

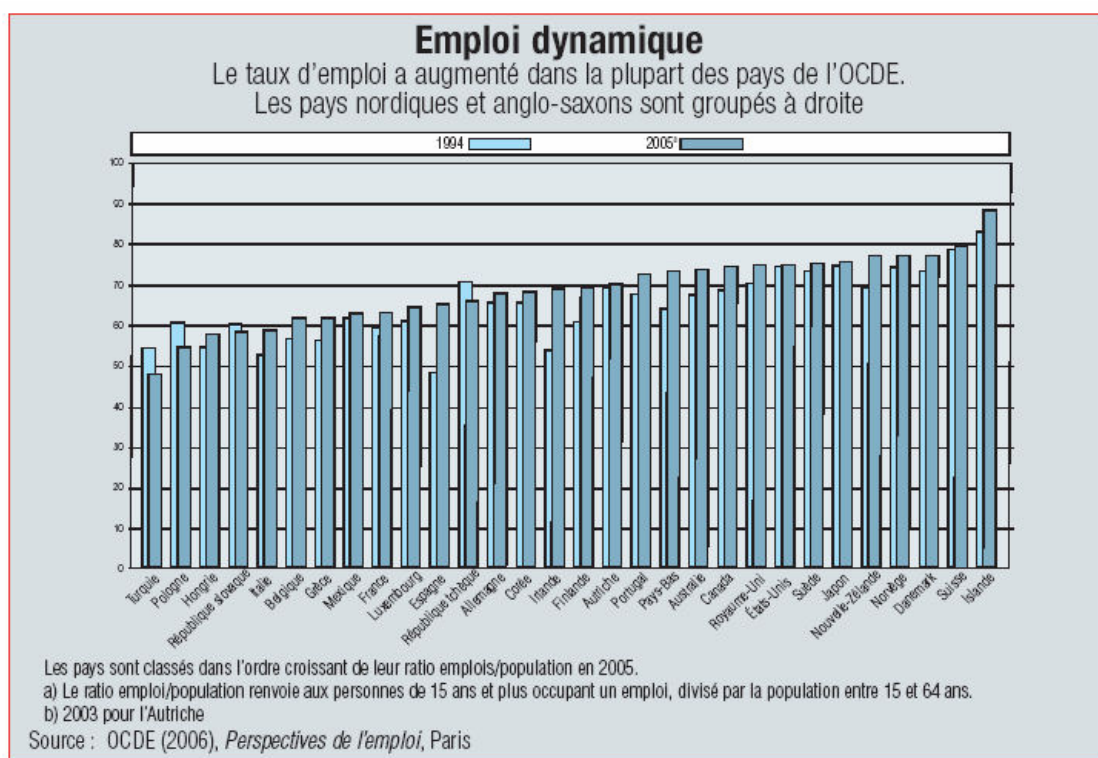
Stratégies pour l'emploi : les solutions efficaces

Une nouvelle version révisée de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi sortira en juin 2006. Des leçons essentielles ont été apprises depuis la première étude en 1994.

Sveinbjörn Blöndal Département des Affaires économiques, et Raymond Torres Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales

Publié le: juin 2006

Il y a dix ans, lors du lancement de *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, le chômage était élevé et constant dans plusieurs pays de l'OCDE. Depuis, certains ont fait de sérieux progrès dans la réduction du taux de chômage. En même temps, les défis posés aux politiques de l'emploi se sont élargis, et l'importance d'un taux d'emploi élevé et de meilleures conditions pour maintenir le niveau de vie est mieux reconnue.



Depuis la première *Stratégie pour l'emploi*, le contexte lié à l'emploi a également évolué. Les rapides avancées technologiques et la mondialisation et sa très nombreuse main-d'oeuvre supplémentaire, notamment en Chine et en Inde, font qu'il est encore plus vital pour les travailleurs de l'OCDE d'être préparés à s'adapter rapidement aux nouveaux défis et à une compétition plus rude. La question menaçante du vieillissement risque également de faire baisser le niveau de vie, à moins que des mesures ne soient prises.

Certaines des caractéristiques basiques d'un solide marché de l'emploi sont cependant intemporelles : un taux d'emploi élevé, une forte productivité accompagnée d'une mobilité de la main-d'oeuvre qualifiée, des travailleurs confiants et issus de tous les milieux dans les secteurs dynamique à forte valeur ajoutée, et la capacité de s'adapter et de résister aux chocs. Il faut aussi l'aptitude à attirer et retenir des investissements, nationaux ou étrangers. C'est généralement ainsi que la plupart des gouvernements souhaitent voir fonctionner leur marché de l'emploi.

Mais seule une poignée de pays de l'OCDE peuvent prétendre répondre à cette description, et même les plus performants montrent des faiblesses, par exemple dans l'adaptation des compétences.

Trop de pays restent entravés par des accords qui, aussi raisonnables qu'ils aient jadis été, nuisent maintenant aux perspectives d'emploi de nombreuses personnes. Qu'il s'agisse de coûts non salariaux excessifs, de la bureaucratie liée à l'embauche ou au licenciement, ou de l'absence de mesures efficaces pour aider les chômeurs à retrouver un emploi, ces règles affectent l'ensemble des travailleurs. Ils privent l'économie d'une partie de son potentiel productif, et participent au sous-emploi, aux contre-performances en termes de productivité et à la faible croissance.

Pour rompre ce cercle, des politiques publiques volontaires sont nécessaires. La *Stratégie pour l'emploi* révisée y contribue en exposant les résultats des différentes expériences.

Le chômage a baissé dans l'OCDE depuis 1994, et les pays qui ont appliqué les recommandations de la *Stratégie pour l'emploi* s'en sont particulièrement bien sortis. Mais c'est aussi le cas pour ceux qui ont suivi des approches de type nordique, comme la fameuse « flexécurité » danoise, associant des procédures d'embauche et de licenciement relativement simples à un solide soutien aux chômeurs, qui ont également des obligations. Mais les pays qui n'ont pas mis en place des réformes suffisantes, comme la France, l'Allemagne et l'Italie, sont dans une situation plus difficile. En dépit d'une croissance globale relativement forte, leurs taux de chômage restent élevés (voir graphique).

Le taux d'emploi des hommes d'âge intermédiaire, élevé dans la plupart des pays, n'est pas déterminant pour les écarts globaux de performance. Il faut plutôt se pencher sur deux groupes précis : les femmes et les travailleurs âgés. Les taux d'activité des femmes ont généralement augmenté, et la tendance à la baisse de ceux des seniors (55-64 ans) s'est inversée dans certains pays. Mais le taux de participation des femmes est relativement bas en Allemagne et en Italie, comme celui des seniors en France.

Malgré les améliorations récentes, la plupart des économies ne sont toujours pas préparées au défi du vieillissement – même si les États-Unis, le Canada, certains pays nordiques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont moins menacés que d'autres par le « grisonnement ». Les jeunes constituent une autre catégorie particulièrement touchée par le sous-emploi, avec un taux de chômage en moyenne trois fois supérieur à celui des hommes d'âge intermédiaire. La durée plus longue des études explique en partie ce phénomène, mais ne rend pas compte du faible taux d'activité des 16-18 ans qui ne suivent pas d'enseignement secondaire.

L'une des principales leçons apprises depuis les premières stratégies pour l'emploi de 1994 concerne le rôle des mesures d'« activation/obligations mutuelles ». Elles peuvent améliorer les perspectives d'emploi des inactifs. Si les pouvoirs publics respectent les « droits » des demandeurs d'emploi et leur fournissent des services efficaces pour chercher un emploi, du conseil, une formation et des incitations financières, les bénéficiaires de ces prestations doivent prendre des dispositions pour chercher du travail et améliorer leur employabilité. Des sanctions modérées sont nécessaires dans le cas où ils ne s'acquitteraient pas de ces obligations. Cette approche a été mise en place avec succès dans des systèmes où les prestations sont étendues, comme les pays nordiques, et dans des régimes où elles sont plus restreintes, comme les pays anglophones.

En d'autres termes, il faut lever les obstacles qui pèsent sur le marché de l'emploi, et les mesures sociales qui facilitent l'emploi ne doivent pas être perçues comme des entraves. On a beaucoup appris depuis 1994, et l'expérience a confirmé certaines choses. En premier lieu, certains bénéfices sociaux peuvent réduire l'incitation à trouver un emploi. Dans certains pays, trop de gens reçoivent des allocations maladie, handicap, ou parent isolé, par exemple, tandis que d'autres prestations tendent à encourager les retraites anticipées. Pourtant, beaucoup de ces personnes pourraient et voudraient travailler. Les pouvoirs devraient être plus stricts sur l'attribution des prestations, et développer des moyens de rendre actifs les bénéficiaires de ces revenus d'inactivité.

Il est également prouvé que des charges sociales et impôts sur les salaires trop élevés empêchent de créer des emplois pour les travailleurs à faible productivité. L'augmentation du coût des assurances maladie

privées est également dommageable. Plusieurs pays ont baissé la contribution des employeurs à l'assurance maladie pour les emplois à bas salaire, et cela a pu donner de bons résultats. Mais il faut mettre ces mesures en perspective, car elles coûtent cher au trésor public.

Une autre recommandation de la première *Stratégie pour l'emploi*, qui reste valide, portait sur la réforme des institutions fixant les salaires. Les salaires réels qui ne s'ajustent pas en fonction de l'offre et de la demande nuisent à l'emploi. Le changement dans ce domaine a été lent, alors que les négociations sur les salaires centralisées ou décentralisées offrent nettement plus de flexibilité que les accords par secteur.

Les marchés du travail ne représentent qu'une facette du problème. Les marchés des produits ont également leur importance, et l'effet négatif sur l'emploi des réglementations anticoncurrentielles a été constamment démontré au cours des dernières années.

Des politiques appropriées pour les marchés de l'emploi et des produits doivent également être soutenues par une politique macroéconomique solide, encourageant l'investissement et la croissance, et réduisant les fluctuations cycliques de l'économie.

Enfin, de meilleures compétences aideront les travailleurs à s'adapter au changement. Les pouvoirs devraient aider à développer l'investissement dans le capital humain, et réduire les inégalités existantes d'apprentissage.

En bref, l'expérience des 20 dernières années montre qu'**il n'y a pas qu'une seule manière d'avoir de bons résultats sur le marché de l'emploi.**

On peut atteindre un taux d'emploi élevé grâce à des prestations sociales limitées et une faible imposition, des lois modérées sur la protection de l'emploi et un nombre restreint d'accords collectifs. De relativement grandes inégalités de revenus seront le prix à payer.

De bons résultats peuvent aussi être obtenus avec un système fondé sur la négociation collective et le dialogue social, avec de généreuses prestations et de réelles mesures d'activation pour les demandeurs d'emploi, ainsi que sur une législation protectrice qui aide au dynamisme du marché de l'emploi tout en apportant sécurité aux travailleurs. Les inégalités sont alors plus faibles, mais le coût pour le trésor public s'alourdit.

La version révisée de la *Stratégie pour l'emploi* est un programme global fondé sur les expériences testées par les membres de l'OCDE. Sa mise en oeuvre repose en grande partie sur la volonté politique, le savoir-faire et le jugement. Pour en faire profiter le plus grand nombre de citoyens, les réformes doivent être fermement mises en place. Dans les pays qui ont sérieusement besoin de changement, ces réformes peuvent cependant rencontrer une résistance, malgré les larges avantages qu'elles sont en mesure d'apporter.

L'inaction n'est pourtant pas une alternative. Chacun doit comprendre ce message : le bon fonctionnement du marché de l'emploi est nécessaire au maintien et à la hausse des niveaux de vie. Il aboutit à plus d'emploi, de sécurité et de croissance. Et à une époque où nous sommes confrontés à l'intensification de la concurrence internationale et au vieillissement, ceci est une très bonne nouvelle.

Références

OCDE (2006, à paraître), *Stimuler l'emploi et les revenus : les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris

©L'Observateur de l'OCDE, n°255, mai 2006

- Lien(s)associé(s)
 - o • [Voir www.oecd.org/emploi](http://www.oecd.org/emploi)
 - o • [Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales : www.oecd.org/els-fr](http://www.oecd.org/els-fr)