. Ils ont dû rester en contact étroit avec les allocataires afin de leur assurer des services de

soutien et de veiller à ce qu'ils mettent en œuvre des efforts constants en vue d'un retour à l'emploi. Dans un souci d'améliorer les services assurés, le recours à des bureaux de placement privés a fait l'objet d'une attention croissante. Quelques pays ont également introduit dans la gestion des services publics de l'emploi une certaine prise en compte des résultats en vue de récompenser les meilleures pratiques.

- Bien conçues, les réformes des systèmes de prélèvements et de transferts et les prestations liées à l'exercice d'un emploi peuvent contribuer à inciter financièrement les allocataires à travailler. D'après des éléments d'appréciation récents, s'il est associé à d'autres mesures et bien ciblé, le versement de prestations liées à l'exercice d'un emploi développe les perspectives de réinsertion des demandeurs d'emploi et diminue la pauvreté dans l'emploi.

... mais il convient de veiller à l'efficacité de ces mesures étant donné leur coût potentiellement élevé

Aider les demandeurs d'emploi en leur assurant une aide intensive, un suivi attentif et des prestations généreuses, de même que des prestations liées à l'exercice d'un emploi, peut peser fortement sur les budgets et entraîner des augmentations d'impôts et/ou des compressions des dépenses publiques, qui peuvent à leur tour nuire à la croissance économique et aux perspectives d'emploi. Ces stratégies exigent donc de la part des services publics de l'emploi qu'ils soient particulièrement efficaces par rapport à leur coût.

Les réductions d'impôts peuvent encourager l'activité ...

En règle générale, les réformes fiscales qui augmentent la rémunération du travail peuvent inciter à l'exercice d'une activité. Cependant, pour des raisons budgétaires, les réductions générales d'impôts sur le revenu du travail doivent s'accompagner d'une augmentation des impôts sur les biens et services ou sur d'autres types de revenus, ou encore d'une diminution des dépenses publiques. Les réductions d'impôts ciblées sur les groupes sous-représentés, dont on observe qu'elles ont un effet puissant sur leur intégration dans l'emploi, peuvent aussi être financées en prélevant des impôts plus élevés sur le revenu d'autres groupes – auquel cas le renforcement des incitations au travail à l'égard de certains a pour contrepartie une moindre rémunération du travail pour les autres.

... de même qu'une meilleure gestion des prestations au titre de l'assurance maladie, l'invalidité, l'aide sociale et les parents isolés

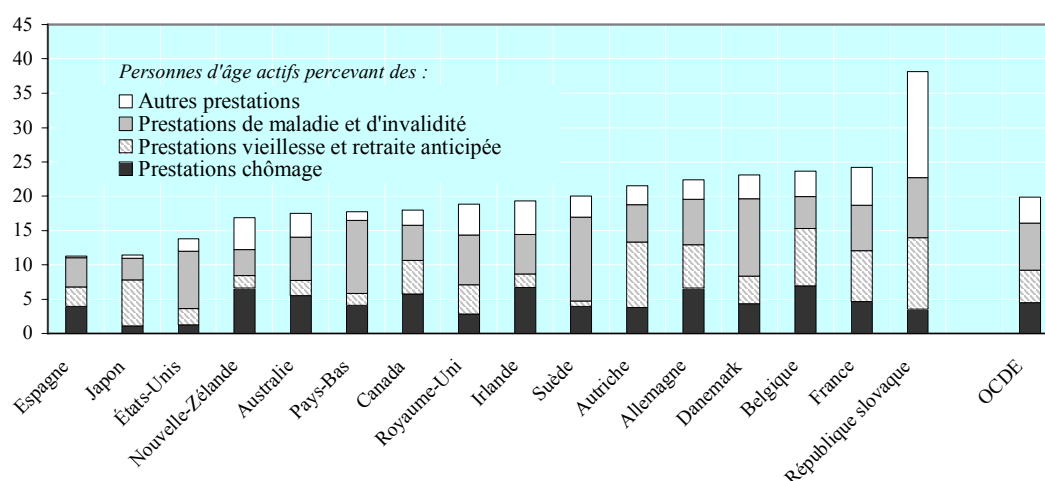
Enfin, il est de plus en plus nécessaire de se préoccuper du nombre élevé, et dans certains pays croissant, de bénéficiaires de prestations de maladie et d'invalidité, de l'aide sociale ou d'allocations de parent isolé – question qui a pris de l'importance depuis la formulation de la Stratégie pour l'emploi (graphique 4). Dans certains pays, une augmentation du nombre de ces bénéficiaires est allée de pair avec une réduction du chômage. Les prestations servies aux personnes qui ne peuvent travailler en raison d'incapacités temporaires ou de longue durée ou bien pour des raisons familiales constituent un aspect

essentiel des systèmes de protection sociale modernes. Cependant, il semblerait qu'une large part des bénéficiaires de ces régimes souhaiteraient travailler et pourraient le faire si les circonstances le leur permettaient.

D'où l'importance de politiques sociales axées sur l'emploi. Des réformes visant à ce que les personnes à même de travailler soient traitées comme des demandeurs d'emploi et à ce que le principe des « obligations mutuelles » leur soit appliqué commencent à être mises en œuvre dans certains pays. Il sera très important de suivre et d'évaluer soigneusement ces initiatives afin de voir quelle articulation entre le versement de prestations, l'aide à la recherche d'emploi et d'autres services donne les meilleurs résultats, et comment elles peuvent tenir compte des besoins spécifiques des groupes concernés.

Graphique 4. Entre 10 and 40% des personnes d'âge actif perçoivent des prestations sociales

Pourcentage de la population d'âge actif, 1999^{a,b}



a) OCDE est la moyenne non pondérée des pays indiqués.

b) Pays classés par ordre croissant des taux de dépendance vis-à-vis des prestations.

Source : OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 4, Paris.

Adapter les règles en matière d'emploi et les méthodes de fixation des salaires, de même que promouvoir la concurrence sur les marchés de produits, peut favoriser la création d'emplois et stimuler les salaires réels

Alors que les réformes des systèmes de prélèvements et de transferts facilitent l'exercice d'une activité, il importe également que l'action des pouvoirs publics permette à la demande de main-d'œuvre de s'accroître de façon à répondre à l'augmentation de l'offre. La Stratégie pour l'emploi de 1994 comprenait quatre grandes recommandations à cet effet.

La demande de main-d'œuvre peut être stimulée au moyen de mécanismes d'aménagement du temps de travail décidés entre l'employeur et les salariés ...

Conformément aux recommandations de la Stratégie pour l'emploi, beaucoup de pays de l'OCDE ont pris des mesures visant à promouvoir la flexibilité du temps de travail et le travail

à temps partiel. L'objectif déclaré était, dans de nombreux cas, de permettre aux employeurs de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour adapter les horaires de travail aux besoins de la production. Un choix plus large d'horaires de travail a aussi contribué à promouvoir l'exercice d'une activité par certains groupes, notamment les femmes ayant des enfants en bas âge. Il conviendra toutefois d'approfondir les recherches sur les déterminants des horaires de travail, sur les raisons pour lesquelles ils diffèrent d'un pays à l'autre et sur les effets d'une plus grande flexibilité du temps de travail sur la qualité de l'emploi.

*... et de règles de protection de l'emploi
compatibles avec le dynamisme nécessaire du
marché du travail*

Le lien entre la législation sur la protection de l'emploi et le chômage global n'est pas clair au plan théorique et, dans la pratique, il dépend fortement du contexte national. Cela étant, il semble qu'une législation trop rigoureuse entrave la mobilité de la main-d'œuvre, réduise l'efficacité dynamique de l'économie et freine la création d'emplois. D'où une détérioration possible des perspectives d'emploi de certaines catégories de la population, comme les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée. La mise en place de réformes dans ce domaine s'est révélée difficile, les travailleurs opposant une résistance à des mesures risquant, à leurs yeux, de réduire la sécurité de l'emploi. Ces réformes ont donc souvent eu un caractère partiel et, dans certains cas, se sont même révélées contre-productives. De fait, des réformes partielles – facilitant le recrutement sur des emplois temporaires et laissant inchangée la législation concernant les contrats permanents – ont été le plus fréquemment appliquées et il n'est pas impossible qu'elles aient stimulé la croissance de l'emploi à court terme. Mais elles ont aussi contribué à confiner les travailleurs dans l'emploi temporaire dans certains pays et elles risquent de perpétuer le dualisme du marché du travail, avec des effets négatifs sur les performances de ce dernier à plus long terme.

Des mesures de réforme novatrices ont été mises au point dans le but d'insuffler davantage de dynamisme au marché du travail tout en assurant aux travailleurs une protection suffisante. Une approche intéressante a consisté à rendre les procédures juridiques plus prévisibles de manière à réduire pour les employeurs le risque d'incertitudes, sur le plan judiciaire, quant au coût des licenciements. Une autre approche, la « flexicurité », facilite les décisions en matière d'embauche et de licenciement tout en assurant des services efficaces de réinsertion dans l'emploi, tels qu'une aide active à la recherche d'emploi, et une garantie de revenu aux travailleurs en cas de licenciement. Une autre approche consiste à exiger des employeurs le versement régulier de cotisations assises sur le revenu du travail sur des comptes indemnités de licenciement individuels auxquels peut avoir accès le travailleur licencié, quel que soit son contrat de travail. Ainsi, lorsque le travailleur quitte l'entreprise, l'employeur n'a pas à verser d'indemnités de licenciement particulières.

*La demande de main-d'œuvre est également
stimulée par une flexibilité des salaires
associée à une réduction des charges sur les
emplois à bas salaire ...*

L'expérience confirme l'importance de mesures qui visent à faciliter l'ajustement des salaires réels face aux pressions de l'offre et de la demande, de manière à obtenir de hauts niveaux d'emploi dans un contexte économique en mutation permanente. Les

recommandations de la Stratégie pour l'emploi visant à réformer les mécanismes de fixation des salaires restent largement d'actualité. Cependant, les progrès dans ce domaine ont été limités étant donné que les modes de négociation collective tendent à être profondément ancrés dans le tissu social des pays. Ainsi, il n'y a pas eu de changements, ou très peu, en ce qui concerne le recours à l'extension administrative des conventions collectives, pratique essentiellement observée dans les pays dotés de structures de négociation de branche. L'expérience montre par ailleurs que l'on obtient souvent de meilleures performances en matière d'emploi lorsque les négociations s'effectuent dans un contexte décentralisé ou centralisé plutôt qu'au niveau des branches. En effet, la décentralisation permet une plus grande flexibilité des salaires relatifs et la centralisation une plus grande flexibilité globale des salaires réels.

Des développements récents tendent à montrer qu'un salaire minimum légal modéré ne nuit pas en général à l'emploi, mais aussi qu'il est essentiel de prévoir des minima en deçà de ce niveau pour les jeunes et peut être aussi d'autres catégories vulnérables de la population. Quelques pays qui ont mis en place des prestations liées à l'exercice d'un emploi afin de stimuler l'emploi ont en même temps jugé utile d'instaurer un salaire minimum modéré afin que les prestations liées à l'emploi rendent le travail plus rémunérateur et ne se traduisent pas par de plus bas salaires. Cependant, une telle mesure doit être conçue avec soin, des analyses récentes confirmant qu'un salaire minimum trop élevé associé à des charges élevées sur les salaires peut avoir une incidence négative sur les perspectives d'emploi des groupes vulnérables.

Il est, de fait, largement établi que des taxes sur les salaires et des charges sociales élevées entraînent une réduction sensible de l'emploi, en particulier pour les travailleurs peu productifs. L'augmentation tendancielle du coût des plans d'assurance santé privés observée dans quelques pays a un effet comparable. Plusieurs pays ont par conséquent abaissé les cotisations sociales patronales sur les bas salaires et, lorsque cette mesure a entraîné une diminution des coûts de main-d'œuvre totaux, les pays ont pu enregistrer une plus forte embauche de ces travailleurs. Cependant, cette politique pouvant se révéler onéreuse pour les deniers publics, elle nécessite un ciblage étroit, des augmentations des impôts sur les biens et services ou sur les revenus supérieurs, ou des coupes dans les dépenses publiques. En conséquence, la mise en place d'incitations au travail pour les travailleurs à bas salaire doit se faire dans le cadre d'une réforme de la fiscalité cohérente avec des paramètres budgétaires et fiscaux solides, propices à la croissance économique.

... et à une concurrence plus intense sur les marchés de produits

Les analyses mettent régulièrement en évidence l'effet pervers sur l'emploi d'une réglementation anticoncurrentielle des marchés de produits. Ces règles entravent la création de nouvelles entreprises dans des secteurs où existe un fort potentiel de croissance. Sur un plan plus général, elles maintiennent les prix à un niveau artificiellement élevé et pèsent donc sur le pouvoir d'achat moyen de l'ensemble des salariés. En restreignant la production, elles tendent à abaisser les niveaux d'emploi dans les secteurs concernés, sauf lorsqu'un environnement protégé permet le maintien de sureffectifs, et la demande de main-d'œuvre peut encore être réduite si les salaires de ces secteurs contiennent un élément de rente dérivé des marchés de produits. Il est possible d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en réduisant les obstacles intérieurs à l'entrée sur le marché, notamment dans les secteurs de services, en diminuant les restrictions aux

échanges internationaux et aux investissements étrangers et en abaissant les obstacles administratifs et les coûts associés à la création d'entreprise.

En outre, s'attaquer aux obstacles juridiques et aux difficultés administratives qui freinent la création d'entreprises aurait pour effet de créer un climat plus favorable à l'entreprise. A cet égard, il importe également d'assurer aux petites entreprises un accès suffisant au crédit.

Veiller à ce que les travailleurs possèdent les qualifications nécessaires peut contribuer à créer des emplois plus nombreux et mieux rémunérés

La formation est associée à de meilleures perspectives d'emploi mais est inégalement répartie au sein de la population active ...

L'apprentissage tout au long de la vie peut contribuer à une forte croissance économique, tout en réduisant la pauvreté et en atténuant les inégalités. Tout indique que des travailleurs formés ont de meilleures perspectives d'emploi que ceux n'ayant pas reçu de formation. De même, la formation facilite la transition de formes d'emploi temporaires à un emploi stable. Mais l'accès à la formation est très inégalement réparti au sein de la population active adulte dans tous les pays : ceux qui ont le moins d'instruction et de qualifications participent beaucoup moins à la formation.

... et peut être facilitée par un bon fonctionnement du marché de la formation, des mécanismes de cofinancement ...

Une politique de formation tout au long de la vie doit avant tout reposer sur un bon fonctionnement du marché de la formation. Des systèmes bien conçus de reconnaissance des compétences – acquises dans le cadre d'un apprentissage institutionnalisé ou non structuré – peuvent réduire les obstacles à l'investissement dans la formation des adultes. De même, l'un des facteurs essentiels qui découragent les personnes de s'investir dans la formation est la complexité du marché de la formation, y compris le manque d'évaluations de cette dernière et l'incertitude qui en résulte en ce qui concerne sa rentabilité. Le conseil en gestion de carrière, ainsi que des systèmes permettant d'améliorer l'information sur le contenu et les résultats des formations proposées, peuvent se révéler utiles. De façon plus générale, il y a beaucoup à faire dans tous les pays pour améliorer la qualité des prestations par un suivi des performances des prestataires de formation.

Des contraintes financières font aussi obstacle aux investissements dans les qualifications des travailleurs. Ainsi, une entreprise peut ne pas être suffisamment incitée financièrement à investir dans l'acquisition, par ses salariés, de qualifications générales par opposition à des compétences spécifiques à l'entreprise, alors même que ces qualifications se révéleraient utiles pour l'économie dans son ensemble. On observe également que les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction font face à de fortes contraintes financières. Cela dit, étant donné les gains privés considérables engendrés par la formation, financer publiquement des formations qui auraient été entreprises même en l'absence de subventions reviendrait à gaspiller des fonds publics. En règle générale, l'apport des fonds publics a été plus efficace lorsqu'il s'est accompagné d'une contribution de la personne ou de l'entreprise bénéficiaire, c'est-à-dire en présence d'un élément de cofinancement. On peut aussi estimer que la part de financement apportée par les pouvoirs publics devrait être

plus importante pour les groupes défavorisés. Enfin, l'un des principaux obstacles à la formation est la difficulté de se former durant son temps de travail. Pour atténuer ces contraintes, certains pays ont introduit des congés-formation. De façon générale, des recherches complémentaires sont nécessaires pour évaluer les modes de cofinancement qui donnent de bons résultats et l'efficacité des congés-formation.

... et la participation des employeurs et des travailleurs à la conception et à la mise en œuvre des politiques

Lorsqu'elle est compatible avec la pratique nationale, la participation des partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre de politiques de formation tout au long de la vie peut favoriser le succès de ces dernières.

Supprimer les obstacles à l'emploi des groupes sous-représentés et réduire la segmentation des marchés du travail

L'emploi de groupes sous-représentés peut être stimulé en supprimant les incitations à la cessation anticipée d'activité et en modifiant les pratiques dans le monde du travail ...

Outre les politiques visant à améliorer le fonctionnement des marchés du travail et des produits en général, certaines réformes peuvent contribuer directement à promouvoir les perspectives d'emploi de groupes sous-représentés :

- Les travailleurs âgés se heurtent à divers obstacles à l'emploi. L'avantage financier lié à la poursuite de l'activité peut être faible ou nul, compte tenu des désincitations au travail que comportent les régimes de retraite et de préretraite. De nombreux pays ont engagé des réformes des régimes de retraite qui visent à supprimer ces désincitations et/ou à les repousser à un âge plus avancé, tout en faisant en sorte que les travailleurs âgés qui prolongent leur carrière bénéficient d'une pension plus élevée – mais ces réformes importantes sont mises en œuvre très progressivement afin de permettre aux intéressés de s'y préparer. On observe également une tendance générale à ne plus accepter de nouveaux bénéficiaires dans les régimes de préretraite spéciaux. Les possibilités de préretraite par le biais du régime d'assurance chômage, dans le cadre duquel les chômeurs au-delà d'un certain âge sont exemptés de l'obligation de recherche d'emploi, ou par le biais de régimes d'assurance maladie ou invalidité mal conçus, s'amenuisent aussi dans beaucoup de pays. Malgré ces réformes, la conception des régimes de retraite publics et des mécanismes de préretraite entraîne des distorsions qui encouragent les sorties prématurées du marché du travail dans la plupart des pays membres. Qui plus est, les régimes professionnels de retraite privés encouragent souvent leurs affiliés à prendre leur retraite relativement tôt. Les possibilités d'emploi des travailleurs âgés sont par ailleurs limitées du fait de la discrimination en fonction de l'âge qui s'exerce dans l'entreprise, de l'obligation légale de partir en retraite, du large recours à la rémunération à l'ancienneté ainsi que du manque de perspectives de formation.

... des réformes fiscales et des politiques favorables à la famille peuvent accroître l'emploi des femmes ...

- Les femmes se heurtent aussi à des obstacles tels qu'un régime fiscal pénalisant, des politiques familiales mal conçues et le manque d'emplois à temps partiel. Le régime fiscal applicable au second revenu a tendance à peser sur l'activité des femmes dans la majorité des pays. Le manque de dispositions en matière de congé parental qui permettent de concilier responsabilités professionnelles et familiales réduit encore l'activité des femmes. En outre, les frais de garde d'enfants peuvent constituer un obstacle pour les femmes dans leur recherche d'un emploi hors de chez elles. Ces coûts peuvent être abaissés en transformant les allocations familiales en prestations pour garde d'enfants. Cela étant, un problème se pose à cet égard dans la mesure où les allocations familiales sont plus faciles à cibler en fonction d'objectifs sociaux, tels que l'aide aux familles, que les subventions pour garde d'enfants.

... et des mesures visant à éviter l'échec scolaire et à instaurer des liens plus étroits entre éducation et travail peuvent diminuer le chômage des jeunes

- L'incapacité du système scolaire d'inculquer à l'ensemble des jeunes des compétences de base leur permettant d'avoir leur place sur le marché du travail, rend difficile le passage de l'école à la vie active. Une approche efficace a consisté à tenter d'éviter les décrochages scolaires précoces par une action *soutenue*, avant même l'âge de la scolarité obligatoire dans certains cas. On observe par ailleurs en général dans les pays dans lesquels des périodes de formation en milieu scolaire alternent avec des périodes d'apprentissage – à des niveaux de salaire appropriés – un chômage des jeunes plus faible. Enfin, en dehors du système éducatif, la possibilité d'accéder à des programmes ciblés sur l'emploi ainsi qu'à des formations de rattrapage peut aider les jeunes demandeurs d'emploi à trouver du travail.

Les mesures tendant à remédier à la concentration régionale du non-emploi contribuent à la réalisation d'objectifs généraux

Des déséquilibres régionaux des marchés du travail persistent dans certains pays, compromettant la réalisation d'objectifs d'emploi élevés. La décentralisation des procédures de fixation des salaires, de façon à ce que les salaires au niveau régional reflètent mieux la productivité de la région, a déjà été identifiée dans la Stratégie pour l'emploi de 1994 comme un moyen de réduire les déséquilibres régionaux. Mais peu de progrès ont été enregistrés à cet égard. Par ailleurs, le manque de mobilité interrégionale, en partie du fait de distorsions et de rigidités du marché du logement dans de nombreux pays, peut aggraver les disparités régionales. De façon plus générale, il convient de se demander s'il existe des obstacles plus larges au développement de l'emploi dans les régions en retard et des recherches complémentaires sont nécessaires dans ce domaine.

Enfin, dans certains pays, promouvoir la transition vers l'emploi formel revêt une importance fondamentale

Enfin, dans beaucoup de pays devenus membres de l'OCDE depuis l'élaboration de la Stratégie pour l'emploi, l'incidence de l'emploi informel reste obstinément élevée et limite les possibilités de gains de productivité et d'amélioration du niveau de vie. L'incidence de l'emploi informel est fortement liée aux facteurs suivants : *i)* l'imposition des emplois (formels) faiblement rémunérés par rapport à l'imposition des revenus d'activités dans lesquelles le travail non déclaré est courant, comme les petites entreprises ; *ii)* la rigueur de la réglementation concernant l'emploi (qui peut dissuader les employeurs de déclarer une relation d'emploi) ; *iii)* la mesure dans laquelle l'emploi formel s'accompagne de droits à prestations de retraite et de chômage (afin que l'emploi déclaré présente un attrait aux yeux des travailleurs eux mêmes) ; et *iv)* la rigueur d'application des règles du jeu.

Interactions et synergies entre les politiques publiques et le rôle de la politique macroéconomique

Exploiter les interactions entre les différentes politiques peut améliorer les performances en matière d'emploi dans certains domaines

Bien que la Stratégie pour l'emploi ait été énoncée sous la forme de dix grands principes directeurs distincts, l'expérience acquise au cours de la dernière décennie a mis en évidence l'existence d'interactions entre différentes politiques structurelles ainsi qu'entre les politiques structurelles et la politique macroéconomique. L'analyse suggère que l'exploitation de ces synergies potentielles peut déboucher sur une amélioration des performances en matière d'emploi.

Certaines interactions entre des institutions et politiques particulières du marché du travail semblent manifestement importantes :

- *Indemnisation du chômage et politiques d'activation.* L'effet désincitatif du versement de prestations de chômage d'un montant élevé pendant une longue période peut être contrebalancé par la mise en œuvre de politiques d'activation bien conçues.
- *Imposition du revenu du travail et salaire minimum légal.* Comme on l'a vu plus haut, une plus lourde imposition du revenu du travail semble particulièrement préjudiciable à l'emploi lorsque les salaires ne baissent pas en contrepartie en raison de l'existence de salaires planchers, ce qui accroît les coûts de main-d'œuvre.

Une forte concurrence sur les marchés de produits stimule la création et le développement d'entreprises, ainsi que la demande de main-d'œuvre. On observe également que les réformes du marché du travail qui renforcent la flexibilité salariale ont des effets plus importants sur l'emploi lorsqu'elles sont mises en œuvre dans un contexte de forte concurrence sur les marchés de produits que lorsque cette concurrence est faible.

Des chocs macroéconomiques défavorables et des politiques structurelles inadaptées engendrent du chômage ...

On s'accorde de plus en plus à penser que les interactions entre les chocs macroéconomiques (comme de fortes variations de la croissance de la productivité ou des augmentations du prix du pétrole) et les politiques structurelles influent fortement sur les performances du marché du travail. Certaines politiques structurelles, qui aboutissent à des régimes de prestations mal conçus ou à une faible concurrence sur les marchés de produits, peuvent amplifier les pertes d'emploi dues à des chocs macroéconomiques défavorables et/ou les rendre plus durables.

... ce qui souligne l'importance de politiques macroéconomiques axées sur la stabilité ...

Le fait que des chocs qui touchent l'ensemble de l'économie puissent interagir avec certaines politiques pour porter atteinte à l'emploi souligne l'importance qu'il y a à éviter des fluctuations macroéconomiques excessives et à amortir les chocs défavorables. La politique monétaire axée sur la stabilité qui a été mise en œuvre dans la plus grande partie de la zone OCDE, prenant souvent la forme d'un ciblage explicite ou implicite de l'inflation, devrait se révéler utile à cet égard. La politique budgétaire contribue également à stabiliser la demande globale au moyen de certaines règles (stabilisateurs automatiques) et, éventuellement, au moyen de modifications discrétionnaires des dépenses et de la fiscalité, même si l'expérience a montré que cette dernière solution pouvait donner des résultats décevants. La stabilisation budgétaire est particulièrement importante dans les pays qui n'ont pas de politique monétaire nationale. Cependant, pour que la politique budgétaire puisse contribuer à la stabilisation, il convient que les finances publiques soient globalement saines, le solde budgétaire s'améliorant pendant la phase ascendante du cycle économique et permettant ainsi une réduction de la dette publique en proportion du PIB. Cela n'a pas été le cas au cours du dernier cycle dans de nombreux pays, qui sont entrés dans la phase de ralentissement avec un solde budgétaire sous-jacent défavorable, limitant même le jeu des stabilisateurs automatiques.

... qui peuvent aussi permettre de tirer plus rapidement parti des réformes structurelles

Une politique macroéconomique axée sur la stabilité peut aussi aider à concrétiser les gains d'emploi engendrés par les réformes des marchés du travail et de produits. De telles réformes accroissent le potentiel de production de l'économie, à supposer que les conditions suivantes soient réunies sur le plan macroéconomique :

- S'agissant de la politique monétaire, tout signe manifeste de pression à la baisse de l'inflation, qui apparaît si la demande n'augmente pas de façon autonome parallèlement au potentiel de production, permettra de réduire les taux d'intérêt. Cette réduction stimulera la demande globale en réponse à l'accroissement de l'offre potentielle, et permettra donc d'atteindre la stabilité macroéconomique plus tôt que si l'ajustement avait été laissé à la seule initiative des marchés.
- En ce qui concerne les finances publiques, une hausse durable de l'emploi implique une augmentation durable des recettes fiscales ainsi que des réductions au niveau de certains

postes de dépenses. Si, au départ, les finances publiques sont saines, il devient possible d'assouplir la politique budgétaire et partant, d'accroître également la demande globale face à l'accroissement de l'offre globale. En outre, si cet assouplissement est centré sur les impôts et les dépenses qui ont des effets favorables sur le potentiel de production à l'échelle macroéconomique, un cercle vertueux peut s'amorcer dans le cadre duquel des réformes ouvrent la voie à d'autres réformes, et à une élévation du potentiel de production. Par exemple, renforcer les finances publiques au moyen de réformes structurelles peut permettre d'abaisser les impôts sur le travail, ce qui à son tour fait progresser l'emploi, avec des effets bénéfiques supplémentaires sur les finances publiques, le potentiel de production, etc.

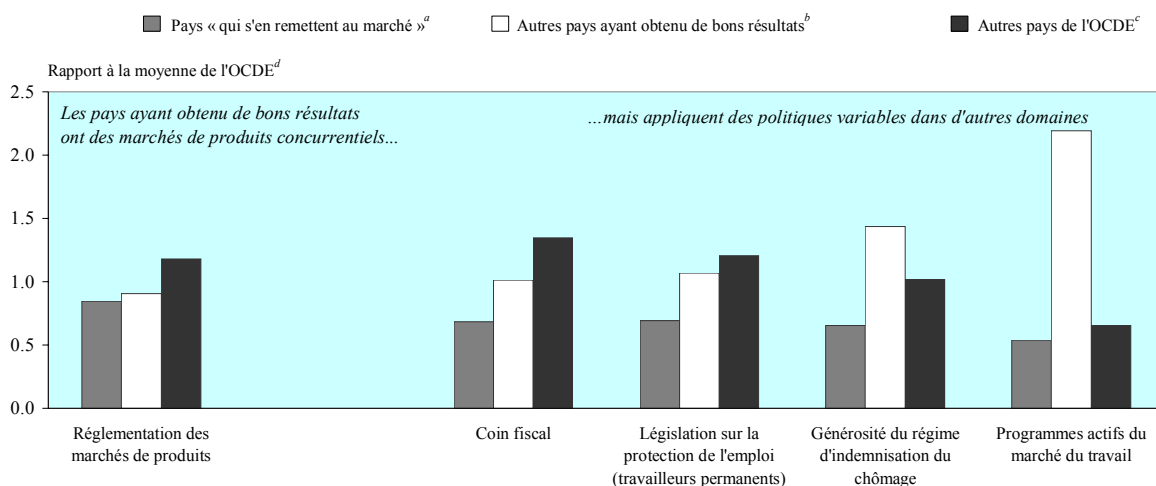
Réformes d'ensemble

Plusieurs approches ont donné de bons résultats

L'expérience des deux dernières décennies révèle qu'il n'existe pas une combinaison unique de politiques et d'institutions permettant d'assurer durablement un bon fonctionnement du marché du travail. Ainsi, il n'est pas nécessaire que toutes les politiques visent à améliorer les performances du marché du travail, à condition que les effets défavorables dans certains domaines soient largement compensés par des évolutions positives dans d'autres, par exemple grâce aux interactions des politiques. Il devient alors possible d'adapter les programmes d'action aux préférences nationales en matière d'équité, de prise de risque et au regard d'autres objectifs. Pour autant, dans la pratique, il existe peu de combinaisons de politiques qui permettent d'obtenir des résultats satisfaisants en matière d'emploi. Pour être efficace, un programme d'action doit être cohérent et s'appuyer sur une bonne structure d'incitations.

Au cours de la période récente, deux types d'approches ont fait la preuve de leur efficacité (graphique 5) :

Graphique 5. Les pays ont appliqué divers programmes d'action



Note : Les indicateurs présentés dans ce graphique se réfèrent à 2003 ; et à 2002 pour les programmes actifs du marché du travail.

a) Inclut l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suisse. Le taux d'emploi moyen pour ce groupe était en 2003 de 70.9 %.

b) Inclut l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Le taux d'emploi moyen pour ce groupe était en 2003 de 71.9 %.

c) Le taux d'emploi moyen pour ce groupe était en 2003 de 61.2 %.

d) Pour chacun de ces indicateurs, la moyenne de l'OCDE est égale à un.

Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 6, Paris.

L'une d'elles consiste à mettre l'accent sur la flexibilité des marchés de produits et du travail, même si cela implique des inégalités de revenus ...

- Un certain nombre de pays ayant enregistré de bons résultats associent de faibles niveaux de prestations sociales et des cotisations modérées pour financer ces prestations, ainsi qu'une législation sur la protection de l'emploi peu contraignante. Dans ces pays, les conventions collectives jouent un rôle limité. Il en résulte des taux d'emploi élevés, un faible coût pour les finances publiques, mais aussi des disparités de revenu relativement fortes.

... une autre associe la flexibilité et la sécurité, mais se révèle plus onéreuse

- De bons résultats ont aussi été obtenus par d'autres pays qui se caractérisent par un large recours à la négociation collective et au dialogue social ainsi que par des prestations sociales généreuses, mais qui mobilisent les demandeurs d'emploi en les soumettant à des obligations rigoureuses de recherche d'emploi. Dans ces pays, la réglementation relative à l'emploi est plus stricte que dans les pays précédents. Les niveaux d'emploi sont élevés et les disparités de revenu sont faibles, mais les coûts budgétaires induits sont importants.

Ces deux approches ont pour dénominateur commun de privilégier la stabilité macroéconomique et une forte concurrence sur les marchés de produits. Par ailleurs, la plupart des pays qui enregistrent de bons résultats apportent une aide active à la recherche d'emploi.

LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI RÉVISÉE

La Stratégie pour l'emploi de 1994 visait essentiellement à réduire un chômage élevé et persistant. Ses principales recommandations se sont révélées utiles à cet égard, mais son champ s'est désormais élargi. En particulier, davantage d'importance a été attribuée à l'objectif tendant à promouvoir l'activité et l'emploi et à tenir compte des problèmes liés aux bas revenus de certains groupes. Ces précisions données, on trouvera ci-après une redéfinition des principales recommandations de la Stratégie pour l'emploi initiale qui étaient le plus directement liées au chômage et à l'emploi.

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi révisée comporte quatre piliers. Tous les pays doivent s'assurer de la solidité de chacun de ces quatre piliers. Chaque pays peut cependant, à l'intérieur de chacun de ces piliers, recourir à un panachage de mesures qui lui est propre pour atteindre les résultats visés, en tenant compte des interactions entre les politiques, ainsi que de sa situation spécifique et des priorités qu'il s'est fixées. De fait, *il n'y a pas de modèle unique* ; l'important est que le programme d'action soit cohérent.

Pilier A :

Élaborer une politique macroéconomique appropriée

- A1. La politique macroéconomique devrait tendre à la stabilité des prix ainsi qu'à la viabilité des finances publiques, de façon à maintenir les taux d'intérêt à un niveau peu élevé et à encourager l'investissement et stimuler la productivité du travail, ce qui contribue à renforcer la croissance économique, avec des effets bénéfiques potentiels sur l'emploi. Lorsque la situation budgétaire le permet, l'amélioration des finances publiques peut servir à abaisser les impôts ou à augmenter les dépenses dans les secteurs où les retombées positives seront les plus fortes sur la croissance et l'emploi.
- A2. La politique macroéconomique devrait être utilisée pour contribuer à stabiliser l'économie, afin de réduire le risque que des augmentations temporaires du chômage engendrées par des chocs défavorables acquièrent un caractère durable et permettre aux avantages des réformes structurelles de se concrétiser. Dans cette optique :
 - La politique monétaire devrait viser la stabilité des prix à moyen terme en parant les chocs aussi bien inflationnistes que désinflationnistes et, dans la mesure où la réalisation de cet objectif le permet, tendre à stabiliser l'activité économique.
 - La politique budgétaire devrait viser à rétablir durablement des finances publiques saines de sorte que les stabilisateurs automatiques puissent jouer leur rôle, en étant complétés suivant les besoins et les possibilités par des mesures discrétionnaires. Cet aspect est particulièrement important dans les pays qui ne peuvent utiliser la politique monétaire à cette fin.

Pilier B :
Supprimer les entraves à l'activité et à la recherche d'emploi

Mettre en œuvre des régimes d'indemnisation du chômage et des politiques actives du marché du travail qui soient bien conçus

- B1. Les taux de remplacement et la durée de versement des prestations de chômage, ainsi que les prestations d'aide sociale versées aux personnes capables de travailler, devraient être fixés à des niveaux qui ne découragent pas outre mesure la recherche d'emploi et ces prestations, en particulier lorsqu'elles sont relativement généreuses, devraient être subordonnées à des critères de disponibilité pour l'emploi strictement appliqués dans le cadre de mesures d'« activation » bien conçues ; ces stratégies d'activation devraient prévoir des sanctions modestes portant sur les prestations en cas de non-respect des obligations.
- B2. Les services de l'emploi devraient proposer aux chômeurs des entretiens approfondis ainsi qu'une aide à la recherche d'emploi ; la participation à des programmes actifs du marché du travail efficaces devrait être obligatoire après une certaine durée de non-emploi, variable selon les groupes concernés (par exemple, les immigrés en butte à des difficultés d'intégration, les jeunes défavorisés ainsi que les demandeurs d'emploi âgés) ; les services de l'emploi devraient disposer de ressources suffisantes pour mener à bien ces tâches et leurs différentes fonctions devraient être convenablement intégrées.
- B3. Les performances des services de l'emploi devraient être évaluées en fonction de leur impact à long terme sur l'emploi et le nombre d'allocataires ; les programmes actifs du marché du travail devraient faire régulièrement l'objet d'évaluations rigoureuses afin que les programmes inefficaces soient abandonnés et que le dosage des programmes soit adapté aux besoins des demandeurs d'emploi et du marché du travail.

Faire en sorte que les autres prestations de non-emploi soient davantage orientées vers le travail

- B4. Les mesures de contrôle devraient être renforcées afin d'éviter que les personnes ayant une capacité de travail suffisante ne quittent le marché du travail par le biais des régimes d'assurance maladie et invalidité, tout en assurant aux plus démunis une protection suffisante ; la capacité de travail des personnes percevant des prestations au titre de ces régimes devrait être évaluée périodiquement ; des moyens de réadaptation professionnelle devraient être accessibles aux personnes ayant une certaine capacité de travail ; une aide à la recherche d'emploi et des incitations financières à reprendre un emploi devraient être offertes aux personnes ayant une capacité de travail suffisante.
- B5. Les régimes publics de préretraite devraient être progressivement abandonnés et les systèmes publics et privés de retraite ainsi que les systèmes de protection sociale devraient être réformés de façon à mettre fin aux incitations à la cessation anticipée d'activité.

Favoriser la mise en place de dispositifs favorables à la famille

- B6. Des mesures favorables à la famille, y compris des aides au titre de la garde des enfants, ainsi que des aménagements du temps de travail qui permettent de concilier vie professionnelle et vie familiale, devraient être mis en œuvre afin de supprimer les obstacles à l'emploi pour les personnes ayant des obligations familiales.

Adapter les programmes de prélèvements et de transferts afin de valoriser le travail

- B7. L'emploi devrait être rendu financièrement intéressant par rapport à l'octroi de prestations, notamment en mettant en place des réformes des systèmes de prélèvements et de transferts ainsi que de prestations liées à l'emploi convenablement ciblées et destinées à valoriser le travail, sans créer de distorsions fiscales excessives ni compromettre la viabilité des finances publiques.

Pilier C :

S'attaquer aux aspects des marchés du travail et de produits qui font obstacle à la demande de main-d'œuvre

Faire en sorte que les salaires et les coûts de main-d'œuvre s'adaptent aux évolutions du marché du travail

- C1. Les salaires minimums devraient être fixés à des niveaux qui ne nuisent pas notablement à la création d'emplois destinés aux travailleurs peu productifs.
- C2. Les prélèvements sur les salaires, notamment les bas salaires, devraient être réduits lorsqu'ils sont élevés et que la situation budgétaire le permet, et l'évolution des cotisations de maladie et de retraite devrait être maîtrisée.
- C3. Dans les pays où les conventions collectives de branche non coordonnées prédominent et sont préjudiciables à l'emploi, les entreprises devraient être autorisées, à l'issue d'une négociation collective, à déroger aux accords sectoriels, ou bien l'extension administrative des accords sectoriels devrait être réformée.

Renforcer la concurrence sur les marchés de produits

- C4. Les obstacles juridiques à l'entrée de nouvelles entreprises devraient être supprimés dans tous les secteurs où la concurrence est possible, et les charges administratives imposées aux jeunes entreprises devraient être réduites ; les frais de démarrage devraient être allégés et les formalités administratives nécessaires pour créer une entreprise simplifiées de façon à dynamiser l'initiative entrepreneuriale ; il faudrait promouvoir une plus grande ouverture des échanges et investissements internationaux dans le domaine des biens et des services.
- C5. Le contrôle étatique des activités des entreprises ayant pour effet de restreindre la concurrence devrait être réduit.

Faciliter l'adoption de dispositifs d'aménagement du temps de travail

- C6. Les aspects de la législation du travail qui font obstacle à la mise en place, moyennant des accords entre employeur et salariés, de dispositifs d'aménagement du temps de travail devraient être supprimés ; les prélèvements et transferts ne devraient pas défavoriser le travail à temps partiel ou d'autres aménagements permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale et favorisant un passage progressif du travail à la retraite.

Faire en sorte que la législation sur la protection de l'emploi contribue au dynamisme du marché du travail et assure la sécurité des travailleurs

- C7. La législation relative à la protection de l'emploi devrait être réformée dans les pays où elle est excessivement rigoureuse, en sanctionnant les licenciements abusifs (par exemple en interdisant les licenciements fondés sur une discrimination en fonction du sexe, de l'âge ou de l'appartenance ethnique), mais aussi en réduisant les restrictions imposées aux licenciements pour motifs économiques ; il faudrait rendre plus prévisibles les coûts et les procédures administratives liés aux licenciements, de manière à réduire les incertitudes judiciaires à cet égard, et prévoir des préavis de licenciement d'une durée raisonnable afin d'aider les travailleurs licenciés à trouver de nouveaux emplois.
- C8. La réglementation relative aux contrats de durée déterminée et temporaires devrait peut-être être assouplie dans certains pays ; pour éviter d'aggraver le dualisme du marché du travail et de nuire au fonctionnement à long terme de ce dernier, il serait souhaitable de rechercher un meilleur équilibre entre contrats temporaires et contrats permanents, une option étant que la protection contre les licenciements augmente avec l'ancienneté.

Promouvoir les transitions vers l'emploi formel

- C9. Les transitions vers l'emploi formel devraient être encouragées par : une baisse des charges pesant sur l'emploi à bas salaire, s'accompagnant d'une meilleure application des règles fiscales (notamment auprès des petites entreprises) ; une réforme de la réglementation du travail et des obligations déclaratives des entreprises, afin que celles-ci soient davantage incitées à créer des emplois formels ; et des liens plus étroits entre les droits à la protection sociale et le travail afin d'encourager les travailleurs à déclarer leur emploi.

Pilier D :**Promouvoir le développement des qualifications et des compétences des travailleurs**

D1. Eu égard au rôle essentiel que joue l'accumulation de capital humain dans la réalisation des objectifs de croissance économique et des objectifs sociaux, les gouvernements devraient promouvoir une formation scolaire initiale de qualité et, en coordination avec les partenaires sociaux lorsque les pratiques nationales le permettent, instaurer des conditions propres à améliorer les qualifications des travailleurs, à savoir :

- créer un système de reconnaissance des nouvelles compétences acquises par les adultes grâce à la formation et à l'expérience professionnelle, y compris des compétences acquises à l'étranger par les immigrants nouvellement arrivés ;
- veiller à ce que la formation réponde de plus près à la demande et à l'évolution des qualifications exigées par les entreprises, et promouvoir l'amélioration de la qualité des formations dispensées, y compris en évaluant les résultats des prestataires ;
- contribuer au financement des programmes de formation (comme les chèques-formation, les congés-formation ou les dispositifs favorisant l'alternance entre travail et formation) cofinancés par le secteur privé, et remédier aux inégalités de formation en offrant des possibilités d'apprentissage effectives aux groupes défavorisés, notamment aux personnes dont le niveau d'instruction est faible ;
- élargir la portée des contrats d'apprentissage en assouplissant les limites d'âge et en permettant des modalités de rémunération flexibles ; et
- faire en sorte que certains programmes d'emploi soient spécialement conçus pour répondre aux besoins spécifiques des personnes défavorisées, y compris dans le cadre de l'éducation de la deuxième chance.

D2. Afin de faciliter le passage de l'école à la vie active, il est essentiel :

- de réduire les sorties prématurées du système scolaire et de veiller à ce que les jeunes acquièrent les compétences exigées sur le marché du travail, y compris en donnant une portée plus large aux programmes de formation professionnelle, en renforçant les liens entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel et en améliorant l'orientation professionnelle ; et
- de contribuer à combiner l'enseignement et le travail, notamment par le biais de systèmes d'apprentissage améliorés ou par des moyens plus informels.

*

*

*

La stratégie révisée devra être mise en œuvre d'une manière qui soit compatible avec les institutions et pratiques nationales. Une forte résistance pourra s'opposer à la mise en place de certaines des mesures préconisées dont les coûts auront tendance à être concentrés sur des groupes particuliers et bien organisés, alors que leurs avantages seront plus diffus et/ou bénéficieront à des groupes non organisés. En outre, les coûts seront perceptibles dès le début du processus de réforme, alors que les avantages mettront quelque temps à se matérialiser.

Reste que les problèmes de mise en œuvre ne sauraient dispenser d'agir. En l'absence d'action, les performances du marché du travail resteront médiocres et les possibilités d'amélioration du niveau de vie ne pourront se concrétiser, à un moment où celui-ci subira des pressions à la baisse sous l'effet du vieillissement des populations. Les succès obtenus par certains pays au cours de la dernière décennie témoignent de ce qui peut être accompli lorsque la volonté politique de réforme est suffisamment forte.

Annexe

La Stratégie pour l'emploi de 1994 : les dix grandes recommandations

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