

L'ÉTUDE DE L'OCDE SUR L'EMPLOI

Lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, tenue en mai 1992, les Ministres ont invité le Secrétaire général à entreprendre un effort global de recherche pour déterminer les raisons des progrès décevants réalisés dans la lutte contre le chômage et les moyens de remédier à cet état de choses. Conformément à ce mandat, le Secrétariat de l'OCDE a examiné plusieurs grands domaines : politique macro-économique, échanges, technologie, formation des salaires, adaptation de la main-d'œuvre, enseignement et formation, systèmes de prestations et fiscalité. Les résultats de ces travaux seront publiés en septembre sous le titre « L'étude de l'OCDE sur l'emploi : données et explications ». La note qui suit est un résumé succinct du Rapport d'orientation fondé sur ces travaux que le Secrétaire général a présenté aux Ministres lors de leur réunion de juin et qui paraît sous forme de supplément au présent numéro des Perspectives économiques.

Nature et dimensions du chômage

Le chômage touche 35 millions de personnes dans la zone de l'OCDE, soit environ 8½ pour cent de la population active. Il représente un gaspillage considérable de ressources humaines, témoigne de graves inefficiences dans les systèmes économiques et s'accompagne d'une détresse d'une ampleur inquiétante. Le taux de chômage mesuré varie de 2¾ pour cent environ au Japon et près de 6 pour cent aux États-Unis à environ 11½ pour cent en moyenne en Europe. En outre ces chiffres ne tiennent pas compte des « travailleurs découragés » ni des personnes qui, travaillant à temps partiel, préféreraient travailler à plein temps.

Le chômage a une composante conjoncturelle qui diminue lorsque la croissance économique reprend et une composante structurelle que la croissance économique ne permet généralement pas de réduire. La proportion exacte de chaque composante est incertaine, mais varie beaucoup d'un pays à l'autre :

- Aux États-Unis, la part de chômage conjoncturel connaît actuellement une rapide diminution ; quant au chômage structurel qui touche environ 6 pour cent de la population active, il semble n'avoir guère varié au cours des dix dernières années.
- Dans la Communauté européenne, au Canada et en Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande), le chômage structurel qui a progressé avec le temps, frappe peut-être 7 à 10 pour cent de la population active, et à ce type de chômage s'est superposé un chômage conjoncturel actuellement élevé.
- Dans les pays membres de l'Association européenne de libre-échange, le chômage est resté assez faible pendant de nombreuses années,

dépassant rarement 2 pour cent et variant relativement peu avec la conjoncture, mais il a atteint récemment plus de 7 pour cent, sa progression étant probablement en partie d'origine structurelle.

- Au Japon, le chômage structurel est faible, et ne touche environ que 2 pour cent de la population active, mais le chômage conjoncturel commence à s'étendre.

Le poids de ce chômage élevé et persistant est inégalement réparti entre les diverses catégories d'actifs. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes et les travailleurs non qualifiés sont très durement frappés. Les chômeurs de longue durée, dont le nombre ne cesse de croître, surtout en Europe, sont devenus un sujet de profonde inquiétude car une longue période sans emploi est une source de graves difficultés sociales et de découragement pour ceux qui la subissent.

Nécessité de mesures structurelles et macro-économiques

Le problème qui se pose aux gouvernements revêt des aspects aussi bien macro-économiques que structurels (qui seront précisés plus loin dans la section consacrée aux recommandations). Les diverses interactions entre les mesures structurelles et les mesures macro-économiques ont aussi leur importance. 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. Par ailleurs, la politique macro-économique a plus de chance de parve-

nir à maintenir la demande au niveau souhaité sans générer d'inflation dès lors que les conditions et les mesures structurelles empêchent que s'installent des rigidités, rendent les économies à la fois plus novatrices et plus adaptables, et permettent que les ressources s'orientent vers les utilisations où elles sont le plus rentables.

Ces observations d'ordre économique ne vont pas sans une importante dimension sociale. Il est en effet nécessaire d'offrir une protection sociale satisfaisante pour rassurer les travailleurs et les encourager à réagir de façon positive aux changements structurels. En même temps, il faut garantir un niveau de vie minimum décent à ceux qui dans nos sociétés sont incapables de s'adapter à ces changements.

Tirer parti du changement structurel

Si l'on insiste autant sur les politiques structurelles, c'est parce qu'avec la mondialisation de l'économie, il est nécessaire de s'adapter à un changement structurel permanent et d'en tirer parti si l'on veut atteindre un haut niveau d'emploi tout en améliorant continuellement la productivité et, par là même, les niveaux de vie. Les forces qui poussent au changement structurel sont aujourd'hui très puissantes : baisse du coût des transports, nouvelles technologies de l'information, libéralisation des flux de capitaux, vigueur de la concurrence et mobilité de plus en plus grande des individus. De grands bénéfices peuvent être tirés de ces évolutions. Mais pour cela, il faut accroître considérablement la capacité d'adaptation et d'innovation des économies de l'OCDE. Il faut donc veiller tout particulièrement à ce que les politiques mises en œuvre ne freinent pas ces mutations structurelles, mais plutôt les favorisent.

Le changement structurel implique la suppression continue d'emplois à faible productivité et faiblement rémunérés et l'apparition d'emplois à productivité et salaires plus élevés. Ce processus s'accompagne de turbulences : c'est ainsi que 10 à 15 pour cent de la totalité des emplois dans une économie de l'OCDE sont supprimés chaque année, tandis que se crée un nombre à peu près analogue d'emplois nouveaux.

Qualifications nouvelles

Une dimension évidente du changement structurel consiste donc toujours en une régression systémique dans l'emploi de travailleurs peu qualifiés ou aux qualifications étroites, tant dans le secteur manufacturier que dans celui des services. Cette évolution tient à des facteurs qui jouent aussi bien du côté de la demande que du côté de

l'offre, mais la cause principale en est apparemment le progrès technique, qui mène de plus en plus nettement vers une économie à plus forte intensité de qualifications. L'élargissement marqué de l'éventail des salaires aux États-Unis a permis de sauvegarder l'emploi de certains travailleurs non qualifiés, mais au prix d'une plus grande pauvreté dans leurs rangs ; en Europe, la rigidité des salaires a empêché l'apparition de la pauvreté chez les salariés, mais au prix d'un chômage élevé chez les travailleurs peu qualifiés. Seule l'économie japonaise a su relativement bien faire face aux difficultés de cette période d'ajustement, mais dernièrement elle s'est heurtée à de fortes pressions en faveur de changements.

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 postes. Ces travailleurs doivent avoir une solide formation. 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 soucieuse de cohésion et attentive aux besoins. 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.

Un décalage croissant face à l'ajustement

Tandis qu'une grande capacité d'innovation et d'adaptation n'a probablement jamais été aussi nécessaire, la faculté d'ajustement des économies de l'OCDE a progressivement diminué au cours des vingt à trente dernières années, conséquence indirecte, à la fois involontaire et inattendue mais fréquente, de mesures mises en place pour réglementer les marchés et assurer une protection sociale.

C'est ainsi que l'esprit d'entreprise a été découragé par une multiplicité de règlements et de contrôles administratifs. Les entreprises ont également été dissuadées d'embaucher du personnel par divers facteurs : coûts de main-d'œuvre non salariaux dont la hausse constante creuse l'écart entre le salaire que reçoit le travailleur et

ce que celui-ci coûte à l'employeur; salaires minimums fixés à un niveau trop élevé par rapport à la productivité, en particulier pour les jeunes, ce qui incite moins les employeurs à les embaucher; législations relatives à la protection de l'emploi, adoptées pour protéger les personnes occupant déjà un emploi, et qui, par des effets pervers, découragent les employeurs de recruter du personnel supplémentaire. En outre, des obstacles à la concurrence sur les marchés de produits ont conduit les producteurs à limiter leur production et leurs effectifs et à afficher des prix artificiellement élevés.

En ce qui concerne la politique du marché du travail et la politique sociale, la structure des systèmes de prestations et les montants des allocations ont, selon les cas, encouragé une part disproportionnée de la population active de certains pays à se faire mettre en invalidité, ou ont affaibli l'incitation au travail chez les chômeurs et les travailleurs à bas salaires en raison des effets réciproques de la fiscalité et des systèmes de prestations.

Le décalage s'est ainsi accentué entre la *nécessité* d'innover et de s'adapter et la *capacité* de le faire. Étant donné le chômage élevé et croissant qui en résulte, des pressions de plus en plus fortes s'exercent pour ralentir le changement. Céder à ces pressions conduirait à des résultats qui ne peuvent qu'être contraires au but visé : freiner le changement revient à neutraliser la principale source des gains de productivité et à compromettre l'élévation

des niveaux de vie, tout en affaiblissant la capacité de créer de nouveaux emplois (voir encadré : «Ce qu'il ne faut pas faire»).

Actions recommandées

En conséquence, les actions recommandées par l'OCDE 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.

La plupart des pays de l'OCDE 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.

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 pas 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, freine les exportations, favorise la prolifération des droits de douane, nuit au commerce des pays en développement, et 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.

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 (dont le texte intégral figure dans la partie III du Rapport d'orientation) :

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.

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.

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.

Créer un climat favorable à l'entreprise

Des politiques diversifiées sont nécessaires pour encourager un mouvement vigoureux de création d'entre-

prises 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 les connotations négatives, 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.

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 variations de 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.

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. 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.

Développer et renforcer les politiques actives 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 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.

Réformer les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes

A l'origine, l'assurance chômage 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.