

Éditorial : Des mesures ambitieuses s'imposent pour préserver le niveau de vie des plus vulnérables

Plus de deux ans après le début de la pandémie de COVID-19, le marché du travail s'est redressé, mais les perspectives sont très incertaines sur fond de guerre en Ukraine

Les économies et les marchés du travail des pays de l'OCDE ont fortement rebondi au sortir de la pandémie de COVID-19, mais la guerre d'agression non provoquée, injustifiée et illégale de la Russie contre l'Ukraine assombrit l'horizon. Cette guerre est avant tout une tragédie humaine, qui a détruit des vies innocentes et provoqué la plus grande crise humanitaire de réfugiés jamais enregistrée depuis la Seconde Guerre mondiale. Plusieurs millions d'Ukrainiens – principalement des femmes et des enfants – ont en effet fui leur pays pour trouver refuge dans des pays d'Europe et d'ailleurs. Ce conflit risque également de déclencher une crise économique et sociale, ajoutant encore à l'incertitude qui pèse sur les perspectives économiques mondiales. L'OCDE a révisé ses projections de croissance du PIB en juin pour les ramener à 3.0 % en 2022 (contre 4.5 % en décembre 2021). Par ailleurs, l'inflation soutenue devrait peser sur le revenu réel des ménages.

Jusqu'à présent, les marchés du travail restent tendus dans la plupart des pays de l'OCDE. Selon les dernières statistiques disponibles, le taux de chômage dans la zone OCDE est inférieur de 0.4 point de pourcentage en moyenne à ce qu'il était en février 2020, niveau qui était déjà le plus bas enregistré depuis la crise financière mondiale. Depuis le pic de la crise sanitaire en avril 2020, les pays de l'OCDE ont créé 66 millions d'emplois, soit 9 millions de plus que ceux détruits en l'espace de quelques mois en 2020 au début de la pandémie.

Néanmoins, ces chiffres globaux dissimulent une forte hétérogénéité entre les pays et les groupes de population. Dans certains pays, le taux d'activité et le taux d'emploi restent en deçà des niveaux d'avant-crise. En outre, l'emploi augmente plus fortement dans les secteurs des services offrant des rémunérations élevées, alors qu'il reste inférieur au niveau constaté avant la pandémie dans de nombreux secteurs où les contacts sont nombreux et les rémunérations faibles.

Dans tous les pays de l'OCDE, les entreprises font face à des pénuries de main-d'œuvre sans précédent. Ainsi, dans l'Union Européenne, près de trois entreprises sur dix dans le secteur manufacturier et dans le secteur tertiaire ont indiqué que le manque de main-d'œuvre limitait leur production au deuxième

trimestre 2022, soit une proportion jamais atteinte depuis la création de ce type de collecte de données. Plus impressionnant encore, en juillet 2022 aux États-Unis, les entreprises ont publié plus de 11 millions d'offres d'emploi, alors que le pays compte moins de 6 millions de chômeurs. Dans presque tous les pays pour lesquels on dispose de données sur les offres d'emploi, ce ratio est en hausse.

Les tensions sur les marchés du travail se traduisent par des tensions sur les salaires dans certains pays. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, le taux de croissance annuelle des salaires nominaux s'élevait à près de 5 % au premier trimestre 2022, et à 3 % environ au Canada. La croissance des salaires se redresse également dans la zone euro : les accords salariaux conclus par les partenaires sociaux au cours du premier trimestre de 2022 indiquent que les salaires augmenté de 3 % par rapport au même trimestre de 2021.

Toutefois, la croissance des salaires nominaux est inférieure à l'inflation, et cette situation devrait perdurer selon les prévisions. L'inflation a sensiblement augmenté fin 2021 en raison des perturbations des chaînes d'approvisionnement. L'invasion de l'Ukraine par la Russie accentue fortement les tensions inflationnistes. En dépit d'une croissance soutenue de l'emploi et de pénuries de main-d'œuvre généralisées, le revenu disponible réel des ménages était déjà en baisse au dernier trimestre 2021 ; dans de nombreux pays, cette contraction se poursuit en 2022, la croissance des salaires n'ayant pas suivi le rythme d'évolution des prix.

Les nuages sombres à l'horizon risquent d'obscurcir plus particulièrement les perspectives de ceux qui peinent à se remettre de la pandémie

Même avant qu'éclate la guerre en Ukraine, la reprise dans les secteurs à bas salaires était beaucoup plus lente que dans d'autres branches d'activité. Par exemple, au premier trimestre 2022, l'emploi dans les services d'hébergement et de restauration était en moyenne inférieur de 9 % au niveau observé avant le début de la crise. Nombre de ces secteurs comptaient aussi parmi les plus durement touchés par le COVID-19 et les confinements successifs de 2020.

Compte tenu des tendances différentes enregistrées dans les divers secteurs d'activité, les conséquences de la crise sanitaire sur le marché du travail ont été plus profondes et plus durables pour les groupes vulnérables, comme les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les immigrés et les minorités raciales/ethniques, qui sont surreprésentés dans les secteurs à bas salaires. En moyenne, au premier trimestre 2022, soit deux ans après le début de la crise, le taux d'emploi des travailleurs diplômés du supérieur s'était redressé, tandis que celui des travailleurs peu qualifiés restait inférieur d'environ 0.5 % à son niveau au même trimestre de 2019. Les ravages provoqués initialement par la crise ont aussi fortement touché les jeunes : leur taux d'emploi 2022 restait inférieur à celui prévalant avant la crise dans plus de la moitié des pays de l'OCDE. En outre, dans la plupart des pays qui collectent des données sur les minorités ethnoraciales, on constate que ces dernières ont été plus touchées que les autres par la crise sanitaire et qu'elles ont souvent mis plus de temps à s'en rétablir.

Les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les minorités ethnoraciales étaient aussi surreprésentés parmi les travailleurs de première ligne, c'est-à-dire ceux qui ont continué de travailler sur leur lieu de travail et en contact avec d'autres personnes pendant la pandémie. Depuis le début de la crise, ces travailleurs font état d'une plus grande précarité de l'emploi et ont signalé davantage de problèmes de santé physique et mentale, sans avoir la chance de voir leur rémunération augmenter ni leurs conditions de travail s'améliorer. Les données montrent également qu'ils étaient beaucoup plus susceptibles que les autres travailleurs de contracter le COVID-19, et que les victimes au sein de ce groupe étaient plus nombreuses.

Les retombées économiques de la guerre en Ukraine ont creusé les inégalités et accru les risques pour les plus vulnérables. L'Ukraine et la Russie comptent parmi les principaux exportateurs agricoles au monde, et la contraction de la production et des exportations dans ces pays est à l'origine d'une hausse des prix des produits alimentaires. Dans le même temps, la crise a provoqué des ondes de choc par

l'intermédiaire des prix de l'énergie, qui sont venues s'ajouter aux tensions inflationnistes existantes. L'envolée des prix de l'énergie et des produits alimentaires pèse particulièrement sur les ménages situés au bas de l'échelle de distribution des revenus : ces derniers consacrent en effet une grande part de leurs revenus à la consommation d'énergie et de produits alimentaires (un quart des revenus en moyenne dans les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données). Dans les six plus grands pays européens, par exemple, on estime qu'au cours des 12 mois ayant précédé avril 2022, l'impact de la flambée des prix de l'énergie et des produits alimentaires à elle seule a été supérieur d'environ 50 % sur les ménages situés dans le quintile inférieur de la distribution que sur ceux du quintile supérieur. Au Japon et aux États-Unis, les chiffres sont similaires. Et dans les zones rurales, où les coûts de transport sont plus élevés, les retombées sur les ménages modestes sont beaucoup plus marquées. En l'absence de mesures d'amortissement, le choc inflationniste pourrait donc être particulièrement rude pour les plus défavorisés, qui ont déjà été les plus durement touchés par la crise du COVID-19.

Les salaires augmentent, mais ne suivent pas le rythme de l'inflation

La crise actuelle causée par l'envolée des prix des produits de base rappelle le choc pétrolier mondial de 1973, qui a conduit à une période de stagflation à l'échelle internationale, caractérisée par une montée du chômage et une inflation à deux chiffres dans la plupart des pays de l'OCDE. S'il existe certaines similitudes avec la situation actuelle, les pénuries de main-d'œuvre sont beaucoup plus importantes aujourd'hui qu'au début des années 70 et les changements structurels ont affaibli le lien entre les prix des produits de base et la croissance des salaires. Dans les années 70, les salaires étaient en fait automatiquement indexés sur l'inflation dans de nombreux pays et la négociation collective était bien plus puissante. Or, dans la plupart des pays, les mécanismes d'indexation des salaires ont depuis été supprimés, ce qui devrait empêcher aujourd'hui une spirale inflationniste des prix et des salaires.

La négociation collective a aussi beaucoup reculé : la proportion de travailleurs couverts par des conventions collectives dans les pays de l'OCDE n'a cessé de diminuer au cours des trente dernières années (entre 1985 et 2019), affaiblissant le pouvoir de négociation des travailleurs. Parallèlement, un salarié sur six environ dans les pays de l'OCDE dépend de marchés du travail locaux très concentrés qui leur laissent peu de voies de sortie. Les données factuelles (exposées dans la présente édition des *Perspectives de l'emploi*) donnent à penser qu'en pareil cas et en l'absence de contre-pouvoir des organisations syndicales, les employeurs conservent généralement un pouvoir unilatéral important de fixation des salaires et des conditions de travail. Le pouvoir de négociation des groupes vulnérables est généralement plus faible ; or, si une telle situation est déjà en soi préoccupante en situation de faible inflation, elle devient encore plus grave dans le contexte inflationniste actuel, ces travailleurs n'étant pas en mesure de négocier des augmentations de salaire pour pouvoir faire face aux hausses de prix.

Les pouvoirs publics doivent avoir pour priorité de soutenir le niveau de vie des plus vulnérables afin de veiller à ce qu'ils ne soient pas les premières victimes à la fois de la crise du COVID-19 et de la crise du coût de la vie

La forte hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires représente un coût qui risque de peser plus fortement sur les ménages les plus modestes et les plus vulnérables. Des négociations de grande ampleur entre les pouvoirs publics, les travailleurs et les entreprises seront essentielles pour répartir équitablement ce coût, car aucun d'eux ne peut l'absorber seul. Les récentes négociations et conventions collectives dans le secteur allemand de la chimie montrent une des voies possibles : les partenaires sociaux se sont entendus sur une solution « relais » - un compromis à court terme qui concilie à la fois les coûts et les problèmes auxquels les entreprises sont confrontées et les préoccupations des salariés quant au maintien de leur pouvoir d'achat. Plus précisément, les représentants des employeurs et des travailleurs se sont accordés sur une somme forfaitaire de 1 400 EUR (environ 1 400 USD) par salarié

pour compenser la hausse des prix, mais ils ont aussi reporté les discussions sur une augmentation formelle des salaires jusqu'en octobre, dans l'espoir que les perspectives économiques se soient éclaircies d'ici là. Le versement de la même somme forfaitaire à tous les travailleurs implique également que ce dispositif a été beaucoup plus généreux pour les travailleurs à bas salaire. Cette approche novatrice a aussi été suivie dans les négociations menées au niveau des entreprises dans d'autres pays (par exemple dans le secteur de la fabrication de pièces détachées automobiles en Italie).

Outre leur rôle potentiel dans les négociations avec les partenaires sociaux, les pouvoirs publics disposent d'autres outils pour protéger les revenus des groupes vulnérables. Ainsi, l'ajustement du salaire minimum pour préserver le pouvoir d'achat effectif des travailleurs faiblement rémunérés fait partie des solutions qui pourraient être envisagées. Dans de nombreux pays, l'ajustement du salaire minimum légal est une mesure discrétionnaire que les pouvoirs publics prennent régulièrement (souvent une fois par an). Dans un contexte de hausse rapide des prix, un ajustement lent du salaire minimum entraîne inévitablement une dégradation sensible du niveau de vie des travailleurs faiblement rémunérés. À titre de comparaison, quelques pays de l'OCDE, comme la Belgique et la France, ont mis en place des mécanismes d'indexation automatique du salaire minimum, ce qui constitue un moyen efficace de préserver le pouvoir d'achat des bas salaires. Qu'il soit automatique ou non, l'ajustement régulier du salaire minimum légal est crucial dans le contexte actuel caractérisé par une inflation relativement élevée.

Les primes énergie temporaires constituent un autre moyen de compenser la hausse des coûts de l'énergie pour les ménages et les entreprises. La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des aides énergétiques entre fin 2021 et 2022, sous la forme d'un encadrement des prix, d'aides au revenu ou de réductions d'impôts. Cependant, seule une petite fraction des dépenses supplémentaires générées par ces interventions a été affectée à des mesures ciblées sur les ménages et les entreprises les plus touchés. Si l'urgence de la situation et la nécessité d'une intervention rapide peuvent justifier un tel manque de précision dans le ciblage des mesures, les pouvoirs publics pourraient envisager de réorienter les dépenses vers des interventions ciblées et rentables. Cela permettrait non seulement d'aider ceux qui en ont le plus besoin, mais aussi d'éviter que l'aide au revenu et les mesures sur les prix ne finissent par mettre en péril les objectifs d'émissions de carbone et la transition vers une économie plus verte.

Dans le même esprit consistant à prendre des mesures d'aide ciblées et respectueuses de l'environnement, le système de prélèvements et de prestations pourrait être utilisé pour atténuer le choc subi par les plus vulnérables, au moyen des prestations liées à l'exercice d'un emploi et d'autres transferts sociaux. Toutefois, cette approche ne peut être efficace que si les critères de ressources sur lesquels elle repose sont rapidement adaptés à l'évolution des besoins des individus ; cela suppose de réduire les périodes de référence pour l'évaluation des besoins et de pondérer comme il convient les caractéristiques du panier de consommation de chaque catégorie de ménage. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'engager des réformes ambitieuses des systèmes d'évaluation des ressources.

L'une des solutions les plus efficaces pour protéger le niveau de vie des travailleurs peu qualifiés et d'autres catégories vulnérables consiste à renouer leurs liens avec le marché du travail. Cette démarche suppose non seulement de créer des emplois, mais aussi d'étendre les politiques actives du marché du travail. Environ deux tiers des pays de l'OCDE consacrent un budget accru aux services publics de l'emploi depuis le début de la crise du COVID-19. Mais augmenter les dépenses pourrait ne pas suffire. L'affectation de ces dépenses est tout aussi importante. Il faut proposer une offre intégrée et complète de services d'emploi et de formation, lesquels doivent s'adresser aux entreprises qui créent des emplois et aux personnes les plus vulnérables.

La protection des niveaux de vie suppose également de rééquilibrer le pouvoir de négociation entre employeurs et travailleurs, de sorte que ces derniers puissent négocier leurs salaires sur un pied d'égalité. Pour cela, il faut que les autorités de la concurrence accordent une plus grande attention à la concurrence sur le marché du travail. Les conséquences des fusions horizontales sur la compétitivité du marché du travail devraient notamment être évaluées avec soin dans les examens menés en vue de fusions, même

lorsque les entreprises qui fusionnent opèrent sur des marchés de produits différents. Par ailleurs, il convient d'élaborer une stratégie globale de lutte contre la collusion sur le marché du travail. Les pouvoirs publics pourraient par exemple examiner si les accords de non-débauchage dans le cadre de franchises, qui sont généralement légaux dans la plupart des pays de l'OCDE, sont souhaitables du point de vue de l'action publique dans le contexte actuel.

Toutefois, pour rééquilibrer le pouvoir de négociation, il est aussi nécessaire d'imprimer un nouvel élan à la négociation collective et, par conséquent, d'accompagner les efforts déployés par les syndicats et les organisations patronales pour recruter de nouveaux membres et élargir la couverture des conventions collectives. Il faut aussi agir pour faire en sorte que les travailleurs situés dans la zone grise entre salariat et travail indépendant aient accès à la négociation collective, comme l'a proposé récemment la Commission européenne. Les conventions collectives conclues dernièrement avec des travailleurs des plateformes en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en Italie et en Suède sont intéressantes et pourraient être reproduites ailleurs. Dans tous ces pays, ainsi que dans d'autres où de tels accords n'ont pas encore été conclus (comme en France, en Norvège, etc.), les syndicats de travailleurs des plateformes négocient les conditions de travail de leurs membres, même s'ils sont considérés comme des travailleurs indépendants. Ces pratiques ont cours sans que les autorités nationales de la concurrence interviennent, parfois grâce à des dérogations explicites à l'interdiction des ententes inscrite dans la loi. Plus généralement, la longue liste d'exemples de négociations collectives réussies dans le secteur des agences de travail temporaire et celui de la culture et de la création, et ce même dans des pays où les syndicats sont faibles, montre que les mécanismes de négociation collective, s'ils sont suffisamment flexibles, peuvent s'adapter à des relations d'emploi différentes et nouvelles.

Il est essentiel de remédier aux pénuries de main-d'œuvre pour soutenir les niveaux de vie à moyen terme

Les taux élevés d'emplois vacants, conjugués à des taux d'utilisation de la main-d'œuvre qui ne se sont pas encore totalement rétablis, tant en termes d'emploi que d'heures travaillées dans un certain nombre de pays de l'OCDE, mettent une fois encore en évidence un problème structurel d'affectation efficace de la main-d'œuvre, essentielle pour stimuler la croissance et, partant, améliorer les niveaux de vie. Les pénuries de main-d'œuvre actuelles ne sont pas seulement dues au manque de personnel hautement qualifié dans les secteurs de haute technologie ; elles sont aussi très répandues dans d'autres secteurs de l'économie, notamment dans les secteurs offrant de faibles rémunérations.

Cette situation tient en partie aux conditions de travail difficiles et/ou aux faibles niveaux de rémunération dans certains secteurs ou sous-secteurs, qui incitent les travailleurs à quitter leur emploi ou à ne pas postuler à des offres d'emploi dans ces secteurs. Pendant la crise du COVID-19 et la reprise qui a suivi, les pays ont pris différentes mesures pour améliorer l'attractivité de certains emplois faiblement rémunérés, en particulier des emplois situés en première ligne. Toutefois, ces mesures ne vont souvent pas assez loin pour améliorer durablement la qualité des emplois et remédier ainsi aux pénuries de main-d'œuvre dans ces secteurs. Par exemple, dans le secteur des soins de longue durée, plus de la moitié des pays de l'OCDE ont mis en place, sous une forme ou sous une autre, des primes ponctuelles pour dédommager les travailleurs ayant subi un surcroît de travail pendant la crise sanitaire. Pourtant, moins de 30 % d'entre eux ont pris de nouvelles initiatives pour relever les salaires. Pour réduire la pénurie de main-d'œuvre dans ces secteurs, il faudrait concentrer les efforts sur les problèmes structurels plutôt que de prendre des mesures temporaires au cas par cas.

Une partie de la pénurie de main-d'œuvre s'explique toutefois simplement par la rapidité sans précédent de la reprise. Avec la réouverture des économies, la forte reprise de l'activité économique a entraîné une envolée record de la demande de main-d'œuvre. Cela pourrait encourager le passage d'un emploi à un autre, et donc l'avancement professionnel des travailleurs vers des emplois mieux rémunérés et offrant de

meilleures conditions de travail, mais les talents et la main-d'œuvre disponibles à l'échelle nationale sont souvent insuffisants pour répondre à toutes les demandes. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, le solde migratoire est resté faible pendant la crise et la première phase de la reprise ; s'il se redresse depuis plusieurs trimestres, sa croissance reste inférieure aux niveaux constatés dans la seconde moitié des années 2010 dans de nombreux pays. Les mesures visant à encourager l'immigration et à améliorer la capacité des pays à attirer les travailleurs qualifiés et à intégrer les immigrés pourraient donc faire partie des trains de mesures envisagés pour atténuer le resserrement de l'offre de main-d'œuvre.

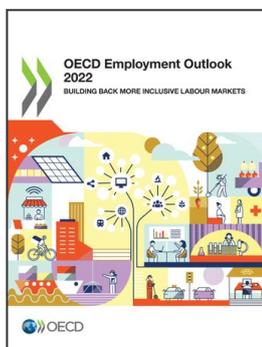
Les plans de relance offrent des possibilités de mieux faire correspondre l'offre et la demande

Dans la plupart des pays de l'OCDE et au-delà, les pouvoirs publics déploient des plans de relance d'une portée sans précédent. Ces plans peuvent être l'occasion d'adopter des mesures à même de remédier aux problèmes structurels qui pèsent sur le marché du travail. Cependant, le bouleversement de l'économie mondiale provoqué par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine fait émerger de nouvelles priorités d'action au plan national, comme une augmentation des investissements dans les sources d'énergie alternatives, l'élimination des goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement, les transferts en faveur des groupes les plus durement touchés et la hausse des dépenses de défense. Compte tenu de toutes ces priorités différentes, les ressources disponibles pour soutenir le marché du travail seront peut-être moins importantes que prévu. Face à ces contraintes budgétaires plus lourdes qu'attendu, il sera plus que jamais primordial de mettre en œuvre des mesures ciblées. D'un côté, l'action publique doit améliorer les compétences des travailleurs et ouvrir la voie à une transition vers des emplois plus verts. De l'autre, elle doit donner la priorité aux plus vulnérables, afin de veiller à ce qu'ils ne soient pas les premières victimes à la fois de la crise du COVID-19 et de la crise du coût de la vie.



Stefano Scarpetta,

Directeur de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales,
OCDE



Extrait de :
OECD Employment Outlook 2022
Building Back More Inclusive Labour Markets

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/1bb305a6-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2022), « Éditorial : Des mesures ambitieuses s'imposent pour préserver le niveau de vie des plus vulnérables », dans *OECD Employment Outlook 2022 : Building Back More Inclusive Labour Markets*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/33acf293-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.