

L'étude de l'OCDE SUR L'EMPLOI

30

25

20

15

MILLIONS

30

25

20

15

10

F a i t s

A n a l y s e

S t r a t é g i e s

1950 1952 1954 1956 1958 1960 1962 1964 1966 1968 1970 1972 1974 1976 1978 1980 1982 1984 1986 1988 1990 1992 1995

LE CHÔMAGE DANS LA ZONE DE L'OCDE, 1950-1995



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PARTIE I : FAITS ESSENTIELS

Chômage : la situation	9
Les gens	15
Les emplois	17
Les salaires : le lien entre les gens et les emplois	22
Cinq modèles d'expérience nationale	25

PARTIE II : ANALYSE ET ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR DÉFINIR UNE POLITIQUE

Introduction	27
L'environnement macro-économique	32
Les emplois	34
La technologie	34
L'aménagement du temps de travail	36
L'esprit d'entreprise	36
Les freins à l'embauche	37
Les gens	39
Les politiques actives du marché du travail	39
Les qualifications et les compétences	40
Les systèmes d'imposition/de prestations	41
La coopération internationale	42
De l'analyse à la stratégie	43

PARTIE III : PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE

Introduction	45
Recommandations	46
Élaborer une politique macro-économique appropriée	46
Intensifier la création et la diffusion du savoir-faire technologique	46
Accroître la flexibilité du temps de travail	47
Créer un climat favorable à l'entreprise	47
Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre	48
Réformer les dispositions en faveur de la sécurité de l'emploi	49
Élargir et améliorer les politiques du marché du travail	49
Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre	50
Réformer les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes	51

GLOSSAIRE

INTRODUCTION

Le chômage, qui touche toutes les catégories de la société, est probablement le phénomène contemporain le plus redouté. Il y a 35 millions de personnes au chômage dans les pays de l'OCDE. Quinze millions d'autres, peut-être, ont soit renoncé à chercher du travail, soit accepté faute de mieux un emploi à temps partiel. Dans certains pays de l'OCDE, près d'un tiers des jeunes sont sans travail.

La croissance économique contribuera à faire reculer le chômage. Mais le chômage n'est pas seulement conjoncturel ; il a une composante structurelle qui persiste même après l'amorce d'une reprise. Cet élément est plus difficile à combattre et est encore plus alarmant.

Le chômage structurel apparaît lorsqu'il y a décalage entre les pressions auxquelles les économies sont soumises pour s'adapter au changement et la capacité de ces dernières à y répondre. L'adaptation est essentielle pour progresser dans un monde caractérisé par la multiplication des technologies nouvelles, la globalisation et la concurrence intense qui s'exerce au niveau national et international. Les effets bénéfiques potentiels sont peut-être encore plus importants que ceux qui ont résulté de l'ouverture des économies après la Seconde Guerre mondiale. Or, aujourd'hui, les économies et les sociétés de l'OCDE sont mal armées pour en recueillir les fruits. Les politiques et les systèmes en place ont rendu les économies rigides et paralysé la capacité, voire la volonté d'adaptation. Pour que ces avantages potentiels se concrétisent, les sociétés et les économies doivent répondre rapidement aux nouveaux impératifs et exploiter les possibilités qui s'annoncent pour demain. Pour beaucoup, le changement est déchirant.

Pour les gouvernements, amener les sociétés à s'adapter aux nouvelles technologies et aux nouvelles formes d'échanges mondiaux suppose des choix et une discipline. Le défi à relever consistera à accueillir le changement plutôt que de céder aux pressions pour y résister par le protectionnisme ou par d'autres mesures de limitation de la concurrence.

Les gouvernements doivent donc concevoir et repenser toute la gamme des politiques économiques et sociales pour contribuer à favoriser – ou parfois cesser de freiner – l'adaptation aux modes de production et d'échanges qui se font jour. C'est toutefois un défi que les gouvernements ne peuvent relever seuls. Un degré élevé de consensus au sein de la société est nécessaire pour entreprendre les changements qui s'imposent. Les entreprises, les syndicats et les travailleurs doivent faire preuve d'innovation pour concevoir des produits, des procédés et des modes de travail nouveaux qui soient générateurs d'emplois, et pour développer les compétences qui seront nécessaires aux emplois de demain.

Certaines personnes auront néanmoins des difficultés particulières à effectuer l'adaptation requise. Les économies et les sociétés qui réussiront le mieux seront celles qui réinvestiront certains des profits résultant du changement, pour accélérer ce processus en les aidant à s'adapter.

Malgré cela, certaines personnes ne seront pas capables de s'adapter aux impératifs d'une économie qui progresse. Pourtant, elles aussi doivent bénéficier du progrès. Leur exclusion du grand courant des activités économiques risque de provoquer des tensions sociales qui pourraient être lourdes de conséquences sur les plans humain et économique.

La première partie de ce rapport expose les faits essentiels qui caractérisent le chômage actuel. La deuxième partie explique les évolutions observées et indique les principaux éléments à prendre en compte pour formuler une politique qui s'attaque au problème. La troisième partie propose une stratégie pour l'emploi et des recommandations détaillées.

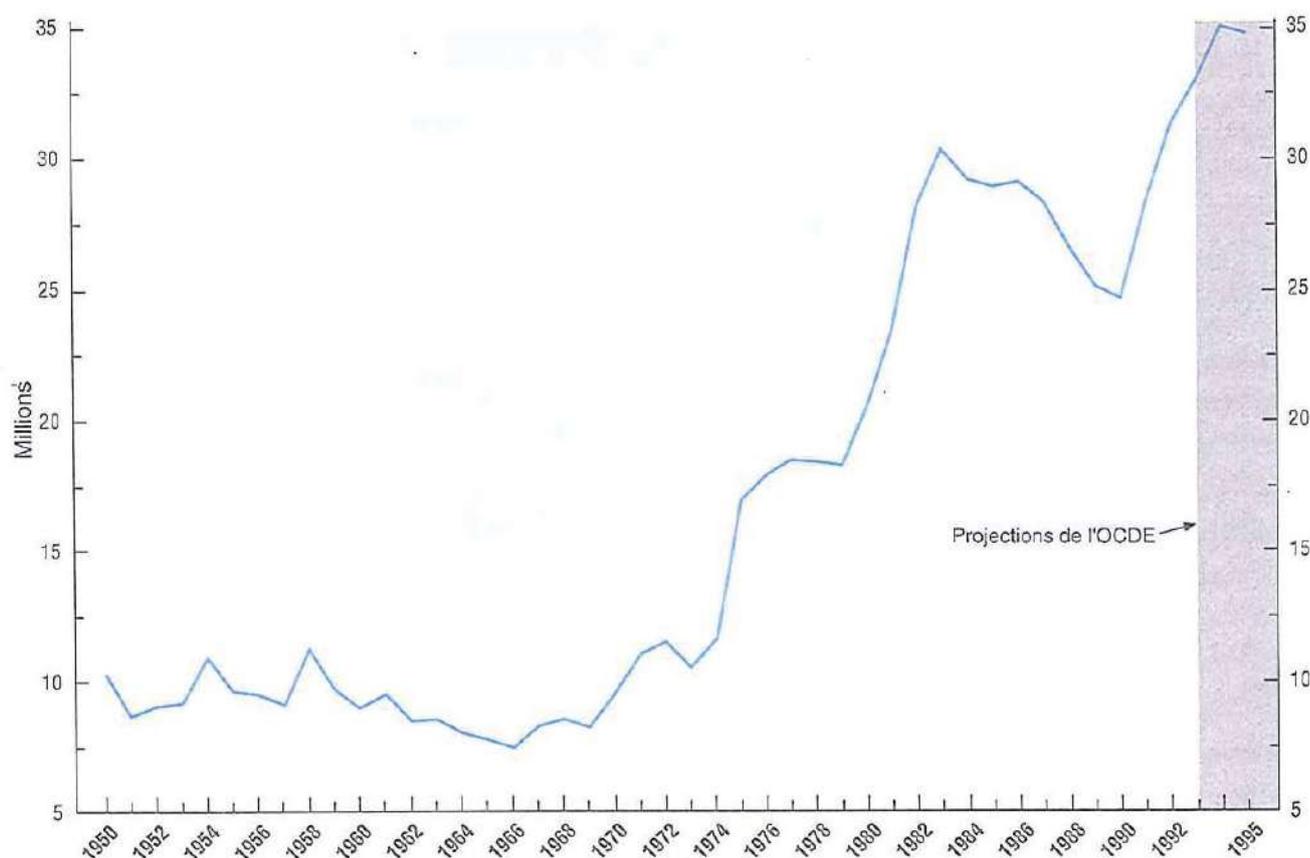
FAITS ESSENTIELS*

Le chiffre de 35 millions de chômeurs, soit environ 8.5 pour cent de la population active des pays de l'OCDE, représente un énorme gaspillage de ressources humaines, est le signe de graves inefficiences dans les systèmes économiques et provoque une profonde détresse dans le corps social. La nature du chômage – la différence entre le nombre de personnes occupant ou cherchant un emploi (la population active) et le nombre d'emplois disponibles (emploi) – est décrite à l'aide d'un certain nombre de faits essentiels concernant les travailleurs dans les économies de l'OCDE, les emplois issus des transformations des structures industrielles, et le comportement des salaires.

CHÔMAGE : LA SITUATION

Durant les années 50 et 60, la zone de l'OCDE comptait au total moins de 10 millions de chômeurs en moyenne. Mais en l'espace d'une seule décennie, entre 1972 et 1982, leur nombre a triplé. L'expansion économique prolongée qui a suivi n'a fait que ramener le nombre total de personnes sans emploi à 25 millions en 1990. Depuis, celui-ci a fortement augmenté.

Graphique 1. Le chômage dans la zone OCDE
1950-95



* Seules ont été prises en compte les données fournies avant le 15 mai 1994.

La croissance tendancielle du chômage dans la zone de l'OCDE a suivi une courbe différente selon les régions :

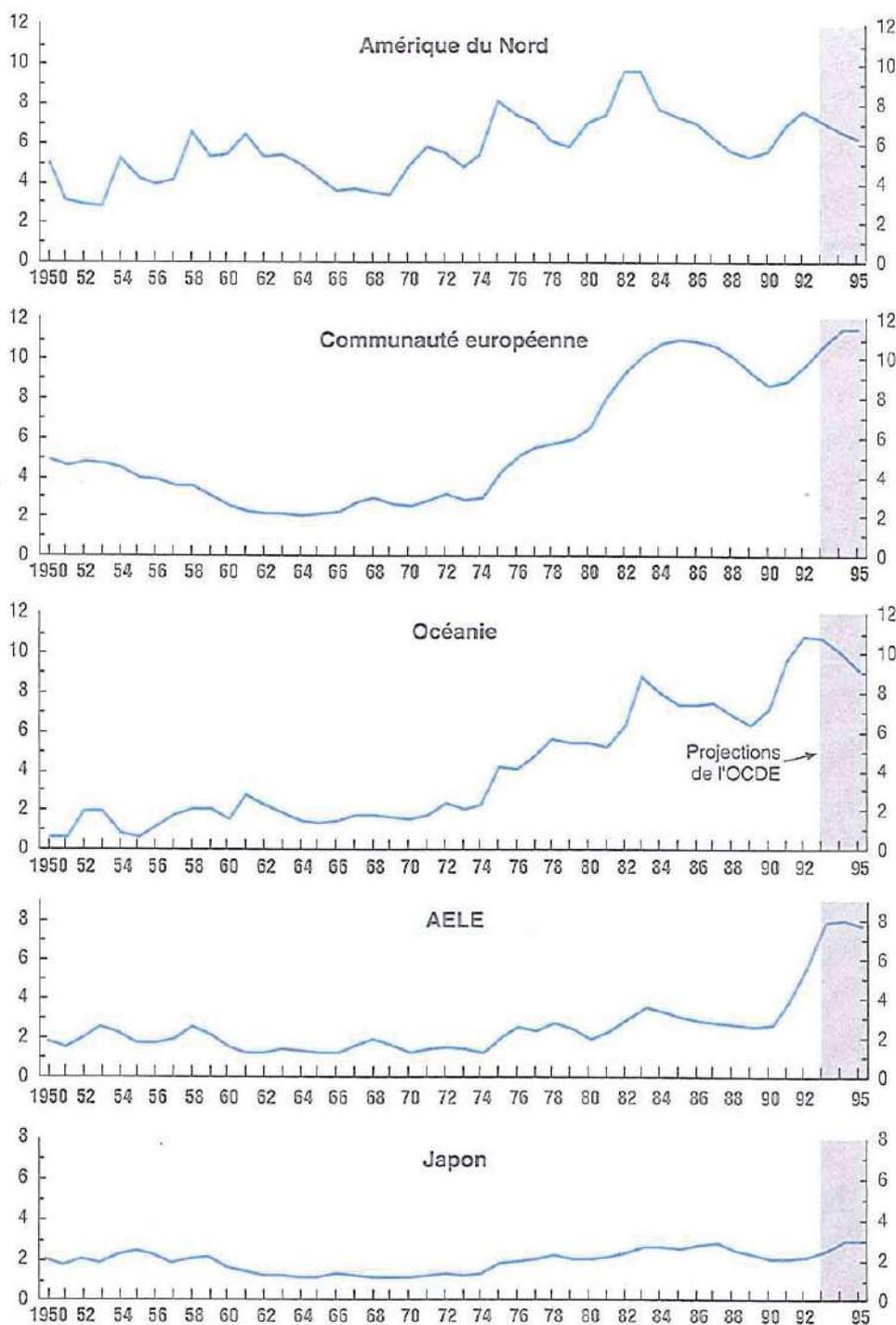
En Amérique du Nord, les taux de chômage étaient relativement élevés dans les années 50 et 60. Mais ils n'ont marqué depuis 1970 qu'une modeste tendance à la hausse, quoique caractérisée par d'amples fluctuations conjoncturelles. Le chômage qui atteignait un peu plus de 7.5 pour cent en 1992 – soit un chiffre bien inférieur au précédent niveau record du début des années 80 qui dépassait 9.5 pour cent – se situe aujourd'hui autour de 7 pour cent.

En revanche, le chômage dans la Communauté européenne (CE) et en Océanie a vivement progressé depuis le milieu des années 70, pour atteindre aujourd'hui, dans ces deux régions, les chiffres records de 10 à 11 pour cent environ.

Les pays de l'AELE ont réussi à stabiliser le taux de chômage autour de 2 à 4 pour cent jusqu'en 1990. Depuis, ce taux a fortement augmenté, atteignant près de 8 pour cent.

Le Japon a réussi, durant toute la période de l'après-guerre, à maintenir le taux de chômage à un faible niveau : entre 1 et 3 pour cent. Aujourd'hui, ce taux atteint presque 3 pour cent.

Graphique 2. Taux de chômage dans les régions de l'OCDE, 1950-95
Pourcentage



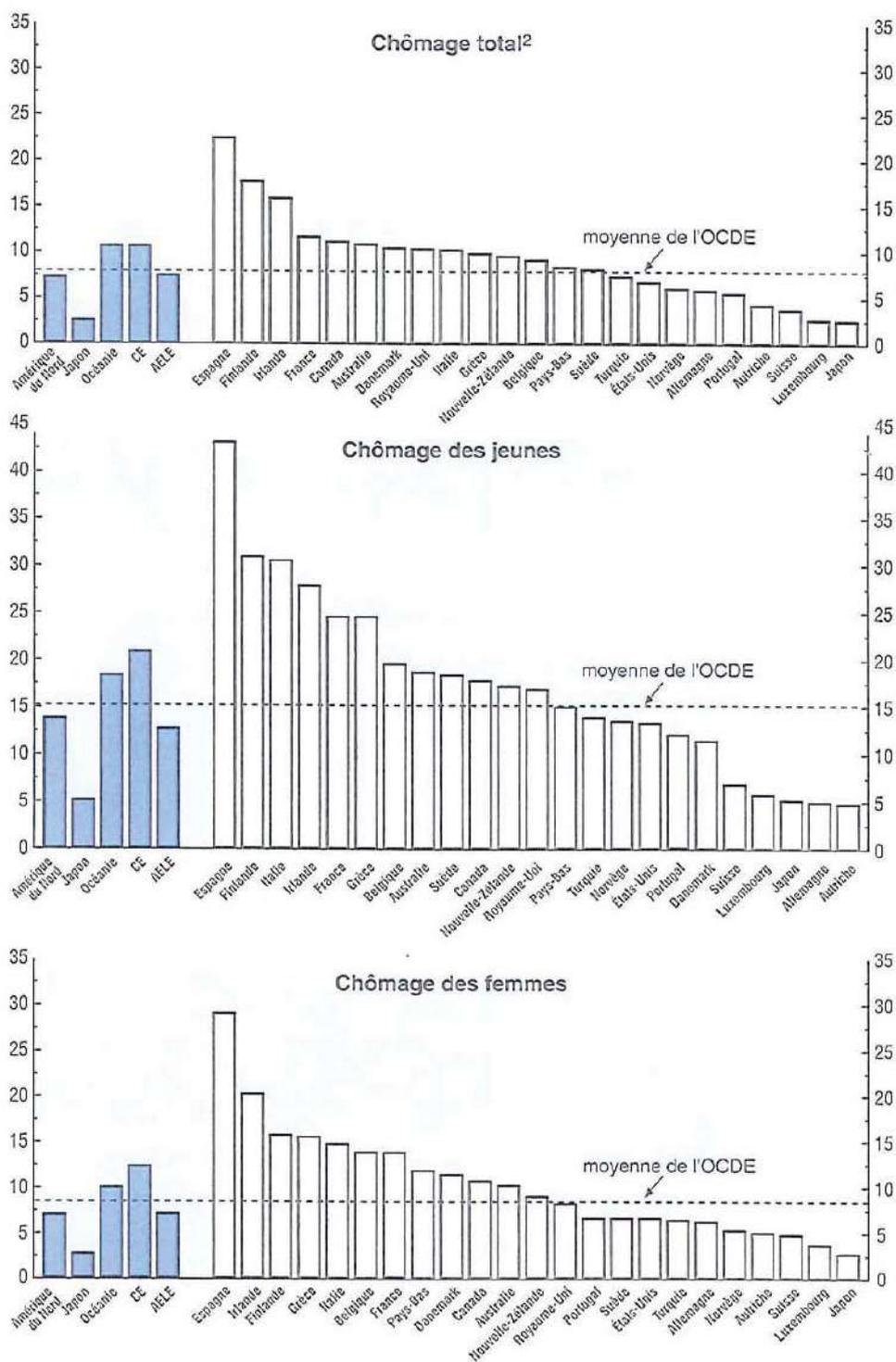
Même le chiffre officiel de 35 millions de chômeurs ne reflète pas le phénomène du chômage dans toute son ampleur. De nombreux demandeurs d'emploi ont renoncé à chercher du travail. Le travail à temps partiel involontaire est extrêmement répandu. Dans certains pays d'Europe, le travail à horaires réduits, ou « chômage partiel », financé par les systèmes d'indemnisation du chômage est devenu pratique courante. Au Japon, le sous-emploi n'est pas négligeable : les entreprises, notamment les grandes, conservent leur personnel en période de ralentissement de l'activité, dans le cadre d'une stratégie d'emploi à vie. Ces éléments de sous-emploi pourraient alourdir le chômage total dans la zone de l'OCDE de 40 à 50 pour cent. L'importance de ce phénomène se trouve cependant atténuée en partie par le fait que certains chômeurs exercent probablement un emploi « non déclaré » (voir encadré 1, page 26).

Certaines catégories d'actifs sont plus touchées par le chômage que d'autres :

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes connaissent toujours un taux de chômage bien supérieur à celui des adultes (tableau 1) – 30 pour cent ou plus de la population active jeune dans plusieurs pays d'Europe (Espagne, Finlande et Italie). Les quelques exceptions sont les pays dotés depuis longtemps d'un solide système d'apprentissage, notamment l'Allemagne et l'Autriche.

Dans la Communauté européenne, les femmes sont plus touchées par le chômage que les hommes, sauf au Royaume-Uni. En revanche, dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les taux de chômage sont plus élevés chez les hommes.

Graphique 3. Taux de chômage¹
1993
Pourcentage

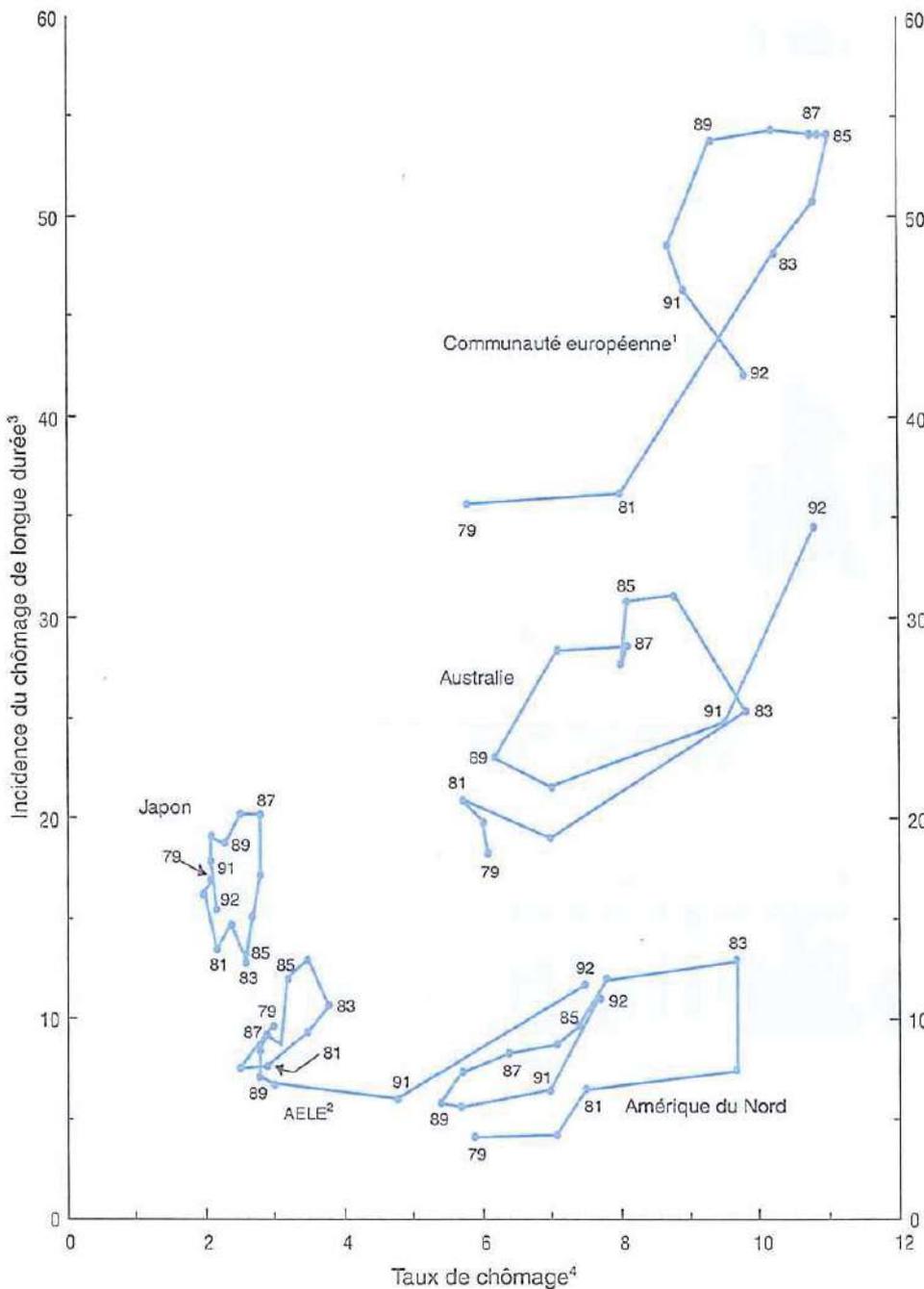


1. Les pays sont classés en ordre décroissant.
2. Taux de chômage standardisés établis par l'OCDE, sauf pour l'Autriche, le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, la Suisse et la Turquie.

A l'intérieur des pays, les disparités régionales des taux de chômage sont généralement plus prononcées et beaucoup plus persistantes en Europe qu'en Australie ou aux États-Unis. La répartition régionale du chômage est particulièrement inégale en Allemagne (depuis l'unification), en Finlande, en Espagne, en Italie et au Portugal.

La gravité du chômage est fonction, non seulement du risque de perte d'emploi, mais aussi de la probabilité que cette situation se prolonge. La part du chômage de longue durée dans le chômage total est très variable. Dans la Communauté européenne, plus de 40 pour cent des chômeurs étaient sans emploi depuis au moins 12 mois en 1992, contre un tiers en Océanie, environ 15 pour cent dans les pays de l'AELE et au Japon, et 11 pour cent seulement en Amérique du Nord.

Graphique 4. Chômage total et chômage de longue durée

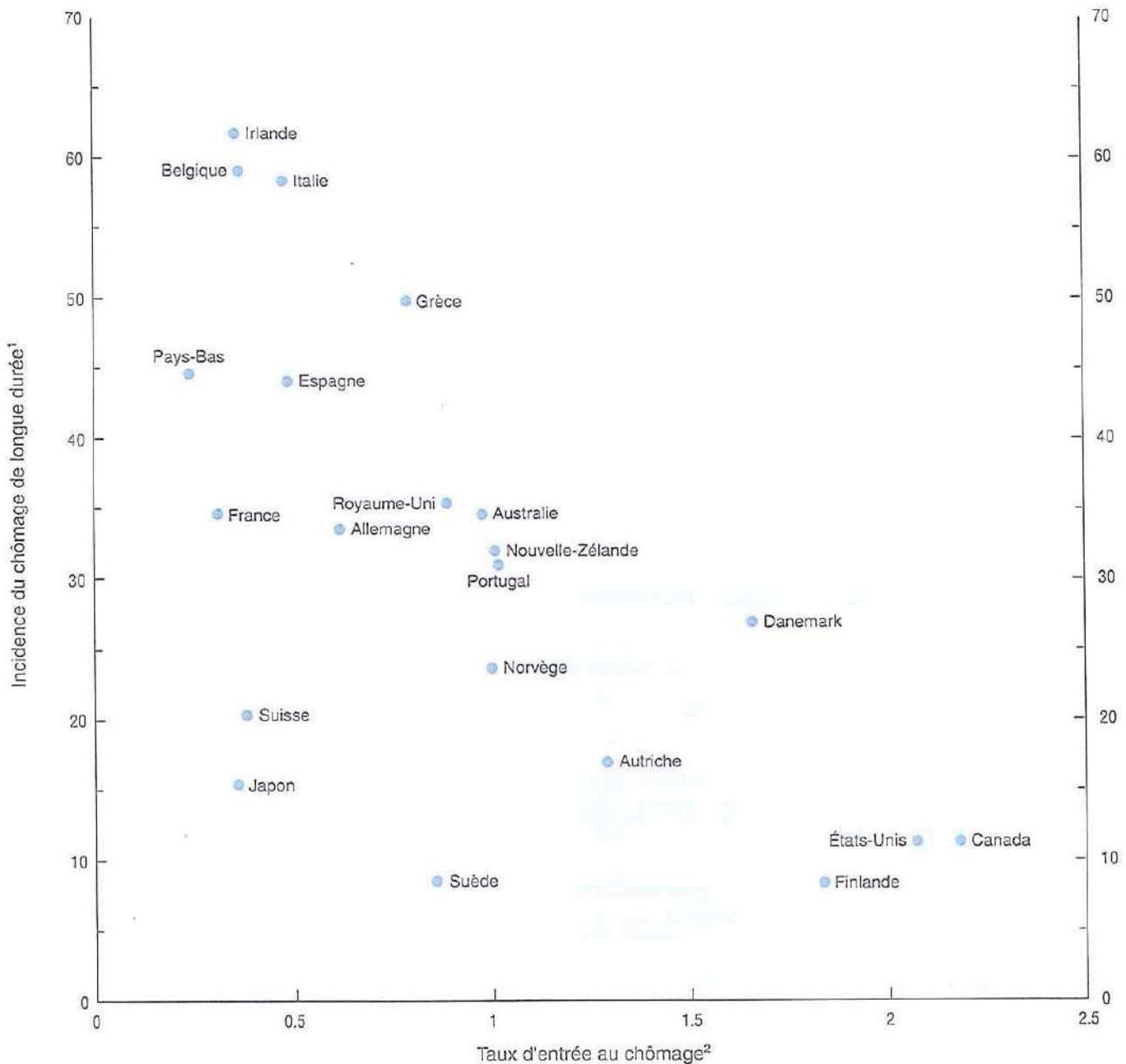


Quel que soit le taux de chômage (axe horizontal du graphique 4), la part du chômage de longue durée est bien plus élevée dans les pays de la CE, par exemple, qu'en Amérique du Nord. Dans la CE, elle s'est accrue par paliers, progressant fortement lors de la récession du début des années 80 et ne reculant que modérément durant la phase de reprise. En revanche, en Amérique du Nord, elle a beaucoup moins augmenté pendant la récession pour ensuite nettement diminuer et retrouver en 1989 à peu près son niveau de 1979.

La fréquence du chômage de longue durée par rapport au chômage total diffère beaucoup selon l'âge. Dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, les travailleurs âgés (55 ans et plus) sont les plus exposés à un chômage prolongé – dans plusieurs pays de la CE, plus de deux chômeurs âgés sur trois sont sans travail depuis plus d'un an. En général, les jeunes traversent des périodes de chômage plus courtes. En outre, leur part dans le chômage de longue durée a diminué durant les années 80. Néanmoins, de nombreux jeunes connaissent encore un chômage prolongé : en Espagne, en Grèce, en Irlande et en Italie, par exemple, le chômage de longue durée touche entre 50 et 70 pour cent des jeunes sans emploi.

1. Compte non tenu du Luxembourg et du Portugal pour toutes les années et de la Grèce pour 1979.
 2. Seules la Finlande, la Norvège et la Suède sont prises en compte.
 3. Personnes au chômage depuis 12 mois ou plus, en pourcentage du nombre total de chômeurs.
 4. Taux de chômage standardisés.

Graphique 5. Chômage de longue durée et flux d'entrée au chômage
1992



1. Personnes au chômage depuis 12 mois ou plus, en pourcentage du nombre total de chômeurs.

2. Chômeurs de moins d'un mois en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans diminuée du nombre de chômeurs.

La fréquence élevée du chômage de longue durée dans la plupart des pays de la CE s'associe à de faibles taux d'entrée au chômage. On observe le rapport inverse – faible fréquence du chômage de longue durée et taux élevés d'entrée au chômage – en Amérique du Nord. On peut en conclure que de nombreux pays de la CE ont un problème d'embauche : si le risque de chômage y est faible par rapport à d'autres pays, un travailleur, une fois au chômage, a relativement peu de chances de retrouver rapidement un emploi. En revanche, aux États-Unis et au Canada, le risque de chômage est plus grand, mais les chômeurs ont de bien meilleures chances d'être rapidement réembauchés.

Table 1. Le profil du chômage dans l'OCDE

	Taux de chômage (1993) ¹			Nombre de chômeurs de longue durée en pourcentage du chômage total ² (1992)
	Total	Jeunes	Femmes	
Amérique du Nord	7.2	13.8	6.9	11.2
Canada	11.1	17.8	10.6	11.2
États-Unis	6.7	13.3	6.5	11.2
Japon	2.5	5.1	2.6	15.4
CE	10.6	20.6	12.2	42.2
Belgique	9.1	19.6	13.7	59.0
Danemark	10.4	11.4	11.3	27.0
France	11.6	24.6	13.7	36.1
Allemagne	5.8	4.9	6.1	33.5
Grèce ³	9.8	24.6	15.4	49.7
Irlande ⁴	15.8	27.9	20.1	60.2
Italie	10.2	30.6	14.6	58.2
Luxembourg	2.6	5.7	3.6	17.6
Pays-Bas	8.3	15.0	11.7	44.0
Portugal	5.5	12.0	6.5	30.9
Espagne	22.4	43.2	28.9	47.4
Royaume-Uni	10.3	16.9	8.1	35.4
AELE	7.4	12.6	7.0	13.1
Autriche	4.2	4.7	4.9	16.9
Finlande	17.7	30.8	15.6	8.2
Islande	5.2	..	5.2	..
Norvège	6.0	13.5	5.2	23.5
Suède	8.1	18.4	6.6	8.0
Suisse	3.7	6.8	4.7	20.6
Océanie	10.6	18.4	9.9	34.2
Australie	10.8	18.7	10.1	34.5
Nouvelle-Zélande	9.5	17.2	8.9	31.9
Turquie	7.3	13.9	6.3	43.7
OCDE	7.8	15.1	8.2	28.6

1. Pour le total, taux de chômage standardisés établis par l'OCDE (estimations nationales dans le cas de l'Autriche, de la Grèce, de l'Islande, de la Suisse et de la Turquie; taux de chômage comparables au sens de la CE dans le cas du Danemark et du Luxembourg). Pour les jeunes (moins de 25 ans) et les femmes, taux de chômage comparables au sens de la CE et estimations nationales.
2. Par chômeurs de longue durée, il faut entendre toutes les personnes qui sont restées au chômage sans interruption pendant un an ou plus.
3. Les taux de chômage des jeunes et des femmes concernent l'année 1992.
4. Le pourcentage de chômeurs de longue durée concerne l'année 1991.

LES GENS

L'évolution de la population active et de l'emploi dépend fortement des changements d'ordre démographique qui, avec les migrations, entraînent pour cinq sixièmes dans la croissance de la population active des pays de l'OCDE enregistrée dans les années 80.

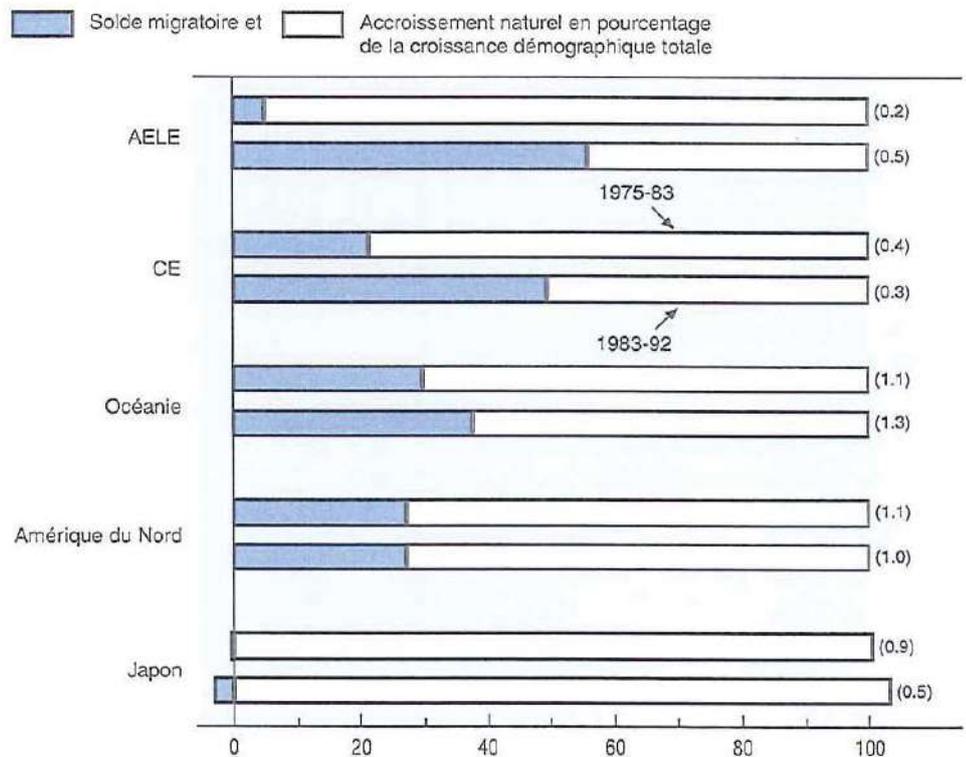
La population d'âge actif des pays de l'OCDE augmente beaucoup plus lentement (0.5 pour cent par an au début des années 90) que ce n'était le cas dans les années 70 (plus de 1 pour cent par an). Le ralentissement a été particulièrement marqué en Amérique du Nord, mais cette région connaît encore, ainsi que l'Océanie, une croissance démographique plus rapide que celle du Japon, de la Communauté européenne et des pays de l'AELE.

Le nombre de jeunes de 15 à 24 ans a atteint un sommet pendant les années 80 : la plupart des pays de l'OCDE voient aujourd'hui vieillir l'ensemble de leur population et leur population active. Cette tendance risque de s'accroître au cours des 10 ou 20 prochaines années, avec une forte augmentation de la proportion de travailleurs âgés dans la population active et de retraités dans l'ensemble de la population.

Les changements qui interviennent dans les migrations internationales influent aussi sur la population en âge de travailler et sur l'offre de main-d'œuvre. Dans les pays de l'AELE et de la CE, les migrations nettes ont contribué pour une part nettement plus importante à l'accroissement de la population entre 1983 et 1992 que durant la période 1975-83 ; cette situation s'explique en partie par l'afflux de réfugiés et de demandeurs d'asile et par les

mouvements de groupes ethniques (en particulier d'origine allemande) induits par l'ouverture des frontières des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union soviétique. Dans les pays d'accueil traditionnels, les évolutions ont été différentes. En Océanie, la contribution relative des migrations nettes à la croissance démographique s'est également renforcée, mais dans des proportions bien moindres que dans les pays de l'AELE et de la CE. En Amérique du Nord, la situation n'a guère varié. Au Japon, et contrairement à l'évolution observée dans d'autres régions, le solde migratoire net a été négligeable au cours des deux dernières décennies.

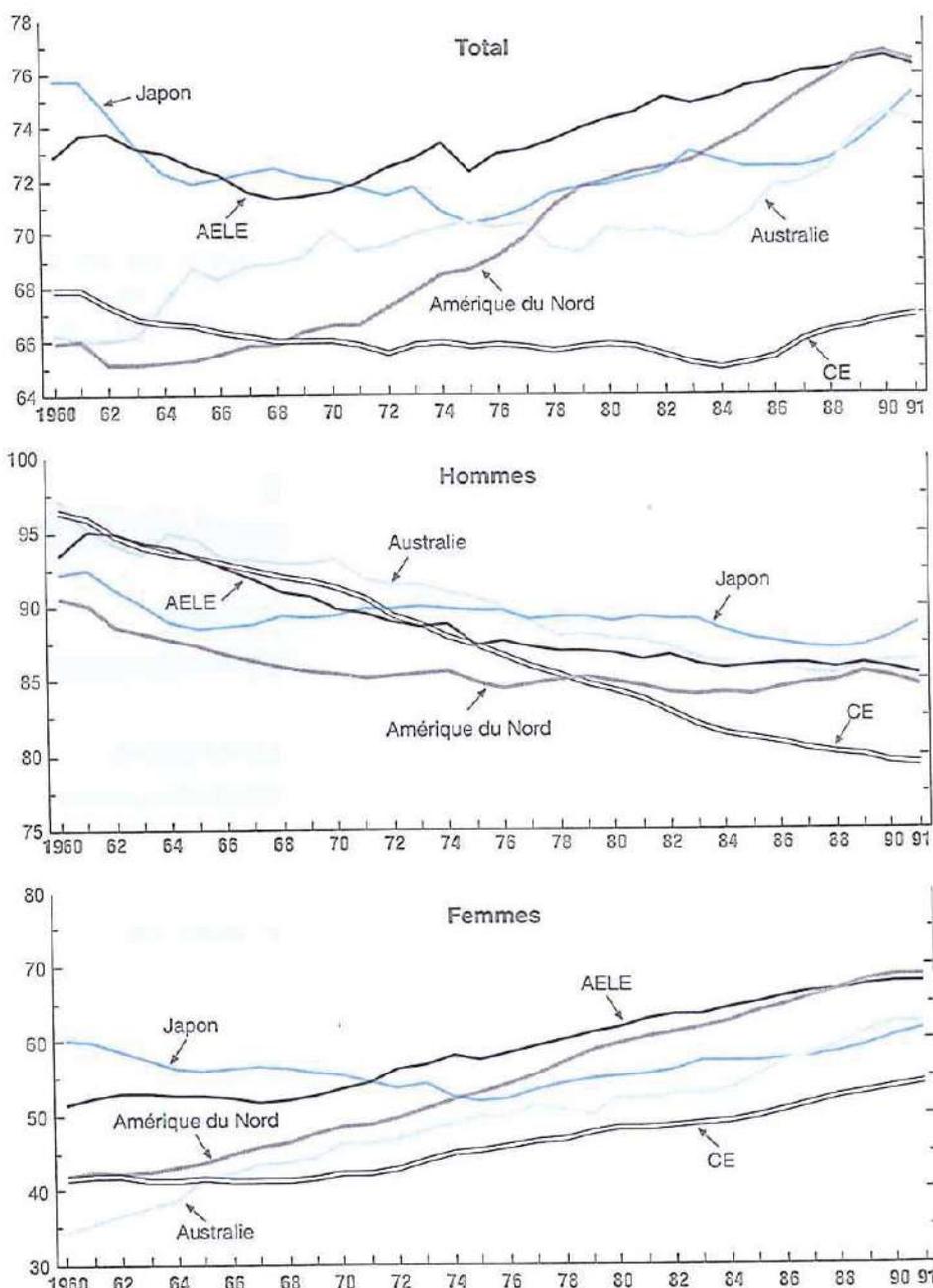
Graphique 6. Composantes de la croissance démographique dans les régions de l'OCDE¹
1975-83 et 1983-92



1. Les chiffres entre parenthèses indiquent le taux annuel moyen de la croissance démographique, exprimé en pourcentage.

La taille de la population active dépend aussi des taux d'activité – c'est-à-dire de la proportion de la population en âge de travailler qui est active. Les taux d'activité globaux au Japon (74 pour cent) et dans les pays de la CE (67 pour cent) n'ont guère changé au cours des 30 dernières années. Mais ils ont augmenté de façon appréciable dans les pays de l'AELE, en Océanie et en Amérique du Nord, atteignant environ 75 pour cent.

Graphique 7. Taux d'activité dans les régions de l'OCDE¹
1960-91



Les taux d'activité ont généralement progressé chez les femmes et diminué chez les hommes, réduisant ainsi leur écart. En Australie et en Amérique du Nord, l'accroissement des taux d'activité féminine a été particulièrement rapide pendant les années 80. La relative stabilité du taux d'activité féminine observée dans les pays de la CE masque des évolutions très contrastées entre les pays. Dans plusieurs d'entre eux (Espagne, Grèce, Irlande et Italie) les femmes sont encore beaucoup moins actives qu'elles ne le sont dans les autres pays de l'OCDE.

Au cours des années 80, les taux d'activité des jeunes ont généralement fléchi, notamment en raison d'une progression des taux d'inscription et de rétention dans les écoles. En outre, les travailleurs âgés ont été de plus en plus nombreux à se retirer de la vie active, souvent après s'être vu proposer des plans de retraite anticipée et des pensions d'invalidité.

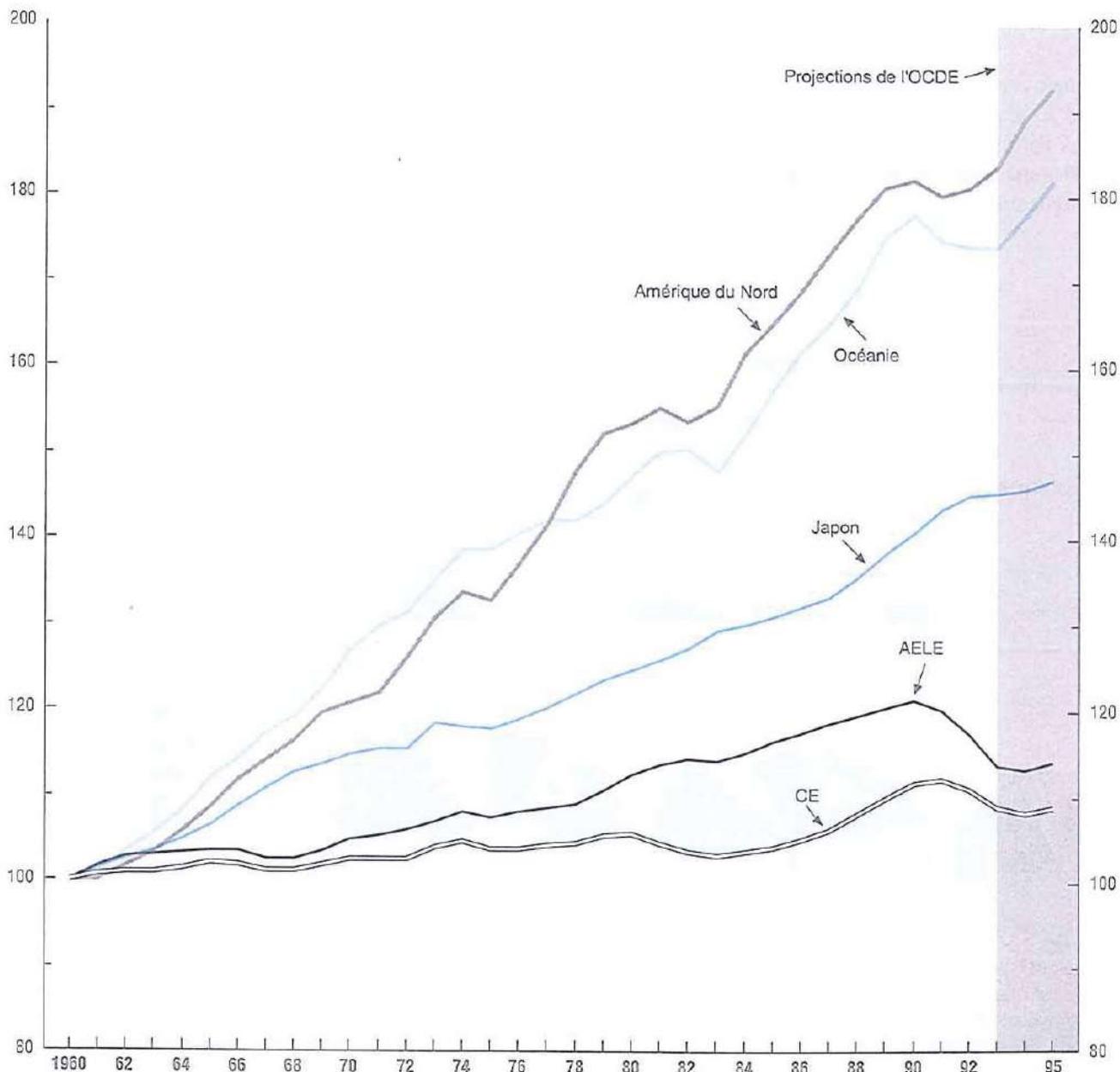
Le niveau d'instruction moyen de la population active a continué de s'élever dans tous les pays de l'OCDE avec l'arrivée sur le marché du travail de vagues successives de nouveaux venus plus qualifiés et le départ à la retraite ou la cessation d'activité de travailleurs âgés moins qualifiés.

1. Actifs en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans.

LES EMPLOIS

La croissance de l'emploi a été la plus forte en Amérique du Nord (1.8 pour cent par an depuis 1960) et en Océanie (1.7 pour cent) et la plus faible dans les pays de la CE (environ 0.3 pour cent) et de l'AELE (0.6 pour cent), le Japon occupant une position intermédiaire (1.2 pour cent). La faible progression de l'emploi dans la Communauté européenne n'a pas seulement coïncidé avec un ralentissement de la croissance démographique, mais également avec une baisse à long terme de la proportion d'actifs occupés.

Graphique 8. Croissance de l'emploi dans les régions de l'OCDE
1960-95
Indice 1960 = 100



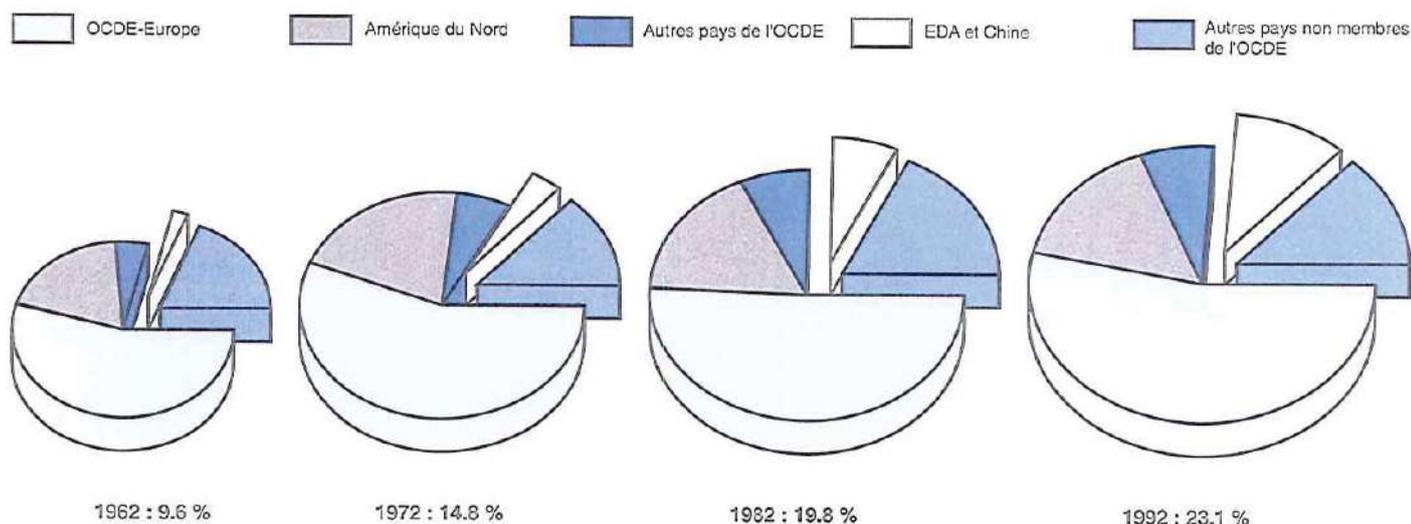
Depuis la seconde moitié du dix-neuvième siècle, l'agriculture a vu disparaître des emplois. Aujourd'hui, elle ne représente que 7 pour cent de la totalité des emplois civils dans les pays de l'OCDE, contre 14 pour cent en 1970 et près de 50 pour cent en 1870. L'importance relative des emplois industriels (mais non de la production) a également diminué, leur proportion étant tombée de près de 40 pour cent de l'emploi dans les pays de l'OCDE en 1970 à moins de 30 pour cent en 1992. La contrepartie a été une augmentation continue dans l'importance de l'emploi dans le secteur des services.

Ces changements intervenus dans la composition sectorielle de l'emploi s'expliquent par de nombreux facteurs, mais surtout par l'évolution des échanges internationaux et de la technologie. Les échanges internationaux ont généralement progressé plus rapidement que le PIB. Ils s'effectuent pour la plupart entre les pays de l'OCDE et il s'agit pour une large part (70 à 80 pour cent dans les pays de la CE) d'échanges de produits similaires à l'intérieur d'un même secteur – autrement dit d'échanges intra-branches. Tout en se développant rapidement, les échanges avec des pays non membres de l'OCDE, comme les économies dynamiques d'Asie (EDA) et la Chine restent relativement limités.

Les importations en provenance de pays non membres de l'OCDE sont, pour une part importante, constituées de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre et de matières premières, tandis que les produits exportés par les pays de l'OCDE ont très souvent un niveau de technicité relativement élevé. Le solde des échanges de produits manufacturés avec les pays non membres de l'OCDE reste excédentaire, bien qu'il ait diminué dans les années 80 du fait d'une forte contraction du marché de l'OPEP, de la stagnation de la demande dans les pays en développement surendettés et de l'apparition d'un déficit commercial vis-à-vis des pays d'Asie en voie d'industrialisation.

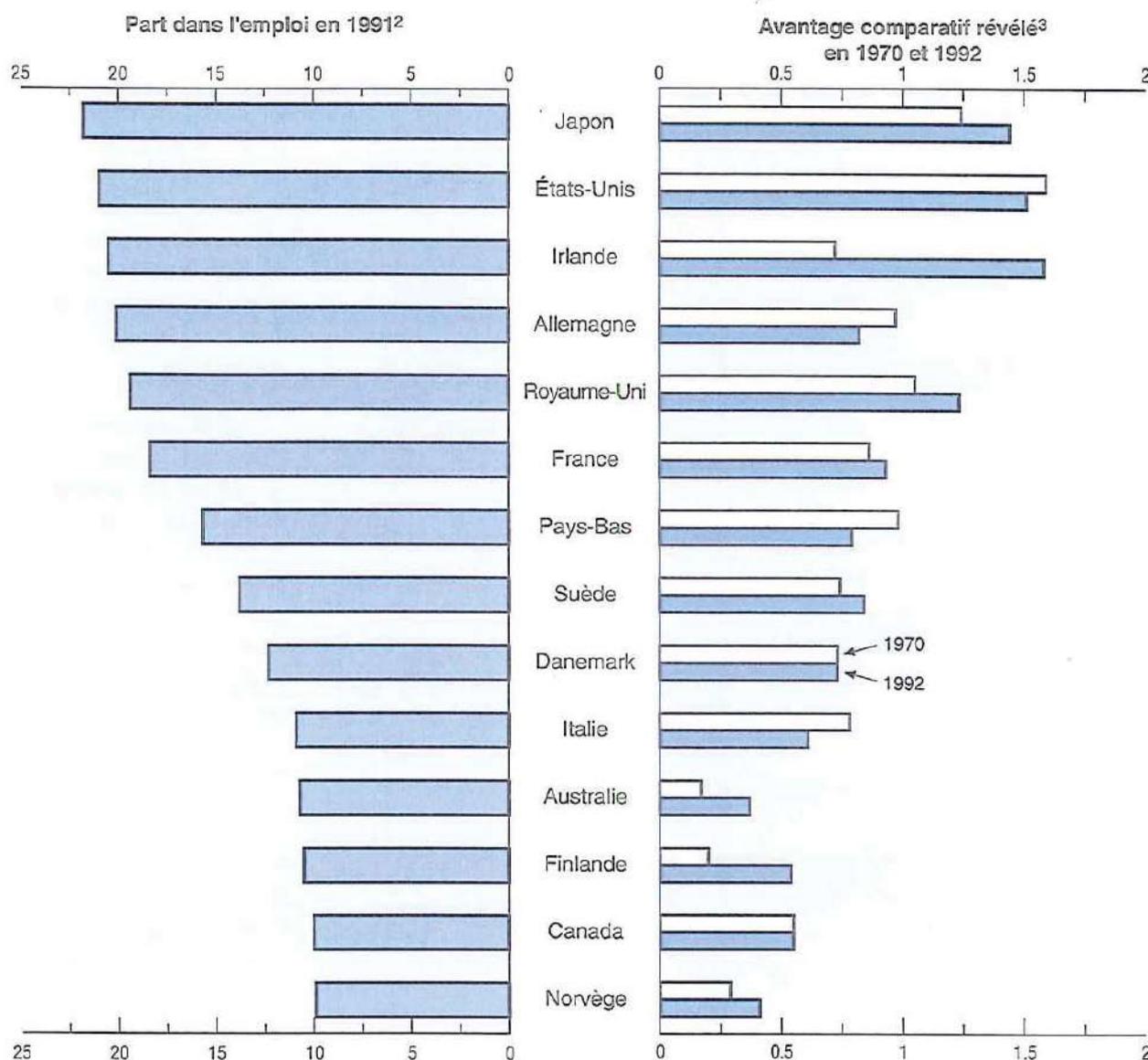
Auparavant, cette dégradation touchait essentiellement quelques secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier le textile, l'habillement et la chaussure. Au cours des dix dernières années, les échanges avec certains partenaires commerciaux non membres de l'OCDE ont évolué : en particulier, les économies dynamiques d'Asie ont augmenté leurs parts de marché dans des secteurs de haute technologie, tels que les machines de bureau et les télécommunications.

Graphique 9. Volume¹ et structure géographique des échanges de produits manufacturés des pays de l'OCDE



1. Importations plus exportations de produits manufacturés en pourcentage du PIB nominal. Ce ratio est indiqué sous chaque cercle pour les années 1962, 1972, 1982 et 1992. La taille des cercles est fonction de la valeur du ratio.

Graphique 10. Production manufacturière à forte intensité technologique¹ dans certains pays de l'OCDE

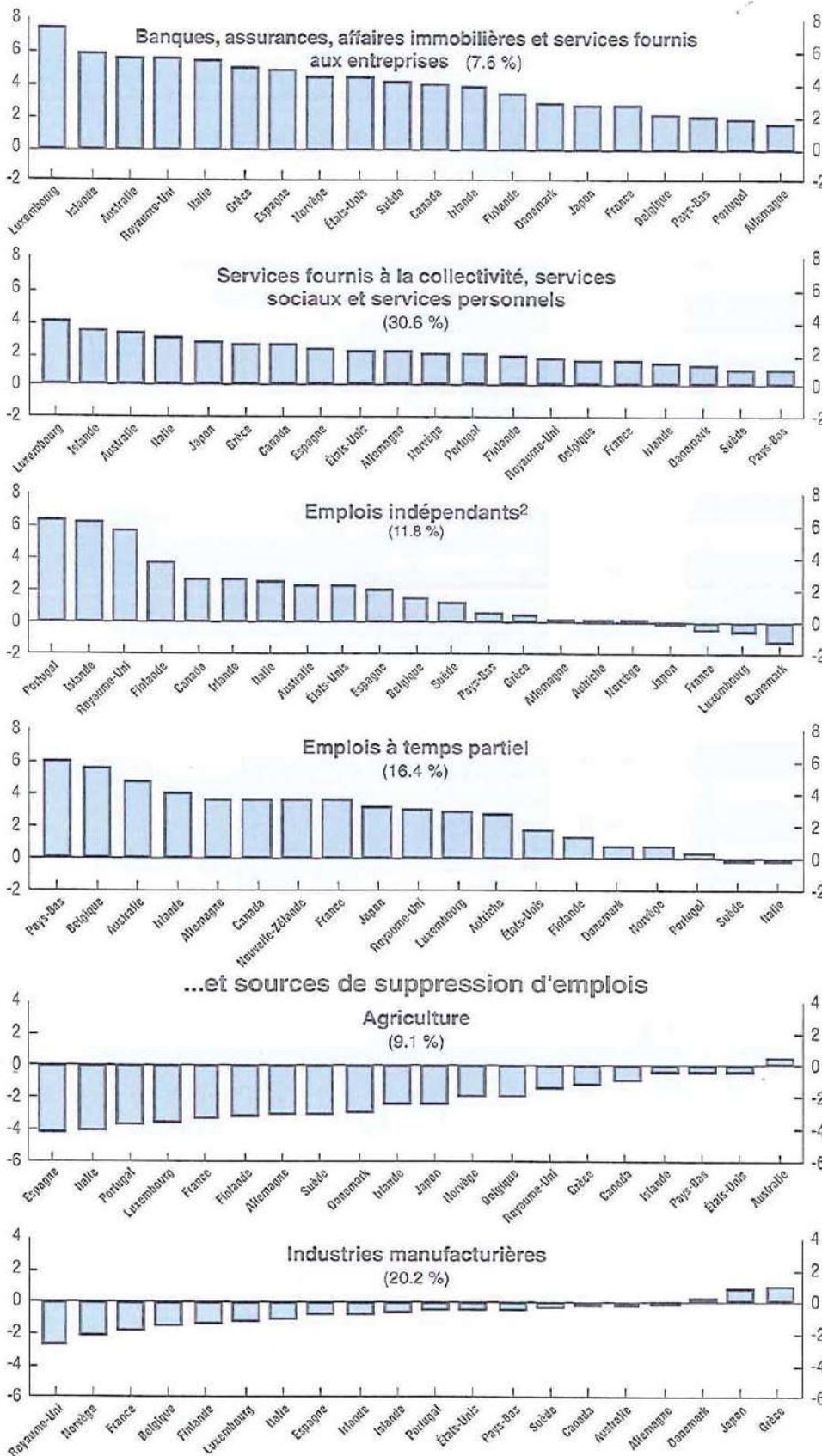


1. Aéronautique, informatique et bureautique, matériel de télécommunication et semiconducteurs, électromécanique, produits pharmaceutiques et instruments scientifiques.
2. Emplois dans le secteur manufacturier de pointe en pourcentage du nombre total d'emplois dans le secteur manufacturier. Pour l'Irlande les produits pharmaceutiques sont exclus.
3. Part des exportations à forte intensité technologique dans le total des exportations de produits manufacturés du pays considéré rapportée à la même part pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Si l'indice est supérieur à 1, la part des exportations de produits à forte intensité technologique dans le total des exportations du pays en question est supérieure à celle de l'ensemble des pays de l'OCDE.

Le progrès technologique continue de modifier la nature des emplois. Ce sont les plus grands pays de l'OCDE dotés de vastes marchés intérieurs qui ont généralement enregistré la plus forte proportion d'emplois dans les industries manufacturières de haute technologie (partie gauche du graphique 10). Mais l'expansion rapide des marchés internationaux de produits issus des nouvelles technologies met ce type de production à la portée de petits pays. Ainsi, non seulement le Japon, mais aussi certains petits pays (notamment l'Irlande, l'Australie, la Finlande et la Norvège) ont particulièrement bien réussi à accroître leur compétitivité dans les industries de haute technologie (partie droite du graphique 10).

Plusieurs autres pays européens ont eu un maigre succès dans le développement de leurs exportations de produits de haute technicité. Le seul grand pays de la CE à avoir sensiblement renforcé son avantage comparatif dans le domaine des produits de haute technologie – le Royaume-Uni – y est parvenu non pas en gagnant des parts de marché pour ces types de produits, mais au prix d'une perte appréciable de parts de marché pour des produits à faible ou moyenne technologie au début des années 80.

Graphique 11. Sources de création d'emplois au cours des années 80¹
Pourcentage de variation annualisée



1. Les chiffres fournis entre parenthèses indiquent la moyenne non pondérée de la part des secteurs considérés dans l'emploi total au début des années 90 pour l'ensemble des pays de l'OCDE.
2. Hors agriculture.

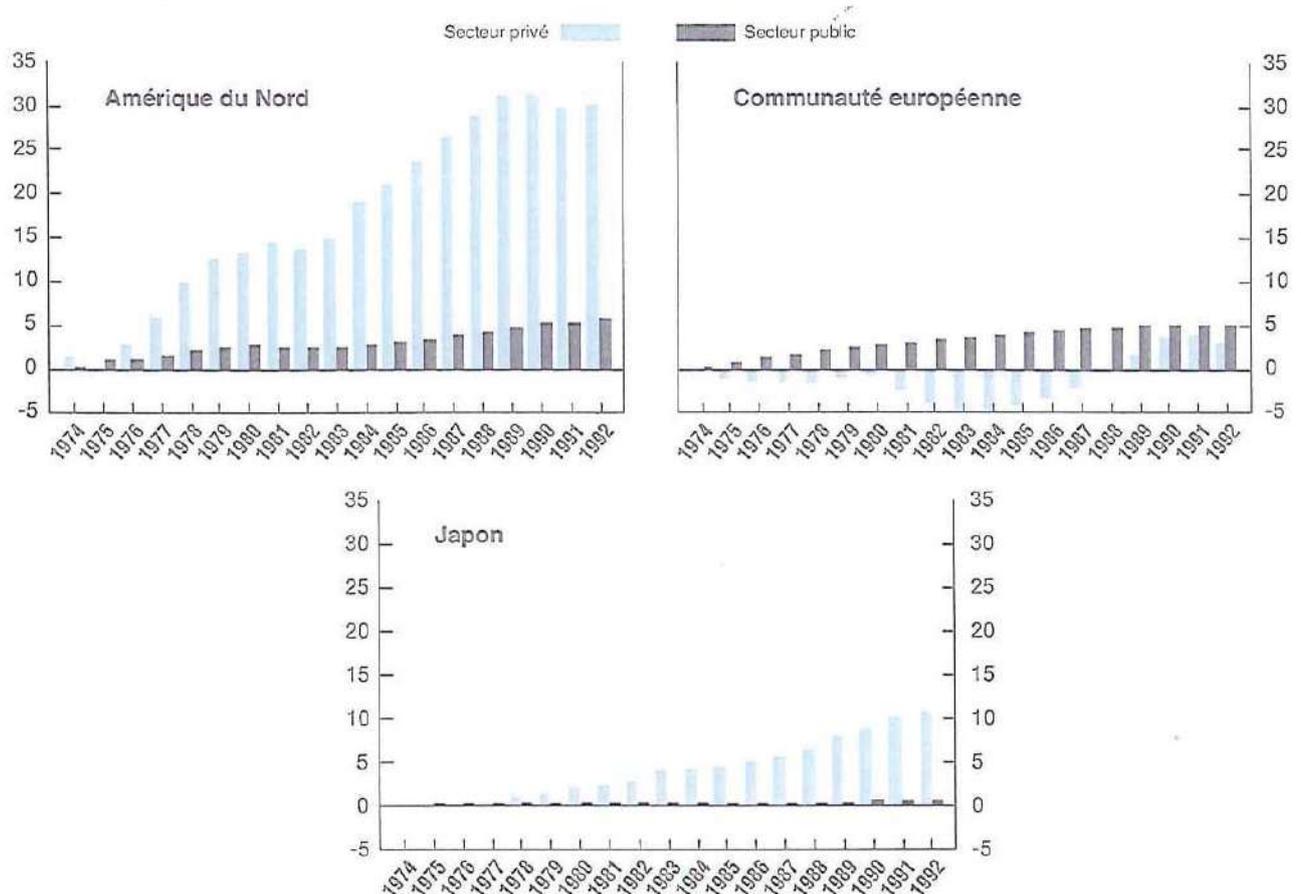
La proportion d'emplois de service dans la zone de l'OCDE est passée de moins 50 pour cent en 1970 à environ 65 pour cent en 1992. La plupart des emplois qui ont vu le jour pendant les années 80 ont été créés dans des secteurs de service comme la finance, les assurances et les services aux entreprises ainsi que dans les services collectifs et personnels.

Les années 80 ont vu s'inverser la tendance séculaire au déclin du travail indépendant. Dans 13 pays de l'OCDE, le travail indépendant non agricole a progressé plus rapidement que la croissance de l'emploi total. La contribution du travail indépendant à l'ensemble des créations d'emplois a été particulièrement forte en Islande, au Portugal et au Royaume-Uni.

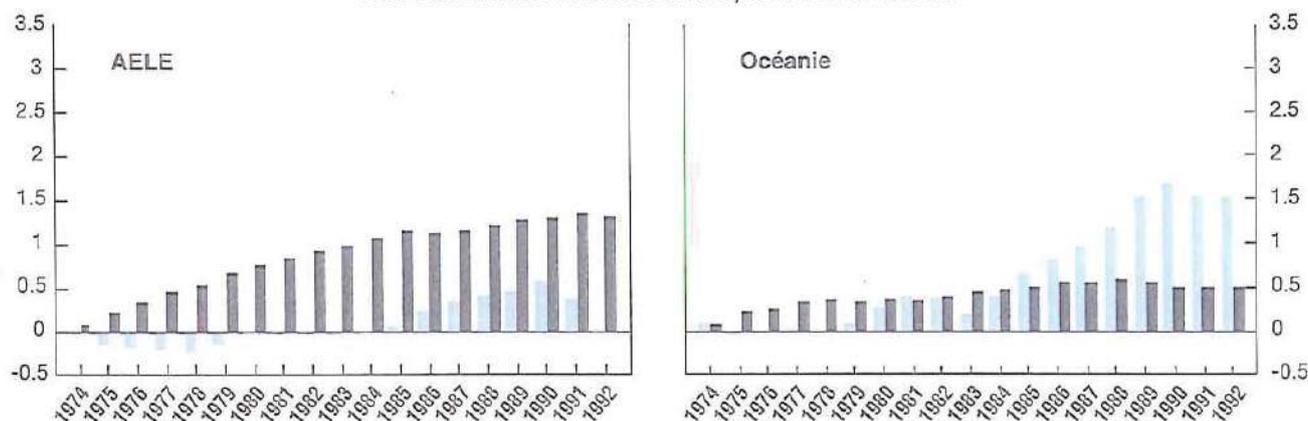
Le travail à temps partiel représentait dans les années 80 une part croissante de l'emploi total, en particulier en Australie, en Belgique, au Canada, en France, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Cette progression était imputable essentiellement aux femmes, dont beaucoup travaillaient dans les services.

La part du travail temporaire dans l'emploi total est restée relativement stable durant les années 80 dans de nombreux pays. Mais elle a augmenté assez fortement en Espagne et en France par suite d'un assouplissement de la législation relative aux contrats de travail.

Graphique 12. Croissance cumulée de l'emploi dans les secteurs public et privé¹
Variation en millions depuis 1973



Note : Une échelle différente est utilisée pour l'AELE et l'Océanie²



1. Les entreprises publiques à vocation commerciale sont assimilées à des entreprises privées.
2. L'échelle utilisée pour l'AELE et l'Océanie est supérieure d'un facteur 10 à celle employée pour l'Amérique du Nord, la Communauté européenne et le Japon.

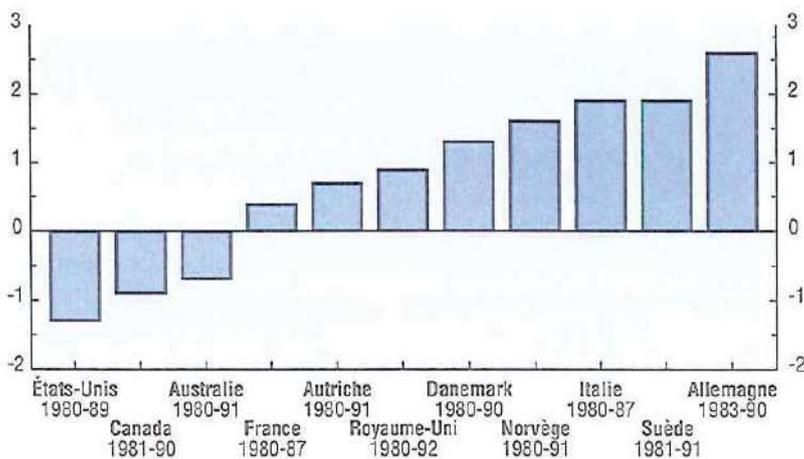
La croissance de l'emploi aux États-Unis et au Japon a concerné surtout le secteur privé. En revanche, environ les deux tiers des 10 millions d'emplois qui ont vu le jour dans les pays de la CE et de l'AELE depuis le début des années 70 ont été créés dans le secteur public. Toutefois, durant les années 80, le rythme d'expansion de l'emploi dans le secteur public s'est nettement ralenti en Europe tandis que l'emploi dans le secteur privé, qui avait reculé entre le milieu des années 70 et le début des années 80, marquait une reprise. Ce sont l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui ont enregistré, au cours de la dernière décennie, les gains d'emplois les plus importants dans le secteur privé. En Océanie, l'emploi dans le secteur public est en recul depuis la fin des années 80.

LES SALAIRES : LE LIEN ENTRE LES GENS ET LES EMPLOIS

L'un des principaux mécanismes qui permet d'assurer la correspondance entre les gens et les emplois est l'ajustement des salaires. Les salaires ont de grandes répercussions sur l'emploi et le chômage. Le processus de détermination des salaires dépend lui-même beaucoup des pressions qui pèsent sur le marché du travail, des attentes du corps social, de la législation et des systèmes de relations professionnelles, facteurs qui influent tous sur l'évolution des salaires réels (salaires nominaux ajustés en fonction de la hausse des prix) et des écarts de salaire.

Dans la zone de l'OCDE, la progression des salaires réels s'est modérée après le choc pétrolier de 1979 dans un climat caractérisé par des politiques macro-économiques rigoureuses qui ont ramené les taux d'inflation aux faibles niveaux des années 60. Les parts des salaires dans le revenu national sont généralement retombées à des niveaux égaux, voire inférieurs, à ceux du début des années 70. L'accroissement des bénéfices qui en a résulté a créé un climat nettement plus favorable à l'investissement dans le secteur des entreprises.

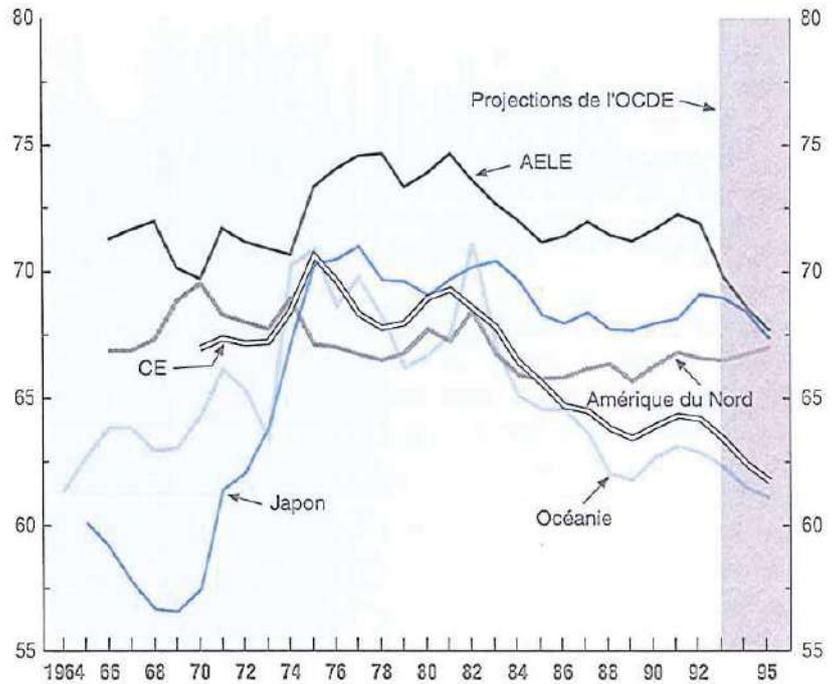
Graphique 14. Croissance des salaires réels des travailleurs faiblement rémunérés¹
Pourcentage de variation annualisée



1. Par travailleurs faiblement rémunérés, il faut entendre ceux du dixième centile de la distribution globale des gains pour les hommes (et pour les femmes également en Norvège et au Danemark). Les gains bruts ont été corrigés de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Graphique 13. Part de la rémunération du travail dans les régions de l'OCDE¹
1964-95

Pourcentage



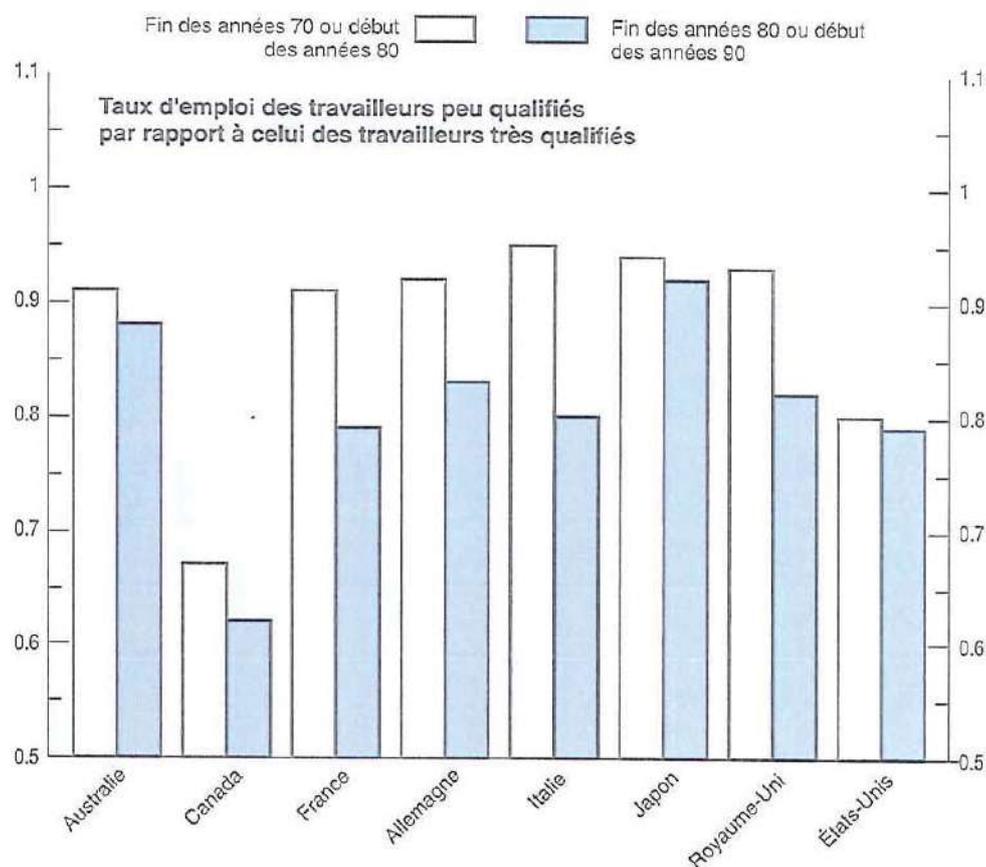
1. Part de la rémunération du travail (y compris une estimation pour celle des travailleurs indépendants) dans la production du secteur des entreprises.

Dans le même temps, à mesure que les parts des salaires diminuaient d'une manière générale, les écarts de salaire, entre travailleurs peu qualifiés et travailleurs très qualifiés, évoluaient selon des schémas très différents. Dans les pays anglophones, les écarts de salaire se sont creusés pendant les années 80. En revanche, dans les pays d'Europe continentale, ils sont restés généralement inchangés ou n'ont que légèrement augmenté après avoir diminué au cours des précédentes décennies.

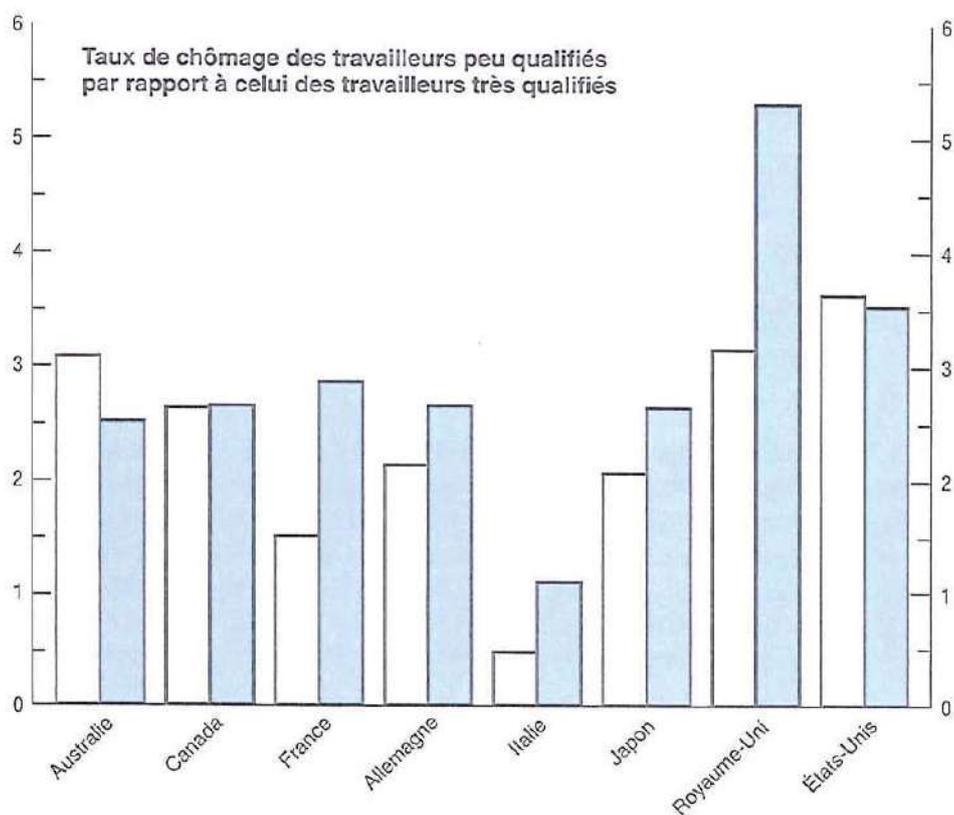
L'accentuation des disparités des salaires est allée de pair avec une diminution effective des salaires réels des travailleurs de sexe masculin peu qualifiés en Australie, au Canada et surtout aux États-Unis. En revanche, le Royaume-Uni a connu à la fois un fort accroissement des inégalités de gains et une progression des gains réels des travailleurs peu qualifiés en raison d'une hausse rapide de l'ensemble des salaires dans les années 80.

Graphique 15. Écarts de taux d'emploi et de taux de chômage par niveau de qualification¹

Aux États-Unis, les bas salaires sont beaucoup plus fréquents que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Plus du quart de tous les travailleurs employés à temps complet aux États-Unis gagnent moins des deux tiers des gains médians, le rapport variant entre un dixième en Australie et un cinquième dans la Communauté européenne. En 1990, près d'un cinquième de tous les travailleurs employés à temps complet aux États-Unis percevaient des gains correspondant ou inférieurs au seuil de pauvreté officiel pour une famille de quatre personnes. (mais environ 6 pour cent seulement vivaient dans des familles dont le revenu total était inférieur au seuil de pauvreté).



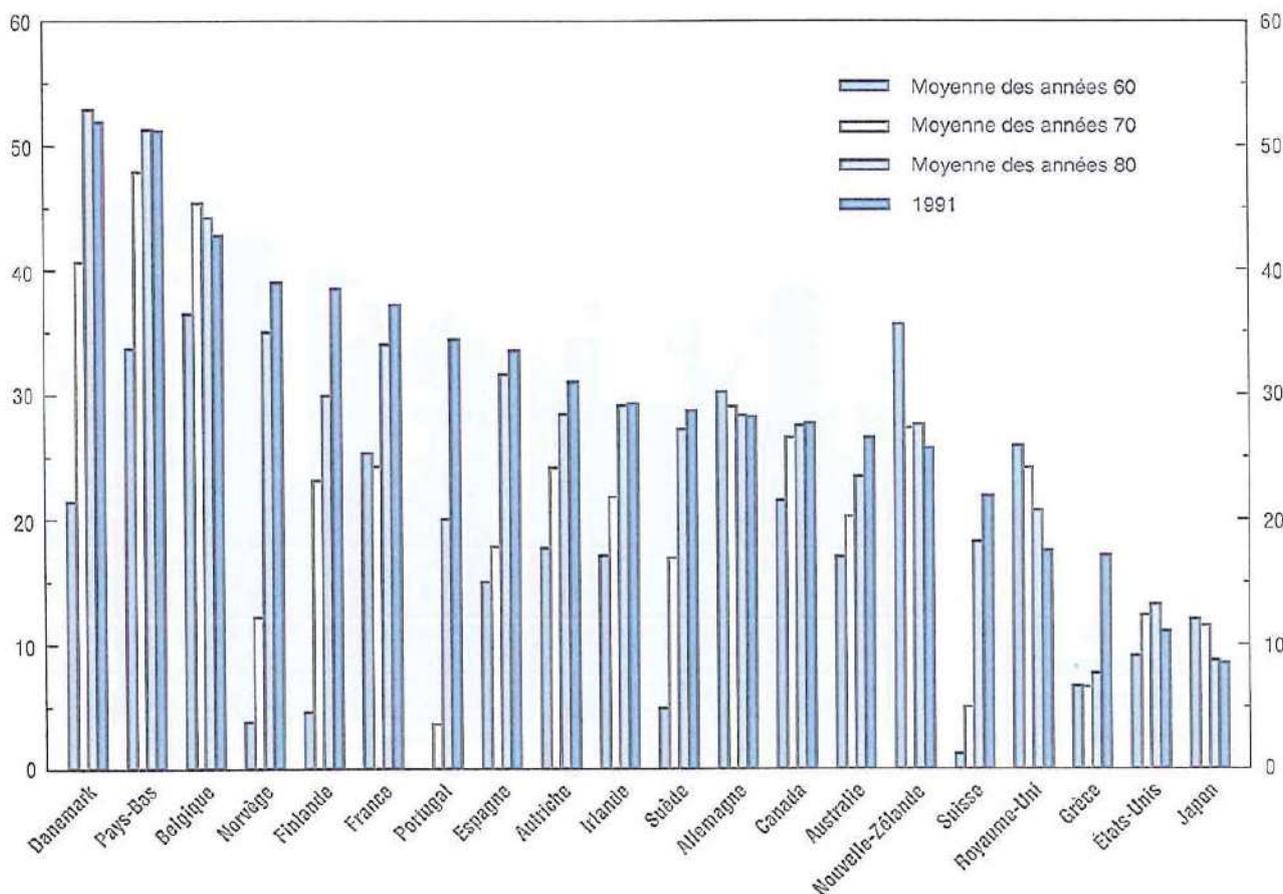
Tous les pays ont connu un déplacement de la demande qui, des emplois non qualifiés, s'est portée sur des emplois plus qualifiés. Dans la plupart des pays caractérisés par la flexibilité des salaires relatifs (Australie, Canada, États-Unis), les taux relatifs d'emploi et de chômage des travailleurs peu qualifiés n'ont guère varié au cours des années 80. En revanche, en Europe où les salaires étaient relativement rigides, ces taux se sont dégradés.



1. Taux d'emploi (ou de chômage) des hommes adultes du quartile inférieur de la population (ou de la population active) classée par niveau d'éducation par rapport à celui du quartile supérieur.

Graphique 16. Évolution des prestations de chômage depuis les années 60 : indicateur synthétique des droits à prestations¹

Pourcentage



1. Taux de compensation (c'est-à-dire des prestations avant impôt en pourcentage des gains antérieurs avant impôt) correspondant aux droits prévus par la loi pour différentes catégories de chômeurs. Les pays sont classés dans l'ordre décroissant des taux de compensation moyens ainsi obtenus pour 1991.

Explication : On a estimé les droits à prestations pour deux niveaux de gains (gains moyens et deux tiers des gains moyens), trois situations de famille (célibataire, avec conjoint à charge et avec conjoint occupé) et trois durées différentes de chômage (un an, 2 à 3 ans, 4 à 5 ans). Les barres représentent la moyenne non pondérée des taux de compensation ainsi obtenus. Les calculs reposent sur des hypothèses uniformes à savoir : personne de plus de 40 ans, perte involontaire de l'emploi précédent, longs antécédents d'emploi, etc. Dans certains pays, les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage ont un taux de compensation nul (la loi ne prévoit aucun droit à une aide illimitée). Dans des pays tels que les États-Unis et le Japon, où les droits n'atteignent pas 12 mois et où par conséquent le nombre de chômeurs de longue durée est restreint, et la Suède, où l'on propose aux travailleurs en fin de droits des emplois à court terme dans le cadre d'un programme du marché du travail qui leur donne à nouveau droit aux prestations, l'indicateur synthétique prend une valeur bien inférieure au taux initial ou moyen de compensation des chômeurs assurés.

L'empressement des travailleurs à accepter des emplois faiblement rémunérés dépend en partie de la générosité relative des prestations de chômage. Le rapport entre les taux de prestation de chômage et les gains moyens – le taux de compensation – est généralement plus élevé en Europe que dans les autres pays de l'OCDE. Dans la plupart des pays, le taux de compensation a augmenté au cours des années 70 et 80, plusieurs petits pays d'Europe (Danemark, Norvège, Finlande, Portugal, Espagne, Irlande, Suède, et Suisse) ayant enregistré à cet égard des hausses appréciables. Certains pays (la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, l'Allemagne) ont freiné, voire inversé cette tendance à la hausse.

CINQ MODÈLES D'EXPÉRIENCE NATIONALE

Les ressources humaines, les emplois et les salaires ont connu des évolutions différentes dans tous les pays de l'OCDE, mais il ne s'en dégage pas moins des caractéristiques communes à certains groupes de pays. On peut ainsi distinguer cinq modèles pour rendre compte du fonctionnement des marchés du travail, des modes de création d'emplois ainsi que de l'évolution du chômage et de sa composition :

- Communauté européenne

La faible croissance de l'emploi, surtout jusqu'au milieu des années 80 dans le secteur public, s'est accompagnée d'importants gains de productivité, obtenus essentiellement par des compressions d'effectifs dans des secteurs traditionnels plutôt que par une réorientation de la production vers des activités de haute technicité et à forte intensité de qualifications. Le chômage a augmenté par paliers au fil des cycles successifs, ce qui a provoqué un accroissement du chômage de longue durée. Les entrées au chômage sont restées relativement limitées mais les sorties l'ont été plus encore, ce qui dénote un fonctionnement médiocre des marchés du travail.

- États-Unis

Une croissance dynamique des emplois très qualifiés comme des emplois peu qualifiés dans le secteur privé, des services en particulier, s'est accompagnée en moyenne de faibles gains de productivité. Les écarts de salaire se sont creusés et les bas salaires ont enregistré une baisse absolue en termes réels, d'où une aggravation de la pauvreté chez les travailleurs. Les fluctuations du chômage ont suivi, pour l'essentiel, celles de la conjoncture, avec des entrées et des sorties importantes, une faible occurrence du chômage de longue durée et une progression tendancielle seulement limitée du chômage dans son ensemble.

- Canada/Océanie

Comme aux États-Unis, l'emploi a connu une croissance vigoureuse dans le secteur privé, les gains de productivité ont été faibles, les écarts de salaire se sont creusés et les bas salaires ont enregistré une baisse en termes réels. Des différences importantes sont toutefois à noter : les systèmes de protection sociale sont plus larges qu'aux États-Unis, et les syndicats ont plus d'influence dans les négociations collectives. Mais surtout, on note une forte tendance à une hausse du chômage depuis deux décennies.

- Japon

Le Japon est parvenu à maintenir le chômage mesuré à un faible niveau. Un marché du travail interne bien développé a permis aux entreprises, de grande taille en particulier, de s'adapter au changement structurel en réorientant la production vers des produits à plus forte valeur ajoutée, ainsi qu'en améliorant les qualifications de leur main-d'œuvre et en redéployant les effectifs en conséquence. Toutefois, du fait que la demande reste faible, des signes manifestes d'aggravation du sous-emploi apparaissent, comme en témoignent les effectifs en surnombre et les cessations d'activité, chez les femmes en particulier.

- Association européenne de libre-échange

La croissance de l'emploi a été forte dans le secteur public, mais faible ou nulle dans le secteur privé; l'industrie, très productive, soutient bien la concurrence sur les marchés internationaux; la dispersion des salaires a été en général assez peu marquée. Pendant la majeure partie de la période considérée, le chômage est demeuré relativement faible pour diverses raisons : rôle du secteur public en tant qu'employeur de dernier ressort, systèmes de négociations attentifs à la nécessité de maintenir le chômage à un bas niveau, et investissements appréciables dans des mesures actives en faveur du marché du travail. Cependant, lorsque l'expansion du secteur public a pris fin, le chômage s'est rapidement accru.

CONSIDÉRATIONS STATISTIQUES

Les sources de données nationales sont généralement fiables en elles-mêmes mais ne se prêtent pas à des comparaisons internationales car elles renvoient à des particularités institutionnelles propres au pays considéré. Dans d'autres domaines, les données disponibles sont limitées. Tel est en particulier le cas pour les gains, le travail temporaire, la création et la suppression d'emplois, la rotation et la mobilité de la main-d'œuvre, les professions, la formation assurée par les entreprises, les migrations et le secteur des services en général, sur lequel on est souvent beaucoup moins bien documenté que sur le secteur industriel, bien que dans la plupart des pays de l'OCDE il représente plus de 50 pour cent et souvent 70 pour cent de l'emploi total.

Les concepts statistiques demandent à être ajustés, aussi bien pour mesurer avec exactitude de nouvelles évolutions socio-économiques que pour répondre aux problèmes de fond qui apparaissent. L'appareil statistique doit être rénové et renforcé à plusieurs égards si l'on veut pouvoir définir en meilleure connaissance de cause la politique à mettre en œuvre :

- D'après les conventions internationales, est considérée comme au chômage toute personne qui ne travaille pas, qui est prête à commencer à travailler à bref délai et qui recherche activement un emploi. Cette définition exclut les personnes qui présentent une partie seulement des caractéristiques d'un chômeur « absolu », à savoir celles qui travaillent à horaires réduits et cherchent à effectuer un plus grand nombre d'heures, celles qui accepteraient une offre d'emploi mais ne cherchent pas de travail parce qu'elles sont persuadées qu'il n'y en a pas, et enfin celles qui prennent une retraite anticipée pour des raisons liées au marché du travail. Il existe ainsi toute une gamme de types de chômage différents entre l'emploi à plein temps et l'inactivité volontaire à plein temps. Les données nécessaires à la construction d'une série d'indicateurs sont certes disponibles dans plusieurs pays, mais des efforts restent à faire pour en améliorer la régularité et la comparabilité au plan international.
- Il faudrait recueillir davantage d'informations sur la nature de l'activité principale des personnes qui n'appartiennent pas à la population active – études à plein temps, soins aux membres de la famille, maladie, travail non rémunéré au service de la collectivité – ainsi que sur leurs principales sources de revenu – relations familiales, retraites, prestations d'assurance-maladie, bourses, etc.
- La part du travail non déclaré auprès des autorités fiscales et des organismes de sécurité sociale a été estimée à environ 10 pour cent dans plusieurs pays de l'OCDE, et même davantage dans quelques-uns. Il faut donc continuer à s'efforcer de déterminer à la fois la fréquence de ce « travail au noir » et les distorsions qui en résultent probablement dans les statistiques officielles de la population active.
- Du point de vue de l'orientation de l'action publique, la relation entre chômage et difficulté matérielle revêt une importance particulière. Dans plusieurs pays, les informations font défaut, même sur le nombre de chômeurs bénéficiant d'une aide sociale et de prestations diverses. En outre, les données disponibles sont souvent trop ambiguës pour permettre de faire des généralisations sur la fréquence et les causes des difficultés matérielles, et il faudrait s'efforcer de recueillir des informations plus précises sur la situation de famille et les sources de revenu des intéressés, en fonction de leurs antécédents professionnels et de l'intensité de leur recherche d'emploi.

Partie II

ANALYSE ET ÉLÉMENTS A PRENDRE EN COMPTE POUR DÉFINIR UNE POLITIQUE

INTRODUCTION

La situation du chômage, telle qu'elle est succinctement décrite dans la partie I, est source d'inquiétude dans tous les pays. Le débat public sur les causes du niveau élevé et croissant de chômage fait appel à des explications qui, après examen approfondi, ne paraissent guère fondées :

- La technologie est une cause de la montée du chômage. Cette idée conduit à suggérer de ralentir le rythme global du progrès technique, par exemple en instaurant une économie à «deux vitesses» comportant, d'une part, un secteur hautement productif et, de l'autre, un secteur, privilégié par l'action des pouvoirs publics, qui se caractériserait par une intensité de main-d'œuvre bien plus importante.
- Les importations en provenance des pays à bas salaires contribuent à l'aggravation du chômage et poussent à la baisse les salaires des travailleurs peu qualifiés. Selon cet argument, la concurrence des importations des pays et régions à bas salaires est «déloyale» et des mesures protectionnistes doivent être prises pour limiter le «dumping» social qui en découle.
- Le chômage est imputable à l'intensification de la concurrence qui est due, en partie, à la mondialisation (voir encadré 2, page 28), cette dernière obligeant les entreprises à être toujours plus efficaces en ayant recours aux fusions, en réduisant leur taille, en réorganisant leur production, d'où chaque fois le spectre d'une diminution incessante du nombre d'emplois stables dans les grandes entreprises. La solution consisterait donc à atténuer la vivacité de la concurrence par divers mécanismes tels que l'adoption de mesures antidumping, la réglementation des fusions, l'établissement de réglementations financières et la mise en place de dispositifs garantissant la sécurité de l'emploi.

Les faits qui caractérisent l'expérience de divers pays au cours des quatre dernières décennies, et surtout de ces dernières années, indiquent qu'aucune de ces causes supposées n'est à l'origine de l'essentiel, ni même d'une partie importante du chômage actuel.

L'idée selon laquelle le progrès technique se serait accéléré au point de provoquer un «chômage technologique» n'est en fait pas nouvelle. Cependant, comme on l'a montré dans le chapitre consacré au changement technologique et à l'innovation, les faits ne corroborent pas cette hypothèse. Il n'est pas exclu bien sûr que cela n'arrive pas un jour ; il n'en reste pas moins que si l'on en croit l'expérience passée, une accélération du progrès technique va généralement de pair avec une amélioration de la croissance, du niveau de vie et de l'emploi. Le progrès technique n'est susceptible de provoquer un fort chômage que dans un monde où tous les désirs seraient satisfaits, ou bien où la demande serait assujettie à des restrictions permanentes, situation qui ne s'est jamais vue dans le passé et qui semble peu probable dans un avenir prévisible. Qui plus est, les craintes de voir s'instaurer une nouvelle ère de «croissance sans emplois» paraissent sans fondement : la récente reprise aux États-Unis et dans un certain nombre d'autres pays a entraîné dans son sillage une augmentation de l'emploi, laquelle s'inscrit à peu près dans le prolongement de la relation passée entre croissance et emploi.

L'argument selon lequel la concurrence des importations, des pays à bas salaires d'Asie en particulier, expliquerait pour une bonne part le niveau actuel du chômage a, lui aussi, fait l'objet d'un examen approfondi dans le chapitre consacré aux échanges et à l'investissement étranger direct, et aussi détaillé que le permettraient les données assez peu satisfaisantes disponibles. Le poids des exportations de ces pays ne représente qu'environ 1.5 pour cent du total des dépenses de biens et services des pays de l'OCDE. Le nombre de marchés où ces pays tentent de s'implanter a certes augmenté, et ils exercent une influence grandissante sur l'intensité de la concurrence. Il n'en reste pas moins que si l'on en juge par les chiffres actuels, les importations en provenance de ces pays et leur quête de débouchés sur les marchés

de l'OCDE ont, pour le moment, un effet trop faible pour qu'on puisse leur imputer une part significative du chômage actuel ou la baisse des salaires relatifs de travailleurs peu qualifiés. Sans compter que ces pays offrent des débouchés potentiels, importants et croissants, pour les exportations de biens et services de la zone de l'OCDE, et qu'ils représentent de ce fait une source non négligeable de croissance et de création d'emplois aussi bien aujourd'hui que dans les années à venir.

Encadré 2

LA MONDIALISATION

Il est de plus en plus largement admis que la mondialisation a un fort retentissement sur l'économie, et parfois sous des formes nouvelles. Elle ne fait, dans bien des cas, que prolonger ou amplifier les effets bénéfiques bien connus des flux d'échanges et d'investissements internationaux. Cependant, c'est un phénomène complexe dont on ne connaît pas pleinement tous les effets, notamment sur le marché du travail.

La mondialisation renvoie à l'évolution de la structure des activités transfrontières des entreprises, dans les domaines de l'investissement, des échanges et de la collaboration pour la mise au point des produits, la production et les approvisionnements, ainsi que la commercialisation. Ce mouvement découle de la volonté des entreprises d'exploiter l'avantage compétitif à l'échelle internationale, de tirer parti des possibilités locales, en termes de moyens de production et d'infrastructures, et de s'implanter sur leur marché final. Ces stratégies sont liées à la baisse du coût des communications et des transports et au renchérissement de la R-D; à l'évolution macro-économique et aux fluctuations des taux de change; ainsi qu'à la libéralisation des échanges, des investissements et des mouvements de capitaux.

Le boom de l'investissement international, à la fin des années 80, a accru l'importance des entreprises affiliées étrangères dans la plupart des économies, et contribué au développement des approvisionnements internationaux et au maintien de la tendance à l'intensification des échanges intra-branches. De même, la collaboration internationale entre entreprises s'est développée rapidement. Au total, les grandes sociétés multinationales ont été les principaux acteurs de cette évolution et, dans le secteur manufacturier, la mondialisation concerne les industries à forte intensité de R-D et les industries d'assemblage, tandis que le mouvement est moins net dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre.

Les études dont il est rendu compte dans le chapitre consacré aux échanges et à l'investissement étranger direct tentent de mesurer les effets sur l'emploi et les gains de la mondialisation et des mutations structurelles qui en résultent sur le plan international. Certaines analyses des échanges de biens donnent à penser que les échanges avec les pays non-OCDE ont eu un léger effet négatif sur la demande de main-d'œuvre non qualifiée dans les pays de l'OCDE, mais que les pertes d'emplois non qualifiés ont largement été compensées par les gains d'emplois liés aux échanges de biens produits par une main-d'œuvre qualifiée. La relation entre les échanges et les gains est plus difficile à mettre en évidence, du fait qu'il n'est pas facile d'isoler les échanges d'autres facteurs pesant sur les gains et du fait qu'on ne dispose pas des données nécessaires. L'effet des flux d'investissements internationaux se fait surtout sentir dans les pays de l'OCDE qui sont à la fois la principale source et la principale destination des investissements. Les flux nets vers les pays non-OCDE sont limités par rapport aux investissements fixes et ils n'ont probablement guère eu d'incidence notable sur l'emploi à ce jour.

Cependant, la complexité du phénomène de la mondialisation et l'importance qu'on lui reconnaît montrent la nécessité de poursuivre les travaux visant à mesurer les effets des échanges, des investissements et des autres aspects de la mondialisation sur l'emploi, les qualifications et les gains, quels que soient les problèmes conceptuels auxquels on puisse se heurter pour préciser les liens entre ces différents éléments et les difficultés que l'on puisse rencontrer pour obtenir les données sur les prix et les données détaillées par branche et par pays qui sont nécessaires pour mener ce type d'analyse.

Dans la pratique, la concurrence à laquelle se heurtent les pays de l'OCDE vient principalement, non des pays à bas salaires, mais de l'intérieur de la zone de l'OCDE elle-même. L'essentiel du commerce entre pays de l'OCDE se ramène à des échanges de produits fondamentalement similaires, à l'intérieur d'un même secteur, voire entre entreprises, et donc faisant appel à des ressources en main-d'œuvre et à des qualifications analogues. Apparemment, la mondialisation contribuerait à renforcer encore la croissance de ce genre d'échanges, de sorte que les échanges entre pays de l'OCDE ressemblent de plus en plus à ceux qui s'opèrent à l'intérieur des différents pays de la zone. Par conséquent, elle favorise la croissance et le développement économiques, lesquels passent par un mouvement incessant de créations et de disparitions d'entreprises, en fait d'essor et de déclin de secteurs d'activité entiers, et de réaffectation de la production à l'intérieur des divers pays et régions ainsi qu'entre régions et pays. Cette croissance et ce développement s'accompagnent d'un processus massif de destruction d'emplois – environ un emploi sur dix disparaît chaque année – compensé par la création d'un nombre équivalent de nouveaux emplois.

Ainsi, chercher à ralentir le rythme du changement – en recourant au protectionnisme – reviendrait à chercher à couper les économies des forces qui ont de tout temps constitué le principal moteur de la croissance économique et du

mieux-être. Qui plus est, ce serait ouvrir une boîte de Pandore qui, comme le prouve l'expérience passée, serait pratiquement impossible à refermer avant que soient épuisées toutes les possibilités de représailles (voir encadré 3).

Essayer de ralentir le rythme du changement n'est donc pas la stratégie à retenir face au chômage actuel. La meilleure approche consiste plutôt à améliorer la capacité de s'adapter à des mutations rapides. Cet effort est d'autant plus indispensable qu'il paraît exister un décalage grandissant entre les ajustements à opérer et la capacité d'adaptation des économies de l'OCDE.

Ce décalage est dû à des pratiques qui ont créé des rigidités dans l'économie. Soucieux de protéger la population au moins des pires vicissitudes de l'évolution économique, les gouvernements, les syndicats et les entreprises ont progressivement adopté, dans le domaine du marché du travail et de la politique sociale, des mesures et des pratiques qui, tout en ayant atteint leurs objectifs, ont aussi eu pour effet secondaire de réduire, sans qu'on l'ait voulu et dans des proportions croissantes, la capacité d'adaptation de l'économie, et parfois aussi la volonté d'adaptation de la société.

Encadré 3

CE QU'IL NE FAUT PAS FAIRE

Quelle que soit la forme qu'il prend – emplois médiocres et peu rémunérés ou chômage déclaré – le chômage auquel les pays Membres sont confrontés actuellement est un problème grave. Il s'accompagne d'une dislocation du tissu social, et notamment d'une perte d'autorité des systèmes démocratiques, et il risque d'aboutir à une désintégration du système d'échanges internationaux.

Face à cet affaiblissement de la cohésion aussi bien nationale qu'internationale, il n'est guère surprenant que, dans un certain nombre de pays, on commence à prôner différents types de « remèdes miracles ». Il est question, dans certains pays, d'un partage général du travail, instauré par la législation. Par ailleurs, dans la plupart des pays de l'OCDE, des voix s'élèvent pour demander que des mesures soient prises afin de freiner le rythme de l'ajustement ou d'en atténuer les effets en recourant au protectionnisme. L'expérience montre toutefois que ces remèdes miracles ne constituent pas un moyen approprié de s'attaquer à nombre des causes profondes d'une bonne part du chômage actuel.

Instituer un partage général du travail par voie législative revient à vouloir régler le problème du chômage non en augmentant le nombre d'emplois par une relance de l'activité économique, mais en rationnant le travail rémunéré. Le partage obligatoire du travail n'a jamais réussi à faire reculer sensiblement le chômage, en particulier à cause de l'hostilité des travailleurs à une baisse de leurs revenus. Il ne faut pas confondre ce genre de « remède » avec la négociation volontaire entre travailleurs et employeurs concernant des aménagements souples du temps de travail, susceptibles de réduire les coûts et de faire progresser l'emploi.

Quant au protectionnisme, il a pour effet de réduire le niveau global de prospérité économique : il accroît les coûts pour les consommateurs, et ce sont souvent ceux qui ont les revenus les plus modestes qui en font surtout les frais, il pénalise les entreprises dynamiques, il freine les exportations, il favorise la prolifération des droits de douane, il nuit au commerce des pays en développement, et il intensifie les pressions migratoires internationales. Il encourage les monopoles nationaux tout en coupant l'économie des grandes évolutions mondiales. Les producteurs, dont la survie dépend des mesures protectionnistes, finissent par être prêts à dépenser des sommes considérables pour que ce système reste en place. Les interventions de groupes d'intérêts, voire les cas de malversation et de corruption, se multiplient.

Les enseignements du passé

Rétrospectivement, il est permis de penser que l'origine de l'actuel problème du chômage remonte au milieu des années 60. Dans l'environnement économique stable de l'après-guerre, le niveau de vie avait rapidement augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE, ce qui avait permis de réduire le retard par rapport au pays de la zone qui possédait le niveau de revenu par habitant le plus élevé, à savoir les États-Unis. Les termes de l'échange avaient par ailleurs évolué en faveur de la zone de l'OCDE ; les systèmes d'échange et de paiement avaient été progressivement libéralisés, sans gros problème ; le PIB et les échanges internationaux avaient connu une croissance vigoureuse.

Il n'en reste pas moins que, malgré les apparences, tout n'était pas si rose. A la fin des années 60, la performance économique a commencé de se détériorer. L'inflation s'est mise à augmenter peu à peu, signe que des pressions s'étaient accumulées dans le domaine des salaires et des prix au cours de la décennie.

Dans les années 70, l'environnement économique est devenu plus instable. Sous l'effet des deux relèvements des prix du pétrole, en 1973/74 puis en 1979/80, les termes de l'échange ont subi des chocs importants, chaque fois de

l'ordre de 2 pour cent du PIB de la zone de l'OCDE, qui ont provoqué d'amples fluctuations des prix relatifs dans toutes les économies de la zone. Puis les taux de change ont perdu leur belle stabilité après l'effondrement du système de Bretton Woods et ses taux de change fixes. Ensuite ont déferlé, principalement dans les années 80, des vagues successives de libéralisation des marchés financiers et de déréglementation des marchés de produits qui, tout en améliorant sensiblement l'efficacité potentielle des économies de l'OCDE, ont également accéléré le rythme du changement. Toutes ces évolutions ont mis à rude épreuve la capacité d'adaptation des économies et des sociétés. Or, dans le même temps, une adaptation devenait de plus en plus indispensable face aux progrès techniques réalisés un peu dans tous les domaines, et en particulier à l'émergence des nouvelles technologies de l'information, ainsi que face à la tendance à la mondialisation.

Or, durant cette période mouvementée où tant de forces mettaient déjà à l'épreuve la flexibilité des économies, on a poursuivi, pour atteindre des objectifs sociaux, des politiques qui ont eu pour conséquence involontaire d'accentuer la rigidité des marchés, y compris essentiellement ceux du travail. C'est probablement en Europe et en Océanie que cette érosion de la capacité d'adaptation au changement a été la plus prononcée.

Dans le même temps, le secteur public a pris, progressivement, une importance grandissante en tant qu'employeur. Dans de nombreux pays européens, et, dans une certaine mesure, au Canada, l'emploi dans le secteur public s'est développé à mesure que se multipliaient les obstacles à l'embauche dans le secteur privé, que diminuait l'incitation à accepter un emploi – en particulier un emploi précaire ou mal rémunéré – et que la société exigeait davantage de services publics. Dans certains pays, et en particulier dans les pays nordiques, le secteur public a absorbé une grande partie de la croissance de la population active, et dans la plupart des pays européens la quasi-totalité des créations nettes d'emploi a été imputable au secteur public jusqu'au milieu des années 80.

Aux États-Unis, en revanche, les nouvelles technologies et la mondialisation ont suscité une réponse différente. Les politiques en faveur du marché du travail et les politiques sociales ont pris moins d'ampleur ; les marchés du travail sont restés très flexibles ; et l'esprit d'entreprise est demeuré bien vivant. L'État n'a pas joué un rôle aussi important en qualité d'employeur. Le nombre d'emplois nouveaux a progressé extrêmement vite – à un rythme près de cinq fois supérieur à celui observé en Europe, par exemple – et la grande majorité de ces emplois se créaient dans le secteur privé. Le plus souvent, il s'agissait d'emplois très productifs, bien rémunérés. Beaucoup étaient aussi des emplois peu qualifiés, souvent confiés à des femmes. Bien souvent les travailleurs n'avaient d'autre choix que d'accepter de faibles rémunérations, des conditions précaires et des garanties limitées d'assurance maladie ou autres car ils ne possédaient pas les compétences voulues pour exercer des emplois mieux rémunérés et ne pouvaient compter sur une aide sociale de type européen. D'un autre côté, les difficultés sociales que rencontraient nombre de ces travailleurs auraient sans doute été pires encore si, du fait de la rigidité des marchés du travail, ils avaient été privés même de ces emplois.

L'émergence d'un chômage à grande échelle en Europe, au Canada et en Australie et la prolifération d'emplois médiocres alliée à l'apparition du chômage aux États-Unis ont donc une seule et même cause profonde : l'incapacité de s'adapter de manière satisfaisante au changement. Les compétences en matière de gestion de même que le niveau d'instruction et de formation n'ont pu progresser assez vite pour répondre aux exigences d'une économie technologiquement plus avancée. Les entreprises n'ont pas suffisamment accru la productivité de leurs activités et les travailleurs n'ont pas reçu une formation suffisante. Aux États-Unis, pays dont l'économie est très flexible, nombre de ceux qui possédaient peu de qualifications n'ont pu trouver que des emplois assortis d'un salaire et de conditions de travail médiocres. En Europe, au Canada et en Océanie, en revanche, la société a dans l'ensemble refusé ces emplois à bas salaires, un salaire ou un revenu minimum et des mesures de protection de l'emploi ayant été imposés par l'État ou négociés par les syndicats. De ce fait, le problème qui, aux États-Unis, s'est manifesté sous la forme à la fois d'emplois peu rémunérés et du chômage des travailleurs sans qualification a principalement pris, en Europe, celle du chômage des travailleurs peu qualifiés. L'économie japonaise a été la seule à réagir relativement bien face aux difficultés de cette période d'ajustement, encore que depuis quelque temps elle soit, elle aussi, confrontée à de fortes pressions en faveur du changement.

Le message fondamental que cherche à faire passer ce rapport est clair : face au niveau élevé du chômage, la solution n'est pas d'essayer de ralentir le rythme du changement mais de rétablir la capacité des économies et des sociétés de s'adapter à ce changement. Dans cette action, il ne faut toutefois pas renoncer aux objectifs sociaux que se sont fixés les sociétés de l'OCDE. Il faut au contraire chercher à atteindre ces objectifs sociaux par des méthodes nouvelles, mieux conçues, qui n'auront pas les effets secondaires imprévus et indésirables des politiques passées.

La réforme des politiques sociales est essentielle – elle pourrait bien en fait être déterminante pour la réussite ou l'échec du processus – dans probablement tous les pays de l'OCDE. Aux États-Unis, où l'on a toujours attendu de l'individu qu'il supporte, ce qu'il a d'ailleurs fait, la majeure partie des aléas de l'évolution économique, certaines des conséquences du système d'assurance maladie, qui n'offre pas une couverture universelle, suscitent des préoccupations croissantes, de même que l'inadéquation des niveaux d'instruction aux besoins actuels. En outre, dans la plupart des pays de l'OCDE, la garantie d'un niveau acceptable de revenu personnel ou familial, l'accès satisfaisant à des services d'éducation et de santé de qualité, et la promesse d'une juste retraite sont des principes auxquels la société est profondément attachée.

Le défi est donc double : il faut, d'une part, passer en revue tout l'éventail des mesures qui ont été mises en place au cours des 30 dernières années pour voir comment, et jusqu'à quel point, chacune d'entre elles a contribué à bloquer la capacité et la volonté d'adaptation de l'économie et de la société et, d'autre part, trouver comment éliminer ces blocages sans entamer le degré de protection sociale que souhaite offrir chaque pays.

Il s'agit là d'une véritable gageure. Compte tenu de toutes les analyses réalisées à ce jour et des travaux entrepris par un certain nombre des principaux comités de l'OCDE, la tâche n'est cependant pas impossible. Au moment où elles ont été conçues et mises en œuvre, on ne pensait pas que les mesures prises allaient, par inadvertance, peu à peu imposer des freins sur la capacité et la volonté d'adaptation et d'innovation. Maintenant qu'on a pris conscience du problème dans toute son ampleur, il devrait être possible, en apportant plus de soin à la conception des stratégies, tout à la fois de respecter les objectifs sociaux et de faciliter largement l'adaptation au changement. Sans doute faudra-t-il toujours plus ou moins arbitrer entre ces deux considérations, mais une conception et une mise en œuvre de qualité sont susceptibles d'aboutir à un meilleur arbitrage.

Cette conclusion débouche sur diverses considérations fondamentales : nécessité de mesures propres à créer davantage d'emplois, et à donner aux travailleurs les qualifications requises pour exercer ces emplois, tout en assurant une protection à ceux qui ne peuvent plus se reconvertir. Les problèmes de l'emploi et des travailleurs relèvent de mesures qui sont essentiellement structurelles. Mais la politique macro-économique a elle aussi un rôle à jouer qui est de maintenir le chômage conjoncturel à un niveau minimum et d'améliorer l'efficacité des mesures structurelles.

L'ENVIRONNEMENT MACRO-ÉCONOMIQUE

La capacité d'une économie de créer des emplois viables et de les transformer à mesure que les circonstances changent dépend en partie du contexte macro-économique. La politique macro-économique comme les mesures structurelles donneront de meilleurs résultats si l'on fait pleinement jouer les synergies qui existent entre elles. Un environnement macro-économique favorable suppose :

- des finances publiques saines, de manière que le secteur public n'accapare pas l'épargne nationale et freine ce faisant l'investissement ;
- une maîtrise durable de l'inflation, de sorte que ne plane pas sur les entreprises et les travailleurs l'incertitude due au fait que les prix remplissent mal leur fonction indicatrice ;
- la régulation du niveau de la demande globale afin que sa croissance ne soit ni trop rapide, ce qui pourrait avoir des conséquences inflationnistes, ni trop lente, ce qui risquerait de conduire à la déflation.

Le potentiel de croissance d'une économie est assujéti à un niveau satisfaisant d'investissement, lequel nécessite lui-même des apports suffisants d'épargne à l'échelon national. Or, depuis le milieu des années 70, l'épargne et l'investissement ont tous deux fortement diminué en pourcentage du revenu national dans les pays de l'OCDE, européens en particulier. Le déclin de l'épargne nationale est en grande partie imputable au secteur public. La consommation et les paiements de transfert de ce dernier ont évincé l'investissement public, et le déficit croissant des comptes du secteur public a bloqué l'investissement privé et fait monter les taux d'intérêt réels. Toute stratégie de croissance à moyen terme se doit d'intégrer dans ses composantes le rééquilibrage des finances publiques.

La stabilité de l'environnement économique dépend aussi de la stabilité des prix – c'est-à-dire un taux d'inflation suffisamment bas pour ne pas fausser les décisions des entreprises et des ménages. Pour que l'ajustement structurel soit efficace, il faut que les entrepreneurs, les gestionnaires et les travailleurs reçoivent des signaux vrais de la part des prix sur les marchés. Lorsque l'inflation vient brouiller les signaux émis par les prix relatifs, cela nuit aux décisions. Les décisions d'épargne et d'investissement, en particulier, s'en trouvent faussées, ce qui, à terme, porte atteinte à la croissance de la production et de la richesse nationale. Des finances publiques saines contribuent aussi à préserver la stabilité des prix, car cela évite qu'une importance excessive soit accordée à la politique monétaire en tant que principal instrument de lutte contre l'inflation.

Parallèlement, il faut optimiser l'efficacité et l'efficacités – c'est-à-dire la qualité – des dépenses publiques et de la fiscalité. Repenser les principales activités du secteur public et améliorer la qualité des budgets est certes une tâche ardue et laborieuse, mais elle peut avoir des retombées bénéfiques extrêmement importantes étant donné le volume des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE.

Si l'activité économique est déprimée et les pressions inflationnistes maîtrisées, la politique macro-économique se devra de mettre en place les conditions requises pour une baisse des taux d'intérêt. Lorsque les déficits budgétaires font pression sur les taux d'intérêt à long terme (dont la détermination est laissée au jeu des forces du marché), il faut en priorité proposer des plans crédibles de réduction des déficits structurels. Une compression des déficits budgétaires peut également renforcer la confiance du marché dans la gestion économique des autorités et faciliter un abaissement des taux d'intérêt (à court terme) réglementés sans qu'il en résulte une perte de crédibilité de la politique monétaire ou des perturbations sur les marchés des changes. Une baisse des taux d'intérêt favoriserait l'investissement et la croissance indispensables à la création de nouveaux emplois.

Lorsque la reprise est bien amorcée, la politique macro-économique doit viser à garantir que le redressement en cours ne sera pas remis en cause par une accélération de l'inflation. D'une manière générale, il conviendra de durcir un tant soit peu les conditions monétaires tout en profitant de la reprise pour assainir les finances publiques.

L'expérience semblerait indiquer qu'une politique macro-économique qui vise à stimuler la croissance au prix d'une inflation plus élevée risque de provoquer une accélération de l'inflation. Le resserrement des politiques qui devra intervenir par la suite pour maîtriser l'inflation provoquera quasi inéluctablement un ralentissement de la croissance moyenne pendant plusieurs années, ce qui s'accompagnera de coûts considérables sous forme de perte pour la production et l'emploi et, partant, pour le revenu et l'épargne nationale.

Toute stratégie efficace d'amélioration de la croissance et de l'emploi doit allier politique macro-économique et mesures structurelles. Les réformes structurelles ne porteront pleinement leurs fruits que dans un environnement macro-économique stable qui renforce la confiance des agents du secteur privé dans les perspectives à moyen terme et leur permet de s'adapter plus facilement à l'évolution de la situation. Le risque que des augmentations temporaires du chômage prennent un caractère permanent (voir encadré 4) se trouve ainsi réduit au minimum. Par ailleurs, la politique macro-économique a plus de chances de parvenir à maintenir la demande au niveau souhaité dès lors que les conditions et les mesures structurelles empêchent que s'installent des rigidités et permettent que les ressources s'orientent vers les utilisations où elles sont le plus rentables. Moins une économie est rigide plus la politique macro-économique a de chances de stimuler la croissance et non d'accélérer l'inflation.

Encadré 4

CHÔMAGE CONJONCTUREL ET CHÔMAGE STRUCTUREL

Un aspect souvent débattu du problème du chômage est lié à la question de savoir quelle part représente la composante conjoncturelle et quelle part la composante structurelle. L'importance de cette distinction vient de l'idée, très répandue, que la politique macro-économique peut agir sur la composante conjoncturelle du chômage mais est relativement impuissante à réduire le chômage d'origine structurelle. D'une manière générale, la composante structurelle peut donc être assimilée à la partie du chômage que ne permet pas d'effacer une reprise de l'activité économique. Dans la pratique, toutefois, il existe de nombreuses définitions du chômage structurel, et il n'y a aucune méthode permettant de dissocier sans ambiguïté les deux composantes du chômage, d'autant que ces dernières semblent présenter des liens étroits.

Les facteurs qui accentuent le chômage structurel ont souvent aussi pour effet d'aggraver le chômage conjoncturel, lequel, s'il s'éternise, peut fort bien conduire à un accroissement du précédent. Ainsi, la propension des travailleurs intégrés à toujours pousser à la hausse les salaires réels rend ceux-ci plus apathiques en cas de fort chômage. De ce fait, pour obtenir un ajustement donné des salaires, il faudra un niveau plus élevé de chômage conjoncturel. Or, comme le chômage conjoncturel provoque un accroissement du nombre d'exclus, il peut à son tour engendrer une augmentation du chômage structurel. De même, plus les prestations de chômage sont généreuses, plus lent est l'ajustement du marché du travail à la suite d'un choc. Dans ce cas, une réduction trop rapide du chômage risque de relancer l'inflation, même s'il semble subsister un certain volant de chômage conjoncturel. Dans un cas comme dans l'autre, il y a interaction entre les composantes conjoncturelle et structurelle du chômage.

Le Secrétariat de l'OCDE a réalisé plusieurs estimations du chômage structurel, qui sont analysées dans le chapitre consacré à l'examen des questions macro-économiques. L'image générale qui s'en dégage diffère sensiblement selon les pays ou les régions :

- aux *États-Unis*, le chômage structurel, qui touche environ 6 pour cent de la population active, semble avoir peu varié au cours de la décennie écoulée tandis que la composante conjoncturelle du chômage a fortement diminué ces derniers temps ;
- dans la *Communauté européenne*, au *Canada* et en *Océanie*, le chômage structurel a augmenté au fil du temps, pour atteindre peut-être 7 à 10 pour cent de la population active, et il s'y ajoute actuellement un fort chômage conjoncturel ;
- dans les *pays de l'AELE*, le chômage est demeuré longtemps assez faible, dépassant rarement les 2 pour cent et affichant très peu de fluctuations conjoncturelles, mais ces derniers temps il a atteint plus de 7 pour cent et une bonne partie de cette augmentation s'explique probablement par des facteurs structurels ;
- au *Japon*, le chômage structurel est faible, de l'ordre de 2 pour cent, mais on observe actuellement une aggravation du chômage conjoncturel.

Il n'est jamais évident de déterminer le moment le plus propice à la mise en œuvre de réformes structurelles. D'un côté, lorsque la demande est faible, les réformes peuvent nécessiter des licenciements qui ne seront guère compensés par des créations d'emplois ailleurs, ce qui affectera la performance de l'économie et, en conséquence, le soutien accordé aux réformes par l'opinion publique. D'un autre côté, lorsque la conjoncture est favorable, la nécessité d'un changement est souvent moins évidente dans les esprits alors que celui-ci serait bien moins douloureux.

De l'expérience acquise au cours de l'après-guerre, il ressort que la politique macro-économique a des effets asymétriques. Une mauvaise politique macro-économique aboutit toujours à de mauvais résultats, mais une bonne politique macro-économique ne garantit pas, à elle seule, une bonne performance globale de l'économie. La mise en

place de conditions économiques favorables n'est qu'un point de départ dans la lutte contre le chômage. Il est également important de veiller à l'efficacité et à la souplesse de fonctionnement du côté offre de l'économie afin que les pratiques et politiques suivies contribuent à créer de nouveaux emplois et à leur trouver preneurs. Il est donc impératif de poursuivre les réformes structurelles tout en veillant à ce que l'action menée sur le plan macro-économique mette à profit les changements structurels et favorise une croissance durable et non génératrice d'inflation.

LES EMPLOIS

La réponse aux problèmes d'emploi passe fondamentalement par la création d'un plus grand nombre de nouveaux emplois. Il est certes impossible de prédire ce que seront ces emplois, mais il est probable qu'ils auront en commun quelques caractéristiques essentielles.

De nouveaux emplois verront vraisemblablement le jour dans le secteur des services, qui représente déjà plus de la moitié de l'emploi total dans la plupart des pays de l'OCDE. La proportion des emplois nouveaux qui émane des services ne cesse de s'accroître à mesure que s'intensifie la demande de services nouveaux. Dans certains cas, il s'agit d'emplois de type nouveau. Dans d'autres, d'activités qui relevaient auparavant du secteur manufacturier et sont désormais sous-traitées; la distinction qui s'établissait autrefois entre activités «manufacturières» et activités de «service» devient de plus en plus floue.

De nouvelles possibilités d'emploi devront sans aucun doute s'ouvrir dans le secteur privé car les déficits budgétaires et l'opposition que rencontre l'idée d'un alourdissement de la fiscalité excluent un élargissement sensible du secteur public dans la plupart des pays.

Les nouveaux emplois, surtout dans les secteurs des biens marchands, nécessiteront de plus en plus de connaissances. Dans un univers désormais mondialisé, les pays de l'OCDE ne peuvent, face à la concurrence des pays à bas salaires, s'obstiner à fabriquer des produits faisant appel à une main-d'œuvre peu rémunérée. Le principal moyen pour eux de créer des emplois doit être d'améliorer la productivité dans les entreprises qui possèdent de solides capacités d'innovation et d'exploitation efficace des technologies.

Il est probable que beaucoup de nouveaux emplois seront des emplois à faible productivité et à bas salaire. D'un certain point de vue, c'est en soi peu souhaitable. Mais par ailleurs, il existe aussi une demande expresse de création de tels emplois, surtout dans le secteur non marchand, pour pouvoir donner du travail à un nombre important de chômeurs peu qualifiés. Il s'agit de trouver une politique qui tienne compte à la fois de ces deux considérations. Il convient probablement d'éviter les allègements fiscaux ou les subventions à l'emploi pour la création d'emplois à bas salaire, sauf lorsque les pays sont convaincus que ce type d'incitations peut être source d'importants gains sociaux. Mais dans le même temps, il faut éviter aussi de prendre des mesures qui empêchent la création de ce genre d'emplois, ou en tout cas en réduire les effets dissuasifs.

Les efforts déployés pour améliorer la capacité des économies de créer des emplois devront principalement viser à faciliter le développement et l'utilisation de la technologie, à aménager le temps de travail, à encourager l'esprit d'entreprise et à favoriser une remise en cause générale des politiques susceptibles de freiner la création d'emplois.

La technologie

La technologie tout à la fois élimine des emplois et en crée d'autres. En général, elle détruit les emplois à bas salaire et à faible productivité et en crée d'autres plus productifs, mieux qualifiés et mieux rémunérés. Dans le passé, les effets générateurs de revenu des technologies nouvelles se sont révélés plus puissants que leurs effets d'éviction de main-d'œuvre; le progrès technologique s'est accompagné non seulement d'une production et d'une productivité plus fortes, mais aussi d'un niveau d'emploi globalement plus élevé.

Le passage des technologies anciennes aux technologies nouvelles est un processus difficile qui peut engendrer des décalages entre les qualifications que possède la main-d'œuvre et celles qu'on lui demande. Les travailleurs qui perdent leur emploi et ne sont pas en mesure de profiter des nouveaux débouchés tendent à rester au chômage pendant

de longues périodes. L'écart entre les travailleurs qui profitent du changement technologique et ceux qui y perdent risque de susciter des fractures au sein de la société.

L'assimilation des technologies nouvelles importantes ne se fait en général que par un long apprentissage et exige des restructurations majeures du lieu de travail souvent difficiles à réaliser. Il a fallu au moins quatre décennies pour que les avantages du moteur électrique se concrétisent dans les procédés de fabrication. Il est de plus en plus évident que les difficultés qu'il y a à diffuser et à appliquer les nouvelles technologies de l'information (TI), par exemple, ont été très sous-estimées. Il ne sera possible de concrétiser tous les avantages des TI en particulier que lorsqu'elles auront été totalement adaptées et intégrées. Dans bien des cas, cela implique souvent une modification très profonde des modes de production, par exemple le passage de chaînes d'assemblage fixes à des systèmes de production flexibles qui exigent une gestion innovante et des travailleurs hautement qualifiés.

Les difficultés d'assimilation des technologies nouvelles ont été traitées de façon différente selon les pays. Le Japon, l'Allemagne et la Suède sont considérés comme étant à l'avant-garde de l'utilisation des TI dans les procédés modernes de fabrication, par rapport à des pays dont les structures industrielles sont mal adaptées ou, surtout, à des entreprises qui ont été lentes à modifier leurs structures et leurs systèmes de production. Les États-Unis, tout en étant en retard sur l'utilisation des TI dans la production industrielle, ont une culture informatique qui leur permet de mettre au point beaucoup d'applications des TI pour la conception et l'ingénierie assistées par ordinateur.

Les informations détaillées provenant essentiellement du secteur manufacturier prouvent que la technologie crée des emplois. Depuis 1970, l'emploi dans les industries à technologie de pointe s'est développé, alors qu'il y avait stagnation dans les secteurs de moyenne et faible technicité et perte d'emplois dans le secteur manufacturier à faibles qualifications – environ 1 pour cent par an. Les pays qui se sont le mieux adaptés aux technologies nouvelles et ont orienté leur production et leurs exportations vers les marchés de haute technologie à forte croissance ont eu tendance à créer davantage d'emplois. Avec la réorientation de ses exportations vers des secteurs de haute technologie, le Japon a réalisé dans les années 70 et 80 une croissance de 4 pour cent de l'emploi manufacturier, contre 1.5 pour cent aux États-Unis. Dans la même période, la Communauté européenne, où les exportations étaient de plus en plus spécialisées dans des secteurs à relativement bas salaire et faible technologie, ont accusé une chute de 20 pour cent de l'emploi manufacturier.

De toutes les technologies contemporaines, celles de l'information se font remarquer par leur développement rapide et radical, leurs larges possibilités d'application et leur rapidité de diffusion. Les TI sont un outil de travail qui peut s'appliquer dans tous les secteurs, notamment et surtout dans le secteur des services, qui est celui qui connaît la plus forte croissance dans la plupart des économies. Les TI sont une abondante source de produits, de services et par conséquent d'emplois nouveaux. Pourtant, leur exploitation est inégale. C'est dans certains secteurs tels que l'assemblage et la transformation (en général l'automobile, l'ingénierie, l'aérospatiale et l'électronique) que la diffusion est la plus développée et les grandes entreprises utilisent apparemment davantage les technologies de fabrication avancée que les petites entreprises.

Les gouvernements des pays de l'OCDE sont de plus en plus conscients des avantages que peuvent présenter les nouvelles technologies pour l'emploi, et ils envisagent des mesures pour accélérer leur assimilation effective. D'une façon générale, pour assurer un courant constant de technologies nouvelles tel que les économies puissent continuellement progresser, les gouvernements aident la recherche fondamentale et, au moins au niveau préconcurrentiel, la mise au point de technologies génériques ayant un large champ d'application. L'avantage le plus immédiat des technologies nouvelles, cependant, viendra probablement des mesures propres à encourager leur diffusion et leur assimilation.

Ces mesures comportent un certain nombre de volets. L'un consiste à faire en sorte que les marchés fonctionnent de façon efficiente et que les entreprises soient incitées à innover. Cela peut impliquer l'abandon des subventions aux entreprises qui travaillent dans certains secteurs et utilisent certaines technologies. Ces subventions en effet ont tendance à agir exactement dans le sens contraire de ce qu'il faudrait : elles ralentissent l'ajustement au lieu de le stimuler ; elles découragent l'innovation au lieu de l'encourager et elles tendent à devenir permanentes.

Un deuxième volet des mesures à prendre pour faire face aux incertitudes et aux externalités liées à l'innovation consiste à éliminer les barrières et à créer une infrastructure de normes et protocoles et de protection des droits et des données. Il serait souhaitable en outre d'encourager la mise en commun des ressources non seulement pour les projets coûteux et à haut risque dans le domaine des sciences et de la mégascience, mais aussi de développer le partage des informations et l'accès aux réseaux.

Un troisième volet consiste à adapter les systèmes d'enseignement et de formation à un monde plus technologique et à encourager l'apprentissage non seulement des individus mais aussi des entreprises. La réduction de l'écart entre les meilleures méthodes d'organisation et les méthodes actuelles d'application des technologies dans la plupart des entreprises implique aussi un important élément de formation. Les gouvernements peuvent encourager les nouvelles structures indispensables pour permettre une utilisation efficace des technologies de l'information en facilitant pour les employeurs comme pour les salariés l'aménagement du temps de travail.

L'aménagement du temps de travail

Les modalités de temps de travail sont souvent la résultante de l'évolution passée. La Révolution industrielle et la diffusion de la production en grande série de produits manufacturés ont fait de la standardisation des temps de travail et de fonctionnement des machines le mode le plus approprié d'organisation du travail. Mais l'évolution vers une économie de services, l'élévation des taux d'activité féminine et les nouvelles technologies font que ce modèle est de plus en plus dépassé. Beaucoup de conceptions traditionnelles de l'organisation et du temps de travail restent néanmoins inscrites dans la législation ou les conventions collectives, empêchant l'assouplissement du marché du travail et, indirectement, la création d'emplois.

Des formules moins rigides de temps de travail sur la journée, la semaine, l'année et l'ensemble de la vie active pourraient répondre à la fois aux besoins des entreprises et aux aspirations des travailleurs. Elles permettraient aux entreprises de mieux exploiter leurs capacités de production en les adaptant mieux aux variations de la demande. Les travailleurs et leurs familles gagneraient eux aussi à de nouvelles modalités de temps de travail plus conformes à leurs préférences ou à leur situation de famille. Certes, le type de souplesse que recherchent les entreprises en la matière ne coïncide peut-être pas toujours avec les aspirations des travailleurs. La meilleure manière de résoudre de tels conflits est de négocier des solutions à un niveau décentralisé. Dans certains pays, il faudra aussi amender la législation, la fiscalité et le dispositif de sécurité sociale.

L'un des principaux intérêts d'un aménagement du temps de travail est de permettre de combiner les réductions du temps de travail et de nouveaux systèmes de formation permanente. Cet aménagement permettrait par ailleurs aux femmes d'exercer plus facilement une activité professionnelle tout au long de leur vie.

Il importe cependant que les nouvelles modalités de temps de travail soient économiquement viables ; autrement dit, il ne faut pas qu'elles se traduisent par une augmentation des coûts unitaires de production ou des charges fiscales. C'est ainsi que les programmes de préretraite fortement subventionnés ne sont pas viables à long terme parce que les avantages vont aux personnes ou aux entreprises tandis qu'une part significative du coût va grever le budget public.

L'esprit d'entreprise

Les firmes les plus novatrices, qui seront aussi les mieux armées pour exploiter les opportunités futures, se caractériseront par le dynamisme de leur esprit d'entreprise. Les pouvoirs publics peuvent encourager cela en supprimant les réglementations et contrôles administratifs qui rebutent les entreprises nouvelles comme celles qui veulent se développer. L'esprit d'entreprise est particulièrement bridé en Europe où il y a eu depuis vingt ans peu de créations nettes d'emplois dans le secteur privé.

La survie et l'expansion des entreprises nouvelles peuvent être compromises par des politiques qui, involontairement bien souvent, favorisent indûment un comportement de « recherche de rente » de la part des grandes firmes établies de longue date. Des fonds publics importants sont aujourd'hui attribués à de grandes entreprises, souvent pour protéger l'emploi. Les petites et moyennes entreprises, par contre, reçoivent très peu d'aide directe. Il existe des possibilités intéressantes, souvent pour un coût budgétaire modeste, d'améliorer l'accès des entreprises nouvelles aux programmes publics en matière de R-D, de création d'emplois et de formation.

Pour que se développe l'esprit d'entreprise, il faut offrir une main-d'œuvre hautement qualifiée et adaptable, de solides infrastructures matérielles, un système moderne de télécommunications, un réseau complet de services aux entreprises et un accès facile aux universités et aux centres de compétences technologiques et de recherche. Le dynamisme des grandes entreprises peut être stimulé par l'instauration de divisions ou unités de taille restreinte – ou la mise en place de réseaux de petites entreprises – qui accroîtront la flexibilité et la capacité d'innovation.

La création de petites entreprises et leur expansion dépendent aussi de l'existence de services d'information et de conseil sur des sujets aussi variés que la planification, la technologie, la recherche, l'achat et l'utilisation de matériel, la prospection et la formation de personnel ainsi que l'accès aux marchés étrangers et aux mécanismes de crédit à l'exportation. Quant aux grandes firmes, elles sont souvent plus performantes lorsqu'elles établissent des liens avec un réseau d'entreprises plus petites qui leur fournissent des services d'information et de conseil spécialisé dans des domaines comme la comptabilité ou la mercatique.

Les marchés des capitaux doivent pouvoir fournir les diverses formes de ressources financières, qu'il s'agisse de capitaux de démarrage, de capital-risque, de prises de participation ou de prêts, indispensables pour la création et l'expansion de petites entreprises dynamiques. Les institutions financières dotées de compétences particulières dans des secteurs spécifiques sont les mieux à même d'évaluer les risques dans leur domaine de compétence et par conséquent les mieux placées pour financer des projets prometteurs.

Les freins à l'embauche

Le secteur privé créerait davantage d'emplois s'il y avait moins d'obstacles à l'embauche. Très souvent, cela veut dire qu'il faut supprimer les effets secondaires non souhaités de nombreuses mesures prises dans un souci d'équité. Parfois, cela peut nécessiter une conception fondamentalement nouvelle des politiques et de profonds changements dans les attitudes et les pratiques institutionnelles, en particulier dans les domaines de la fiscalité, de la politique sociale et des négociations collectives.

Les *coûts de main-d'œuvre non salariaux* – les cotisations de sécurité sociale et les autres charges sociales payées par les travailleurs et les employeurs – introduisent un écart entre le coût d'embauche d'un travailleur pour l'employeur et le salaire perçu par le travailleur. Cet écart est générateur de chômage si les salaires ne baissent pas pour compenser l'alourdissement des charges. En Europe surtout, les coûts de main-d'œuvre non salariaux représentent une part importante du coût du travail.

Il y a deux manières d'abaisser les coûts de main-d'œuvre non salariaux pour stimuler la croissance de l'emploi : on peut comprimer les dépenses sociales et/ou remplacer les prélèvements assis sur les salaires par d'autres formes de prélèvements. Aucune de ces formules n'est facile à mettre en œuvre.

La maîtrise des dépenses sociales suppose un examen détaillé des dispositifs sociaux existants ou prévus afin d'éliminer les gaspillages et de renforcer l'efficacité et l'efficacéité, tout en ciblant l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin. C'est là une tâche difficile et il est peu probable qu'elle donnera des résultats rapidement. Cependant, étant donné la place très importante que les dépenses sociales occupent dans le PIB, de nombreux gouvernements considèrent cette question comme hautement prioritaire.

Il est de plus en plus largement admis, en tout cas dans les pays où les charges sont élevées, qu'il faudrait revoir le mode de financement des prestations de sécurité sociale en réduisant la part des prélèvements qui pèsent directement sur les coûts de main-d'œuvre. Il semble qu'une réduction notable des cotisations de sécurité sociale qui serait sans incidence sur les recettes pourrait, à moyen terme, stimuler l'emploi dans les pays où les salaires et les prix présentent une certaine viscosité (voir le chapitre sur la fiscalité). Mais il serait irréaliste de compter sur un tel changement pour faire reculer durablement le chômage dans des proportions importantes. On pourrait toutefois abaisser les cotisations de sécurité sociale de manière à favoriser l'embauche des travailleurs à bas salaire et sans qualifications en supprimant le plafonnement des cotisations patronales et en allégeant le poids de l'impôt sur le revenu pour les travailleurs peu qualifiés.

Les *écarts de salaires* peuvent également jouer dans la décision des entreprises d'embaucher ou non, et dans le choix de ceux qu'elles décident d'embaucher. Certains emplois ne sont viables qu'assortis d'un salaire très bas. On peut penser qu'un creusement de l'écart des salaires stimulerait la croissance de l'emploi et, à en juger par les données qu'on peut relever dans différents pays, il semble bien que les choses se passent ainsi (voir le chapitre sur l'ajustement des salaires).

Si les écarts de salaires se creusent trop, cependant, les travailleurs du bas de l'échelle risquent de se retrouver en-dessous du seuil de pauvreté – c'est le phénomène des « travailleurs pauvres ». Les sociétés n'ont pas toutes la même vision de ce qui est acceptable en matière d'inégalité de salaires et de revenus, et cela influe nécessairement sur l'action des pouvoirs publics. En Europe, et surtout dans les pays nordiques, beaucoup de gens sont fermement convaincus qu'une politique qui viserait à accentuer les disparités pour favoriser l'emploi serait inacceptable.

Mais les moyens utilisés par les sociétés pour atteindre leurs objectifs doivent s'adapter à l'évolution des circonstances. Peut-être le moment est-il venu aujourd'hui, alors que le chômage est élevé et persistant, de s'appuyer davantage sur le rôle régulateur que les salaires peuvent jouer sur le marché, tout en recourant à d'autres instruments pour atteindre des objectifs d'équité.

C'est en général à propos des adultes, en particulier de ceux qui sont chargés de famille, qu'on se pose le problème de l'inégalité des salaires et de la pauvreté dans l'emploi. Les jeunes et autres personnes en quête d'un premier emploi peuvent acquérir une expérience professionnelle et s'assurer un certain revenu en acceptant un emploi faiblement rémunéré, qu'ils pourront quitter par la suite pour un autre emploi mieux rémunéré. Les emplois faiblement rémunérés ne sont de mauvais emplois que lorsque les travailleurs s'y trouvent piégés.

Les gouvernements n'ont qu'une influence limitée sur les disparités de salaires car, le plus souvent, le niveau de ceux-ci est déterminé dans le cadre de négociations collectives qui se déroulent librement. Les pouvoirs publics peuvent toutefois intervenir, par exemple en supprimant progressivement les dispositions législatives ou administratives qui étendent les conventions collectives à des secteurs, entreprises ou régions qui n'étaient pas partie aux négociations initiales – pratique très courante dans de nombreux pays européens. Ce peut être un moyen d'accentuer la différenciation des salaires selon les régions et selon les professions. Une mesure moins radicale consisterait à encourager un usage plus large de clauses permettant aux conventions collectives négociées à l'échelon central ou sectoriel d'être renégociées à un échelon inférieur.

La dispersion des salaires est en partie fonction de l'existence d'un *salaire minimum légal* dont l'objectif est d'éviter la pauvreté par la fixation d'un salaire plancher. Mais ce salaire minimum légal a souvent en fin de compte pour effet de limiter les possibilités d'emploi pour la main-d'œuvre non qualifiée. Une différenciation suffisante des taux de rémunération selon l'âge empêcherait le salaire minimum de devenir un obstacle à l'embauche des jeunes. Le salaire minimum pourrait aussi être modulé selon les régions, surtout dans les pays où il existe de grandes disparités régionales du point de vue du taux de chômage et du niveau de vie.

La *législation de protection de l'emploi* vise à décourager les licenciements en les rendant plus coûteux pour les employeurs. Mais elle peut aussi faire hésiter ces derniers à embaucher du personnel nouveau. Les pays, surtout en Europe, qui ont une législation particulièrement stricte sont aussi généralement des pays où le taux de chômage de longue durée est élevé et où les employeurs ont souvent recours à des contrats temporaires et à d'autres formes d'emplois « atypiques » pour répondre à leurs besoins de souplesse dans les effectifs.

Mais la législation de protection de l'emploi et les garanties d'emploi assurées par les négociations collectives ont aussi des avantages. La sécurité d'emploi qu'offrent les contrats à long terme peut encourager l'investissement dans la formation en cours d'emploi alors qu'une forte rotation des effectifs freine ce type d'investissement.

Il faut trouver un équilibre entre une plus grande liberté d'embauche et de licenciement et une sécurité d'emploi suffisante pour que les travailleurs et les employeurs soient prêts à investir dans une formation de longue durée et que les travailleurs soient protégés contre les licenciements abusifs.

Parallèlement aux obstacles à l'embauche liés au marché du travail, les *obstacles liés aux marchés des produits* peuvent aussi aggraver le chômage structurel. Une concurrence insuffisante sur les marchés des produits permet aux entreprises de limiter la production et d'augmenter les prix, ce qui restreint la demande de main-d'œuvre. Cela peut aussi favoriser une collusion entre employeurs et travailleurs qui s'entendent pour limiter la concurrence et se partager la rente de monopole qui en résulte. Cette collusion fait qu'il est plus difficile encore pour les chômeurs d'obtenir un emploi.

La politique de la concurrence peut améliorer le fonctionnement des marchés des produits. Abaisser les obstacles aux échanges peut aussi encourager la concurrence des importations, qui limite le partage de la rente. D'où l'importance de règles destinées à empêcher les entreprises dominantes d'ériger des barrières à l'entrée, et de règles bien conçues destinées à éviter que des ententes horizontales ne se transforment en cartels, tout en permettant d'autres formes souhaitables de coopération entre les entreprises. La coopération entre les autorités chargées de la concurrence à l'échelon national est aussi un moyen de renforcer le contrôle des entreprises qui ont des activités internationales, de manière à tirer avantage à la fois de la concurrence et de la coopération entre les entreprises.

LES GENS

Renforcer la capacité des économies de créer de nouveaux emplois est un aspect de la stratégie de lutte contre le chômage. Mais une stratégie d'emplois à forte productivité et à hauts salaires suppose des travailleurs qualifiés, aptes à occuper les nouveaux emplois. Ces travailleurs doivent avoir une solide formation. La génération d'aujourd'hui peut peut-être s'attendre à changer d'emploi six fois ou davantage au cours de sa vie active, si bien que l'une des missions de l'enseignement sera d'apprendre à chacun à continuer à s'instruire tout au long de sa vie active. Les travailleurs devront acquérir une première qualification et plus tard en acquérir de nouvelles grâce à la formation. Des politiques actives du marché du travail aideront aussi à reconvertir des qualifications dépassées en compétences adaptées à l'emploi.

Nombreux sont ceux qui devront être aidés pour pouvoir répondre aux exigences d'emplois hautement qualifiés. Certains ne pourront pas répondre à ces exigences et resteront chômeurs ou devront accepter des emplois peu qualifiés et peu rémunérés. Être déterminé à les soutenir représentera un investissement précieux dans une société tournée vers l'avenir et soucieuse de cohésion. A mesure que les économies de l'OCDE évoluent, il n'en devient que plus nécessaire d'affiner les politiques et les mécanismes de soutien de façon qu'ils aident effectivement ceux qui en ont le plus besoin.

Les politiques actives du marché du travail

Il convient de réorienter progressivement les ressources des mesures passives de garantie de revenu vers des mesures actives. Les politiques actives du marché du travail facilitent l'accès au marché du travail et aux emplois, développent les qualifications convenant aux emplois et améliorent le fonctionnement des marchés du travail. Les politiques actives peuvent renforcer les liens entre la croissance de la demande globale, la création d'emplois et l'offre de main-d'œuvre qualifiée. Par ailleurs, un accroissement des dépenses publiques consacrées aux mesures actives est de nature à favoriser la modération salariale en renforçant la capacité des travailleurs non intégrés, en particulier des chômeurs de longue durée et des personnes en quête d'un premier emploi, de mieux soutenir la concurrence pour l'obtention d'un emploi. Les programmes de placement et de conseils professionnels plus intensifs visant à encourager les chômeurs à rechercher un emploi selon des méthodes efficaces se sont révélés particulièrement rentables. Les pays qui sont hostiles à un élargissement de l'éventail des salaires comme moyen d'accroître l'emploi devront tout particulièrement s'appuyer sur des politiques actives visant le marché du travail, l'enseignement et la formation.

En règle générale, un pays de l'OCDE consacre entre 2 et 3 pour cent de son PIB aux politiques actives du marché du travail (y compris aux systèmes d'indemnisation du chômage). Mais peu de progrès ont été réalisés pour faire passer l'utilisation de ces ressources relativement importantes de mesures passives – comme les indemnités de chômage – à des mesures actives. En 1992, les pays de l'OCDE consacraient en moyenne 0.9 pour cent de leur PIB à des mesures actives, soit à peine plus qu'en 1985 (0.7 pour cent). Il y a largement place pour des politiques actives nouvelles et plus efficaces, dès lors qu'on est très attentif à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des dispositifs.

Un service public de l'emploi (SPE) qui fonctionne bien est indispensable pour rendre les mesures actives plus efficaces. Cela suppose d'intégrer les fonctions traditionnelles de placement et de versement des indemnités de chômage et l'accès à des programmes actifs. Faire en sorte que le SPE puisse s'appuyer sur des programmes actifs est un moyen de venir en aide aux demandeurs d'emploi, même lorsque les offres d'emploi sont rares. La possibilité pour les bénéficiaires de prestations de participer à des programmes de formation ou de création d'emplois peut leur servir de «travail probatoire».

S'il importe d'offrir des formations aux chômeurs, les vastes programmes de formation s'adressant aux chômeurs de toutes catégories se sont rarement révélés être un bon investissement, que ce soit pour la collectivité ou pour les participants. Des programmes bien ciblés ont, au contraire, toutes les chances d'être rentables. Tous les acteurs clés à l'échelon local – employeurs, syndicats, établissements d'enseignement et administration locale – devraient conjuguer leurs efforts pour mettre au point des programmes de formation adaptés aux besoins locaux.

Les mesures de création d'emplois sont souvent un élément important des politiques actives du marché du travail. Mais leurs résultats ont souvent été décevants : de nombreuses embauches subventionnées auraient eu lieu de toute façon même en l'absence de subvention, ou bien elles n'ont été faites qu'aux dépens d'autres travailleurs non aidés. En ciblant les mesures de création d'emplois sur des groupes spécifiques, on obtient de meilleurs résultats, tant pour les

participants aux programmes que pour l'ensemble de la collectivité. D'une manière générale, ce sont prioritairement vers les jeunes et les chômeurs de longue durée qu'il faut centrer l'attention.

Les qualifications et les compétences

Les pays de l'OCDE mettent l'accent sur l'amélioration des qualifications et des compétences de leur population. Mais il est difficile d'opérer de véritables réformes en raison de la multiplicité des acteurs et des institutions en jeu. De plus, il faut attendre longtemps avant d'en ressentir les effets bénéfiques. Les pays de l'OCDE doivent privilégier la formation continue, qui est un aspect central d'une stratégie de création d'emplois très qualifiés et à hauts salaires. Cela implique d'éliminer un certain nombre d'obstacles à tous les niveaux de l'enseignement et de la formation (voir le chapitre sur les qualifications et compétences).

Les programmes préscolaires et visant la prime enfance peuvent aider les enfants à acquérir des bases solides qui leur permettront ensuite d'apprendre, surtout lorsqu'ils viennent de milieux défavorisés. On a pu observer, aux États-Unis, en France et aux Pays-Bas, que les efforts particuliers consentis pour aider les enfants d'âge préscolaire de milieux défavorisés sont efficaces : les enfants qui ont bénéficié d'un encadrement préscolaire s'intègrent mieux dans la société et, plus tard, ils feront moins appel aux services sociaux. Il importe que l'encadrement préscolaire englobe non seulement la garde des enfants, mais aussi l'éducation et l'apprentissage social.

Au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, nombreux sont les jeunes qui abandonnent leurs études ou n'obtiennent pas de qualification. On observe dans de nombreux pays une nette chute de la participation à tous les types d'enseignement au-delà de 16 ans. En 1991, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, 57 pour cent seulement des jeunes de 18 ans poursuivaient des études secondaires ou tertiaires.

Lorsque les jeunes abandonnent prématurément leurs études et ont de mauvais résultats scolaires, cela tient à toutes sortes de raisons liées notamment à des problèmes de société tels que la marginalisation et la pauvreté, l'instabilité des familles et la délinquance juvénile. Mais l'incapacité des programmes d'enseignement et des méthodes pédagogiques et d'évaluation classiques de répondre aux besoins de ces jeunes joue aussi. Il faudrait individualiser les programmes d'enseignement et les méthodes pédagogiques pour les adapter aux besoins des enfants et leur assurer le soutien et la continuité nécessaires depuis la période préscolaire jusqu'à l'entrée sur le marché du travail.

Des mesures peuvent être prises pour faciliter le passage à la vie active des jeunes qui quittent l'école. Le «système dual» de formation par l'apprentissage en vigueur en Autriche, en Allemagne et en Suisse suscite un vif intérêt car il s'accompagne de taux de chômage relativement faibles chez les jeunes. Mais les traditions et le consensus social sont si forts et si spécifiques dans ces pays que le système n'est guère transposable ailleurs. Cependant, d'autres formes d'apprentissage et de formation liés au travail pourraient être envisagées dans de nombreux pays. Il faut qu'elles évoluent parallèlement à la demande de main-d'œuvre. Même les systèmes d'apprentissage qui ont donné de bons résultats nécessiteront peut-être un profond remaniement, les nouveaux emplois exigeant une main-d'œuvre polyvalente dotée de compétences générales.

Il faut trouver un meilleur équilibre entre la formation et l'enseignement au niveau postsecondaire. Dans la plupart des pays, les effectifs des filières d'études de type universitaire ont augmenté plus vite que ceux de l'enseignement technique et de l'enseignement professionnel avancé. On peut craindre un déficit de formation continue et un trop-plein de qualifications théoriques. Aussi bien la formation professionnelle que les études académiques devraient préparer et inciter les élèves à l'entrepreneuriat.

Développer la formation des adultes en cours d'emploi est l'un des grands défis auxquels doivent répondre les gouvernements. Plusieurs facteurs en effet contribuent à dissuader les entreprises d'investir dans leur main-d'œuvre : la recherche du profit maximum à court terme; la possibilité qu'elles ont – individuellement sinon collectivement – de licencier les travailleurs dont les qualifications sont dépassées pour embaucher de nouveaux personnels possédant les qualifications requises; et le débauchage de leurs travailleurs qualifiés par d'autres entreprises. Pour contrebalancer l'effet de ces facteurs, certains pays ont institué un système de prélèvements/contributions au titre de la formation, en vertu duquel les entreprises sont tenues de consacrer un certain pourcentage de leur masse salariale à la formation, faute de quoi elles doivent verser une contribution équivalente. Ces mesures n'ont cependant donné jusqu'ici que des résultats mitigés, peut-être parce qu'elles étaient mal conçues ou mal mises en œuvre.

Une révision des normes comptables, qui pourrait contribuer à améliorer l'information sur la valeur des investissements consacrés à la formation; constituerait une solution plus radicale, de même qu'un accord sur la

définition et la mise en œuvre de normes de formation et de validation des compétences. Cela pourrait permettre aux marchés financiers de considérer le stock de qualifications de la main-d'œuvre d'une entreprise, comme un élément d'actif, ce qui pourrait encourager à investir dans les entreprises qui peuvent justifier d'un effort valable de formation de leur main-d'œuvre.

Les systèmes d'imposition/de prestations

Des taux relativement élevés d'indemnisation du chômage finissent en général par l'aggraver (voir le chapitre sur le chômage et les prestations correspondantes). Une réduction des prestations renforcerait l'incitation au travail mais risquerait d'accentuer la pauvreté. Les chômeurs indemnisés sont davantage incités à prendre un emploi peu rémunéré s'ils continuent une fois au travail à percevoir des prestations telles que le « crédit familial » (Family Credit) au Royaume-Uni, le « complément de revenu familial » (Family Income supplement) en Irlande, ou le « crédit d'impôt sur le revenu salarial » (Earned Income Tax Credit) aux États-Unis (voir le chapitre sur la fiscalité), ou si les règles d'admission au bénéfice des prestations de chômage prévoient qu'en gagnant une unité de revenu l'intéressé perd nettement moins qu'une unité de prestation. Ces mesures incitent à accepter un emploi peu rémunéré en créant un écart plus grand entre le revenu au travail (compte tenu des impôts et des avantages sociaux) et les prestations de chômage.

Toutefois, les prestations qui s'ajoutent au revenu du travail doivent être réduites à mesure que le revenu augmente, ce qui, conjugué au paiement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales, peut se traduire par des taux marginaux d'imposition effectifs très élevés pour les travailleurs à bas salaire. Sous sa forme extrême, on qualifie cette situation de « piège de la pauvreté » (voir encadré 5). Les travailleurs exerçant un emploi à temps partiel ou peu rémunéré se trouvent ainsi peu incités à augmenter leurs heures de travail ou à investir dans une formation qui leur donnerait plus de chances d'obtenir un emploi mieux rémunéré.

Encadré 5

LE PIÈGE DE LA PAUVRETÉ

Le piège de la pauvreté est le phénomène par lequel les travailleurs à bas salaire perdent tout ou partie de leurs prestations si leurs gains augmentent. Il supprime donc l'incitation à travailler davantage et à gagner plus.

A titre d'illustration, prenons le cas hypothétique d'un homme marié ayant deux enfants dont le revenu (prestations sociales comprises) est de 100 dollars par semaine et à qui l'on offre la possibilité d'augmenter un peu ce revenu en faisant des heures supplémentaires. Mais cela signifie qu'il perdra une partie des prestations qu'il perçoit et aura de surcroît à payer l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale au titre de ses gains supplémentaires. Pour chaque dollar de salaire supplémentaire, il lui en coûtera :

- impôt sur le revenu	25 cents
- cotisations de sécurité sociale	10 cents
- perte de prestations de sécurité sociale	50 cents
- perte de l'allocation logement	10 cents
Total	95 cents

L'intéressé effectuerait des heures supplémentaires pour lesquelles il gagnerait 5 cents par dollar - rien ne l'incite donc à ajouter à son salaire de base un revenu complémentaire. Il est pris dans le piège de la pauvreté, son taux marginal d'imposition effectif étant de 95 pour cent, du fait que ses prestations sont réduites et ses gains supplémentaires imposés.

Même si un grand nombre de pays appliquent des taux marginaux d'imposition effectifs très élevés aux personnes ayant un revenu modeste (voir le chapitre sur la fiscalité), ce qui constitue manifestement un frein au travail, ils n'ont guère de raisons d'entreprendre une réforme car les personnes touchées sont peu nombreuses. Ainsi, au Royaume-Uni, 3 à 4 pour cent seulement des familles qui travaillent sont soumises à des taux marginaux effectifs supérieurs à 70 pour cent et en Nouvelle-Zélande, 2 pour cent seulement des familles sont assujetties à des taux marginaux d'imposition effectifs supérieurs à 70 pour cent.

Malgré le faible nombre de personnes en cause, la plupart des pays de l'OCDE souhaiteraient atténuer ou éliminer le piège de la pauvreté. Mais il est très difficile d'abaisser les taux d'imposition pour les rares travailleurs à bas salaire sans augmenter en même temps les taux marginaux d'imposition applicables aux salaires élevés. Cette mesure aurait de toute évidence un effet dissuasif sur les travailleurs à hauts salaires. L'autre solution serait d'accroître les incitations au travail en diminuant les taux marginaux d'imposition appliqués aux très faibles revenus, mais en réduisant également les prestations.

Pour éliminer le piège de la pauvreté, on pourrait prendre des mesures visant à intégrer le système d'imposition et le système de prestations en instaurant un impôt négatif sur le revenu ou un système de crédit d'impôt sur le revenu. De tels dispositifs permettraient d'éviter que des taux d'imposition marginaux très élevés ne pèsent sur les salaires les plus bas, mais ils seraient d'un coût prohibitif s'ils n'étaient pas assortis de conditions rigoureuses ou si d'autres impôts tels que ceux auxquels sont assujettis les travailleurs à hauts salaires n'étaient pas fortement augmentés. Il n'est donc pas certain que des réformes radicales des systèmes d'imposition/de prestations puissent à la fois atténuer la pauvreté et accroître les incitations au travail.

Indépendamment de la question du niveau des prestations par rapport aux gains antérieurs, qui relève de l'équité et du consensus social, il y a lieu dans tous les pays d'introduire plus d'efficacité dans l'administration des systèmes de prestations, de raccourcir la durée des droits lorsqu'elle est trop longue ou de rendre les conditions d'admission plus strictes.

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les gouvernements sont aujourd'hui confrontés à une interdépendance accrue de leurs économies à l'échelon international. Comme les entreprises, ils doivent penser en termes mondiaux de telle sorte que les politiques nationales s'inscrivent dans un contexte international plus large et en tiennent compte. Une coopération entre les pays pour bien saisir toutes les dimensions de l'interdépendance et faire en sorte que les règles internationales suivent les changements qui interviennent dans l'économie mondiale aidera chacun à tirer pleinement parti des possibilités qu'offre la mondialisation de créer des emplois productifs. Les six domaines d'action indiqués ci-dessous dans ce rapport montrent l'ampleur de la tâche à accomplir au niveau international en matière de création d'emplois :

Les pays de l'OCDE devraient utiliser le processus de coordination des politiques gouvernementales pour veiller à ce que les **politiques macro-économiques** menées par les différents pays soient plus cohérentes et que le système monétaire et financier international fonctionne de façon harmonieuse, claire et ordonnée, pour permettre une croissance saine des échanges, de l'investissement et de l'emploi. A cette fin, une stratégie commune pourrait parfois être nécessaire. Mais dans la situation actuelle, compte tenu du fait que les positions de départ des pays de l'OCDE sont différentes – notamment en ce qui concerne la situation conjoncturelle, la dette publique et l'ampleur des déficits budgétaires –, la coopération internationale n'exige pas que tous les pays progressent dans la même direction et sur tous les fronts en même temps. Elle implique plutôt des politiques différenciées pour que chacun améliore aussi bien ses propres perspectives que celles de l'économie mondiale ainsi que la cohérence des politiques à l'échelon international pour atteindre l'objectif final commun qui est une croissance soutenue et non inflationniste de la production et de l'emploi.

L'heureuse issue des négociations d'Uruguay du GATT renforcera les disciplines et règles du **commerce international multilatéral** et les étendra à d'autres domaines, rendant ainsi la concurrence plus loyale et plus transparente, ce qui aura pour effet d'accroître la confiance des entreprises et de stimuler l'activité économique. Mais la mondialisation des activités économiques a montré que diverses mesures de politique intérieure dans des domaines tels que l'environnement, la concurrence, la fiscalité, l'investissement ou peut-être même les conditions d'emploi ont aussi une incidence sur les échanges. Dans leurs efforts de coopération future, les pays devront réfléchir aux aspects de ces mesures qui risquent de freiner une nouvelle expansion des échanges.

L'**investissement étranger direct** est un élément essentiel de la stratégie des entreprises lorsque celles-ci veulent renforcer leur présence sur un marché mondial ou simplement étendre leurs activités au-delà des frontières nationales. Ce type d'investissement génère des emplois de façon directe, par la création de nouveaux établissements et le développement des activités dans le pays d'accueil, et de façon indirecte du fait que les économies du pays d'accueil et du pays d'origine se trouvent renforcées par des échanges de technologies et de techniques de gestion et par l'intensification de la concurrence. La poursuite de la libéralisation des politiques visant les investissements étrangers supprimerait les obstacles aux flux de capitaux, sources de distorsions, et réduirait les risques de nouvelles restrictions. L'amélioration des règles internationales en matière d'investissement donnerait une base plus sûre et plus rationnelle aux décisions des entreprises et contribuerait à garantir que les initiatives bilatérales et régionales n'affaiblissent pas le cadre multilatéral.

L'interdépendance accrue à l'échelon mondial implique une plus grande mobilité géographique de l'activité économique et, partant, de la base d'imposition du revenu et de la richesse. De ce fait, entreprises et travailleurs sont plus sensibles aux niveaux d'imposition dans les différents pays, ce qui crée un risque de concurrence par la fiscalité, certains pays réduisant leurs taux d'imposition pour attirer une plus large part de la base d'imposition mondiale. Par ailleurs, cela limite la marge de manœuvre dont dispose chaque pays pour alléger la pression fiscale qui pèse sur les facteurs de production non mobiles, en particulier la main-d'œuvre. La coopération internationale est essentielle pour éviter les tensions entre les gouvernements, permettre de continuer à imposer effectivement les revenus du capital et éviter que les politiques fiscales ne faussent l'affectation des ressources à l'échelon international.

Les flux migratoires entre pays de l'OCDE se sont ralentis tandis que les pressions migratoires émanant de pays extérieurs à la zone OCDE s'intensifient. Une coopération entre les pays de l'OCDE s'impose pour faire face à ces pressions, notamment à l'afflux croissant de demandeurs d'asile, de réfugiés dits « économiques » et d'immigrants clandestins. Par ailleurs, les questions relatives aux flux migratoires doivent être replacées dans le contexte plus large des activités menées dans les domaines des échanges, des investissements et de la coopération pour le développement entre les pays de l'OCDE et les principales zones d'émigration, aussi bien dans les pays en développement qu'en Europe centrale et orientale.

Afin de tirer pleinement parti des chances qu'offrent la science et la technologie de promouvoir la croissance de l'emploi, il faudra renforcer la mise en commun des ressources nécessaires à la réalisation de projets et d'investissements coûteux, à haut risque et de longue haleine dans les domaines des sciences fondamentales et de la mégascience, ainsi que dans celui de la recherche technologique préconcurrentielle. Ces formes de coopération devront sans doute s'étendre à la mise en place d'infrastructures nouvelles dans des domaines tels que les télécommunications, où le rendement des investissements est largement fonction d'accords sur des normes communes et des protocoles communs d'exploitation des différents systèmes nationaux.

DE L'ANALYSE A LA STRATÉGIE

Plus que jamais depuis la Seconde Guerre mondiale, le chômage cause aujourd'hui à nos sociétés des dommages qui ne se mesurent pas seulement par des chiffres. Un chômage élevé est source d'insécurité et engendre une résistance au changement structurel et technique. Le chômage de longue durée est une situation qui entraîne une perte de confiance en soi et un sentiment de découragement, qui constitue un engrenage dont on a de plus en plus de mal à sortir et qui est à l'origine de graves problèmes de santé. De plus en plus touchés par le chômage, beaucoup de jeunes perdent leurs compétences ou leur aptitude au travail. Certaines catégories sociales qui n'avaient jamais été exposées à un risque élevé de ce genre, comme les travailleurs non manuels, perdent des emplois, avec tous les coûts que cela représente pour eux-mêmes et pour la collectivité en termes de gaspillage de potentiel et d'investissement.

Le lien entre le coût humain et le coût économique du chômage est pour l'instant mal défini. Il est indispensable de mieux comprendre le rapport entre les problèmes de santé, de délinquance, de toxicomanie et d'emploi, pour renforcer l'idée que la société doit avoir le souci de venir en aide à ceux qui sont incapables de s'adapter aux nouveaux impératifs d'économies en pleine mutation.

La cause principale de l'aggravation du chômage et de l'augmentation du nombre d'emplois à bas salaire est le décalage croissant entre la nécessité pour les économies de l'OCDE de s'adapter et d'innover et leur capacité, voire leur volonté d'y parvenir.

Il n'existe pas de solution unique pour assurer le plein emploi, mais un choix de mesures susceptibles d'aider les économies de l'OCDE à redresser la situation de l'emploi d'un point de vue à la fois quantitatif et qualitatif.

Un climat économique et social favorable est indispensable pour permettre aux entreprises de créer des emplois et aux travailleurs d'adapter leurs compétences. Les entreprises, les syndicats, les travailleurs et les pouvoirs publics se trouvent confrontés au même défi : à la fois s'adapter aux nouvelles technologies et réagir à l'intensification de la concurrence à l'échelle mondiale. Réaliser un consensus social sur la manière de répondre à ce défi pourra faciliter les ajustements et renforcer grandement la capacité d'innover et d'exploiter les technologies nouvelles.

Pour développer leurs capacités d'innovation et leur créativité afin de figurer parmi les économies à la pointe du progrès, les pays de l'OCDE devront adopter des éventails de mesures qui différeront selon leur situation. Tous les

aspects des politiques économiques et sociales offrent des réponses. Toutes les solutions ne seront pas faciles à accepter du point de vue politique car elles peuvent impliquer des sacrifices ou remettre en cause le *statu quo*, mais elles méritent d'être approfondies.

Les mesures recommandées devront être examinées du point de vue des chances qu'elles offrent de résoudre le problème du chômage ou d'améliorer la qualité de l'emploi en adaptant les ressources humaines et les postes au monde du travail de demain plutôt qu'en conservant des emplois devenus périmés. Si l'on veut renverser la situation actuelle de chômage élevé et persistant, il faut que les emplois créés soient durables.

Des recommandations à caractère plus immédiat sont formulées dans la partie III, mais elles ne se réfèrent que peu à l'expérience particulière des pays. Des travaux complémentaires seront nécessaires pour parvenir à des recommandations précises quant aux mesures que devrait adopter tel ou tel pays.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE

INTRODUCTION

Les recommandations formulées ci-après visent à rendre les économies et les sociétés mieux à même de faire face au changement et d'en tirer parti :

- en renforçant leur capacité d'ajustement et d'adaptation; et
- en développant leur capacité d'innovation et leur créativité.

Ces recommandations tiennent compte des lourdes contraintes budgétaires auxquelles sont confrontés presque tous les gouvernements. Elles mettent l'accent sur l'élaboration de politiques qui facilitent et encouragent l'activité professionnelle, en limitant ainsi au maximum le nombre des personnes qui dépendent entièrement d'une garantie de revenu pour vivre.

La plupart des pays se trouvent, d'une manière générale, confrontés à ces nécessités et à ces contraintes fondamentales; aussi, la majorité de ces recommandations s'adressent-elles à la plupart d'entre eux. Cela étant, les priorités pour chaque pays varieront en fonction de sa situation propre et de ses institutions.

Les recommandations ne s'adressent pas seulement aux pouvoirs publics. Bien souvent, c'est plus directement aux employeurs, aux syndicats et aux travailleurs, qu'il appartient d'agir pour améliorer la situation de l'emploi.

La stratégie de l'emploi prévoit diverses politiques macro-économiques et structurelles : les réformes structurelles donneront de meilleurs résultats dans un contexte de stabilité macro-économique; en l'absence de réformes structurelles, la croissance ne tarde pas à être paralysée par des pressions inflationnistes.

Le programme d'action ci-après s'articule autour d'un certain nombre de recommandations que les gouvernements devraient mettre en œuvre de façon coordonnée afin d'instaurer un ensemble équilibré de mesures qui, en interaction, renforceront la capacité d'innovation et d'adaptation et amélioreront les conditions de la création d'emplois :

1. Élaborer une politique macro-économique qui favorise la croissance et qui, conjuguée à des politiques structurelles bien conçues, la rende durable.
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) conformément aux vœux des travailleurs et des 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 qualification de chacun, en particulier des jeunes travailleurs.
6. Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent son expansion 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 – afin que la collectivité atteigne ses objectifs fondamentaux en matière d'équité d'une manière beaucoup moins dommageable pour le bon fonctionnement des marchés du travail.

RECOMMANDATIONS

1. *Élaborer une politique macro-économique appropriée*

La politique macro-économique contribue de deux façons à faire reculer le chômage : à court terme, elle limite les fluctuations conjoncturelles de la production et de l'emploi ; à long terme, elle devrait offrir un cadre fondé sur des finances publiques saines et la stabilité des prix pour assurer un caractère durable à la croissance de la production et de l'emploi, notamment grâce à des niveaux d'épargne et d'investissement adéquats.

- La politique macro-économique devrait avoir pour but essentiel de faciliter la reprise par une croissance plus rapide, non inflationniste, de la demande intérieure là où le ralentissement de l'activité économique reste sensible, et il faudrait être prompt à revoir les politiques menées, afin d'éviter un retour de l'inflation, une fois que la reprise sera bien amorcée.
- A moyen terme, la plupart des pays doivent se fixer comme principal objectif d'assainir leurs finances pour réduire les déficits budgétaires et alléger le poids de la dette publique. Cela permettra d'abaisser les taux d'intérêt et de créer ainsi un environnement plus favorable à l'investissement du secteur privé. Si la reprise intervient plus rapidement que prévu, le processus d'assainissement devra être accéléré.
- Il y a souvent lieu, et il est même très souhaitable, de réorienter les budgets et les dépenses publiques et d'en améliorer la qualité, notamment en cessant de subventionner les entreprises existantes pour créer des conditions plus propices à la création et à la survie de nouvelles entreprises, et en renonçant aux mesures passives de garantie de revenu au profit de politiques actives du marché du travail.

2. *Intensifier la création et la diffusion du savoir-faire technologique*

Le progrès technologique est le principal facteur de croissance de la productivité et de l'emploi et d'amélioration des conditions de vie à moyen et long terme. S'il est vrai que les innovations techniques économes en main-d'œuvre réduisent l'apport de travail nécessaire par unité produite et sont donc susceptibles de supprimer des emplois à court terme, peu qualifiés le plus souvent, les gains de productivité liés aux innovations de procédé se traduisent par un accroissement des revenus réels, et la création de produits et de services nouveaux entraîne une progression de la demande. Les politiques menées devraient donc viser à accroître la capacité des sociétés et des économies de créer et d'utiliser efficacement les nouvelles technologies qui sont une base pour le développement d'emplois très productifs et bien rémunérés.

- Investir dans la création de nouvelles connaissances grâce à la recherche scientifique fondamentale et faciliter l'accès des entreprises aux connaissances scientifiques et technologiques.
- Promouvoir et renforcer les mécanismes de coopération internationale pour réaliser des économies d'échelle et réduire les activités de R-D à long terme qui font double emploi, surtout s'agissant de projets de mégascience et de réseaux de praticiens, scientifiques ou universitaires.
- Atténuer les incertitudes qui freinent la création et la diffusion des nouvelles technologies :
 - Encourager la conclusion d'accords multilatéraux sur les droits de propriété intellectuelle et sur des normes internationales.
 - Favoriser la transparence et, le cas échéant, l'adoption de « règles du jeu » – l'application de règles et critères compatibles avec le GATT – en ce qui concerne l'aide des pouvoirs publics aux technologies « stratégiques ».
 - Assurer aux institutions soumises aux règles du marché un cadre juridique adéquat qui leur permette de diffuser et d'appliquer avec efficacité les nouvelles technologies (associations de recherche, services de vulgarisation technologique à l'intention des petites entreprises, renforcement des liens entre les entreprises et les universités).
- Faciliter l'assimilation des nouvelles technologies par les entreprises au moyen de mesures qui :
 - Permettent de mieux exploiter les possibilités qu'offrent les marchés et les contrats publics (en favorisant l'innovation par l'imposition de normes de performance, en fractionnant les contrats, en incitant les petites

entreprises à s'associer pour emporter un marché et en encourageant le développement de liens entre petites et grandes entreprises).

- Favorisent les investissements dans les nouvelles infrastructures de l'information en levant les obstacles réglementaires qui gênent l'accès aux marchés et en définissant des normes, protocoles et droits de propriété intellectuelle, adéquats pour stimuler la création de services nouveaux et plus efficaces.

3. Accroître la flexibilité du temps de travail

Un accroissement de la flexibilité du temps de travail, à court terme et sur toute la durée de la vie, dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre employeurs et travailleurs, entraînerait une progression de l'emploi. Un élément important de ce processus consisterait à favoriser le développement du travail à temps partiel volontaire. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer à cet égard en prenant des mesures pour éliminer les obstacles aux réductions du temps de travail et faciliter celles-ci, et en réexaminant les dispositions fiscales et de sécurité sociale existantes qui pénalisent le travail à temps partiel.

Pour accroître la flexibilité du temps de travail, on pourrait envisager les mesures suivantes :

- Supprimer les obstacles qui, dans la législation du travail, empêchent un aménagement plus souple du temps de travail, et favoriser les négociations entre employeurs et salariés sur les horaires souples et le travail à temps partiel.
- Développer le travail à temps partiel dans le secteur public.
- Assoir l'impôt sur le revenu non plus sur le revenu des ménages mais sur celui des individus et prendre les mesures nécessaires pour éviter la perte du bénéfice de déductions fiscales.

Pour assouplir les conditions de départ en retraite, on pourrait envisager les mesures suivantes :

- Atténuer ou supprimer les incitations financières en faveur de la retraite anticipée qui ne sont pas neutres.
- Revoir les politiques et les programmes visant les travailleurs âgés pour leur permettre d'exercer plus souvent une activité professionnelle au lieu de les inciter à se retirer de la vie active.

4. Créer un climat favorable à l'entreprise

Des politiques diversifiées sont nécessaires pour encourager un mouvement vigoureux de création d'entreprises dans le secteur privé. Les pouvoirs publics devraient éliminer les règlements et pratiques qui entravent l'esprit d'entreprise et faire en sorte que l'aide à l'industrie ne favorise pas indûment les grandes entreprises existantes au détriment de petites entreprises nouvellement créées. Ces mesures doivent s'accompagner de campagnes de sensibilisation destinées à encourager l'entrepreneuriat et à supprimer toute connotation négative, dans l'opinion publique, à l'égard des défaillances d'entreprises. Les dispositifs destinés à encourager l'entrepreneuriat et les petites entreprises devraient faire partie intégrante des stratégies de développement local.

- Abaisser le poids des frais d'établissement et simplifier les contraintes imposées par la réglementation pour encourager la création d'entreprises nouvelles (améliorer l'information des entrepreneurs potentiels, veiller à ce que les services des administrations publiques soient plus accessibles, assouplir les contraintes en matière de notification et de comptabilité).
- Faciliter le développement des petites entreprises en améliorant l'information et le conseil dans un certain nombre de domaines : planification des activités ; achat d'équipements ; accès aux systèmes de formation et utilisation de la formation ; accès à la technologie et à la R-D ; et accès aux systèmes de garantie de crédits à l'exportation. Les administrations régionales et locales devraient être encouragées à instaurer un environnement propre à attirer les petites entreprises tout en veillant à ne pas créer de distorsions dans les conditions faites aux entreprises, ce qui risquerait de se traduire par l'apparition d'entreprises non viables à terme.

- Identifier et supprimer tous les règlements entravant sans raison valable l'octroi de crédits aux petites entreprises. Favoriser la mise au point de produits propres à faciliter le financement de nouvelles entreprises. Encourager la création d'institutions financières dotées de compétences particulières dans des secteurs spécifiques.

5. *Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre*

Les salaires jouent un rôle important dans la répartition des ressources sur les marchés du travail, dans la mesure où ils donnent des signaux clairs aux travailleurs et aux entreprises. Par ailleurs, les coûts de main-d'œuvre non salariaux – cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs, rémunération des heures non ouvrées, etc. – qui créent un écart entre ce que les employeurs doivent payer pour engager un travailleur et la valeur de sa production représentent une part importante des coûts de main-d'œuvre totaux dans beaucoup de pays depuis une vingtaine d'années. Lorsque les mouvements des salaires ne compensent pas cet alourdissement des coûts de main-d'œuvre non salariaux, le chômage s'aggrave. Aussi faut-il, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, mettre en œuvre des politiques propres à accroître la flexibilité des salaires et, dans les pays où cela n'est guère possible, réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Pour agir dans ce sens, il faudra introduire des changements dans la fiscalité, la politique sociale, la politique de la concurrence et les négociations collectives.

- Réévaluer le rôle des salaires minimum légaux en tant qu'instrument de redistribution et s'orienter vers des instruments plus directs. Si l'on estime nécessaire de maintenir un salaire minimum légal en tant qu'élément d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, s'efforcer d'en minimiser les effets négatifs sur l'emploi :
 - En l'indexant sur les prix plutôt que sur les gains moyens.
 - En modulant suffisamment les taux de salaire en fonction de l'âge et des régions, afin d'éviter que le salaire minimum ne compromette les perspectives d'emploi des jeunes ou celles qu'offrent les régions à faible productivité.
- Réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux, particulièrement en Europe, en allégeant les prélèvements au titre du facteur travail (là où la situation budgétaire ou les compressions de dépenses le permettent) et/ou en remplaçant ce type de prélèvements par d'autres impôts, notamment sur la consommation ou le revenu, dont la base pourrait être étendue à d'autres revenus non liés au travail.
- Atténuer ou supprimer les dispositions des régimes fiscaux et des systèmes de cotisations de sécurité sociale qui découragent le travail à temps partiel ou l'emploi de travailleurs supplémentaires. Il faudrait, en particulier, supprimer les plafonds applicables à la base salariale soumise à cotisation (sauf dans les rares pays où le lien entre cotisations et prestations est précisément défini selon des méthodes actuarielles).
- Réduire les prélèvements directs (cotisations de sécurité sociale et impôts sur le revenu) pesant sur les bas salaires, ce qui aurait pour effet de modifier la structure de la demande de main-d'œuvre en faveur des travailleurs faiblement rémunérés tout en protégeant leurs revenus.

A moyen terme, on pourrait envisager les mesures suivantes :

- Dans les négociations collectives sectorielles, s'orienter vers la conclusion d'accords-cadres qui laissent les entreprises libres de réagir avec souplesse à l'évolution du marché dès lors qu'elles respectent des normes générales. Il conviendrait de renoncer progressivement à la pratique de l'extension administrative des accords qui imposent des normes rigides.
- Introduire des « clauses de renégociation » qui permettent de renégocier à un niveau inférieur des conventions collectives conclues à un niveau supérieur.
- Renforcer la concurrence sur les marchés de produits par le biais, par exemple, de la déréglementation, d'un abaissement des obstacles tarifaires et non tarifaires, de la privatisation et de la mise en œuvre d'une politique de la concurrence plus ouverte et plus vigoureuse, pour que les entreprises et les travailleurs « intégrés » puissent moins facilement bénéficier d'une rente de situation au détriment des possibilités d'emploi pour les chômeurs « exclus ».

6. Réformer les dispositions en faveur de la sécurité de l'emploi

Les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi sont à double tranchant. Elles reconnaissent la réalité d'engagements réciproques à long terme entre les travailleurs et les entreprises et encouragent ces dernières à conserver et recycler les salariés au lieu de les licencier. Toutefois, si les entreprises ont le sentiment que les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi les obligent à garder des travailleurs dont elles n'ont plus besoin, elles hésitent à embaucher et sélectionnent les candidats de façon plus rigoureuse, au détriment en particulier des demandeurs d'emploi défavorisés sur le marché du travail.

- Mettre en place, par la législation ou des conventions collectives conclues à l'échelon central, des dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui sanctionnent les licenciements abusifs ou discriminatoires, tout en autorisant ceux qui se justifient d'un point de vue économique. Il conviendrait de négocier plus fréquemment à un niveau décentralisé des engagements explicites à long terme qui primeraient sur cette dernière disposition au lieu de les imposer à toutes les entreprises.
- Assouplir les restrictions en matière de licenciement prévues par la loi dans les pays où les dispositions actuelles semblent compromettre gravement la restructuration économique et les chances d'accès à l'emploi des nouveaux venus sur le marché du travail.
- Permettre l'offre de contrats de durée déterminée. Afin d'empêcher une généralisation excessive de ce type de contrat, on pourrait veiller à ce que la protection prévue par la loi pour les contrats permanents reste relativement « légère », surtout en début de contrat. Par ailleurs, on éviterait de subventionner de quelque façon que ce soit les emplois de durée déterminée par le système d'assurance chômage. Cela pourrait impliquer, par exemple, de relever les taux des cotisations patronales, ou d'exiger des employeurs qu'ils paient une prime spéciale au terme d'un contrat de durée déterminée.

7. Élargir et améliorer les politiques du marché du travail

De l'avis général, il convient de réorienter les politiques du marché du travail en renonçant aux mesures passives de garantie de revenu au profit de mesures plus actives destinées à favoriser la réinsertion dans l'emploi. Dans presque tous les pays, les dépenses publiques consacrées aux programmes visant le marché du travail servent encore pour l'essentiel à financer des mesures passives. En même temps, il importe d'améliorer l'efficacité des mesures actives. Les programmes devraient être ciblés sur des groupes spécifiques ou s'attaquer à des problèmes particuliers du marché du travail. Il importe aussi d'assurer une coordination étroite entre les mesures actives et les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes :

- Améliorer le fonctionnement du Service public de l'emploi (SPE) :
 - Intégrer trois fonctions de base au sein du SPE : services de placement et de conseil ; versement des prestations de chômage ; et gestion des programmes visant le marché du travail. Veiller à ce que le SPE prête l'attention voulue à la collecte, au traitement et à la diffusion de l'information sur les offres d'emploi – ce qui signifie, dans la plupart des pays, qu'il doit s'en préoccuper davantage.
 - Veiller à ce que les demandeurs d'emploi restent régulièrement en contact avec le SPE et continuent de chercher un emploi (plans de réinsertion dans l'emploi, clubs de recherche active d'emploi, entretiens de réorientation).
 - Mettre fin à la situation de monopole du SPE. Les bureaux de placement privés ainsi que les agences de travail temporaire ont un rôle complémentaire à jouer. Exiger du SPE qu'il soit compétitif sur le marché de l'emploi de courte durée (afin d'accroître le flux des offres d'emploi).
- Continuer à agir du côté de l'offre, notamment en poursuivant les activités de formation en faveur des chômeurs pendant les périodes de fléchissement de l'activité :
 - Cibler et diversifier les programmes de formation destinés aux chômeurs en se fondant sur une évaluation approfondie des besoins du marché du travail.
 - Autoriser les instances responsables du marché du travail à acheter et vendre des places de formation pour les chômeurs sur le marché privé et le marché public de la formation. Celles-ci devraient aussi pouvoir

assurer directement des formations afin d'accroître la flexibilité et concentrer leurs efforts sur les catégories difficiles à placer.

- Associer les employeurs à la conception et à la mise en œuvre des programmes de formation en faveur des chômeurs, à l'échelon local.
- Axer les mesures de création d'emplois sur les travailleurs dont l'avenir est particulièrement compromis par le chômage (jeunes chômeurs de longue durée, par exemple) ou dont le pouvoir de négociation est relativement faible (tous les chômeurs de longue durée, par exemple) :
 - Instaurer progressivement des aides à l'embauche pour les catégories de travailleurs dont l'offre est particulièrement excédentaire; veiller tout spécialement à concevoir et à appliquer des mécanismes qui minimisent les effets d'inertie et de déplacement.
 - Fixer les rémunérations offertes dans le cadre des programmes de création d'emplois à un niveau inférieur à celles que le participant pourrait espérer obtenir sur le marché du travail afin de l'inciter à continuer de chercher un emploi régulier.
 - Associer une formation, dans le cadre des programmes d'emploi temporaire, dans le secteur public.
 - Veiller à ce qu'une part appréciable des programmes publics en faveur de l'emploi soit financée par les municipalités sur les recettes fiscales locales, et à ce que le SPE soit associé à la gestion des programmes à l'échelon local (afin de minimiser les effets de «déplacement fiscal» et de maximiser les résultats).

8. Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre

Si l'on veut que les économies de l'OCDE encouragent la création d'emplois hautement qualifiés et bien rémunérés, il faut élargir et améliorer en permanence les qualifications et compétences de la main-d'œuvre. Les politiques d'enseignement et de formation devraient s'attacher à poursuivre cet objectif ainsi que d'autres objectifs sociaux et culturels fondamentaux. Cela suppose un profond changement de politique dans certains pays et, dans d'autres, la poursuite résolue des politiques actuelles, en particulier de celles qui visent à agir efficacement dans trois domaines particulièrement sensibles : qualité de l'enseignement initial, y compris de l'éducation préscolaire; passage de l'école à la vie active; et investissement dans des compétences en rapport avec la vie professionnelle, tout particulièrement en faveur des travailleurs les moins qualifiés.

- Améliorer la qualité de l'enseignement initial :
 - Offrir davantage de programmes préscolaires, en particulier aux enfants des milieux défavorisés.
 - Réduire le nombre d'abandons en cours d'études et améliorer les résultats des élèves en procédant à diverses réformes, notamment en diversifiant davantage les programmes et les méthodes d'apprentissage; en laissant aux parents une plus grande latitude pour le choix des établissements que fréquenteront leurs enfants et en leur permettant de participer plus activement; en offrant de meilleures incitations pour motiver les enseignants et en leur donnant davantage de possibilités de continuer à se perfectionner.
- Améliorer le passage de l'école à la vie active :
 - Encourager les partenariats entre les entreprises et les établissements d'enseignement pour développer de nouveaux types de formation, proches de l'apprentissage, et faire en sorte que l'enseignement reste adapté aux besoins du marché du travail.
 - Définir, à l'échelon national, des normes pour l'évaluation, la reconnaissance et la validation des qualifications, afin d'encourager les jeunes à investir dans une formation et de faciliter leur mobilité.
 - Fixer le «salaire de formation» ou l'indemnité de formation à un niveau suffisamment bas par rapport au salaire moyen offert dans la profession ou dans le secteur, pour inciter les entreprises à proposer une formation à un nombre suffisant de travailleurs.
 - Mieux préparer les étudiants de l'enseignement postsecondaire à la vie professionnelle en les conseillant véritablement sur l'orientation de leur carrière et en veillant à assurer un équilibre global entre les études théoriques traditionnelles, d'une part, et les études techniques et une formation professionnelle supérieure, d'autre part.

- Améliorer les incitations propres à encourager les entreprises et les travailleurs à investir dans la formation continue :
 - Permettre aux travailleurs d’alterner, tout au long de leur vie active, des périodes d’activité et des périodes prolongées de formation hors poste (en réduisant, par exemple, le temps de travail au profit du temps consacré à la formation).
 - Instituer un système conjuguant prélèvements et aides au titre de la formation pour inciter les entreprises à faire un plus gros effort de formation, ou un système de « crédits-formation » en faveur des travailleurs adultes, pour leur permettre d’acquérir de nouvelles compétences dans des établissements de formation agréés ou dans des entreprises; veiller tout spécialement à concevoir et à appliquer des mécanismes qui minimisent les effets d’inertie et de déplacement.
 - Rendre la valeur des compétences plus transparente par rapport à celle des autres facteurs de production (par exemple en encourageant une réforme des méthodes comptables et de notification ainsi que des dispositifs institutionnels connexes), de façon que les travailleurs et les entreprises puissent considérer les compétences des travailleurs comme un actif durable.

9. Réformer les systèmes d’indemnisation du chômage et de prestations connexes

A l’origine, l’assurance chômage (AC) et les systèmes de prestations connexes visaient à garantir temporairement un revenu aux chômeurs, en attendant qu’ils retrouvent un emploi. Avec l’aggravation du chômage de longue durée et du chômage répétitif, ces systèmes ont fini par constituer une garantie de revenu quasi permanente dans beaucoup de pays, ce qui n’incite pas à travailler. Pour limiter ces effets de « désincitation » – tout en facilitant les ajustements du marché du travail et en assurant le minimum de protection nécessaire – les pays devraient adopter une législation ne prévoyant que des niveaux de prestations modérés, maintenir un contrôle effectif sur l’admission au bénéfice des prestations et garantir des places dans le cadre de programmes actifs au lieu d’accorder indéfiniment une garantie de revenu passive. Il conviendrait d’étudier les possibilités de rendre financièrement plus intéressant le passage de la garantie de revenu à l’exercice d’un emploi en réduisant l’impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale pour les bas salaires et en versant des allocations aux travailleurs occupant un emploi faiblement rémunéré, ainsi qu’en limitant le taux de réduction de ces allocations lorsque les bénéficiaires prennent un emploi à temps partiel.

Réforme des droits aux prestations de chômage :

- Limiter la durée de versement des prestations de chômage dans les pays où elle est particulièrement longue, à la période pendant laquelle le chômeur cherche activement un emploi et a des chances de retrouver rapidement du travail.
- Réduire les taux de compensation après impôt lorsqu’ils sont élevés et revoir les conditions d’admission au bénéfice des prestations lorsqu’il n’est exigé que de courts antécédents professionnels.
- Assortir de conditions restrictives l’octroi de prestations d’assistance de durée indéfinie aux personnes aptes à l’emploi.
- Accorder une aide au titre du travail à horaires réduits sur une base collective, mais en prévoyant des contrôles administratifs afin d’en limiter le bénéfice aux entreprises qui connaissent des difficultés passagères et prennent des mesures d’ajustement appropriées.

Réforme des régimes fiscaux et des systèmes de prestations :

- Faire en sorte que les travailleurs faiblement rémunérés soient financièrement plus à l'aise lorsqu'ils perçoivent un certain revenu salarial au lieu de dépendre entièrement de transferts sociaux, ce qui peut signifier accorder à toutes les familles des allocations familiales suffisantes, veiller à ce que les taux d'imposition moyens frappant les bas salaires soient faibles par rapport à ceux applicables aux prestations ou verser un complément de revenu aux travailleurs mal rémunérés.
- Veiller à ce que le taux de réduction des prestations en fonction des gains du conjoint soit nettement inférieur à 100 pour cent, dans les pays où beaucoup de femmes travaillent à temps partiel, afin que le conjoint d'un chômeur indemnisé soit suffisamment incité à conserver un emploi à temps partiel.
- Subordonner l'octroi de prestations de longue durée à la participation à des programmes actifs du marché du travail; cette mesure est particulièrement souhaitable pour les jeunes ayant quitté l'école.

Réforme des modalités de financement et de contrôle des prestations :

- Améliorer les systèmes d'information du SPE pour que le personnel soit informé de la situation des requérants au regard des prestations et d'un travail déclaré, ainsi que de leurs premières démarches administratives.
- Faire supporter par les employeurs une partie du coût des indemnités de chômage en cas de licenciement en exigeant qu'ils prennent en charge les premiers mois de prestations, en veillant à ce que les dispositions concernant l'indemnité de licenciement soient respectées ou en modulant les cotisations patronales d'assurance en fonction des pratiques de l'entreprise.
- Conserver une part de financement local dans les prestations d'assistance chômage pour que l'on ne pense pas que les prestations sont des transferts qui ne coûtent rien à l'économie locale, encourageant ainsi les acteurs locaux à limiter les droits à prestations et à prendre des mesures pour lutter contre le chômage.
- Mettre en place des mécanismes permettant de détecter et de réduire les fraudes en matière de prestations.

GLOSSAIRE

AC : Assurance chômage.

Amérique du Nord : Canada, États-Unis
(n'englobe pas le Mexique dans la présente étude).

Association européenne de libre-échange (AELE) : Autriche, Finlande, Islande, Liechtenstein, Norvège, Suède, Suisse.

Communauté européenne (CE) : Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni.

Économies dynamiques d'Asie (EDA) : Corée, Hong-Kong, Malaisie, Singapour, Taiwan, Thaïlande.

GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

OCDE Europe : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie.

Océanie : Australie, Nouvelle-Zélande.

Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) : Algérie, Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis, Gabon, Indonésie, Iran, Iraq, Koweït, Libye, Nigeria, Qatar, Venezuela.

Pays anglophones : Australie, Canada (pas exclusivement anglophone), États-Unis, Irlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni.

Pays nordiques : Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède.

PIB : Produit intérieur brut.

R-D : Recherche-développement.

SE : Service public de l'emploi.

TI : Technologies de l'information.

NOTE

Les « chapitres » renvoient à la documentation de référence, second volume de cette étude, et publiée sous le titre *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : données et explications*.