

V. LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI : RAPPORT D'ÉTAPE*

Introduction

L'étude de l'OCDE sur l'emploi, publiée en 1994, analysait de manière détaillée le problème posé par le niveau durablement élevé du chômage dans nombre de pays de l'OCDE et par l'aggravation des inégalités de revenus dans certains. Elle formulait aussi plus de 60 recommandations concrètes, d'application générale, pour y porter remède. Se fondant sur ces recommandations, la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi a proposé dix grands axes de politique macroéconomique et structurelle qui définissent un plan d'action complet tendant à créer davantage d'emplois et faire reculer le chômage tout en élevant les niveaux de vie et en renforçant la cohésion sociale (encadré V.1).

Les recommandations d'action de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi...

Encadré V.1.

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

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

Les recommandations d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi dans les différents pays, qui tiennent compte du contexte institutionnel et politique spécifique de chacun d'eux, sont l'un des principaux aspects de la suite donnée

... ont été précisées à l'intention des différents pays...

* Le présent chapitre est une version abrégée du document intitulé « La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations par pays », qui a été présenté au Conseil de l'OCDE réuni au niveau des Ministres les 27 et 28 avril 1998 et publié dans la série *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 196.

à *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*. Au printemps 1997, une première série de recommandations par pays avait ainsi été formulée pour la quasi-totalité des pays Membres et publiée dans les *Études économiques* les concernant ; l'expérience collective des pays Membres relative à la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi a été résumée dans OCDE (1997). Depuis lors, les progrès faits sur la voie de la mise en œuvre de la première série de recommandations par pays ont été examinés dans le cadre de l'exercice de surveillance continue de l'OCDE¹. Au cours de ce processus, des recommandations ont parfois été retirées ou modifiées compte tenu des mesures prises et d'autres faits nouveaux. L'exercice de surveillance est conduit par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, qui groupe des représentants de tous les pays Membres de l'Organisation, et qui est responsable de la publication des *Études économiques* de l'OCDE.

... et le présent chapitre examine les progrès accomplis par chacun d'eux dans leur mise en œuvre

Le présent chapitre passe en revue certaines évolutions récentes du marché du travail, notamment les progrès accomplis par les différents pays dans la lutte contre le chômage structurel, et leur contexte macroéconomique. Il fait également le point de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la première série de recommandations de politique structurelle et met ainsi à jour l'analyse présentée dans OCDE (1997).

Évolution récente des marchés du travail

Les taux de chômage ont tendu à converger...

Comme on l'a vu au chapitre I « Évaluation générale de la situation macroéconomique », le chômage a légèrement reculé en 1997 dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, mais il touchait encore en moyenne 7.2 pour cent de la population active, soit quelque 35 millions ¹/₂ de personnes (selon les définitions nationales). Les taux de chômage ont fléchi dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, mais ils ont augmenté dans dix pays (graphique V.1). Du fait de ces modifications, la dispersion des taux de chômage des différents pays s'est réduite mais demeure néanmoins importante². Ainsi, le chômage a sensiblement reculé dans certains pays où il est élevé, notamment l'Espagne, la Finlande, l'Irlande et la Pologne. Le Royaume-Uni, le Danemark, la Hongrie, le Mexique et les Pays-Bas ont eux aussi enregistré de sensibles diminutions. En revanche, le chômage s'est accru de plus de 1 pour cent de la population active en Allemagne, et de fortes augmentations ont été également observées en Corée, en Nouvelle-Zélande, en République tchèque et en Suisse – bien que le niveau du chômage soit resté relativement faible dans ces pays.

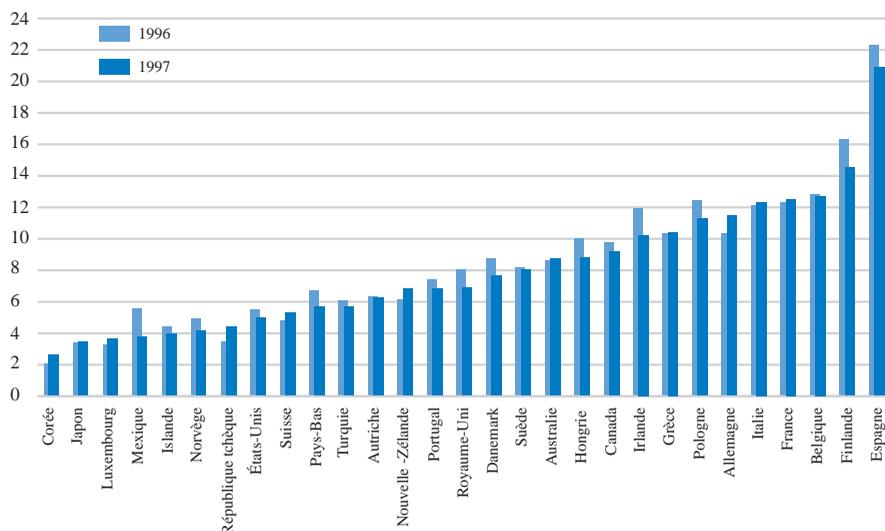
... et comportent une composante conjoncturelle dans nombre de pays

Sur la base d'estimations des taux de chômage structurel établies par le Secrétariat de l'OCDE pour 22 pays Membres, les taux de chômage observés en 1997 comportaient une composante conjoncturelle dans la majorité des cas (graphique V.2). De fait, dans quelques-uns des grands pays d'Europe continentale, cette composante conjoncturelle était particulièrement importante. Dans un certain nombre d'autres pays cependant, la composante conjoncturelle estimée avait disparu (États-Unis, Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Islande, Norvège) ou était devenue très faible (Pays-Bas). Néanmoins, pour interpréter ces indicateurs, il faut tenir compte des incertitudes inhérentes à une ventilation du chômage en ses composantes conjoncturelle et structurelle.

1. On a par ailleurs établi une série complète de recommandations spécifiques à l'intention de deux autres pays, la Hongrie et la République tchèque.
2. Ce sont en principe les taux de chômage standardisés qui se prêtent le mieux aux comparaisons internationales et aux calculs de dispersion, mais ils ne sont pas disponibles pour tous les pays de l'OCDE.

Graphique V.1. Taux de chômage¹, 1996-97

En pourcentage de la population active totale



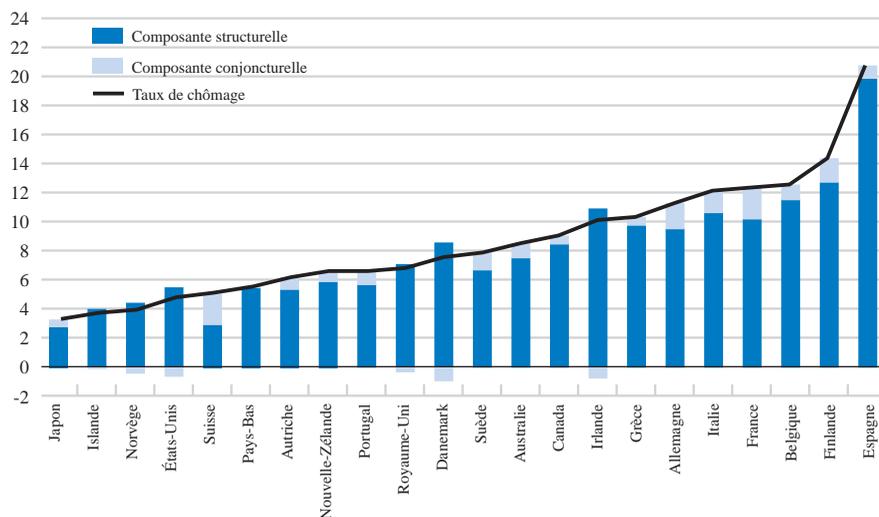
1. Définitions couramment utilisées.

Certains pays ont fait reculer leur chômage structurel depuis le début des années 90...

Si l'on considère l'évolution intervenue depuis le début des années 90, on constate que six pays sont parvenus à réduire leur chômage structurel de manière significative (tableau V.1). Outre le Royaume-Uni, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas, déjà identifiés l'an dernier comme des pays ayant réussi à faire sensiblement reculer le chômage structurel, l'Australie et le Danemark entrent désormais dans

Graphique V.2. Composantes structurelle et conjoncturelle du taux de chômage¹, 1997

En pourcentage de la population active totale



1. Sur la base des définitions du chômage couramment utilisées. Pour le chômage structurel, il s'agit des estimations faites par le Secrétariat de l'OCDE du taux de chômage non accélérateur des salaires (NAWRU).

— Tableau V.1. Le chômage structurel dans les pays de l'OCDE, 1990-97^a —
 En pourcentage de la population active totale

<i>Au cours des années 90, le taux de chômage structurel</i>		1990	1997
<i>a augmenté :</i>	Finlande	7.0	12.8
	Suède	3.2	6.7
	Allemagne	6.9	9.6
	Islande	1.5	4.0
	Suisse	1.3	3.0
	Grèce	8.2	9.8
	Italie	9.7	10.6
	France	9.3	10.2
	Belgique	11.0	11.6
	Autriche	4.9	5.4
<i>est resté relativement stable :</i>	Japon	2.5	2.8
	Norvège	4.2	4.5
	Espagne	19.8	19.9
	Portugal	5.9	5.8
	États-Unis	5.8	5.6
	Canada	9.0	8.5
<i>a diminué :</i>	Danemark	9.2	8.6
	Australie	8.3	7.5
	Nouvelle-Zélande	7.3	6.0
	Royaume-Uni	8.5	7.2
	Pays-Bas	7.0	5.5
	Irlande	14.6	11.0
	Taux de chômage structurel dans les pays de l'OCDE ^b	6.8	7.1
Taux de chômage actuel dans les pays de l'OCDE ^b	6.0	7.5	

a) Sur la base des définitions habituelles du chômage. Pour le chômage structurel, il s'agit des estimations du taux de chômage non accélérateur des salaires (NAWRU) effectuées en vue du numéro 63 des *Perspectives économiques*, 1998. Un changement est jugé significatif (en termes absolus) s'il est supérieur à un écart type. Celui-ci a été calculé pour chaque série et pour chaque pays sur la période 1986-97.

b) Moyennes pondérées des pays figurant dans le tableau.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

cette catégorie³. La réduction du chômage structurel est en soi un progrès considérable, mais elle a aussi des effets secondaires positifs, notamment sur les comptes publics (voir chapitre IV « Déterminants de la politique fiscale »).

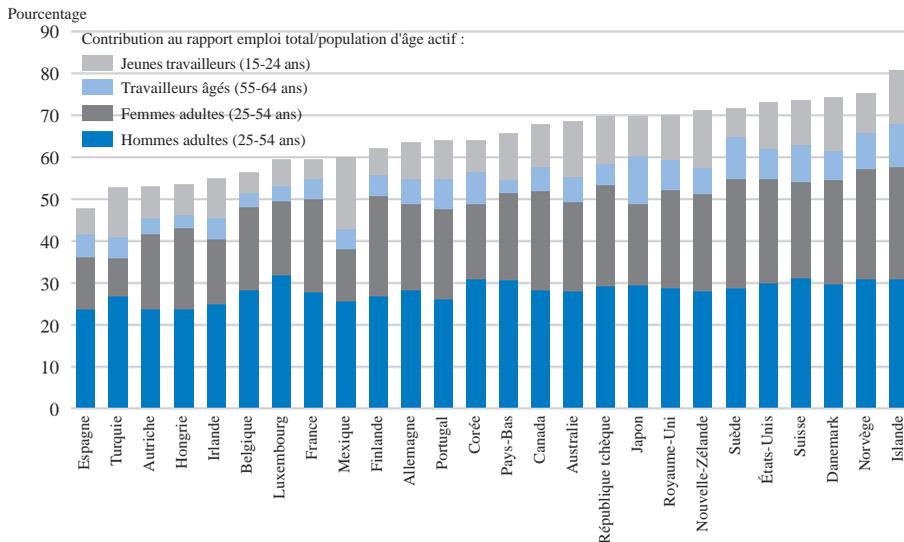
Les modifications des taux estimés de chômage structurel au cours des années 90 sont généralement allées de pair avec des modifications dans la même direction des taux de chômage observés, ce qui souligne l'importance d'un ajustement des politiques macro-économiques, mais aussi structurelles. Un certain nombre d'autres aspects de l'évolution observée depuis le début des années 90 méritent également d'être signalés :

- Dans les pays où le chômage a baissé, les taux d'emploi ont tendu à s'élever, et inversement.

3. Les quatre premiers pays avaient été identifiés dans OCDE (1997), qui décrit également les critères et les méthodes utilisés. Comparativement aux chiffres présentés dans cette publication, les estimations des tendances et des niveaux du chômage structurel se sont modifiées dans quelques autres pays. Ces modifications tiennent à la prise en compte des données relatives à 1997 et de la révision des estimations antérieures du chômage structurel, notamment du fait de l'insertion de données supplémentaires ou de données révisées. Les modifications les plus accusées depuis la parution d'OCDE (1997) sont les suivantes : le niveau du chômage structurel sur l'ensemble de la période a été révisé à la baisse pour la Finlande et l'Irlande, à la hausse pour la Grèce, et à la hausse pour la première partie de la période historique dans le cas du Portugal. L'estimation de 1997 est nettement plus faible que celle de 1996 dans OCDE (1996) pour l'Australie et l'Espagne, et nettement plus élevée pour la Belgique.

- Les pays où le taux de chômage a baissé ou est resté stable sont généralement aussi ceux où l'évolution des taux d'activité et la croissance démographique ont fortement contribué à la croissance de la population active. Cela prouve qu'une croissance vigoureuse de la population active non seulement n'est pas un obstacle à la baisse du chômage, mais l'accompagne souvent.
- Les différentes évolutions de l'emploi selon les pays s'expliquent presque complètement par des différences au niveau du secteur privé, ce qui prouve que celui-ci joue un rôle déterminant dans la croissance de l'emploi total.
- Du fait de ces évolutions et des tendances antérieures de l'emploi, les taux d'emploi varient fortement selon les pays. Il convient de noter à cet égard que les différences entre pays ne tiennent pas à des différences de taux d'emploi des hommes d'âge très actif, qui sont souvent considérés comme le groupe le plus intégré au marché du travail (graphique V.3). En revanche, les femmes et les jeunes, ainsi que les travailleurs âgés, semblent être à l'origine de la plus grande partie des différences de taux d'emploi total entre les pays, d'où l'importance d'assurer, sur le marché du travail, des conditions qui permettent à ces groupes qui ne font pas partie du noyau stable de chercher et d'obtenir un emploi rémunéré.

Graphique V.3. Décomposition du taux d'emploi, 1996



Quelques-unes des évolutions mentionnées ci-dessus ont quelque peu divergé dans les six pays où le chômage structurel a généralement tendu à baisser depuis le début des années 90. Ainsi, le repli du chômage est intervenu alors même que les taux d'emploi augmentaient fortement en Irlande, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et, dans une moindre mesure, en Australie. En revanche, la contribution de la croissance de l'emploi au recul du chômage entre 1990 et 1997 a été très limitée au Danemark, et nulle au Royaume-Uni. Les éléments disponibles montrent également que l'évolution des salaires réels d'une part et celle de la dispersion des salaires et des revenus de l'autre ont sensiblement divergé entre les six pays considérés. Une évaluation d'ensemble des tendances des marchés du travail depuis le début des années 90 devrait prendre en compte ces phénomènes et d'autres encore, mais elle dépasse le cadre du présent chapitre. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que si ces six pays apportent la preuve qu'il est possible de réduire durablement un chômage élevé, d'autres pays ont

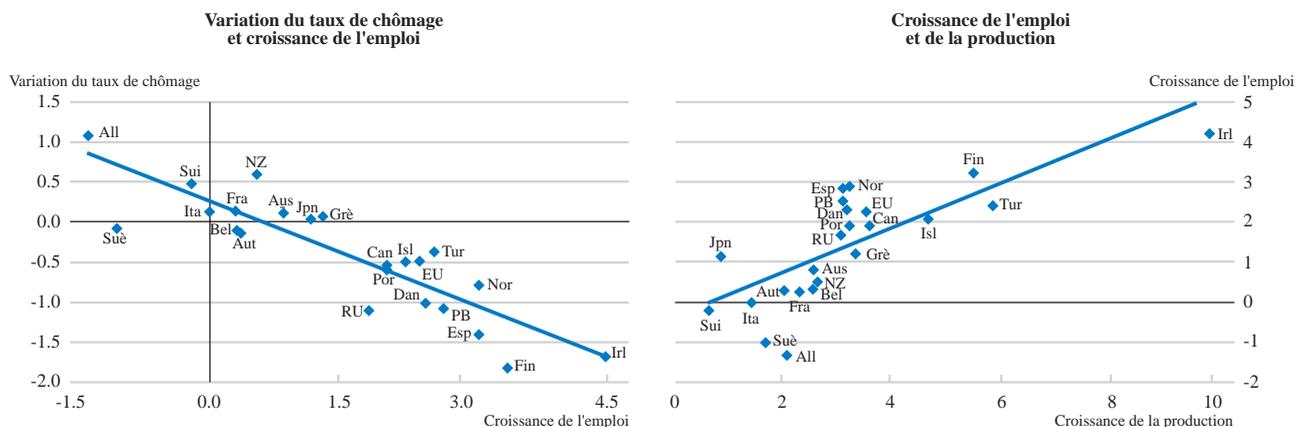
... mais dans des contextes assez différents

réussi à éviter dès le départ une augmentation du chômage structurel. De plus, dans certains pays où le chômage structurel a augmenté, le chômage total reste néanmoins relativement faible.

La décrue du chômage en 1997 est allée de pair avec une augmentation de l'emploi et de la production

La relation généralement positive entre une croissance soutenue de l'emploi et une baisse du chômage est confirmée par les évolutions intervenues en 1997 (graphique V.4, partie gauche). Les pays où l'emploi a fortement progressé sont également ceux qui ont connu une forte croissance de la production (graphique V.4, partie droite). Cependant, des écarts de gains de productivité ont aussi contribué à des divergences dans la croissance de l'emploi suivant les pays. Il convient de noter à cet égard que de faibles gains de productivité n'ont pas nécessairement des effets négatifs. Dans les pays qui engagent des réformes structurelles dans le but de réduire un chômage élevé, une croissance rapide de l'emploi est souhaitable même si elle semble impliquer de moindres gains de productivité. Ce peut être le cas, par exemple, lorsque les réformes structurelles aboutissent à une augmentation de l'emploi parmi les travailleurs peu productifs ou à l'utilisation de méthodes de production moins capitalistiques. En revanche, dans les pays où le potentiel de croissance rapide de l'emploi est limité parce que le chômage y est déjà élevé, une faible croissance de la productivité se traduit incontestablement par une croissance lente des niveaux de vie.

Graphique V.4. Chômage, emploi et croissance de la production, 1997
En pourcentage ou en points de pourcentage



Le contexte macroéconomique dans le cadre duquel s'inscrivent ces évolutions de l'emploi et du chômage est décrit dans plusieurs des chapitres précédents du présent numéro de *Perspectives économiques*. Ainsi, selon les prévisions pour les 18 prochains mois, le chômage pourrait rester largement inchangé dans l'ensemble de la zone de l'OCDE. Il pourrait cependant reculer en Europe tout en demeurant élevé du fait qu'il a pour une large part un caractère structurel.

Examen transitoire des progrès en matière de politique structurelle

On constate un certain nombre d'évolutions encourageantes...

Les *Études économiques* réalisées par l'OCDE pour 21 pays Membres ont comporté un examen des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations

par pays formulées lors de la précédente série d'examens⁴. A la suite de ces examens, et compte tenu de la mise à jour concernant le chômage structurel et les conditions macroéconomiques présentées plus haut, les principales conclusions qui avaient été tirées de la première série d'examens et qui sont récapitulées dans l'encadré V.2 semblent toujours valables. Il convient cependant de souligner que le présent chapitre n'intègre que l'évolution et les recommandations analysées dans les Études économiques de l'OCDE. Les faits nouveaux intervenus depuis l'étude la plus récente ne sont donc pas pris en compte, et les pays qui n'ont pas fait l'objet d'une étude depuis la première série de recommandations ne sont pas couverts par cette analyse.

Encadré V.2. — **Leçons à tirer de la mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi**

- Le chômage élevé et persistant, imputable à des facteurs à la fois conjoncturels et structurels, peut être durablement réduit.
 - Beaucoup de pays ont avancé dans la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi, mais les progrès ont été inégaux suivant les pays et suivant les domaines.
 - Les pays qui ont mené des réformes d'ensemble se distinguent principalement de ceux qui ont agi de façon plus parcelaire par une appréciation différente des conflits potentiels entre une meilleure performance du marché du travail, d'une part, et le souci d'équité et de cohésion sociale, de l'autre.
 - Les réformes structurelles dans différents domaines produisent d'importants effets de synergie.
 - La situation macroéconomique et ses interactions avec les facteurs structurels ont une influence importante sur l'évolution du marché du travail.
 - Globalement, la Stratégie pour l'emploi demeure une réponse efficace aux problèmes qui se posent sur les marchés du travail des pays Membres, et le Comité EDR a encouragé ceux-ci à accélérer sa mise en œuvre.
- Source : OCDE (1997).

Nombre des pays ayant fait l'objet d'un examen de suivi semblent avoir fait des progrès vers l'application des recommandations de politique structurelle formulées lors de la première série d'examens concernant la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi. Si l'on considère globalement les progrès accomplis, un certain nombre de conclusions se dégagent⁵ :

... et les réformes ont progressé de manière satisfaisante, bien qu'inégale...

- De nombreuses mesures ont été prises au cours de la période considérée. Si l'on prend comme repère la première série de recommandations, les pays ont agi dans le sens indiqué par celles-ci dans les deux tiers des cas.
- Les mesures prises ne sont que très rarement allées à l'encontre des recommandations. Sept pays seulement sur les 21 examinés se trouvent dans ce cas, et ce, le plus souvent, pour une seule des recommandations.
- Dans différents domaines d'action, les pays ont avancé sur un pourcentage relativement important des recommandations ayant trait aux conditions générales offertes aux entreprises, axées notamment sur l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits, l'encouragement de l'esprit d'entreprise ainsi que de la création et de la diffusion de la technologie.

4. Une première série de recommandations a été également établie pour deux nouveaux pays Membres, la Hongrie et la République tchèque. Les examens de ces deux pays ont conclu que les diverses prestations étaient trop généreuses et devaient être réduites. Il a par ailleurs été recommandé à la Hongrie de réformer le système de cotisations de sécurité sociale des travailleurs et de décentraliser progressivement les négociations de salaires. Un assouplissement général du dispositif de protection de l'emploi, et plus particulièrement des obligations de notification, a été recommandé à ces deux pays. Les examens de la République tchèque et de la Hongrie ont repris les recommandations formulées à l'intention d'autres pays concernant une évaluation plus poussée des politiques actives du marché du travail. Les améliorations apportées au système d'enseignement ont également retenu largement l'attention, de nouveaux progrès étant jugés nécessaires aux niveaux du secondaire et du tertiaire. Outre ces recommandations, la République tchèque a été invitée à assouplir les contrôles sur les loyers, et la Hongrie à resserrer les liens entre la recherche scientifique fondamentale et l'industrie et à développer la diffusion des nouvelles technologies vers les secteurs traditionnels et les petites entreprises.

5. On trouvera un examen détaillé des progrès des différents pays dans OCDE (1998).

- De ce point de vue, les progrès ont été plus lents concernant la mise en œuvre des recommandations relatives à l'éducation et à la formation ainsi qu'aux réformes du marché du travail, qui sont également le domaine où le plus d'actions contraires ont été constatées.
- S'agissant des réformes du marché du travail, ce sont les recommandations ayant trait à la formation des salaires et aux relations professionnelles qui ont eu le plus faible taux de « suivi ». En revanche, des mesures ont été prises en réponse à une plus forte proportion des recommandations concernant la retraite anticipée et les prestations d'invalidité ainsi que les politiques actives du marché du travail.

... mais certains problèmes essentiels restent encore à résoudre sur les marchés du travail

Une constatation déjà faite après la première série d'examen paraît confirmée : nombreux sont les pays qui hésitent à procéder à des réformes qui, du moins à court terme, risquent de conduire directement à une plus grande disparité des revenus et de se heurter à l'hostilité des travailleurs bien intégrés dans le marché du travail. Ainsi, rares sont les pays qui ont été disposés à réduire les taux de compensation ou la durée des indemnités de chômage, bien que nombreux aient été ceux qui aient durci les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage, à la retraite anticipée et à l'assurance invalidité. La plupart des pays n'ont pas assoupli la protection de l'emploi, mais ont développé la flexibilité du temps de travail ainsi que l'utilisation du travail à temps partiel et des contrats à durée déterminée. La décentralisation des négociations salariales a progressé dans de nombreux pays, ce qui n'a généralement pas été le cas de l'assouplissement des salaires minimaux et de l'élargissement de l'éventail des salaires. Enfin, nombre de pays ont procédé au moins à un certain nombre de réformes pour accroître l'efficacité des programmes actifs du marché du travail.

De même, les progrès faits en vue d'améliorer les conditions offertes aux entreprises...

La situation a été identique concernant les mesures visant à créer un climat plus favorable pour les entreprises. La plupart des pays ont accepté de prendre des mesures générales qui modifiaient les règles du jeu ou avaient des chances d'améliorer la productivité, mais ont davantage hésité à prendre des dispositions ayant un effet négatif sur les subventions et les rentes de groupes d'intérêts restreints, à l'exception, il faut le noter, du secteur public. Ainsi, la plupart des pays auxquels il avait été recommandé de rendre plus rigoureuses la législation relative à la concurrence et son application ont agi dans ce sens et ont progressé sur la voie de la privatisation des entreprises appartenant à l'État et de l'ouverture du secteur public à une plus grande contestabilité. En revanche, les progrès ont été plus limités en ce qui concerne la réduction des subventions et des interventions de l'État, la libéralisation des horaires d'ouverture des magasins et l'ouverture des marchés publics.

... et le système d'enseignement ont été inégaux

Bien que les progrès faits dans les domaines de l'éducation et de la formation ne se prêtent pas facilement au même type d'analyse, ils ont été eux aussi assez inégaux. Un certain nombre de pays ont pris des mesures concernant l'enseignement secondaire, et plus particulièrement l'enseignement professionnel, tandis que la première série de recommandations relatives aux niveaux du primaire et du tertiaire ont été plus rarement suivies d'effets.

Globalement, la Stratégie pour l'emploi reste d'actualité

Cet examen intermédiaire confirme la conclusion qui s'était dégagée après la première série d'examen du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement : la Stratégie pour l'emploi est une réponse adéquate aux problèmes actuels du marché du travail, et elle peut effectivement aboutir à des résultats si elle est mise en œuvre sur un large front et si on lui laisse le temps de porter ses fruits. Les indices de plus en plus nombreux montrant que la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi permet d'améliorer la situation sur le marché du travail, et le

nombre croissant de pays qui, s'y étant conformés, ont vu le chômage structurel reculer, devraient inciter les pays qui n'ont guère avancé jusqu'à présent à agir. Il est de plus en plus manifeste qu'ils pourraient eux aussi tirer avantage de la Stratégie pour l'emploi. On peut donc envisager l'avenir avec un optimisme prudent.

BIBLIOGRAPHIE

OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*.

OCDE (1997), *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : l'expérience des pays Membres*.

OCDE (1998), « La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations par pays », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 196.