

LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI



© OCDE, 1999

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**LA MISE EN ŒUVRE DE
LA STRATÉGIE DE L'OCDE
POUR L'EMPLOI :
ÉVALUATION
DES PERFORMANCES
ET DES POLITIQUES**

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

IMPLEMENTING THE OECD JOBS STRATEGY

Assessing Performance and Policy

Le graphique présenté sur la page de couverture se rapporte à la zone de l'OCDE à l'exclusion de la République tchèque, la Hongrie, la Corée et la Pologne, en raison de l'absence de longues séries pour ces pays.

© OCDE 1999

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. : (33-1) 44 07 47 70 ; fax : (33-1) 46 34 67 19 ; pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508) 750-8400, 222, Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

L'ampleur et la persistance du chômage demeure un problème économique et social majeur pour bon nombre de pays de l'OCDE. A l'heure actuelle, quelque 35 millions de personnes sont sans emploi dans l'ensemble de la zone, et beaucoup, notamment en Europe, sont inactives depuis déjà longtemps. Simultanément, nombreux sont ceux qui ne recherchent même pas un emploi, découragés par le niveau élevé du chômage ou par les effets indirects négatifs de certaines des mesures prises pour y remédier. La précarité de l'emploi et la pauvreté dans laquelle vivent certains travailleurs sont aussi une source grandissante de préoccupation dans certains pays.

L'étude de l'OCDE sur l'emploi a été lancée il y a sept ans pour apporter une réponse à ces problèmes. C'est l'une des entreprises les plus ambitieuses et les plus abouties de l'Organisation depuis le début des années 90. Une vaste Stratégie pour l'emploi a été mise au point, qui couvre bon nombre de domaines d'action et propose des recommandations détaillées par pays, dont le contenu a été discuté avec les pays Membres dans le cadre du processus de surveillance multilatérale de l'Organisation. La Stratégie pour l'emploi a fortement marqué de son empreinte les politiques mises en œuvre – qu'il s'agisse de celles qui affectent directement le marché du travail ou de celles menées dans des domaines connexes, tels que l'éducation et les marchés de produits.

Cette publication fait le point des progrès réalisés par l'OCDE et par les pays qui en sont Membres sur la voie de la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi. La conclusion qui s'en dégage est porteuse d'espoir : tous les éléments disponibles tendent à montrer que la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est un instrument efficace qui obtient des résultats. La mise en œuvre de la Stratégie a varié selon les pays en fonction de leurs caractéristiques institutionnelles, culturelles et sociales. Mais les pays dans lesquels elle a été suivie avec succès ont en commun d'avoir mené des réformes d'ensemble dans tous les domaines de l'action publique. L'expérience montre aussi que le chômage ne sera durablement réduit qu'avec du temps, de la patience et une réelle volonté politique.

Ce rapport accorde une place particulière aux groupes défavorisés qui se trouvent aux marges du marché du travail, notamment parmi les jeunes, les personnes âgées et les femmes, et examine les mesures requises pour mieux les intégrer à l'activité productive. Il tente également de répondre à ceux qui craignent qu'en dépit de ses effets positifs sur l'emploi, une flexibilité accrue des marchés du travail et des produits n'aggrave les inégalités de la distribution des gains et des revenus. Un certain nombre de pays se sont penchés sur cette question et plusieurs orientations ont été définies, mais il n'en est aucune qui permettra de régler comme par magie l'ensemble des problèmes.

Lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, tenue au mois de mai, mission a été donnée à l'Organisation de veiller à ce que le rythme de mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi ne fléchisse pas, et de poursuivre l'analyse d'un certain nombre d'éléments qui comportent encore des inconnues. Nous nous attelons à cette tâche à présent.

Donald J. Johnston
Secrétaire général
Paris, juin 1999

REMERCIEMENTS

Les auteurs principaux de cet ouvrage sont Stefano Scarpetta, qui en a également supervisé l'élaboration, et Philip Hemmings. Cet ouvrage s'appuie sur le travail d'un grand nombre de membres du Secrétariat de l'OCDE et, en particulier, sur les *Études économiques* que l'OCDE consacre à ses pays Membres. Des contributions spécifiques ont été apportées par Andrea Bassanini, Andrew Davies, Miguel Jimenez, Mark Keese, Alistair Nolan, Mark Pearson, Dirk Pilat et Kotaro Tsuru, et ces travaux ont également bénéficié des commentaires d'autres collègues. Olivier Boylaud et Catherine Chapuis-Grabiner ont assuré le soutien statistique, et Sandra Raymond les tâches de secrétariat. Ces travaux ont servi de documents de travail à une réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, à une réunion du Groupe de travail n° 1 chargé de l'analyse des politiques macroéconomiques et structurelles, à une réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales, ainsi qu'à une réunion du Comité de politique économique. Les participants à ces réunions ont fourni des commentaires précieux.

TABLE DES MATIÈRES

La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques	9
Résumé.....	9

Partie 1

PERFORMANCE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET RÉFORME DE LA POLITIQUE

<i>Chapitre 1. Évolution récente du marché du travail dans les pays de l'OCDE</i>	17
1. Vue d'ensemble des tendances du chômage.....	17
2. Fréquence du chômage.....	21
3. Emploi.....	28
4. Taux d'activité.....	34
5. Des ajustements quantitatifs aux ajustements de prix sur le marché du travail : l'évolution des salaires globaux et relatifs	36
6. Conclusions	39
<i>Chapitre 2. La stratégie pour l'emploi : évaluation et résultats</i>	43
1. Progrès réalisés dans la mise en place d'un cadre de politique macroéconomique approprié.....	43
2. Évaluation des réformes des politiques structurelles	47
3. Conclusions	61

Partie 2

AMÉLIORER LES PERSPECTIVES D'EMPLOI ET LES AVANTAGES DE L'ACTIVITÉ POUR LES PERSONNES AUX MARGES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Introduction	65
<i>Chapitre 3. Évolution de la structure du non-emploi</i>	67
1. Les jeunes et le marché du travail	67
2. Liens des travailleurs âgés avec le marché du travail	77
<i>Chapitre 4. La répartition des formes atypiques d'emploi</i>	83
1. Travail temporaire	83
2. Emploi à temps partiel.....	88
<i>Chapitre 5. Distribution des revenus du travail et pauvreté</i>	93
1. Fréquence et composition des emplois à bas salaire	93
2. Persistance des bas salaires	98
3. Des gains salariaux bruts au revenu net du ménage : le rôle des systèmes d'imposition et de transferts.....	98
4. Valoriser le travail.....	103
Principales conclusions concernant l'action à mener	109

Annexes

EXAMEN DÉTAILLÉ DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE ET NOTES TECHNIQUES

<i>Annexe A. Examen détaillé des progrès de la mise en œuvre des recommandations propres aux différents pays</i>	115
<i>Annexe A.1. Politiques du marché du travail</i>	117
1. Impôts et transferts	117
2. Législation concernant la protection de l'emploi	128

3.	Flexibilité du temps de travail et travail à temps partiel	131
4.	Détermination des salaires et salaire minimum.....	138
5.	Politiques actives du marché du travail (PAMT)	144
<i>Annexe A.2. Éducation et formation</i>		149
1.	Enseignement obligatoire	149
2.	Enseignement et formation dans le deuxième cycle du secondaire	151
3.	Enseignement supérieur	152
<i>Annexe A.3. Le contexte dans lequel opèrent les entreprises.....</i>		157
1.	Vue générale des réformes récentes de la politique de la concurrence et des réglementations régissant les marchés de produits	157
2.	Encouragement de l'innovation et adaptation au progrès technologique.....	159
3.	Esprit d'entreprise	168
<i>Annexe B. Notes techniques</i>		177
<i>Annexe B.1. Méthode d'estimation du NAWRU utilisée par le Secrétariat</i>		179
<i>Annexe B.2. Les recommandations de la Stratégie pour l'emploi et les suites que leur ont données les pays.....</i>		185
<i>Bibliographie</i>		197

Liste des tableaux

1.1.	Taux de chômage dans les pays de l'OCDE, 1988-98.....	19
1.2.	Chômage structurel dans les pays de l'OCDE : niveaux et variations au cours de la période 1990-98	21
1.3.	Variations de l'emploi à plein-temps et à temps partiel.....	32
1.4.	Variations de l'emploi permanent et temporaire	34
1.5.	Variations tendanciennes de divers indicateurs du marché du travail au cours des années 90.....	41
2.1.	Indicateurs du budget des administrations publiques au cours des années 90	44
3.1.	Pensions de vieillesse publiques et obligatoires et impôt implicite sur le travail, 1960-95	79
3.2.	Réformes des systèmes de retraite publics dans certains pays de l'OCDE.....	81
4.1.	Variations de l'emploi permanent et de l'emploi temporaire, jeunes (15-24 ans).....	86
4.2.	Variations de l'emploi permanent et de l'emploi temporaire, femmes.....	87
4.3.	Variations de l'emploi à temps plein et de l'emploi à temps partiel, jeunes (15-24 ans).....	89
4.4.	Variations de l'emploi à temps plein et de l'emploi à temps partiel, femmes.....	90
5.1.	Revenu disponible relatif, en fonction du lien des ménages avec le marché du travail, de l'âge du chef de ménage, du type de famille.....	102
A.1.	Indemnisation du chômage : taux nets de compensation	118
A.2.	Indemnisation du chômage et prestations connexes : recommandations du Comité EDR et mesures prises	119
A.3.	Régimes de préretraite et d'invalidité : recommandations du Comité EDR et mesures prises	124
A.4.	Coin fiscal global et cotisations patronales à la sécurité sociale.....	126
A.5.	Impôts et prélèvements sociaux : recommandations du Comité EDR et mesures prises.....	127
A.6a.	Réglementation des contrats à durée déterminée	131
A.6b.	Réglementation des agences de travail intérimaire	132
A.7.	Législation concernant la protection de l'emploi : recommandations du Comité EDR et mesures prises	133
A.8.	Dispositions législatives concernant les limitations de la durée hebdomadaire normale du travail et des heures supplémentaires	134
A.9.	Flexibilité du temps de travail et travail à temps partiel : recommandations du Comité EDR et mesures prises	136
A.10.	Réformes des systèmes de négociation salariale et accords sur la politique des revenus introduits récemment	140
A.11.	Formation des salaires et relations professionnelles : recommandations du Comité EDR et mesures prises	142
A.12.	Dépenses au titre des politiques actives du marché du travail : évolution depuis le début des années 90	145
A.13.	Orientation des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail	146
A.14.	Politiques actives du marché du travail : recommandations du Comité EDR et mesures prises	147

A.15.	Éducation et formation : recommandations du Comité EDR et mesures prises	150
A.16.	Concurrence et réglementations : recommandations du Comité EDR et mesures prises	158
A.17.	Indicateurs de la performance technologique, 1997.....	164
A.18.	Progrès de la mise en œuvre des principales recommandations concernant l'innovation et la diffusion de la technologie.....	166
A.19.	Variation nette de l'emploi en fonction de la dimension des établissements.....	169
A.20.	Taux de natalité d'entreprises et différences régionales à l'intérieur d'un pays.....	170
A.21.	Démarches nécessaires à la création d'une entreprise : société à responsabilité non limitée (limitée), société privée et société anonyme faisant appel à l'épargne publique	174
A.22.	Favoriser un climat propice à l'esprit d'entreprise : recommandations du Comité EDR et mesures prises....	175
B.1.	Comparaison entre les estimations du NAWRU/NAIRU du Secrétariat de l'OCDE, du filtre de Kalman et du filtre EMV pour les pays du G7	181
B.2.	Comparaison entre les estimations du NAWRU pour certains pays, à l'aide d'un filtre multivarié.....	183
B.3.	Chômage structurel dans les pays de l'OCDE, 1986, 1990, 1995 et 1998	183
B.4.	Classification et pondération des recommandations de premier niveau	188
B.5.	Synthèse des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi depuis la formulation des recommandations pour chaque pays	192
B.6.	Autres réformes (1990-95) allant dans le sens de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi prises en compte dans les taux de suivi.....	194

Liste des graphiques

1.1.	Taux de chômage standardisés dans les régions de l'OCDE, 1972-98.....	18
1.2.	Fréquence du chômage dans divers catégories sociales, 1998.....	22
1.3.	Variations tendancielle du chômage, 1990-98.....	25
1.4.	Chômage et découragement par sexe et par groupe d'âge dans certains pays de l'OCDE, 1997.....	27
1.5.	Variation des taux structurels de chômage et de l'emploi, 1990-98	28
1.6.	Croissance annuelle moyenne de la production et de l'emploi dans le secteur des entreprises au cours de la reprise actuelle	29
1.7.	Croissance de l'emploi dans le secteur des administrations publiques et dans le secteur des entreprises.....	30
1.8.	Emploi à temps partiel et temporaire, 1985-97	31
1.9.	Taux d'activité par sexe et par âge, 1990 et 1998	35
1.10.	Salaires réels et productivité dans le secteur des entreprises au cours des reprises actuelle et précédentes...	37
1.11.	Évolution de la dispersion des taux de salaire D9/D1, hommes et femmes, 1979-97	40
2.1.	Variabilité conjoncturelle du taux de chômage au cours des années 80 et 90	45
2.2.	Variabilité conjoncturelle et chômage structurel, 1990-98	46
2.3.	Champ d'application des recommandations, par pays	50
2.4.	Champ d'application des recommandations et situation du marché du travail, 1995.....	51
2.5.	Suivi des recommandations par pays	55
2.6.	Taux de suivi par groupe de variables.....	56
2.7.	Poursuite de l'application de la Stratégie pour l'emploi et performances du marché du travail, 1990-98	59
3.1.	Décomposition des taux d'emploi dans les pays de l'OCDE, 1985 et 1998.....	68
3.2.	Taux d'emploi dans les régions de l'OCDE, 1985-98	69
3.3.	Proportion des jeunes scolarisés.....	71
3.4.	Emploi des jeunes de 16-24 ans venant de quitter l'école	72
3.5.	Proportion des jeunes (16-24 ans) non scolarisés et inoccupés	73
3.6.	Taux de chômage absolus et relatifs des jeunes adultes (25-29 ans), ayant un faible niveau d'instruction, 1996...	74
3.7.	Différentes mesures du chômage des jeunes, 15-24 ans, 1997	75
4.1.	Emploi temporaire, emploi à temps partiel et emploi à temps partiel involontaire dans différents groupes sociaux, 1997	85
5.1.	Fréquence des bas salaires en fonction de diverses caractéristiques des travailleurs, milieu des années 90.....	96
5.2.	Tendances de la fréquence des bas salaires, 1979-97	97
5.3.	Mobilité salariale sur cinq ans des travailleurs à bas salaire, 1986-91	99

5.4.	Nombre moyen d'années passées dans un emploi à bas salaire au cours de la période 1986-91	100
5.5.	Distribution des emplois à bas salaire en fonction du revenu du ménage.....	103
A.1.	Indicateur de la rigueur des conditions de disponibilité pour un emploi des systèmes d'indemnisation du chômage dans certains pays de l'OCDE, 1997	121
A.2.	Indicateurs de la rigueur de la législation concernant la protection de l'emploi, 1990-98	130
A.3.	Salaires minimaux rapportés aux salaires moyens, 1970-97.....	143
A.4.	Taux de rentabilité de l'éducation	153
A.5.	Contributions des secteurs public et privé au financement de l'enseignement supérieur.....	154
A.6.	Intensité de R-D et dépôts de brevets dans les principales régions de l'OCDE.....	162
A.7.	Investissements de capital-risque aux différents stades de développement	163
B.1.	Nombre de recommandations par grand domaine d'action	186
B.2.	Nombre de recommandations relatives à la politique du marché du travail et performances du marché du travail, 1995.....	187
B.3.	Champ d'application des recommandations, par groupe de variables	191

Liste des encadrés

1.1.	Les estimations du NAWRU établies par le Secrétariat	20
1.2.	Disparités régionales en matière de chômage	24
1.3.	Indicateurs élargis du chômage et du sous-emploi des ressources de main-d'œuvre	26
2.1.	Complémentarités entre les institutions et les politiques du marché du travail : quelques données empiriques.....	48
2.2.	Principales réformes de politique structurelle dans les années 90	52
2.3.	Données internationales récentes sur les déterminants du chômage structurel.....	58
4.1.	Ancienneté dans l'emploi et sentiment d'insécurité de l'emploi	84
5.1.	Mesures des bas salaires en termes absolus et en termes relatifs.....	94
5.2.	Réformes récentes visant à valoriser le travail.....	105
A.1.	Principe de contrepartie.....	122
A.2.	Les effets de la réduction du temps de travail.....	137
A.3.	Enseignement supérieur : exemples de nouvelles formules de financement	155
A.4.	Évolution récente de la technologie et de l'innovation	161
A.5.	Principales recommandations concernant les politiques d'innovation et de diffusion de la technologie	165

LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI : ÉVALUATION DES PERFORMANCES ET DES POLITIQUES

Résumé

La plupart des pays de l'OCDE sont touchés par un ou plusieurs des problèmes que posent le niveau élevé du chômage, le découragement des travailleurs et la pauvreté de certains salariés. Ces problèmes ne sont pas nouveaux. En 1994, ils ont conduit les pays Membres de l'OCDE à adopter la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE, 1994a), qui contient un vaste ensemble équilibré de mesures visant à renforcer la croissance de l'emploi, à réduire le chômage et à accroître la prospérité (les principaux axes de l'action à mener sont présentés dans l'encadré ci-après). Par la suite, l'analyse a été approfondie dans un certain nombre de domaines*. De plus, les recommandations générales de la *Stratégie pour l'emploi* ont été adaptées aux caractéristiques institutionnelles, sociales et culturelles de chaque pays, et ces recommandations par pays ont été publiées dans les *Études économiques* de l'OCDE.

Le chômage élevé et persistant a conduit les pays de l'OCDE à adopter la Stratégie pour l'emploi

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

1. Élaborer une politique macroéconomique qui favorise la croissance et qui, conjuguée à des politiques structurelles appropriées, la rende durable, c'est-à-dire non inflationniste.
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) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et 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 qualifications de chacun, en particulier des jeunes travailleurs.
6. Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent l'expansion de l'emploi 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 – 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.
10. 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 analyses ultérieures de l'évaluation de la *Stratégie pour l'emploi* ont donné lieu à des rapports couvrant des aspects spécifiques, notamment : *i*) l'efficacité des politiques actives du marché du travail (OCDE, 1996a) ; *ii*) les incitations à l'offre de main-d'œuvre inscrites dans les systèmes d'impôts et de transferts (OCDE, 1995a ; 1997a) ; *iii*) les interactions entre les politiques macroéconomiques et structurelles (OCDE, 1996b) ; *iv*) le rôle de la technologie dans la création d'emplois (OCDE, 1996c ; 1998a) ; enfin, *v*) le climat entrepreneurial (OCDE, 1998b).

L'expérience montre que la Stratégie pour l'emploi est un moyen efficace de réduire le chômage de manière permanente...

Sur la base du suivi par pays, un rapport aux pays Membres (OCDE, 1997b) a tiré un certain nombre d'enseignements majeurs pour la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*. En particulier :

- Le chômage élevé et persistant résulte de facteurs à la fois conjoncturels et structurels et 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 parcellaire par une appréciation différente des conflits potentiels entre une meilleure performance du marché du travail, d'une part, et un 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 l'OCDE a encouragé ceux-ci à accélérer sa mise en œuvre.

... et cette conclusion est renforcée par les éléments présentés dans ce rapport

Ces points sont renforcés dans le présent rapport, qui se compose de deux grandes parties. La partie 1 examine les performances du marché du travail au cours des années 90 à partir d'un certain nombre d'indicateurs (chapitre 1). La performance du marché du travail est ensuite évaluée au regard des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* ; il en ressort que dans les pays qui ont pris d'importantes mesures pour appliquer la Stratégie, des effets significatifs sont visibles sous la forme d'une progression de l'emploi et d'une baisse du chômage (chapitre 2). La partie 2 du rapport étudie comment améliorer au mieux les perspectives d'emploi et la qualité des emplois pour certains groupes spécifiques (jeunes, travailleurs âgés, travailleurs les moins qualifiés et certaines catégories de femmes d'âge très actif) qui ont souvent connu un chômage et un non-emploi supérieurs à la moyenne. Plus précisément, on examinera les aspects distributifs suivants : la distribution inégale des perspectives d'emploi entre différents groupes (chapitre 3) ; la dépendance disproportionnée des jeunes et, dans certains cas, des femmes d'âge très actif, à l'égard des emplois à temps partiel ou temporaires (chapitre 4) ; enfin, la distribution des revenus du travail (chapitre 5). Des informations détaillées sur les réformes mises en place par les pays ainsi qu'une documentation technique figurent dans l'annexe au rapport.

Les variations du chômage s'accompagnent généralement de variations dans le même sens d'autres indicateurs du marché du travail

L'analyse des performances du marché du travail développée au chapitre 1 s'appuie sur un éventail d'indicateurs : chômage observé, chômage structurel estimé, niveau, croissance et composition de l'emploi, taux d'activité et croissance des salaires réels en rapport avec les gains de productivité. Lorsque nécessaire, la situation relative des jeunes, des femmes d'âge très actif, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés est également examinée. Bien que la corrélation entre ces différentes mesures ne soit évidemment pas parfaite, elles tendent toutes dans la même direction : les pays ayant obtenu de bons résultats sur le front du chômage enregistrent en général une hausse de l'emploi, des taux d'activité relativement élevés, une amélioration relative de la situation des groupes marginaux, un

accroissement de la proportion des travailleurs à temps partiel choisi et une atténuation du problème du chômage de longue durée.

En ce qui concerne les performances relatives des différents pays, la plupart des indicateurs du marché du travail aux Pays-Bas et en Irlande font apparaître une amélioration sensible des conditions du marché du travail. Au Royaume-Uni, au Danemark et en Nouvelle-Zélande, la situation d'ensemble est également positive, même si certains indicateurs n'affichent pas d'amélioration notable. Plus récemment, l'Australie, le Canada et l'Espagne ont enregistré des baisses significatives du chômage, indépendamment des effets conjoncturels. Cependant, d'autres indicateurs du marché du travail n'ont pas encore témoigné d'un redressement sensible. Dans quelques pays (Norvège et Portugal) les conditions du marché du travail sont restées favorables, tandis que les Etats-Unis semblent avoir amélioré une performance déjà satisfaisante. D'autres pays (Japon, Autriche, Islande, Suisse) ont vu leurs marchés du travail se dégrader quelque peu, mais bénéficient encore de conditions supérieures à la moyenne de l'OCDE.

A l'autre extrémité de l'éventail, la Finlande et la Suède ont l'une et l'autre connu une forte dégradation de leurs marchés du travail au début des années 90, encore que les taux d'utilisation de la main-d'œuvre aient été au départ extrêmement élevés et que la situation se soit nettement améliorée ces dernières années. Trois des grands pays européens (Allemagne, France, Italie) ont aujourd'hui des taux de chômage structurel effectifs et estimés sensiblement plus élevés qu'en 1990, et la croissance de l'emploi s'est avérée médiocre – en Allemagne, ce résultat reflète en partie les conséquences de la réunification.

A l'issue d'un examen détaillé des actions gouvernementales récentes, le chapitre 2 estime que, dans l'ensemble, les pays qui ont le mieux réussi à améliorer (ou préserver) la situation de leurs marchés du travail sont ceux qui ont procédé aux réformes les plus vastes conformément à la *Stratégie pour l'emploi*. Ce sont aussi les pays qui ont entamé le processus de réforme dès les années 80. D'autres pays ont procédé récemment à d'importantes réformes conformément aux orientations de la *Stratégie pour l'emploi*, mais le temps écoulé depuis leur mise en œuvre est trop bref pour que des effets bénéfiques apparaissent sur le marché du travail. Il résulte de l'analyse que la *Stratégie pour l'emploi* doit être appliquée d'une manière exhaustive et soutenue pour induire des améliorations notables du marché du travail. Un ensemble complet d'actions de politique structurelle, conjuguées avec une politique macroéconomiques axée sur la croissance et la stabilité a permis aux pays performants d'exploiter d'importants effets de synergie. La stratégie de réforme sur un large front contribue également à donner le sentiment que tous les travailleurs sont concernés par les mesures prises et à instaurer un climat d'équité, qui fait souvent défaut lorsque la réforme est parcellaire. Parallèlement, et sans sortir du cadre de la *Stratégie pour l'emploi*, les pays qui sont parvenus à améliorer la situation du marché du travail ont suivi des méthodes différentes, en fonction de leurs caractéristiques institutionnelles, culturelles et sociales.

Les performances des marchés du travail dans la plupart des pays de l'OCDE ont en commun de faibles perspectives d'emploi et une médiocre qualité des emplois disponibles pour certains travailleurs à la marge du marché du travail (jeunes, certaines catégories de femmes d'âge très actif, travailleurs âgés et personnes peu qualifiées). La partie 2 laisse penser que des mesures générales visant à améliorer les conditions globales du marché du travail, conjuguées à des actions ciblées, sont indispensables pour s'attaquer efficacement à ces problèmes.

Un nombre croissant de pays présentent les signes d'une amélioration substantielle de la situation du marché du travail...

... tandis que dans certains pays le chômage est resté élevé ou a augmenté

Les pays qui ont mis en œuvre des réformes globales ont le mieux réussi à améliorer la situation du marché du travail, mais il faut du temps pour que les gains se concrétisent

Les personnes à la marge du marché du travail posent un problème majeur

L'accroissement de l'emploi des jeunes dépend principalement de politiques à caractère général, même si des mesures ciblées facilitant le passage de l'école à la vie active peuvent aussi jouer un rôle

L'emploi des jeunes réagit fortement aux conditions globales du marché du travail, ce qui souligne l'importance des politiques générales pour une amélioration de leurs perspectives d'emploi. En outre, une transition sans heurts de l'école au monde du travail est vitale, et exige en premier lieu que l'on incite les jeunes à ne pas quitter prématurément l'enseignement scolaire et que l'on fasse en sorte que les qualifications acquises dans le système éducatif répondent à la demande de main-d'œuvre. Il importe aussi de mettre en œuvre des mesures qui assurent des qualifications professionnelles au sortir de la scolarité obligatoire, ou des programmes de réinsertion pour les jeunes qui abandonnent l'école. De surcroît, l'acquisition d'une expérience professionnelle durant les études – dans le cadre de systèmes d'apprentissage ou d'un travail à temps partiel – peut accroître les chances d'obtenir un emploi permanent. Il importe cependant que la flexibilité du marché du travail soit telle que les emplois à temps partiel, et plus particulièrement les emplois temporaires (de plus en plus importants pour les jeunes), débouchent sur des possibilités plus vastes qui ne cantonnent pas les intéressés dans des emplois précaires. Les planchers de salaires ne doivent pas empêcher les jeunes d'entrer sur le marché du travail, mais il importe aussi que leur faible niveau favorise une mobilité à la hausse et non pas le maintien permanent dans un emploi à bas salaire.

Les politiques qui visent à inciter les individus à se retirer du marché du travail ne contribuent guère à réduire le chômage

La retraite anticipée et la baisse du taux d'activité des travailleurs âgés ont été favorisées par toute une série de mesures, inspirées en partie par le souci de réduire le chômage, notamment en libérant des emplois pour les jeunes. Tandis que les initiatives de ce genre ont pu atténuer les effets des mutations industrielles sur les travailleurs âgés dans les secteurs en perte de vitesse, il ne semble guère que les dispositions incitant les individus à se retirer de la population active (ou à réduire leur temps de travail) fassent reculer sensiblement le taux de chômage. Les mesures en faveur de la retraite anticipée ont également un effet négatif à long terme sur les finances publiques et réduisent l'offre de main-d'œuvre, et donc le PIB potentiel et le revenu réel futurs. En tout état de cause, les problèmes du vieillissement faisant peser une menace de plus en plus sérieuse sur les pays de l'OCDE, les pouvoirs publics devront modifier leur attitude à l'égard des travailleurs âgés.

Il faut s'employer plus activement à réduire le chômage des mères célibataires

Le taux d'activité des femmes a affiché une hausse en longue période, et la plupart des femmes actives ne sont pas à la marge du marché du travail. Bien que la proportion des femmes occupant des emplois à temps partiel soit plus élevée que celle des hommes, cela ne crée pas de difficulté dans la mesure où il s'agit d'un temps partiel choisi, ce qui est le plus souvent le cas. Un problème se pose cependant : celui des ménages de parents isolés, généralement des mères célibataires. Dans ces circonstances, les femmes tendent à dépendre en partie du système de transferts, surtout si elles exercent une activité à temps partiel, et à en dépendre totalement si elles n'ont pas d'emploi. Les politiques mises en œuvre ont évolué pour permettre aux femmes de ce groupe de réduire leur dépendance ou d'en sortir, mais une action plus déterminée est nécessaire dans nombre de pays.

Permettre aux travailleurs peu qualifiés de retrouver un emploi enrichissant est un objectif majeur dans beaucoup de pays de l'OCDE

Les personnes peu qualifiées sont confrontées à un chômage plus élevé, et dans les pays où ces personnes sont autorisées à accepter un plus faible salaire, elles risquent de ne pas sortir de la pauvreté tout en ayant un emploi. Ces conditions difficiles se retrouvent dans toutes les catégories, quels que soient l'âge et le sexe. L'impératif fondamental est ici d'adopter des politiques qui améliorent l'éducation et la formation tout au long de la vie afin de réduire autant que possible le nombre d'individus qui n'obtiennent pas – ou qui perdent – les qualifications nécessaires pour disposer de revenus du travail supérieurs au seuil de pauvreté. Néanmoins, ces mesures, même si elles sont prises aussi rapidement que possible, ne porteront leurs fruits que dans le long terme.

Que peuvent faire les gouvernements en faveur des travailleurs dont les qualifications ne s'amélioreront pas rapidement (à supposer même qu'elles le fassent) ? Les pays ont adopté deux stratégies : verser des prestations liées à l'exercice d'un emploi pour les titulaires de bas salaires, ou réduire la différence entre les salaires que perçoivent les travailleurs peu qualifiés et le coût total de ces travailleurs, par exemple en versant des subventions salariales ou en abaissant les cotisations de sécurité sociale. Aucune de ces deux formules ne constitue une panacée, et chacune a des effets secondaires préjudiciables. Néanmoins, elles ont permis dans une certaine mesure à des travailleurs peu qualifiés de trouver (ou de retrouver) un emploi et de gagner correctement leur vie.

A cet effet, il faut prendre des mesures de soutien au revenu qu'ils tirent de leur activité, sans pour autant alourdir le coût de ces travailleurs pour leurs employeurs

Partie 1

**PERFORMANCE DU MARCHÉ DU TRAVAIL
ET RÉFORME DE LA POLITIQUE**

ÉVOLUTION RÉCENTE DU MARCHÉ DU TRAVAIL DANS LES PAYS DE L'OCDE

Ce chapitre examine l'évolution récente des marchés du travail dans les pays de l'OCDE afin de mettre en évidence les pays qui ont fait des progrès significatifs dans l'amélioration des résultats du marché du travail au cours des années 1990.

Sur la base d'analyses précédentes du Secrétariat de l'OCDE, le chapitre présente d'abord une évaluation d'ensemble des niveaux et des tendances du chômage effectif et du chômage structurel dans les années 90. Suit un aperçu des modifications d'autres indicateurs du marché du travail. Plus précisément, on examinera la fréquence et la durée du chômage pour différents groupes sociaux. Ensuite, le chapitre analyse la dynamique de l'emploi au cours des dernières années et les modifications de la composition de l'emploi par secteur, par profession et par type de contrat. Les deux dernières sections décrivent l'évolution de l'offre de main-d'œuvre et des salaires réels dans le passé récent de façon à évaluer les incidences générales du chômage sur les performances de l'économie.

Les éléments présentés dans ce chapitre donnent à penser que la situation du marché du travail est restée relativement satisfaisante ou s'est améliorée dans plusieurs pays de l'OCDE au cours des années 90. Dans ces cas, une réduction sensible du chômage a été généralement obtenue par un accroissement de l'emploi, et non par des réductions de la population active. En outre, les gains d'emploi ont été réalisés pour l'essentiel par le secteur privé et ont permis généralement à des catégories vulnérables (les chômeurs de longue durée, les jeunes et les travailleurs non qualifiés) de sortir du chômage. Toutefois, dans d'autres pays, la croissance de l'emploi a été médiocre, surtout dans le secteur des entreprises, les taux de chômage structurel ont augmenté – souvent à partir de niveaux déjà élevés – et le taux d'activité a eu tendance à décroître surtout parmi les jeunes et les travailleurs plus âgés.

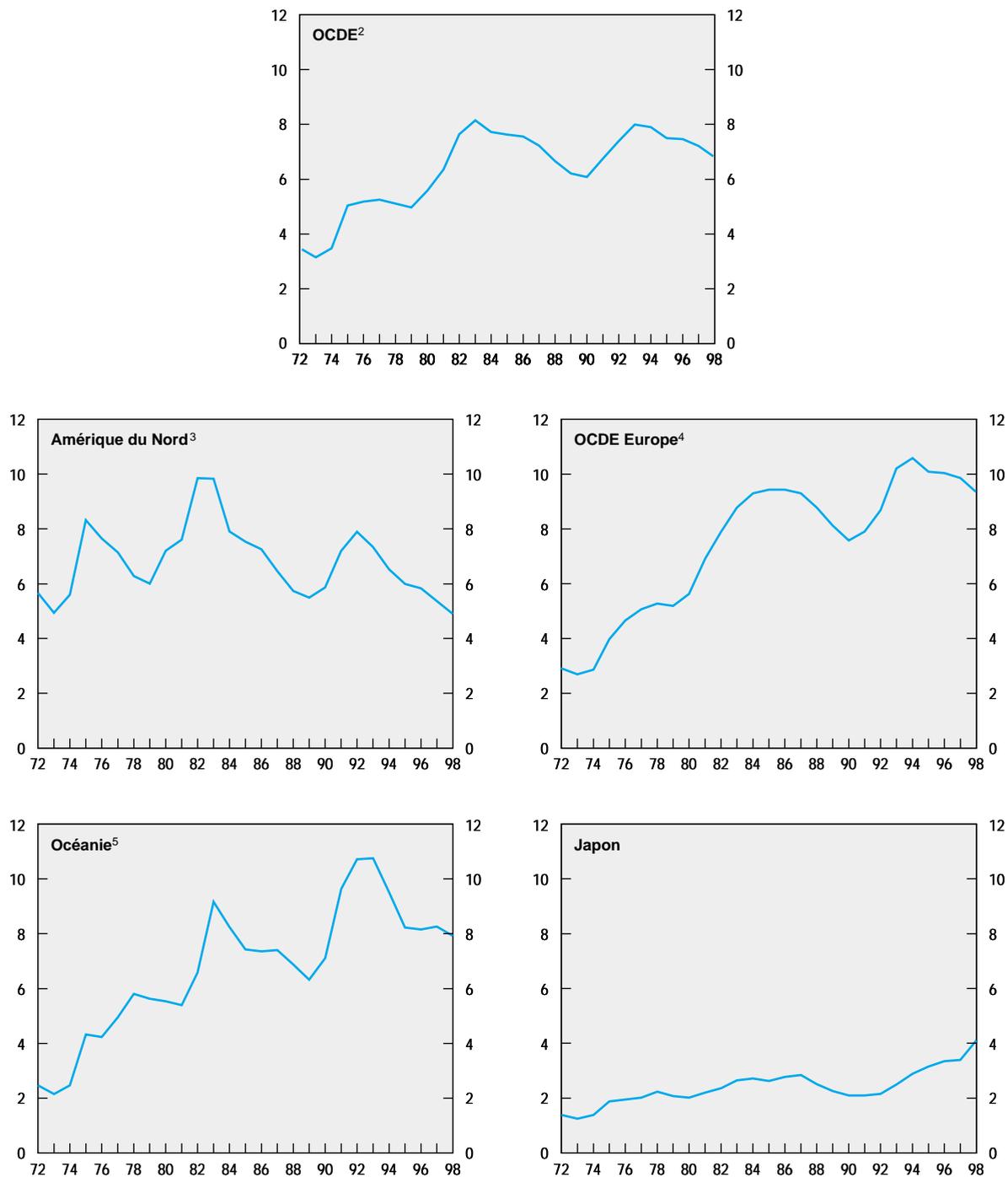
1. Vue d'ensemble des tendances du chômage

Le taux de chômage dans la zone de l'OCDE a poursuivi sa lente régression amorcée en 1993, pour revenir de 8 % à 6.9 % en 1998 (graphique 1.1). La baisse du

chômage agrégé est le résultat de tendances différentes à travers les régions et les pays individuels (tableau 1.1) :

- Le chômage a baissé en Amérique du Nord durant la plus grande partie de la décennie actuelle : il est tombé à un niveau sans précédent depuis 30 ans aux États-Unis en 1998 et a notablement décliné au Canada. Aux États-Unis en particulier, ces tendances sont étroitement liées à une reprise soutenue et prolongée de l'activité économique dans la plus grande partie des années 90.
- En Europe, certains pays qui se trouvent à un stade plus avancé du cycle (notamment le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas) ont enregistré une baisse considérable du chômage depuis 1990. Dans d'autres pays, l'augmentation significative du chômage au début des années 90 s'est légèrement inversée plus récemment lorsqu'une reprise continue de la production s'est amorcée.
- Dans deux des pays Membres d'Europe centrale – la Hongrie et la Pologne – le chômage a baissé considérablement par rapport au niveau relativement élevé qu'il avait atteint pendant les premières années de la transition à une économie de marché. À l'inverse, dans la République tchèque, le taux de chômage a augmenté ces dernières années, et il a dépassé les 6 % en 1998.
- En Océanie, le chômage s'est stabilisé après la baisse notable intervenue en 1994 et 1995.
- Au Japon et en Corée, la situation du marché du travail s'est récemment dégradée à la suite des graves crises économiques dans ces pays. Au Japon, le taux des sans-emploi a augmenté, pour passer de 2.1 % en 1990 à plus de 4 % en 1998, niveau sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les estimations actuelles de l'OCDE font état d'une nouvelle hausse du chômage en 1999 de 4.9 %. En Corée, le chômage avait suivi une trajectoire de baisse depuis les années 70 jusqu'au milieu des années 90 à la faveur d'une croissance économique très rapide, pour s'établir à 2.0 % de la population active en 1996. Mais, la profonde récession de 1998 a provoqué une montée brutale

Graphique 1.1. Taux de chômage standardisés dans les régions de l'OCDE, 1972-98¹
En pourcentage



1. Taux de chômage standardisés pour tous les pays sauf la Grèce, l'Islande et la Turquie pour lesquelles on a utilisé les données basées sur la définition nationale courante.
 2. Sauf la République tchèque, la Hongrie, la Corée, le Mexique et la Pologne.
 3. États-Unis et Canada.
 4. UE15, Islande, Norvège, Suisse et Turquie.
 5. Australie et Nouvelle-Zélande.
 Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

Tableau 1.1. **Taux de chômage dans les pays de l'OCDE, 1988-98¹**
En pourcentage de la population active total

	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Espagne	19.5	16.2	18.4	24.1	20.8	18.9
Italie	10.0	9.1	9.0	11.4	12.0	12.3
France	9.8	9.0	10.4	12.3	12.4	11.9
Finlande	4.4	3.2	12.5	16.8	14.6	11.4
Pologne	..	..	13.3	14.4	12.3	10.5
Allemagne	6.2	4.8	4.5	8.4	8.9	9.4
Grèce	7.7	7.0	7.8	8.9	9.7	9.4
Belgique	8.9	6.7	7.3	10.0	9.7	8.8
Canada	7.8	8.1	11.3	10.4	9.7	8.3
Suède	1.8	1.7	5.6	9.4	9.6	8.2
Hongrie	..	..	9.9	11.0	10.1	8.1
Australie	7.1	7.0	10.8	9.8	8.6	8.0
Irlande	16.1	13.4	15.4	14.3	11.6	7.8
Nouvelle-Zélande	5.6	7.8	10.3	8.1	6.1	7.5
Corée	2.5	2.4	2.4	2.4	2.0	6.8
République tchèque	..	..	4.2	3.8	3.9	6.5
Turquie	8.4	8.0	8.1	8.1	6.1	6.4
Royaume-Uni	8.7	7.1	10.1	9.6	8.2	6.3
Danemark	6.1	7.7	9.2	8.2	6.8	5.1
Portugal	5.5	4.6	4.2	7.0	7.3	4.9
États-Unis	5.5	5.6	7.5	6.1	5.4	4.5
Autriche	3.3	3.0	3.4	3.8	4.3	4.4
Japon	2.5	2.1	2.2	2.9	3.4	4.1
Pays-Bas	7.5	6.2	5.6	7.1	6.3	4.0
Suisse	1.4	1.0	3.1	3.8	3.9	3.6
Norvège	3.3	5.3	6.0	5.5	4.9	3.3
Mexique	..	..	2.8	3.7	5.5	3.2
Luxembourg	2.0	1.7	2.1	3.2	3.0	2.8
Islande	0.5	1.6	4.3	5.4	3.6	2.6
Total OCDE ²	6.5	5.9	7.2	7.6	7.2	6.9

1. Taux de chômage standardisés pour tous les pays à l'exception de la République tchèque, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Islande, de la Corée, du Mexique, de la Pologne et de la Turquie. Les pays sont rangés par ordre décroissant en fonction du taux de chômage de 1998.

2. A l'exclusion de la République tchèque, de la Hongrie, du Mexique et de la Pologne.

Sources : OCDE, *Statistiques de la population active* ; *Perspectives économiques de l'OCDE*.

du chômage et l'on s'attend à de nouvelles aggravations (jusqu'à un taux supérieur à 7.5 %) en 1999, selon les dernières estimations de l'OCDE (OCDE, 1999a).

Le chômage observé dépend de la position conjoncturelle de chaque pays, et par conséquent, ne donne pas une idée précise des changements dans le chômage tendenciel ou structurel. On peut interpréter le concept de chômage structurel de manières différentes, et de toute façon il n'est pas observable et donc doit être estimé, ce qui implique une mesure d'incertitude. Une mesure utilisée pour évaluer le chômage structurel est le taux de chômage non accélérateur des salaires (NAWRU) qui permet de faire partiellement abstraction des effets du cycle (voir encadré 1.1). Les estimations du NAWRU sont utilisées au tableau 1.2 pour classer les pays selon le niveau actuel du chômage structurel et ses variations au cours des années 90 (la méthode de classi-

fication est présentée de façon plus détaillée à l'annexe B.1). Les résultats de cet exercice, considérés conjointement, avec une analyse détaillée des données structurelles, conduisent à formuler les considérations suivantes :

- Les États-Unis, la Norvège et le Portugal ont maintenu leur chômage à un faible niveau au cours des années 90 (et il a même baissé aux États-Unis) ;
- D'autres pays, notamment le Japon, l'Autriche et la Suisse ont enregistré une certaine hausse du chômage structurel, dont le niveau demeure cependant largement inférieur à la moyenne de l'OCDE ;
- Certains pays où le chômage structurel était relativement élevé au début de la décennie ont réussi à le faire sensiblement reculer : c'est le cas du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande et, plus récem-

Encadré 1.1. Les estimations du NAWRU établies par le Secrétariat

Dans ce rapport, le chômage structurel est mesuré par les estimations chronologiques du taux de chômage non accélérateur des salaires (NAWRU) établies par le Secrétariat de l'OCDE. Ces estimations sont basées sur une équation dans laquelle les variations de la hausse des salaires sont présumées proportionnelles à l'écart entre le chômage effectif et le NAWRU. Différentes spécifications de la relation entre variations de l'inflation des salaires et écart de chômage (relations linéaires et non linéaires, différentes hypothèses sur la hausse attendue des salaires) ont été testées, et la spécification retenue pour chaque pays est celle qui impliquait le meilleur adéquation à une régression de type courbe de Phillips (voir l'annexe B.1 pour de plus amples détails).

Le NAWRU tel qu'il est calculé par le Secrétariat est essentiellement un indicateur à court terme. Il mesure le taux de chômage qui, dans une année donnée et en fonction de l'évolution effective antérieure du chômage, serait associé à une hausse constante des salaires. Dans l'éventualité d'un ajustement lent du marché du travail à des chocs exogènes (effets de limite de vitesse) un taux plus bas (ou plus élevé) de chômage peut être associé à une hausse stable des salaires dans le long terme, mais ce taux de chômage ne peut pas être atteint dans l'espace d'une seule année sans déclencher des variations de la hausse des salaires. Par conséquent, tandis que le taux de chômage d'équilibre à long terme est largement déterminé par des facteurs structurels et peut être examiné indépendamment des influences cycliques des fluctuations de la demande globale, le NAWRU peut s'en écarter lorsque les marchés du travail sont soumis à des chocs macroéconomiques¹. Le NAWRU doit être interprété correctement, surtout en vue de choix macroéconomiques. En présence d'un ajustement lent du marché du travail (c'est-à-dire d'une différence entre le NAWRU et le taux de chômage d'équilibre à long terme) – et dans l'hypothèse d'une symétrie entre l'effet de l'écart de chômage et la hausse des salaires – une réduction du chômage effectif est également susceptible d'entraîner une baisse du NAWRU au fil du temps. Ceci se produira, par exemple, si ceux qui étaient auparavant au chômage vont accroître leur capital humain pendant la période d'emploi, réduisant de ce fait le risque futur d'être au chômage. Le passage du chômage vers l'emploi pourrait également impliquer que les chômeurs auraient un rôle plus important à jouer dans le processus de négociations salariales. Dans ces conditions, l'accélération des salaires qui se produirait si le chômage effectif tombait au-dessous du NAWRU serait peut-être temporaire, étant donné que le NAWRU lui-même baissera à terme. Les facteurs cruciaux dans ce contexte sont le taux d'inflation *ex ante*, la vitesse avec laquelle le taux de chômage effectif tombe au-dessous du NAWRU et, bien entendu, l'hypothèse de symétrie. Les données empiriques sur les variations passées de la hausse des salaires et de l'écart de chômage donnent à penser que l'effet inflationniste d'une réduction du chômage est plus puissant que l'effet désinflationniste d'une hausse du taux de chômage. Cela implique que le NAWRU tend à croître sous l'effet de chocs négatifs mais décroît moins fortement sous l'effet de chocs positifs (Giorno *et al.*, 1997)². Toutefois, si une politique expansionniste visant à réduire le chômage s'accompagne d'un accord salarial efficace, la réduction du chômage ne se traduira pas intégralement par une hausse du salaire réel, mais engendrera un accroissement de la production et de l'emploi.

Les estimations du NAWRU sont quelque peu fragiles, et pour évaluer la fiabilité des estimations du Secrétariat de l'OCDE on a envisagé deux autres approches. La première était une variante de l'approche du Secrétariat, fondée sur un filtre multivarié qui associe un filtre de Hodrick-Prescott à une seule variable avec une estimation de la courbe de Phillips (voir également Laxton et Tetlow, 1992). La seconde approche s'appuie sur un filtre de Kalman appliqué à la courbe de Phillips et au NAIRU, à l'aide du cadre utilisé entre autres par Gordon (1997). Les résultats des NAIRU/NAWRUs observés en utilisant ces différentes approches pour les pays du G7 se sont avérés à peu près similaires à ceux obtenus selon la méthode du Secrétariat de l'OCDE.

La méthode classique du Secrétariat utilisée pour l'estimation du NAWRU présume que les salaires et les prix s'ajustent immédiatement aux variations de la productivité. Toutefois, des données montrent qu'au cours des deux dernières décennies le salaire réel ne s'est ajusté qu'avec un long temps de retard, ce qui a perturbé l'équilibre du marché du travail. Afin de tenir compte de ce facteur, le Secrétariat a révisé la méthode conventionnelle de façon à intégrer un ajustement lent des salaires réels aux variations de la productivité. Cette correction a été effectuée pour les pays où ce problème apparaissait plus sensible. Elle a donné des résultats statistiquement significatifs en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche et en Nouvelle-Zélande ; les chiffres indiqués pour ces pays dans le présent rapport reposent sur les estimations révisées du NAWRU.

1. Dans le contexte des recommandations de politique structurelle de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, des estimations du taux de chômage d'équilibre à long terme seraient, en principe, plus appropriées que le NAWRU. Mais ces estimations sont difficiles à obtenir, surtout pour les pays dépourvus de données sur les variables structurelles clés. De plus, les estimations du chômage d'équilibre à long terme peuvent ne pas être utiles pour déterminer les pressions inflationnistes émanant du marché du travail. De toute manière, la Stratégie de l'emploi met en valeur le rôle de la politique macroéconomique, et une mesure qui tiendrait compte du fait que les développements macroéconomiques pourraient avoir un impact sur le chômage structurel à court terme, la justifierait en conséquence.
2. Pour l'Allemagne, l'Italie et la France, Giorno *et al.* (1997) ont trouvé des indices d'une réaction asymétrique de l'inflation à des hausses ou à des baisses du chômage, l'effet inflationniste d'une réduction du chômage étant plus marqué que l'effet désinflationniste d'une augmentation du taux de chômage.

Tableau 1.2. **Chômage structurel¹ dans les pays de l'OCDE : niveaux et variations au cours de la période 1990-98²**

		Le chômage structurel		
		a augmenté	est resté stable	a baissé
Le taux de chômage structurel est :	élevé	Finlande Grèce Italie France		Espagne
	intermédiaire	Suède Allemagne	Belgique	Canada Australie Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Irlande
	bas	Suisse Japon Autriche	Norvège Portugal	États-Unis Danemark Pays-Bas

1. Les chiffres du chômage structurel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU). Les NAWRU sont calculés à l'aide de la définition couramment utilisée des taux de chômage. Pour l'Allemagne, la Belgique et le Danemark on a préféré utiliser les taux de chômage standardisés pour améliorer la comparabilité avec les autres pays.
2. Une variation est jugée significative (en termes absolus) si elle est supérieure à un écart type. Celui-ci a été calculé pour chaque pays sur la période 1986-98. Les pays sont considérés comme ayant des taux de chômage bas, intermédiaires ou élevés selon leur distance par rapport à la moyenne pondérée du taux de chômage structurel de l'OCDE en 1998 (6.9 pour cent). Les pays dont le taux se situe à l'intérieur d'un intervalle d'un demi écart type par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE ont été classés parmi les pays ayant des niveaux de chômage intermédiaires.

Source : Voir annexe B.1.

ment, de l'Australie, du Canada et de l'Espagne. Cependant en Espagne le chômage structurel est encore le plus élevé des pays de l'OCDE, tandis que les taux observés au Danemark et aux Pays-Bas sont désormais nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE ;

- A cela s'ajoutent un certain nombre de pays dans lesquels le chômage structurel a atteint un niveau élevé : la France, l'Italie et la Grèce figurent dans ce groupe¹. De plus, en Finlande et en Suède, la hausse du chômage effectif au lendemain des profondes récession du début des années 90 s'est partiellement traduite par une poussée du chômage structurel².

Il est intéressant de noter que les pays où le chômage structurel a été sensiblement réduit, ou est resté stable à de bas niveaux montrent une large panoplie de dispositions économiques, sociales et institutionnelles. Cependant, pour évaluer les performances du marché du travail, on ne peut se fonder uniquement sur des estimations du chômage structurel, mais on doit également tenir compte d'autres indicateurs. Dans les sections suivantes de ce chapitre on examinera une large gamme d'indicateurs du marché du travail pour

déterminer dans quelle mesure les évaluations des résultats sur la base de ces indicateurs du marché du travail coïncident avec les analyses fondées sur des mesures du chômage structurel.

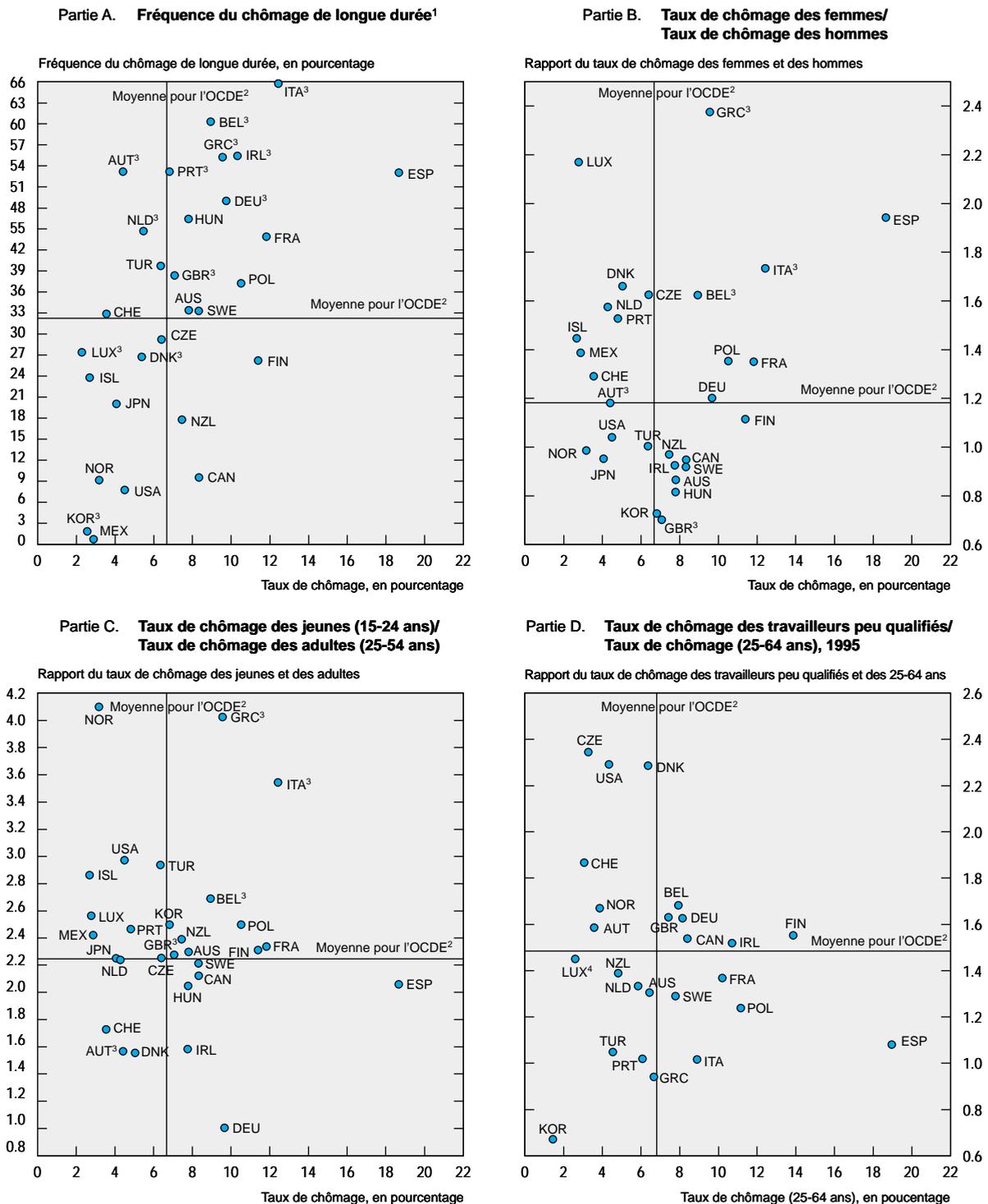
2. Fréquence du chômage

La distribution du chômage est souvent inégale : il existe des poches de chômage élevé chez certains groupes démographiques et certaines catégories de travailleurs. Le graphique 1.2 illustre quelques-uns des principaux déséquilibres parmi les chômeurs en 1998 ; il permet de formuler les observations suivantes :

- Un chômage structurel élevé et persistant engendre souvent une proportion élevée de demandeurs d'emploi touchés par le chômage de longue durée. D'une part, les chômeurs de longue durée représentent une fraction particulièrement importante du chômage total dans des pays tels que l'Italie, la Belgique et la Grèce, qui ont des niveaux intermédiaires ou élevés de chômage structurel, ainsi qu'en Irlande et l'Espagne, malgré une amélioration du chômage agrégé. D'autre part, la fréquence du chômage de longue durée est faible dans des pays

1. L'Allemagne a également enregistré une forte hausse du chômage structurel, essentiellement liée aux problèmes particuliers posés par la réunification et par le fort chômage qui en est résulté dans les Länder orientaux.
2. Il est cependant très difficile d'évaluer l'évolution du chômage structurel en Finlande, et dans une moindre mesure en Suède, dans les années 90, étant donné la soudaineté de la hausse du chômage effectif. Les estimations du NAWRU établies par l'OCDE pour ces deux pays sont donc sujettes d'incertitudes plus grandes que celles des autres pays.

Graphique 1.2. Fréquence du chômage dans diverses catégories sociales, 1998



1. La fréquence est définie comme le rapport entre le nombre de chômeurs de longue durée (12 mois et plus) et le nombre total de chômeurs (en pourcentage).
 2. Moyenne pondérée des pays indiqués dans le graphique (1997 pour les parties A, B, C et 1995 pour la partie D).
 3. 1997.
 4. 1996.

Sources : OCDE, *Statistiques de la population active* ; OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998 ; OCDE, *Regards sur l'éducation*, 1997.

tels que les États-Unis et la Norvège, qui ont affiché un faible chômage structurel pendant une longue période.

- Dans un certain nombre de pays de l'OCDE existent des déséquilibres importants dans la distribution du chômage par sexe. C'est particulièrement le cas en Italie, en Grèce et en Espagne où les femmes d'âge actif ont une probabilité élevée d'être au chômage, en termes absolus et par rapport aux hommes. Cependant, il faut souligner le fait que beaucoup d'autres pays de l'OCDE présentent des taux de chômage par sexe à peu près identiques (par exemple les États-Unis, le Japon, le Canada, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande) ou des taux de chômage des femmes inférieurs à ceux des hommes (en particulier le Royaume-Uni et la Corée).
- Les taux de chômage des jeunes tendent à être relativement plus élevés que ceux des travailleurs adultes, et le rapport du taux des jeunes à celui des adultes dépasse 3 pour 1 dans quelques pays Membres, notamment la Grèce et l'Italie. Il n'existe cependant pas de corrélation systématique entre le ratio taux de chômage des jeunes/taux de chômage des adultes et le chômage total : ainsi, le ratio chômage des jeunes/ chômage des adultes est également élevé aux États-Unis et surtout en Norvège. Cela donne à penser que, d'un point de vue relatif, un chômage total faible et stable ne remet pas nécessairement les jeunes sur un pied d'égalité avec les adultes, et que d'autres facteurs jouent donc un rôle important. A cet égard, il importe de noter que le ratio chômage des jeunes/ chômage des adultes est relativement bas en Allemagne, en Autriche, au Danemark et en Suisse, tous pays qui se caractérisent par l'existence de systèmes d'apprentissage très développés offrant des perspectives de travail et de formation à une proportion élevée des jeunes (voir la partie 2 de cette publication).
- Enfin, le taux de chômage parmi les personnes peu qualifiées est plus élevé que le taux de chômage moyen dans la plupart des pays de l'OCDE et plus particulièrement aux États-Unis, au Danemark et en République tchèque. Ceci est explicable par un certain nombre de facteurs, en particulier les déplacements de la demande de travail des travailleurs peu qualifiés vers les travailleurs hautement qualifiés. Il existe cependant des exceptions, notamment dans les pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Grèce, Portugal, Turquie) où les taux de chômage parmi les travailleurs peu qualifiés sont plus ou moins identiques aux taux de chômage total.

Ces déséquilibres soulignent le fait que le chômage est souvent concentré sur les groupes qui, dans les meilleures circonstances, éprouvent des difficultés à bien s'intégrer au marché du travail. Un degré élevé de sous-utilisation des ressources de main-d'œuvre amplifie ces problèmes. Néanmoins, même si ces dimensions du chômage sont souvent importantes, elles ne rendent pas compte de tous les déséquilibres liés au sous-emploi : en particulier, les aspects régionaux du chômage revêtent une importance particulière dans certains pays de l'OCDE (voir encadré 1.2).

Les variations durables du chômage global résultent souvent de variations des disparités d'un groupe à l'autre en matière de chômage. A cet égard, une comparaison entre les changements des taux de chômage corrigés des influences conjoncturelles pour les chômeurs de longue durée, les femmes et les jeunes entre 1990 et 1998, et le taux de chômage structurel agrégé estimé pendant la même période (graphique 1.3), entraîne les observations suivantes :

- Les réductions du chômage structurel estimé s'accompagnent généralement de baisses du chômage de longue durée. Par exemple, une forte diminution du chômage structurel en Irlande et aux Pays-Bas s'est traduite, avec un temps de retard, par une baisse des taux de chômage de longue durée, tandis que l'inverse s'est produit en Allemagne, en France, en Italie, en Finlande, en Grèce et en Suède. Cependant, quelques pays ayant enregistré une baisse notable du chômage structurel, notamment le Danemark et la Nouvelle-Zélande – avec toutefois un chômage de longue durée à fréquence réduite – ne sont pas parvenus à abaisser sensiblement le chômage de longue durée.
- Le chômage des femmes a en général suivi de près les tendances globales du chômage structurel. Il existe toutefois certaines exceptions. En particulier, le taux de chômage des femmes en Espagne a fortement augmenté au cours des années 90, en dépit d'une certaine baisse du chômage structurel. A l'inverse, l'Italie et la Belgique ont connu une réduction du taux de chômage féminin (à partir toutefois de niveaux élevés) malgré le niveau élevé du chômage structurel. En Italie, cependant, cette baisse a été obtenue dans un contexte de taux d'activité féminine faibles et stables (voir plus loin dans le chapitre). Aux Pays-Bas, le chômage féminin a baissé davantage que le chômage structurel global, ce qui démontre une croissance particulièrement vigoureuse de l'emploi des femmes.
- Quelques pays qui ont enregistré une baisse sensible du chômage structurel sont également parvenus à réduire le chômage des jeunes (en particulier le Danemark, l'Irlande et le Pays-Bas),

Encadré 1.2. **Disparités régionales en matière de chômage**

Les chiffres du chômage global peuvent masquer les différences prononcées entre régions et sous-régions dans un même pays. Dans une certaine mesure, ils reflètent la spécialisation régionale des activités économiques. Toutefois, même en l'absence de spécialisation régionale, des disparités géographiques en matière de chômage se créent et persistent, en raison d'obstacles économiques et sociaux à la mobilité de la main-d'œuvre ainsi que de l'absence d'ajustement des prix relatifs dans les différentes régions. Un examen des disparités régionales du chômage conduit généralement aux conclusions suivantes :

- Dans quelques pays européens les disparités régionales en matière de chômage sont en général plus prononcées qu'en Amérique du Nord. En particulier, l'Italie et l'Espagne avaient un coefficient de variation du chômage régional de l'ordre de 0.6 et 0.3 respectivement au début des années 90, tandis que le coefficient de variation était inférieur à 0.2 aux États-Unis¹. En Europe, les grands pays présentent des disparités régionales en matière de chômage plus marquées que les petits pays (voir notamment OCDE, 1989*a*). Toutefois, cette caractérisation générale est un peu moins nette lorsque la comparaison est réalisée à l'aide d'unités géographiques plus réduites à caractère fonctionnel, par exemple les zones de trajet entre le domicile et le lieu de travail².
- Les mêmes profils du chômage régional tendent à persister pendant des périodes prolongées en Europe, autrement dit les régions à chômage élevé deviennent rarement des régions à chômage faible avec le temps, et vice versa, surtout dans les pays où les disparités régionales sont les plus marquées (Italie et Espagne). En revanche, pour le Canada comme pour les États-Unis, la corrélation entre les taux de chômage régional au fil du temps est beaucoup moins étroite que dans les pays européens³.

Les différences dans le degré de mobilité régionale peuvent expliquer en partie les variations du chômage d'un pays à l'autre : les pays où la mobilité géographique de la main-d'œuvre est plus forte sont à même d'allouer les ressources plus efficacement que ceux où la mobilité est faible. Toutefois, on ne sait pas précisément pourquoi la mobilité varie d'un pays à l'autre, même si les causes potentielles sont fort nombreuses : degrés différents de spécialisation régionale, facteurs démographiques, normes culturelles et sociales, facteurs liés aux mesures gouvernementales qui influent sur l'importance des obstacles économiques et sociaux à la mobilité, etc. Récemment, l'attention s'est portée sur le rôle possible de la propriété du logement. Il apparaît de plus en plus que des taux élevés de personnes propriétaires de leur logement vont de pair avec des taux élevés de chômage ; une explication possible est que la propriété du logement (contrairement à la location) aggrave les obstacles à la mobilité (Oswald, à paraître).

De plus, la persistance de niveaux élevés de chômage dans certaines régions et localités va souvent de pair avec une série d'autres problèmes économiques et sociaux. Au vu des deux dernières décennies, il apparaît que des poches de pauvreté et de chômage dans les grandes agglomérations sont de plus en plus associées à d'autres caractéristiques socio-économiques négatives. Ces zones défavorisées dans plusieurs domaines se rencontrent principalement soit dans le centre des grandes villes (notamment aux États-Unis), soit dans de grands ensembles résidentiels périphériques (dans les villes européennes), soit dans les deux à la fois (au Royaume-Uni et en Irlande). De même, un nombre croissant de zones rurales connaissent un chômage élevé et persistant, en raison d'un changement structurel continu dans les activités agricoles, aggravé par les carences de l'accès à l'éducation et à la formation et par l'insuffisance des infrastructures de transport et de communication.

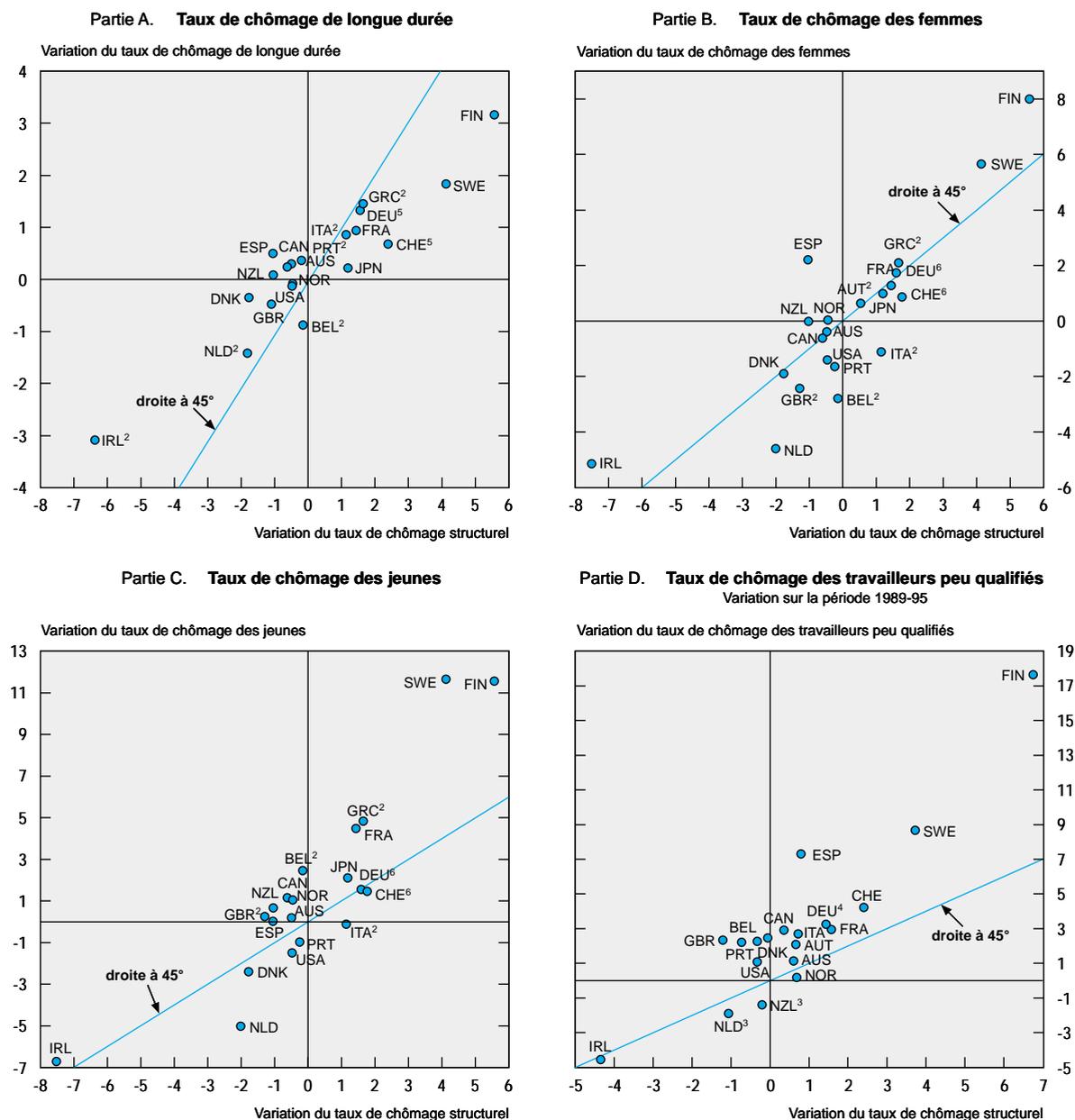
1. L'Allemagne a également enregistré un accroissement important des disparités régionales en matière de chômage après la réunification.
2. A titre d'exemple, pour l'année 1990 les coefficients de variation fondés sur les unités NUTS 3 d'Eurostat ou sur leur équivalent (comtés au Royaume-Uni, provinces en Espagne et en Italie, zones de navetage aux États-Unis) font apparaître que certains pays européens la variation régionale du chômage est plus faible qu'aux États-Unis et au Canada.
3. Les coefficients de corrélation entre les taux de chômage régional en 1980 et 1990 sont les suivants : France (0.81), Royaume-Uni (0.82), Italie (0.89), Espagne (0.79), États-Unis (0.41) et Canada (0.61).

tandis que dans d'autres pays du même groupe les taux de chômage des jeunes sont restés stables. En revanche, le chômage des jeunes a augmenté fortement en France, en Belgique et en Grèce, pour ces deux derniers pays à partir de niveaux déjà élevés par rapport aux taux des

adultes³. L'Italie représente en quelque sorte une exception : en dépit d'un chômage structurel élevé et croissant au niveau global, les taux de chômage des jeunes se sont stabilisés dans les années 90, dû à la baisse des taux d'activité (voir plus loin dans le chapitre).

3. Dans certains de ces pays (notamment la France), cependant, la hausse des taux de chômage s'inscrit dans le contexte d'une tendance à la contraction du nombre de jeunes d'âge actif.

Graphique 1.3. Variations tendanciennes du chômage, 1990-98
(sur la base d'estimation de la composante non conjoncturelle du taux de chômage total et du taux de chômage de certains groupes)¹
Points de pourcentage



Note :

Les variations du chômage structurel pour la Finlande et dans une moindre mesure pour la Suède sont à évaluer avec prudence, étant donné les incertitudes entourant l'évolution du NAWRU (voir texte principal).

1. Les données indiquent les variations sur la période 1990-98, sauf exceptions signalées ci-après. Les variations corrigées des influences conjoncturelles des taux de chômage de longue durée, des taux de chômage des femmes et des jeunes reposent sur des séries lissées à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott. Les taux de chômage des travailleurs non qualifiés n'ont pas été lissés. Les chiffres du chômage structurel proviennent des estimations du Secrétariat du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU).

- 2. 1990-97.
- 3. 1990-95.
- 4. 1991-95.
- 5. 1991-97.
- 6. 1991-98.

Sources : OCDE, *Statistiques de la population active* ; OCDE, *Perspectives de l'emploi*, divers numéros ; OCDE, *Regards sur l'éducation*, 1996.

Encadré 1.3. Indicateurs élargis du chômage et du sous-emploi des ressources de main-d'œuvre

On recense différentes tentatives de compléter les taux de chômage conventionnels avec des mesures supplémentaires du chômage. Une approche qui a été largement utilisée, (ex : Sorrentino, 1993 ; OCDE, 1995) consiste à inclure les travailleurs à temps partiel involontaires et les travailleurs découragés dans le calcul d'un taux de chômage au sens large. L'inclusion de ces travailleurs se justifie par le fait que les travailleurs découragés sont plus « proches » des chômeurs que d'autres personnes non actives et que les travailleurs à temps partiel involontaire reflètent une certaine forme de sous-emploi. Bien que ces taux de chômage au sens large soient plus élevés que les taux conventionnels, les deux mesures aboutissent à un classement similaire des pays : autrement dit, les pays dont le taux de chômage conventionnel est élevé tendent aussi à avoir des taux de chômage de définition large élevés, et inversement.

Moins largement utilisées, et plus controversées, sont les mesures qui intègrent des formes de chômage qui sont plus ou moins liées à l'existence de régimes de sécurité sociale ou de programmes actifs du marché du travail (voir, par exemple, les *Études économiques de l'OCDE* sur la Belgique (1998) et les Pays-Bas (1998) ; ainsi que Stille, 1998). Ainsi, certaines personnes n'appartenant pas à la population active, notamment celles qui perçoivent des prestations de préretraite ou des pensions d'invalidité, ou qui bénéficient d'un congé parental, sont incluses dans le recensement du chômage, en même temps que celles qui participent à des programmes de formation, de création d'emplois ou de travail à horaires réduits (ces derniers étant des formes d'emploi subventionné). Les estimations de ces mesures élargies effectuées par Stille (1998) pour l'année 1996 font apparaître des taux supérieurs à 20 % en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en France et en Finlande. Une objection à cette approche est que ces mesures larges ne reflètent pas nécessairement le degré actuel de sous-emploi des ressources de main-d'œuvre, comme c'est le cas des taux de chômage conventionnels ou des taux « larges » définis ci-dessus. Au lieu de cela, elles donnent une idée de ce que le chômage *serait* en l'absence de programmes gouvernementaux, ce dans l'hypothèse très forte selon laquelle la suppression de ces programmes n'affecterait pas les équilibres sur le marché du travail.

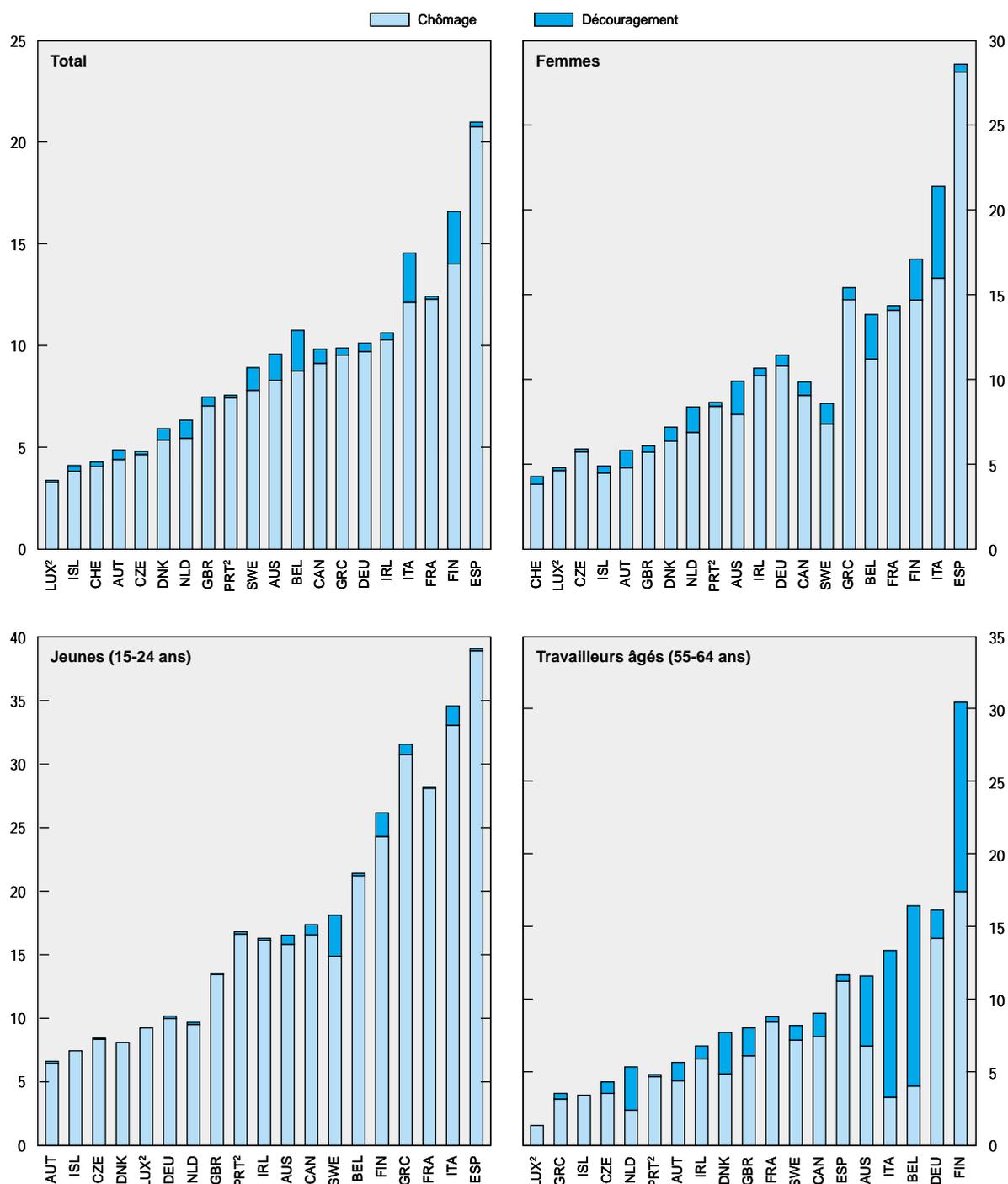
- Les variations des taux de chômage des travailleurs peu qualifiés (non corrigés des fluctuations conjoncturelles)⁴ entre 1989 et 1995 donnent à penser que les hausses du chômage structurel ont eu souvent un effet amplificateur sur le taux de chômage des personnes non qualifiées. Dans la première moitié des années 90, les pays confrontés à une nette aggravation du chômage structurel ont généralement enregistré une hausse encore plus prononcée des taux de chômage des personnes peu qualifiées, surtout en Finlande, en Suède et en Espagne. À l'inverse, parmi les pays où le chômage structurel a nettement baissé, l'Irlande, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande sont également parvenues à réduire les taux de chômage des travailleurs peu qualifiés. Il existe toutefois des exceptions : ainsi, au Royaume-Uni la baisse du chômage structurel n'a pas permis de réduire le chômage chez les personnes peu qualifiées.

Les mesures conventionnelles du chômage ne prennent sans doute pas en compte d'autres formes de sous-emploi des ressources de main-d'œuvre (voir l'encadré 1.3). L'une d'elles concerne les « travailleurs découragés », ceux qui affirment qu'ils ne recherchent pas activement un emploi parce qu'ils estiment qu'aucun poste approprié n'est disponible. Étant donné le nombre relativement faible des travailleurs découragés recensés dans les enquêtes sur la population active, leur inclusion dans le calcul des taux de chômage ne modifie pas notablement la comparaison internationale offerte par le taux de chômage conventionnel (graphique 1.4). Il existe toutefois des exceptions : dans trois des pays à chômage structurel élevé ou intermédiaire (l'Italie, la Finlande et la Belgique), les travailleurs découragés augmentent de 2 points de pourcentage les taux de chômage conventionnels globaux, et la majoration est beaucoup plus importante chez les travailleurs âgés. Le degré élevé de découragement de ces derniers est lié au fait qu'ils ont de plus grandes difficultés que les jeunes à trouver du travail après avoir été licenciés (voir le chapitre 3).

4. Les séries chronologiques pour les taux de chômage des personnes peu qualifiées sont relativement courtes et ne permettent pas d'effectuer la correction en fonction de la composante conjoncturelle.

Graphique 1.4. **Chômage et découragement par sexe et par groupe d'âge dans certains pays de l'OCDE, 1997**

En pourcentage de la population active au sens large¹



1. Population active plus travailleurs découragés.

2. 1996.

Pour plus de détails voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1995, chapitre 2, tableau 2.1.

Les travailleurs découragés sont définis comme des individus qui souhaiteraient travailler mais qui ne recherchent pas d'emploi parce qu'ils estiment qu'il n'y a pas d'emplois appropriés.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

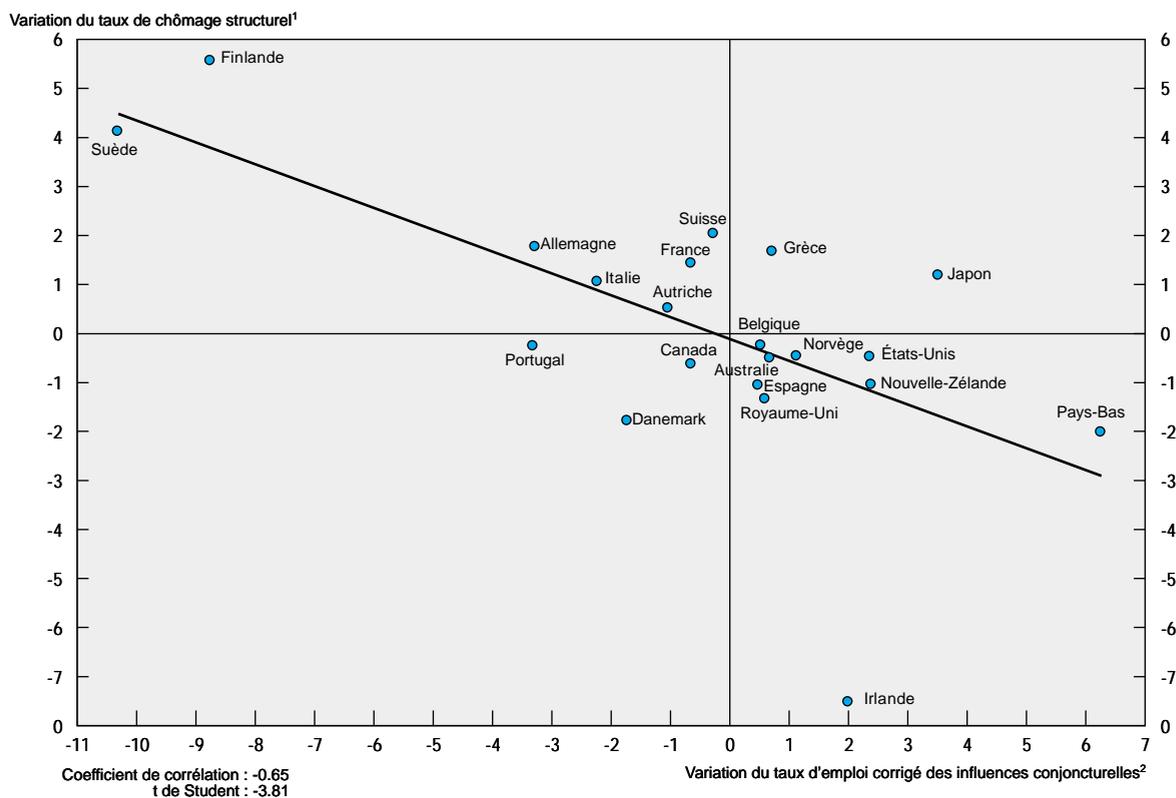
3. Emploi

Il est important de compléter toute évaluation du chômage avec une analyse des tendances de l'emploi et de la population active de manière à déterminer quelles sont celles qui contribuent le plus aux variations observées des taux de chômage. Les évaluations précédentes de la *Stratégie pour l'emploi* (OCDE, 1997b ; 1998d) ont montré que la baisse du chômage structurel était généralement la résultante d'une croissance vigoureuse de l'emploi. Ce constat est illustré par le graphique 1.5 qui indique une corrélation inverse significative entre les variations des taux de chômage structurel et d'emploi corrigés des fluctuations conjoncturelles. En particulier, la

plupart des pays ayant enregistré une forte baisse du chômage structurel ont également affiché une augmentation considérable des taux d'emploi. Et deux seulement (le Japon et la Grèce) des neuf pays qui ont accusé une hausse sensible du chômage structurel ont enregistré une progression du taux d'emploi global (voir tableau 1.2).

Les taux de croissance de l'emploi dépendent des performances macroéconomiques, qui ont été très variables d'un pays Membre à l'autre au cours des années 90. Par ailleurs, la hausse de la production se traduit par une augmentation de la demande de main-d'œuvre plus ou moins grande selon les pays, du fait en partie de facteurs sous-jacents liés aux institutions et à la politique du

Graphique 1.5. Variation des taux structurels de chômage et de l'emploi, 1990-98
Points de pourcentage



Note :

Les variations du chômage structurel pour la Finlande et, dans une moindre mesure, pour la Suède, sont à évaluer avec prudence, étant donné les incertitudes entourant l'évolution des NAWRU (voir texte principal). La corrélation reste négative si la Finlande, l'Irlande et la Suède sont exclues, mais le degré de signification statistique est plus faible.

1. Les chiffres du chômage structurel proviennent des estimations du Secrétariat du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU).
2. Les séries du taux d'emploi corrigé des influences conjoncturelles ont été estimées comme suit : *i*) pour chaque série d'emploi (x) on a procédé à une régression linéaire sous la forme $x = a + b \cdot \text{GAP}$, où GAP est l'écart entre la production réelle et la production réelle lissée à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott (estimation de l'écart de production) ; *ii*) on obtient alors l'estimation non cyclique de chaque variable (x') sous la forme $x' = x - b \cdot \text{GAP}$; *iii*) on utilise enfin un filtre de Hodrick-Prescott pour lisser la série x' .

Le taux d'emploi est défini comme le rapport de l'emploi total à la population en âge de travailler (15-64 ans).

Source : Secrétariat de l'OCDE.

marché du travail. La comparaison de la croissance de la production et de l'emploi dans le secteur des entreprises au cours de la récente phase de reprise de l'activité économique montre effectivement que les pays qui ont réduit sensiblement le chômage structurel ou qui l'ont maintenu à de bas niveaux ont en général enregistré une expansion de l'emploi relativement forte par rapport à la croissance de la production (graphique 1.6). Seul le Danemark, a connu un phénomène inverse. La forte intensité d'emploi de la croissance dans certains pays est due à des gains de productivité relativement faibles. Ceci n'est pas nécessairement un facteur négatif dans la mesure où il résulte de réformes structurelles visant à combattre un chômage élevé qui ont induit un emploi accru de main-d'œuvre à faible productivité ou un plus large recours à des méthodes de production à plus faible intensité du capital.

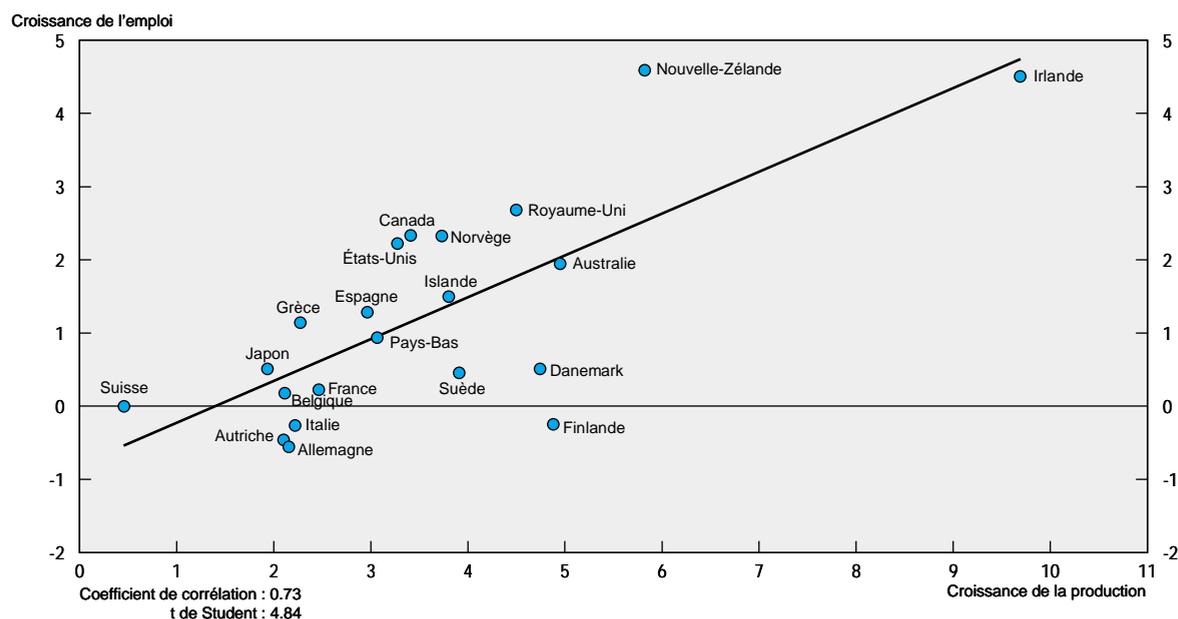
La composition de la croissance de l'emploi révèle aussi des différences importantes d'un pays à l'autre :

- A l'exception de la Norvège, du Portugal, de l'Espagne et de la Suisse, les pays qui se sont montrés plus efficaces pour réduire le chômage structurel ou le maintenir à un bas niveau ont enregistré des

taux de croissance de l'emploi significativement plus élevés dans le secteur des entreprises que dans le secteur public (graphique 1.7). Parmi les autres pays où le taux d'emploi dans le secteur des entreprises a augmenté figurent ceux qui ont bénéficié d'une forte croissance tout au long des années 90 (Turquie, Corée, Mexique) ou ceux qui avaient un chômage structurel réduit dès le départ (notamment les États-Unis et le Japon). En revanche, la croissance de l'emploi dans le secteur public a compensé (partiellement) une contraction, ou une croissance médiocre, de l'emploi privé dans les pays à chômage élevé, notamment la France et l'Espagne. Quoique dans ces deux pays la reprise d'activité récente a provoqué une hausse de l'emploi également dans le secteur privé.

- Il apparaît également que la création d'emplois a été largement concentrée sur les travailleurs qualifiés, ce qui explique la nouvelle aggravation du chômage chez les travailleurs peu qualifiés évoquée plus haut. Les données montrent que, au cours de la reprise actuelle, la progression de l'emploi qualifié concerne le plus souvent les travailleurs non manuels, ce qui confirme l'importance de la croissance des emplois

Graphique 1.6. Croissance annuelle moyenne de la production et de l'emploi dans le secteur des entreprises au cours de la reprise actuelle
En pourcentage



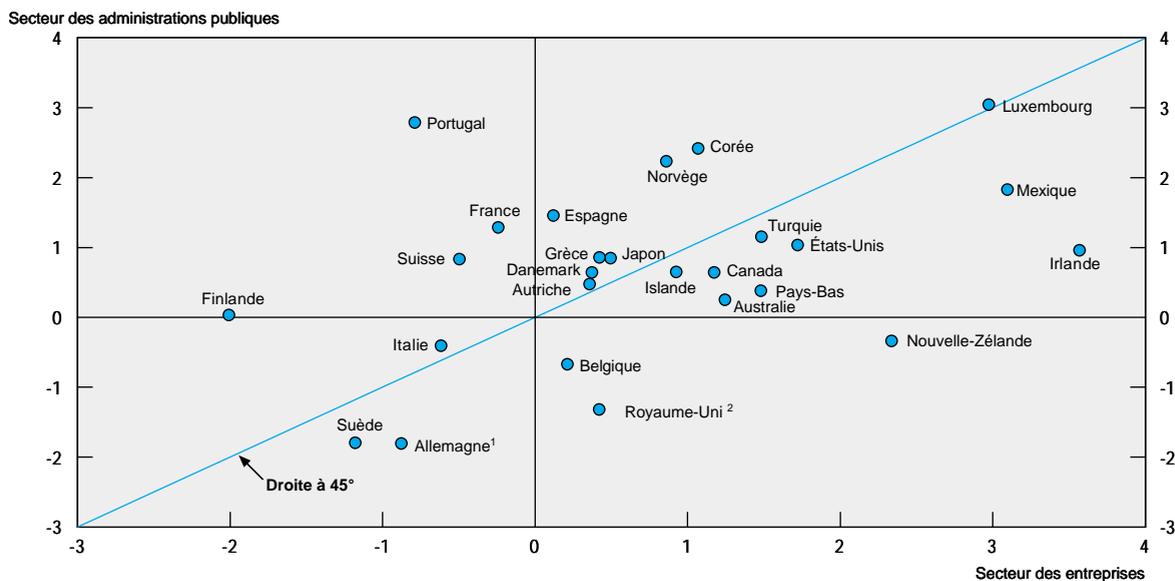
Note :

La croissance est calculée sur les six semestres suivant les creux les plus récents de l'activité économique, sauf pour l'Autriche (4 semestres) et pour la Suisse (5 semestres). Les creux sont indiqués dans le graphique 1.10.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Graphique 1.7. Croissance de l'emploi dans le secteur des administrations publiques et dans le secteur des entreprises

Pourcentage de variation annuelle moyenne
1990-98



1. 1991-98.

2. Pour des raisons de comparabilité dans le temps et avec les autres pays, l'effectif des National Health Service Trusts, créés en 1991, est comptabilisé dans l'emploi public.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

dans les secteurs de services⁵. Toutefois, étant donné la concentration du chômage parmi les personnes peu qualifiées, les pays qui sont parvenus à réduire le taux de chômage structurel ont créé des emplois à la fois pour les travailleurs peu qualifiés et pour les travailleurs hautement qualifiés. Ainsi, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont, avec la Grèce, les seuls pays qui ont créé des emplois pour les travailleurs manuels non qualifiés, en particulier dans le secteur manufacturier.

Évolution des formes atypiques d'emploi

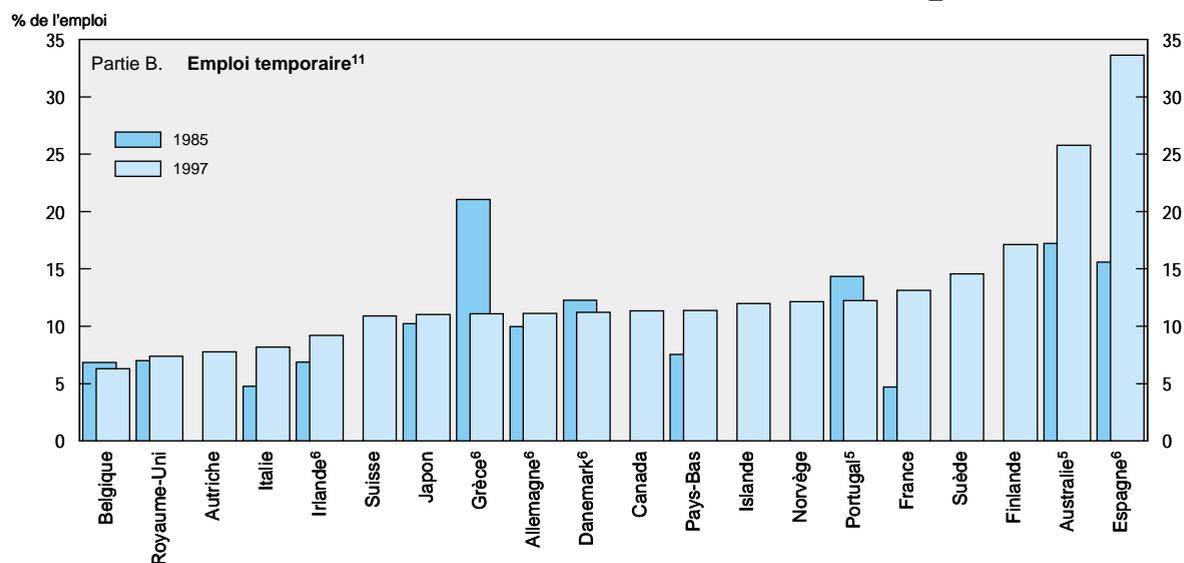
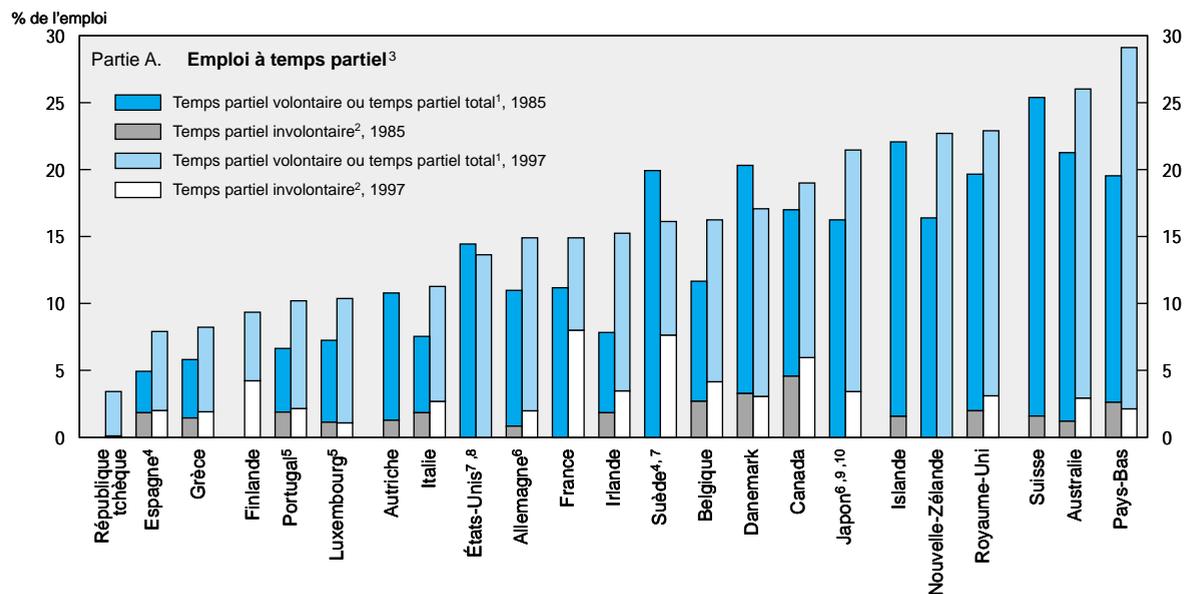
Les précédentes études de l'OCDE ont attiré l'attention sur l'extension généralisée du travail à temps partiel et sur la forte progression du travail temporaire dans quelques pays au cours de la décennie précédente (OCDE, 1997b). En particulier, il a été noté que la fréquence de l'emploi à temps partiel avait augmenté surtout dans les pays qui enregistraient une progression globale importante de l'emploi.

L'examen des données les plus récentes montre que les tendances à long terme du travail à temps partiel ont persisté dans presque tous les pays Membres, allant de pair avec une hausse du taux d'activité des femmes. Une augmentation particulièrement rapide de la part de l'emploi à temps partiel depuis au moins le milieu des années 80 peut être mise en évidence en Australie, en Belgique, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas. Font exception le Danemark et la Suède, où une contraction à long terme s'est produite parallèlement à une réduction des taux d'activité très élevés des femmes. Toutefois, les variations d'un pays à l'autre de la fréquence du travail à temps partiel restent considérables : les taux vont de 29 % aux Pays-Bas à moins de 10 % dans plusieurs pays (notamment la République tchèque, la Finlande, la Grèce et l'Espagne) (graphique 1.8).

Ces dernières années, la croissance de l'emploi à temps partiel a apporté une nette contribution positive à la croissance de l'emploi total dans un grand nombre

5. Ces résultats se fondent sur une analyse des quatre catégories suivantes : travailleurs intellectuels qualifiés (cadres supérieurs et professions juridiques, professionnels et techniciens) ; travailleurs intellectuels non qualifiés (employés de bureau et ouvriers des secteurs de services) ; travailleurs manuels qualifiés (y compris les ouvriers agricoles qualifiés) ; travailleurs manuels non qualifiés (opérateurs d'installations et autres travailleurs manuels peu qualifiés).

Graphique 1.8. **Emploi à temps partiel et temporaire, 1985-97**
En pourcentage de l'emploi total



1. Représente le temps partiel total en l'absence de données permettant une distinction entre temps partiel volontaire et temps partiel involontaire.
 2. L'emploi à temps partiel involontaire comprend trois groupes : *i*) les individus qui travaillent habituellement à plein-temps mais qui occupent un emploi à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique ; *ii*) les individus qui travaillent habituellement à temps partiel mais qui font moins d'heures que la normale sur leur poste partiel à cause du ralentissement de l'activité économique et *iii*) ceux qui travaillent à temps partiel faute de trouver un travail à plein-temps.
 3. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998, tableau E.
 4. 1987 et 1997.
 5. 1986 et 1997.
 6. 1985 et 1996.
 7. Les données de 1985 ne sont pas totalement comparables avec celles de 1997, en raison de ruptures dans les séries. Voir à ce sujet OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1995, tableau E.
 8. Emploi salarié.
 9. Le travail à temps partiel est défini par le nombre d'heures ouvrées effectives par opposition aux heures ouvrées normales.
 10. Temps partiel : moins de 35 heures ouvrées.
 11. Les données concernent les salariés. Dans la plupart des pays, les travailleurs temporaires se distinguent des travailleurs permanents par le fait qu'ils ont un contrat de travail à durée déterminée. Les définitions variant d'un pays à l'autre, les données sur les travailleurs temporaires ne sont pas complètement comparables. Ainsi ces données peuvent ou non inclure certains groupes notamment les personnels des agences pour l'emploi, les apprentis, les stagiaires et les travailleurs saisonniers. Pour plus de détails, voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1996.
- Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998.

Tableau 1.3. Variations de l'emploi à plein-temps et à temps partiel

Variation annuelle moyenne en pourcentage de l'emploi total
1993-97

	Emploi total	Plein-temps	Temps partiel	Temps partiel involontaire ¹	Temps partiel volontaire	Part des travailleurs à temps partiel dans l'emploi 1997	Part du temps partiel dans la croissance de l'emploi total
1. Hausse de l'emploi à temps plein, hausse de l'emploi à temps partiel							
Australie ²	2.5	1.6	0.9	0.1	0.8	26.0	34.6
Belgique	0.8	0.6	0.2	0.0	0.2	16.2	26.3
Canada	1.8	1.5	0.3	0.1	0.3	19.0	18.2
Finlande ⁴	2.5	2.0	0.5	-0.02	-0.05	9.3	21.2
Grèce	0.9	0.5	0.4	0.1	0.3	8.2	41.1
Islande	1.1	0.8	0.3	-0.1	0.4	22.1	28.1
Irlande	4.7	3.4	1.3	0.0	1.3	15.2	27.3
Corée ³	2.3	2.0	0.3	..	..	5.1	11.0
Mexique ⁴	5.6	5.1	0.5	..	..	15.8	8.9
Pays-Bas	1.8	1.0	0.9	0.1	0.8	29.1	48.2
Nouvelle-Zélande	3.3	2.2	1.1	..	..	22.7	34.5
Norvège	2.5	2.1	0.4	..	..	21.2	14.7
Espagne	1.8	1.2	0.6	0.3	0.3	7.9	33.5
Royaume-Uni	1.1	0.7	0.5	0.0	0.4	22.9	40.3
États-Unis ⁷	1.9	1.9	0.1	..	..	13.6	3.7
2. Baisse de l'emploi à temps plein, hausse de l'emploi à temps partiel							
France	-0.2	-0.5	0.4	0.6	-0.2	14.9	
Allemagne ⁵	-0.4	-1.1	0.6	0.3	0.3	14.9	
Hongrie ⁴	-0.7	-0.7	0.0	..	..	3.3	
Italie	-0.4	-0.6	0.3	0.2	0.1	11.3	
Japon ^{2, 5, 6}	0.2	-0.1	0.3	0.4	-0.1	21.5	
Luxembourg ⁵	-1.0	-1.1	0.1	0.2	-0.1	10.4	
Portugal	0.3	-0.1	0.4	0.2	0.2	10.2	
3. Hausse de l'emploi à temps plein, baisse de l'emploi à temps partiel							
République tchèque ⁴	0.1	0.2	-0.03	-0.01	-0.02	3.4	
Danemark	1.1	1.4	-0.3	-0.2	-0.1	16.5	
Suisse	0.1	0.4	-0.3	0.2	-0.4	25.4	
Turquie ⁵	3.5	4.4	-0.9	..	..	5.8	
4. Baisse de l'emploi à temps plein, baisse de l'emploi à temps partiel							
Autriche ⁴	-0.9	-0.6	-0.3	0.1	-0.4	10.8	
Suède	-1.2	-0.5	-0.7	..	..	16.1	

1. L'emploi à temps partiel involontaire se compose de trois groupes : *i*) les individus qui travaillent habituellement à plein-temps mais qui occupent un emploi à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique ; *ii*) les individus qui travaillent habituellement à temps partiel mais qui font moins d'heures que la normale sur leur poste à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique et *iii*) ceux qui travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à plein-temps.

2. Le travail à temps partiel est défini par le nombre d'heures ouvrées effectives par opposition aux heures ouvrées normales.

3. Emploi civil.

4. 1995-97.

5. 1993-96.

6. Le travail à temps partiel : moins de 35 heures ouvrées.

7. Emploi salarié.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998.

de pays de l'OCDE. Elle a partiellement compensé le recul de l'emploi à temps plein dans plusieurs pays (surtout ceux où le chômage structurel s'est aggravé, notamment l'Allemagne, la France et l'Italie). Mais elle a aussi contribué notablement à l'expansion de l'emploi dans

les pays où le chômage structurel a diminué, notamment l'Irlande, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande (tableau 1.3).

Les postes à temps partiel offrent une marge de flexibilité aux employeurs et des possibilités d'emploi adéquates à

certains groupes de la population active. Cependant, certains craignent qu'une partie du travail à temps partiel soit involontaire (voir également à la partie 2 du rapport). A cet égard, les données montrent que le travail à temps partiel involontaire est souvent lié à un chômage élevé et persistant⁶. Entre 1993 et 1997, la croissance des postes à temps partiel involontaire a été au moins aussi forte que celle de l'emploi à temps partiel choisi dans certains pays ayant un chômage élevé et croissant (notamment en Allemagne, en France et en Italie), ainsi que dans un certain nombre de pays dont la performance en termes d'emploi est faible (notamment le Japon, l'Autriche et le Luxembourg). A l'inverse, dans la plupart des autres pays, la croissance du temps partiel a été presque exclusivement volontaire (tableau 1.3).

Le travail temporaire est probablement un indicateur plus marqué pour les emplois de faible qualité comparé au travail à temps partiel⁷. Si le travail à temps partiel est un choix volontaire dans la plupart des cas, les contrats temporaires sont généralement des choix de seconde catégorie pour les travailleurs. Moins de 15 % des salariés exercent un emploi temporaire dans la plupart des pays de l'OCDE. Font exception l'Australie⁸, la Finlande et surtout l'Espagne où un tiers environ des salariés sont employés à titre temporaire (graphique 1.8). Par rapport au travail à temps partiel, il existe moins d'indices d'une extension généralisée à long terme du travail temporaire. Au cours de la décennie écoulée, une importante progression du travail temporaire a été observée en France, en Italie, en Australie, en Irlande, aux Pays-Bas et en Espagne⁹. L'exemple le plus spectaculaire est celui de l'Espagne, où la fréquence du travail temporaire a augmenté rapidement jusqu'à la première partie des années 1990 et ne s'est stabilisée que ces toutes dernières années

(graphique 1.8). Les changements observés en Espagne et en France ont été liés à la libéralisation de l'emploi temporaire, tandis qu'en Australie, où les postes à temps partiel représentent environ 70 % de l'emploi temporaire, les variations apparaissent étroitement associées aux tendances de l'emploi à temps partiel.

Toutefois, de même que le travail à temps partiel, le travail temporaire a été une composante importante de la croissance de l'emploi dans de nombreux pays Membres au cours de la reprise actuelle (tableau 1.4). L'expansion de l'emploi temporaire a compensé le déclin (ou la relative stagnation) de l'emploi permanent dans certains des pays où sévit un chômage structurel élevé ou croissant (notamment l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Suède). Ces résultats semblent indiquer que le tassement du marché du travail a renforcé les incitations à recourir aux contrats d'emploi temporaires dans certains pays, ou engendré des pressions tendant à alléger les restrictions à l'encontre de leur utilisation¹⁰. Dans les pays qui sont parvenus à réduire le chômage structurel, le travail temporaire a aussi largement contribué à la croissance de l'emploi. A titre d'exemple, les postes temporaires ont représenté près de 35 % de la croissance de l'emploi au Royaume-Uni durant la reprise de 1993-97, alors que le travail temporaire concernait environ 7.4% de la population active en 1997.

La croissance des formes atypiques d'emploi est généralement concentrée dans certains secteurs de services¹¹. Cependant, l'analyse de la croissance au cours de la reprise actuelle montre que le travail temporaire a également progressé dans le secteur manufacturier, en dépit d'une contraction de l'emploi total, ce qui laisse penser

6. L'emploi involontaire à temps partiel comprend trois groupes : *i*) les individus qui travaillent habituellement à temps plein mais qui travaillent à temps partiel en raison du sous-emploi, *ii*) les individus qui travaillent habituellement à temps partiel et dont le volume horaire de travail est inférieur à son niveau normal en raison du sous-emploi, et *iii*) ceux qui travaillent à temps partiel parce qu'ils n'ont pu trouver un poste à temps plein.
7. Le travail temporaire est normalement défini comme le travail sous contrat à durée déterminée, par opposition au contrat de travail permanent pour lequel il n'existe pas de date d'expiration. L'emploi sous contrat temporaire implique souvent des obligations légales différentes pour les employeurs ; en particulier, certains aspects de la législation sur la protection de l'emploi ne s'appliquent pas aux contrats temporaires. Dans certains pays, notamment les États-Unis, il n'existe pas de données comparables sur les travailleurs temporaires, étant donné la nature de la législation du travail et des conventions contractuelles entre les employeurs et les salariés.
8. En Australie, les données sur le travail temporaire concernent les salariés « occasionnels ». Les salariés occasionnels n'accumulent pas de droits à congés payés annuels mais perçoivent une prime déterminée dans le cadre des négociations salariales. Pour le salarié, le travail occasionnel peut être intéressant puisque les congés annuels sont remplacés par des revenus supplémentaires. En ce qui concerne les employeurs, les postes sur lesquels les individus sont tenus d'être présents ou de travailler pour une durée inférieure à la durée normale donnent également lieu au paiement d'une prime pour travail occasionnel.
9. Les données des États-Unis sur le nombre de salariés dans le « secteur fournisseur d'aide temporaire » indiquent également une forte hausse depuis le début des années 1980 (Golden, 1996).
10. Une certaine prudence s'impose avant de conclure que les tendances observées durant la reprise récente marquent des changements structurels accélérés au profit du travail temporaire. L'emploi temporaire a un caractère fortement procyclique, et dans les pays où la croissance de l'emploi ne s'est pas affirmée en réponse à la reprise récente, ce facteur peut expliquer le fait que la croissance de l'emploi permanent est restée médiocre.
11. Les données sectorielles ne sont disponibles que pour les pays membres de l'Union européenne.

Tableau 1.4. **Variations de l'emploi permanent et temporaire**
Variation annuelle moyenne en pourcentage de l'emploi salarié total
1993-97

	Total salariés	Permanents	Temporaires ¹	Part des travailleurs temporaires salariés, 1997	Part de l'emploi temporaire dans la croissance de l'emploi total
1. Hausse de l'emploi permanent, hausse de l'emploi temporaire					
Australie	2.6	1.1	1.4	25.8	55.6
Belgique	0.9	0.5	0.3	6.3	41.0
Danemark ³	1.3	0.9	0.3	11.2	27.6
Finlande ²	3.0	2.2	0.8	17.1	26.7
France	0.8	0.1	0.7	13.1	87.5
Grèce ³	2.1	1.6	0.5	11.1	22.8
Irlande ³	5.7	5.1	0.6	9.2	10.7
Japon	0.9	0.6	0.3	11.0	29.3
Luxembourg ³	0.9	0.7	0.2	3.3	25.0
Mexique ²	6.2	2.5	3.7	54.2	60.1
Pays-Bas	1.8	1.3	0.6	11.4	30.6
Espagne	2.7	1.4	1.3	33.6	47.6
Royaume-Uni	1.4	1.0	0.5	7.4	34.0
2. Baisse de l'emploi permanent, hausse de l'emploi temporaire					
Autriche ²	-0.7	-1.5	0.8	7.8	
Allemagne ³	-0.4	-0.6	0.2	11.1	
Italie	-0.6	-1.1	0.4	7.5	
Portugal	-0.6	-1.2	0.6	12.2	
Suède ²	-1.8	-2.6	0.8	14.6	
3. Hausse de l'emploi permanent, baisse de l'emploi temporaire					
République tchèque ²	-0.2	0.0	-0.2	7.9	
Islande	1.1	1.3	-0.2	12.0	
Suisse	-0.5	0.2	-0.7	10.9	

1. Dans la plupart des pays, les travailleurs temporaires se distinguent des travailleurs permanents par le fait qu'ils ont un contrat de travail à durée déterminée. Les définitions variant d'un pays à l'autre, les données sur les travailleurs temporaires ne sont pas complètement comparables. Ainsi les données peuvent ou non inclure certains groupes, notamment les personnels des agences pour l'emploi, les apprentis, les stagiaires et les travailleurs saisonniers. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1996.

2. 1995-97.

3. 1993-96.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

que des postes temporaires se substituent à l'emploi permanent dans ce secteur.

4. Taux d'activité

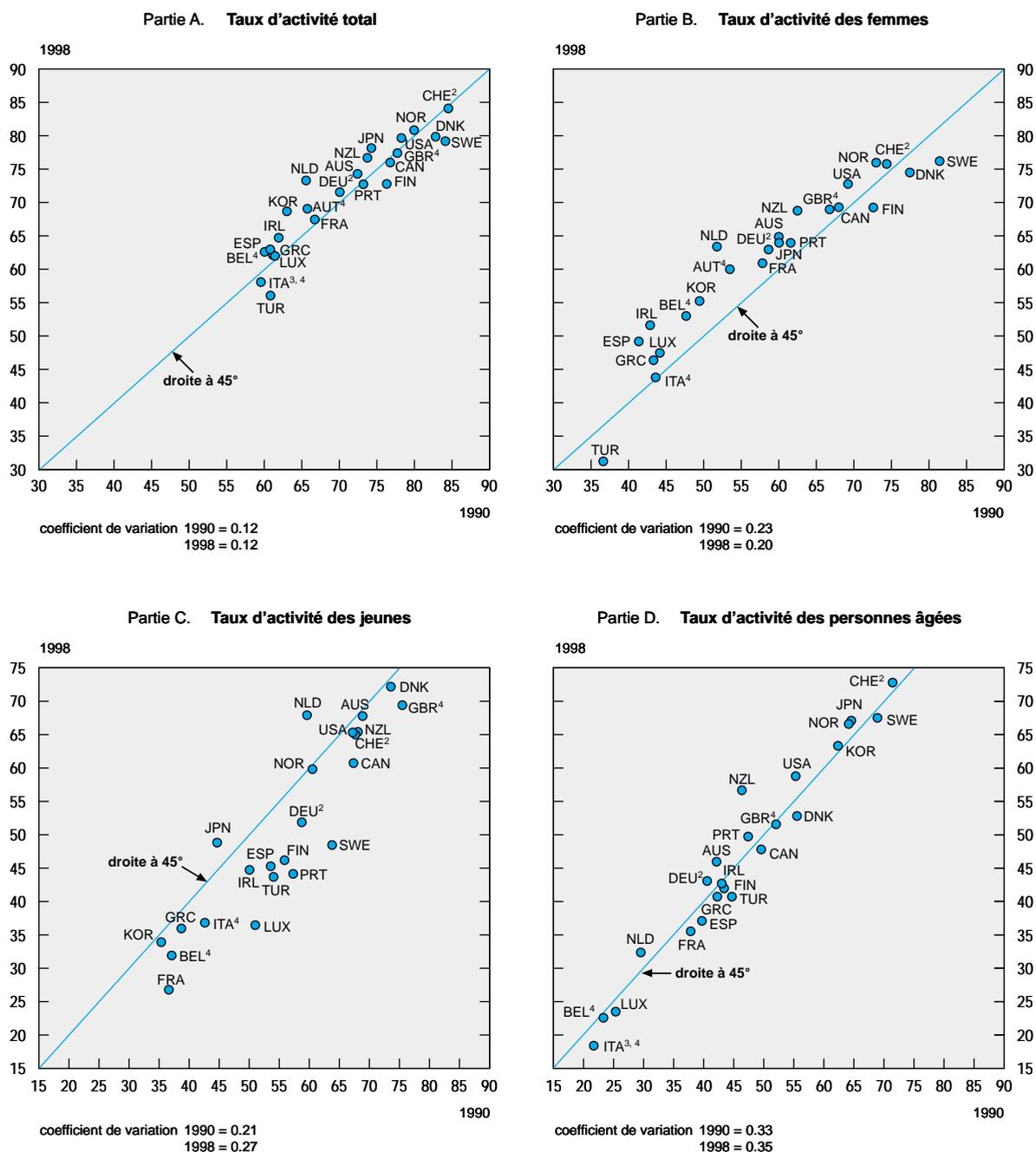
Les tendances du niveau d'activité reflètent en principe les conditions du marché du travail ; c'est le cas en particulier de la décision des jeunes, des femmes d'âge très actif et des travailleurs âgés d'entrer (ou de rester) sur le marché du travail. Par exemple, des niveaux de chômage élevés ou croissants peuvent freiner l'expansion du taux d'activité des femmes, mais aussi accentuer les pressions en faveur de mesures qui renforcent les incitations à

la non-activité, surtout chez les jeunes et les travailleurs âgés. De fait, il ressort des comparaisons internationales que, dans le long terme, le taux d'activité a sans doute été influencé par la situation du marché du travail (voir aussi la partie 2 du rapport). Bon nombre des pays qui ont souffert d'un chômage élevé au cours des années 90 ont également accusé des taux d'activité faibles (c'est le cas, par exemple, de l'Italie, de la Belgique, de la Grèce, et de l'Espagne), tandis que des taux d'activité plus élevés sont souvent observés dans les pays qui, du moins jusqu'à une date récente, ont bénéficié de périodes prolongées de chômage structurel stable et réduit (États-Unis, Japon, Norvège, Suède, Suisse) (graphique 1.9). Par ailleurs, les tendances

Graphique 1.9. Taux d'activité par sexe et par âge, 1990 et 1998

En pourcentage du groupe correspondant¹

(sur la base des estimations corrigées des influences conjoncturelles des taux d'activité total et par catégorie)



Note : Les données sont corrigées des variations à court terme à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott.

1. Partie A : Population en âge de travailler ; Partie B : Femmes en âge de travailler ; Partie C : Population âgée de 15 à 24 ans ; Partie D : Population âgée de 55 à 64 ans.

2. 1991.

3. Population âgée de 60 à 64 ans.

4. 1997.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active* ; OCDE, *Perspectives de l'emploi*, divers numéros.

du niveau d'activité au cours des années 90 permettent de formuler les observations suivantes :

- Bien que les taux d'activité féminine aient continué de croître dans la plupart des pays de l'OCDE, ils ont été influencés par les conditions sur le marché du travail dans certains pays. Par exemple, la détérioration de la situation du marché du travail en Suède a probablement contribué à abaisser les taux d'activité des femmes, à partir toutefois de niveaux très élevés. En Italie également, la persistance de niveaux élevés de chômage structurel explique sans doute en partie que le taux d'activité des femmes reste inchangé, bien qu'il soit l'un des plus bas de la zone de l'OCDE. A l'inverse, aux Pays-Bas l'amélioration de la situation du marché du travail, et en particulier la plus grande flexibilité des dispositions sur le temps partiel, a vraisemblablement contribué à la forte progression de l'activité féminine au cours des années 90.
- La tendance à la baisse du taux d'activité des jeunes s'est poursuivie au cours des années 90 dans la plupart des pays Membres. La principale raison en est l'allongement de la période d'éducation, mais il apparaît aussi que dans quelques pays un nombre croissant de jeunes restent à l'extérieur du système éducatif sans pour autant entrer dans la population active (voir la partie 2 du rapport). En outre, il existe un certain lien entre les variations des taux d'activité des jeunes et la situation générale du marché du travail. Ainsi, le taux d'activité des jeunes est resté à peu près constant, à des niveaux élevés, aux États-Unis, en Australie et au Danemark, et il a augmenté aux Pays-Bas. A l'inverse, les taux déjà faibles en France, en Belgique, en Italie et en Grèce ont encore diminué.
- L'évolution du niveau d'activité parmi les travailleurs âgés a été moins spectaculaire que chez les jeunes et les femmes d'âge très actif. Toutefois, il apparaît que le chômage structurel a eu une influence dans certains cas : les pays à taux d'activité relativement faible et à chômage structurel élevé, notamment la France, l'Italie et l'Espagne ont vu le niveau d'activité des travailleurs âgés stagner ou décroître encore, tandis qu'une progression s'est produite aux États-Unis, en Australie et, surtout en Nouvelle-Zélande.

5. Des ajustements quantitatifs aux ajustements de prix sur le marché du travail : l'évolution des salaires globaux et relatifs

Jusqu'ici, l'analyse a porté sur les ajustements quantitatifs du marché du travail dans les années 90. Or, il y a eu d'importants ajustements de prix à l'origine de l'évolution du marché du travail. Durant la décennie écoulée, la hausse des prix et des salaires s'est ralentie dans la plupart des pays de l'OCDE. En conséquence, les salaires réels ont enregistré une croissance relativement faible durant la période de reprise des années 90, par rapport à la reprise des années 80 (graphique 1.10). Dans un certain nombre de pays (Japon, Italie, Royaume-Uni, Autriche, Irlande et Espagne), la progression de la rémunération réelle par salarié a été médiocre au regard des années 80. Elle s'est montrée assez modérée au Canada, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et en Suisse. Seuls quelques pays ont affiché une croissance des salaires réels plus vigoureuse que lors de la précédente reprise.

Dynamique du salaire global et de la productivité

Une hausse faible du salaire réel peut être un indice de modération des revendications salariales suivant sa relation avec les gains de productivité. Une analyse précédente de l'OCDE (OCDE, 1997b) indiquait que les parts des salaires¹² avaient baissé depuis le début des années 80 dans plusieurs pays européens et au Japon après les fortes hausses enregistrées dans les années 70 et au début des années 80. A l'inverse, dans la plupart des pays anglophones, les parts des salaires sont restées globalement inchangées depuis le début des années 70. Cette analyse précisait qu'une partie de la réduction des parts de salaires à la fin des années 80 et dans les années 90 résultait de modifications de la composition sectorielle de l'activité économique et non d'une véritable modération salariale, en particulier en Allemagne, en Italie et, dans une moindre mesure, en France.

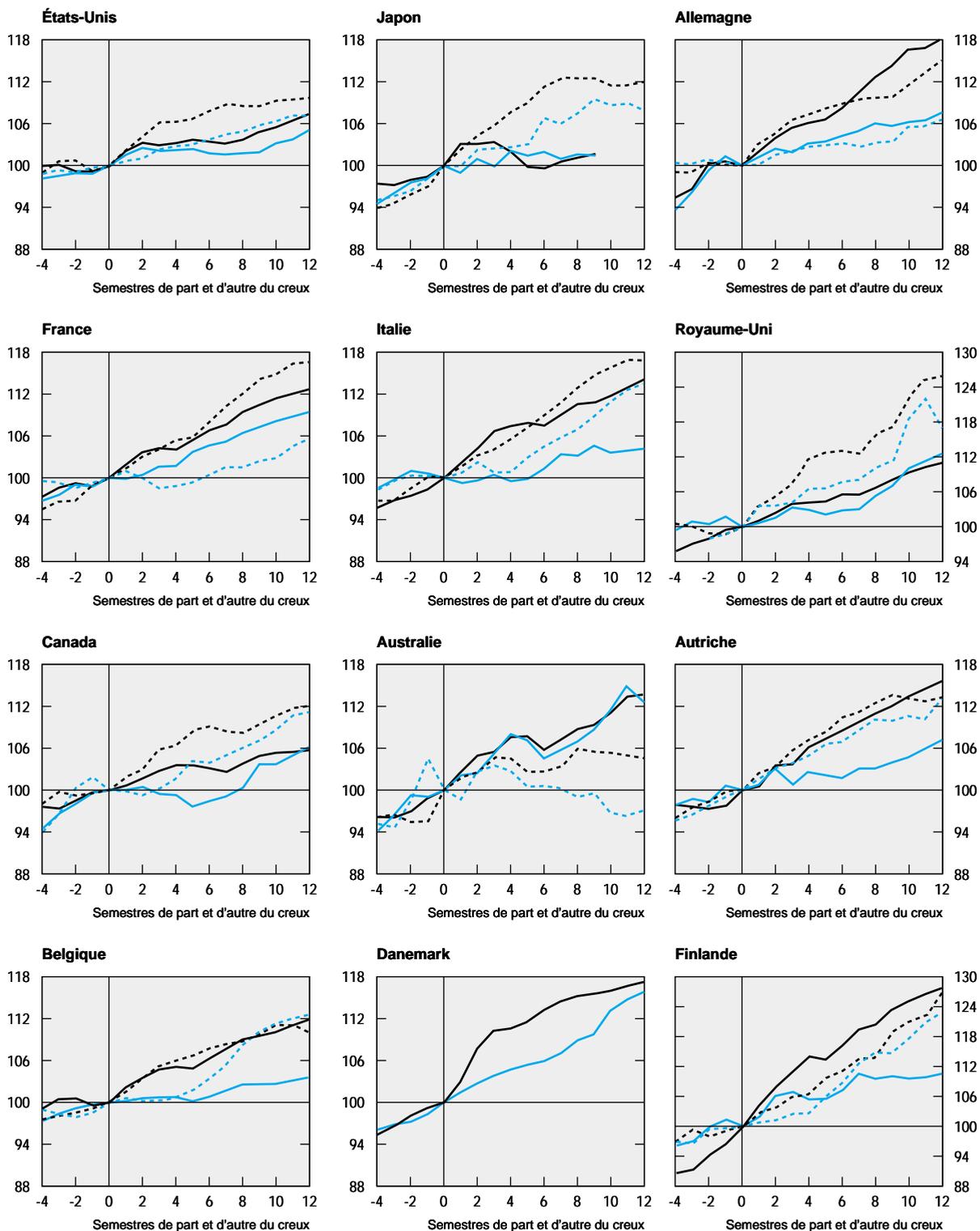
L'évolution des taux moyens de croissance des salaires réels et de la productivité durant la reprise récente, fait apparaître une certaine modération des salaires dans plusieurs pays européens (graphique 1.1)¹³. Cela peut refléter à la fois les effets des mécanismes de marché et des initiatives gouvernementales visant à freiner la croissance des salaires dans un contexte de sous-emploi considérable des ressources de main-d'œuvre. Parmi les pays ayant abaissé

12. Les parts des salaires peuvent être définies comme le rapport des salaires réels à la productivité de la main-d'œuvre. Par conséquent, si l'on fait abstraction d'un certain nombre de facteurs structurels (notamment les variations de la distribution sectorielle ou professionnelle des travailleurs, la technologie mise en œuvre dans chaque secteur, etc.) la contraction des parts de salaires dénote une modération des salaires vis-à-vis des gains de productivité.

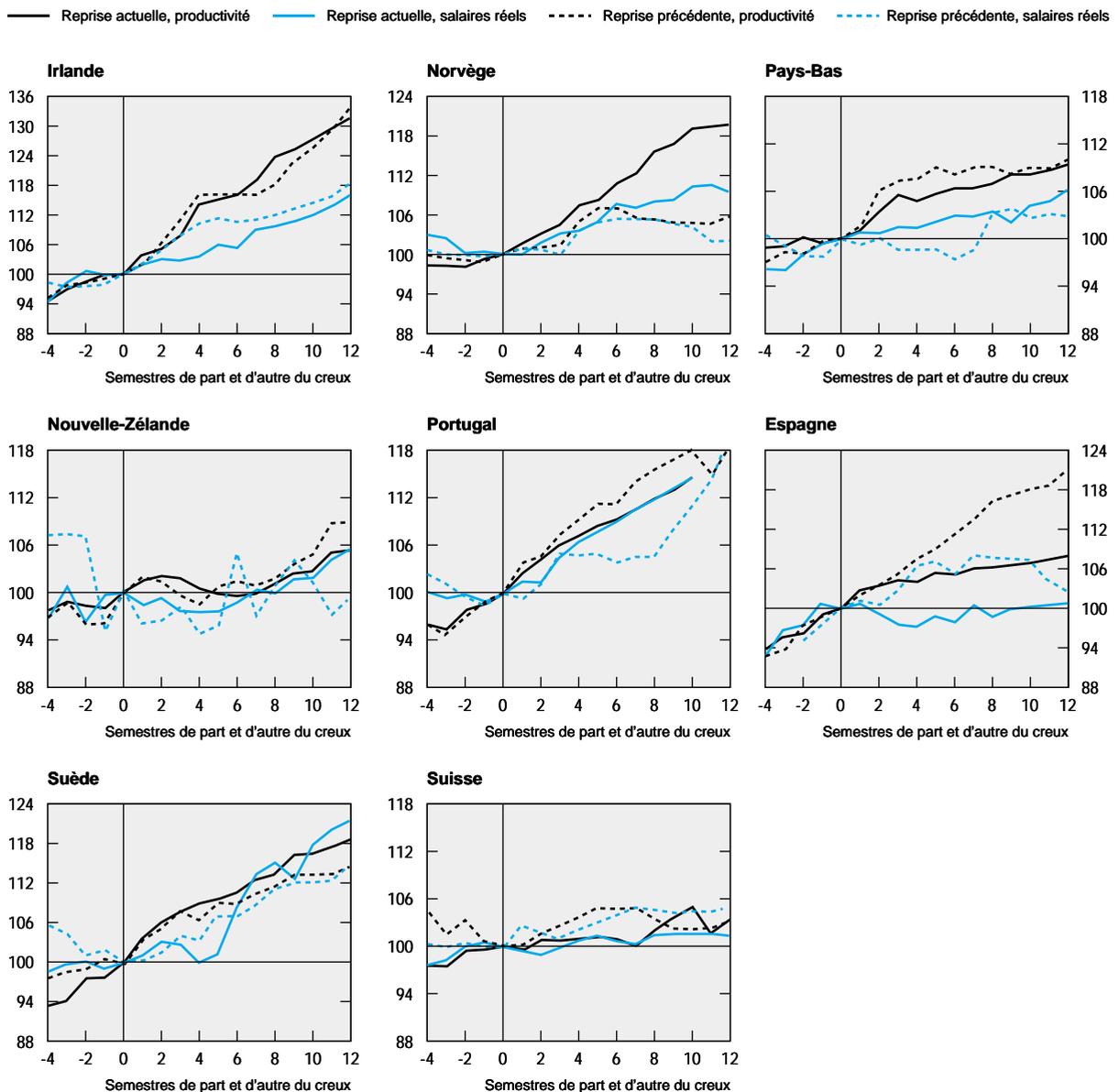
13. Ces tendances sont à interpréter avec une certaine prudence. Lorsqu'il existe un phénomène de rétention de main-d'œuvre, la productivité du travail est fortement procyclique. Lorsque la croissance de la productivité est alimentée de la sorte durant les phases de redressement de l'activité, il est probablement plus difficile de justifier une augmentation des revendications salariales.

Graphique 1.10. Salaires réels¹ et productivité dans le secteur des entreprises au cours des reprises actuelle et précédente
Indice, creux = 100

— Reprise actuelle, productivité — Reprise actuelle, salaires réels - - - - Reprise précédente, productivité - - - - Reprise précédente, salaires réels



Graphique 1.10. Salaires réels¹ et productivité dans le secteur des entreprises au cours des reprises actuelle et précédente (suite)
Indice, creux = 100



	Reprise actuelle creux	Reprise précédente creux		Reprise actuelle creux	Reprise précédente creux
États-Unis :	S2 1991	S2 1982	Finlande :	S1 1993	S1 1982
Japon :	S1 1995	S1 1987	Norvège :	S1 1989	S2 1982
Allemagne :	S1 1993	S2 1982	Pays-Bas :	S1 1993	S2 1982
France :	S2 1993	S2 1984	Nouvelle-Zélande :	S2 1992	S1 1983
Italie :	S2 1993	S2 1984	Portugal :	S2 1994	S2 1985
Royaume-Uni :	S1 1993	S1 1981	Espagne :	S2 1993	S1 1981
Canada :	S2 1992	S1 1982	Suède :	S1 1993	S1 1983
Australie :	S2 1991	S1 1983	Suisse :	S1 1993	S2 1982
Autriche :	S2 1993	S1 1987			
Belgique :	S2 1993	S1 1987			
Danemark :	S1 1993				

1. Rémunérations par salarié déflatées par le déflateur du PIB.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

notamment le chômage, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande semblent avoir connu un processus de modération salariale durant leurs reprises *précédentes*, ce qui donne à penser qu'une certaine modération des salaires a contribué à l'amélioration actuelle du marché du travail. De même, la nette modération manifeste au Danemark et en Irlande dans la reprise *actuelle* a vraisemblablement contribué au raffermissement récent du marché du travail dans ces pays. Toutefois, les liens entre modération des salaires et performances globales sur le front de l'emploi sont complexes et impliquent bien d'autres facteurs. Ainsi, la France a bénéficié d'un net ralentissement de la croissance du salaire réel par rapport à la productivité durant la reprise des années 80, mais il n'en est pas résulté une baisse significative du chômage.

Distribution des gains salariaux

Par delà la croissance globale des salaires réels, les gains relatifs réalisés par des diverses catégories de salariés révèlent un certain nombre de tendances. À l'exception de l'Italie, les gains des femmes travaillant à plein-temps ont augmenté davantage que ceux des hommes dans tous les pays pour lesquels des données sont disponibles, ce qui dénote le rôle plus important des femmes dans la main-d'œuvre. En revanche, les gains des travailleurs jeunes ont progressé moins fortement que ceux des travailleurs d'âge très actif (sauf en Allemagne et en Finlande). Ces tendances s'inscrivent dans le contexte général de l'évolution de la distribution des gains parmi les catégories du marché du travail, qui fait l'objet d'une analyse plus complète dans la partie 2 du rapport.

Les modifications de la distribution des gains salariaux reflètent l'évolution de la composition de la population active ainsi que les réformes gouvernementales. En particulier, les mesures visant à accroître la flexibilité des salaires relatifs peuvent élargir l'éventail des rémunérations, qui prennent davantage en compte les conditions locales et les niveaux de qualification des individus. À cet égard, les résultats sont mitigés. D'une part, au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Nouvelle-Zélande, où les processus de formation des salaires ont considérablement évolué (voir au chapitre 2) la dispersion des salaires s'est effectivement accrue depuis les années 80 (graphique 1.11). Aux États-Unis, dont le marché du travail est souvent cité comme étant relativement flexible, la dispersion des salaires a également augmenté à partir de niveaux déjà élevés. D'autre part, les Pays-Bas ont maintenu un éventail de gains relativement étroit au cours des années 90, en dépit d'une modification substantielle du système de négociations salariales et d'un effort plus général de réforme du marché du travail. Dans d'autres

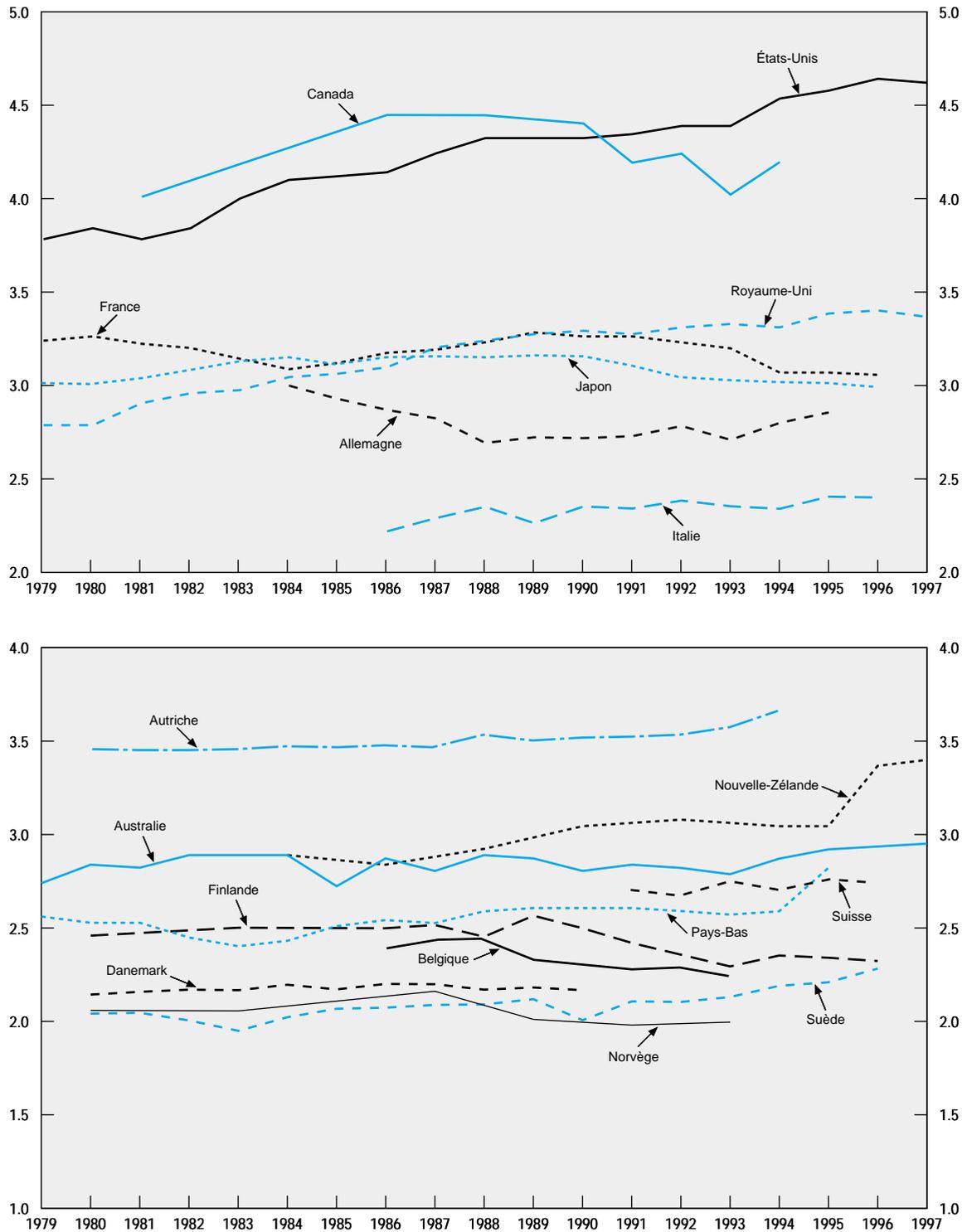
pays encore, malgré l'absence de réformes notables du processus de formation des salaires, l'éventail des gains est relativement large (c'est le cas par exemple de la France).

6. Conclusions

À partir des données présentées dans ce chapitre, on peut identifier un certain nombre de faits schématiques sur le comportement du marché du travail au cours de la décennie écoulée (tableau 1.5) :

- Le profil du chômage effectif durant les années 90 a été largement influencé par des facteurs conjoncturels. L'examen des NAWRU, qui permet de faire abstraction de la conjoncture, accrédite l'idée que des diminutions significatives du chômage structurel pendant les années 90 ont eu lieu dans quelques pays, alors que d'autres pays n'ont guère fait de progrès dans la réduction de leur taux de chômage structurel.
- À part quelques exceptions notable, des baisses significatives du chômage structurel se sont généralement traduites par une diminution des taux de chômage chez les femmes, les jeunes et les chômeurs de longue durée. Toutefois, quelques pays ayant enregistré une hausse sensible du chômage structurel sont parvenus à réduire les taux de chômage de certaines catégories sociales.
- Des baisses notables du chômage effectif et du chômage structurel sont largement liées à une forte croissance de l'emploi. Dans la plupart des pays affichant une baisse notable du chômage structurel, la croissance de l'emploi total a été tirée essentiellement par le secteur privé. Dans d'autres pays souffrant d'un chômage élevé et/ou croissant, les gains d'emploi ont été largement concentrés dans le secteur public pendant les années 90.
- Le travail à temps partiel connaît une expansion généralisée dans la plupart des pays de l'OCDE, mais la part du temps partiel volontaire varie d'un pays à l'autre. Les données disponibles continuent de montrer que les emplois à temps partiel créés dans les pays qui sont parvenus à réduire le chômage sont généralement choisis, tandis qu'un certain nombre de pays où le chômage reste élevé ou croissant, ont engendré de nombreux emplois à temps partiel involontaire.
- Des fréquences élevées d'emplois sous contrat temporaire apparaissent dans des conditions très diverses. Dans un certain nombre de pays caractérisés par une croissance faible de l'emploi et une hausse du chômage, les postes temporaires ont

Graphique 1.11. Évolution de la dispersion des taux de salaire¹ D9/D1², hommes et femmes, 1979-97



1. Pour le Canada, l'Autriche, la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Norvège, les données manquantes ont été calculées par interpolation.
 2. D9/D1 désigne le rapport entre les taux de salaires à la limite des neuvième et dixième déciles et à la limite du premier et du deuxième déciles.
 Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau 1.5. Variations tendancielle de divers indicateurs du marché du travail au cours des années 90¹

En voie de dégradation Conditions stables En voie d'amélioration

	Taux de chômage structurel	Taux de chômage standardisé	Taux de chômage par groupes sociaux			Rapport de l'emploi et de la population d'âge actif		Taux d'activité			
			Chômage de longue durée	Femmes	Jeunes	Total	Entreprises	Hommes	Femmes	Personnes âgées de 15 à 24 ans	Personnes âgées de 55 à 64 ans
Finlande	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
Suède	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
Suisse	+	+	+	+	+	=	=	-	+	-	+
Grèce	+	+	+	+	+	+	=	=	+	-	-
Allemagne	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	+
France	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	-
Japon	+	+	+	+	+	+	+	+	=	+	+
Italie	+	+	+	-	=	-	-	-	-	-	-
Autriche	+	+	+	+	+	-	-	=	+	-	-
Belgique	=	+	-	-	+	+	+	=	+	-	=
Portugal	=	=	+	-	=	-	-	-	+	-	+
Norvège	=	-	=	=	=	+	-	=	+	=	+
États-Unis	-	-	-	-	-	+	+	-	+	-	+
Canada	-	=	+	-	+	-	=	-	+	-	-
Australie	-	=	+	-	=	=	+	-	+	-	+
Espagne	-	=	+	+	=	=	=	-	+	-	-
Nouvelle-Zélande	-	=	=	=	=	+	+	=	+	-	+
Royaume-Uni	-	=	-	-	=	=	+	-	+	-	=
Danemark	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pays-Bas	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+
Irlande	-	-	-	-	-	+	+	-	+	-	=

Notes : Les pays sont classés en fonction de la hausse du chômage structurel au cours des années 90. Un signe + (-) indique une augmentation (diminution) significative; un signe = indique l'absence de variations significatives. Une variation est considérée comme significative (en termes absolus) si elle est supérieure à un écart type. Ce dernier a été calculé pour chaque série et chaque pays sur la période 1986-98. A l'exception de la série des taux de chômage standardisés, les séries ont été ajustées pour tenir compte des effets conjoncturels :
 - les séries du taux de chômage structurel sont des estimations du NAWRU établies par le Secrétariat (voir le texte principal) ;
 - les séries des taux de chômage et des taux d'activité ont été lissées à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott comme indiqué dans les graphiques 1.3 et 1.9 ;
 - les séries de données utilisées pour les taux d'emploi sont des estimations effectuées selon la procédure décrite dans le graphique 1.5.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

apporté une contribution significative et positive à la croissance de l'emploi, alors que les effectifs permanents sont restés stables ou ont diminué. Les emplois temporaires ont également contribué à la progression globale de l'emploi dans les pays qui ont réduit notablement le chômage, mais où la progression de l'emploi permanent a été également soutenue.

- Les tendances de la croissance du salaire réel et de la productivité au cours de la reprise récente révèlent une modération des salaires dans plusieurs pays, dont la plupart ont des niveaux élevés de chômage structurel. Certains des pays qui enregistrent aujourd'hui une diminution du chômage structurel ont apparemment pratiqué la modération salariale durant leurs précédentes reprises.
- Des conditions favorables sur le marché du travail ont souvent facilité la progression des taux d'activité au cours des décennies écoulées, encore que la relation entre les variations du chômage et du niveau d'activité n'apparaisse pas bien clairement dans la période la plus récente. La hausse généralisée des taux d'activité des femmes dans les années 90 traduit l'action de facteurs à long terme qui attirent les femmes dans la population active. Il semble que la situation du marché du travail exerce une certaine influence sur le niveau d'activité des jeunes. Dans les pays qui ont enregistré un chômage bas ou en baisse, le taux d'activité des jeunes s'est maintenu à un niveau relativement élevé, alors que dans d'autres il a encore régressé à partir de niveaux déjà très faibles.

En termes généraux, ces observations révèlent un certain nombre de grandes distinctions entre les pays qui sont parvenus à ramener des taux élevés de chômage à des niveaux plus acceptables et ceux dans lesquels le chômage reste obstinément élevé. La plupart des indicateurs dénotent une amélioration significative de la situation du marché du travail pour les Pays-Bas et l'Irlande. Au Danemark, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, le tableau d'ensemble est également satisfaisant, même si certains indicateurs (et plus particulièrement les taux d'emploi au Danemark) n'affichent pas encore une amélioration significative. Plus récemment, le Canada, l'Australie et l'Espagne ont réalisé d'importantes réductions du chômage, qui vont au-delà des simples influences conjoncturelles. La Norvège a conservé des taux structurels faibles et les États-Unis ont enregistré une réduction ultérieure. Pour leur part, le Japon, l'Autriche et la Suisse, ont maintenu le chômage à un niveau relativement bas mais ont accusé cependant une certaine dégradation des conditions du marché du travail au cours de la période. A l'autre extrême, la Finlande et la Suède ont l'une et l'autre connu une grave détérioration de leurs marchés du travail au début des années 90, à partir toutefois d'un niveau d'utilisation de la main-d'œuvre extrêmement élevé. Trois des grands pays européens (l'Allemagne, la France et l'Italie) ont enregistré une hausse des taux de chômage structurel (calculé selon le NAWRU) depuis 1990 ainsi qu'une évolution médiocre de l'emploi dans le secteur privé en moyenne pour cette période. De surcroît, en Italie, le taux de participation des femmes n'a pas augmenté au même rythme que dans les autres pays.

LA STRATÉGIE POUR L'EMPLOI : ÉVALUATION ET RÉSULTATS

Une importante question qui découle de l'examen des performances du marché du travail dans les pays de l'OCDE (chapitre 1) est celle de savoir dans quelle mesure ces performances sont liées à la réforme des politiques. En particulier, dans le cadre de la *Stratégie pour l'emploi*, le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) a défini en 1995/96 des recommandations par pays pour la réforme structurelle, qui ont été incluses dans les chapitres spéciaux des *Études économiques* de l'OCDE. Au cours des quatre années écoulées, le Comité EDR a suivi les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations et évalué la possibilité de prendre de nouvelles mesures. Ce chapitre s'appuie sur les données produites par ce processus d'examen pour analyser le lien entre la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* et les performances du marché du travail dans les pays Membres.

La *Stratégie pour l'emploi* a souligné l'importance de politiques macroéconomiques saines ; la première section est consacrée aux progrès accomplis sur ce front par les pays Membres au cours de la présente décennie. La deuxième section établit un lien entre les réformes structurelles préconisées par les études du Comité EDR et les conditions sur les marchés du travail lors de la formulation des recommandations. De plus, elle examine la relation entre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes de politique structurelle et le développement du marché du travail. Enfin elle tire aussi des enseignements provisoires de l'expérience des pays qui sont allés le plus loin, ou qui sont le plus en retard, dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*.

Les données présentées dans ce chapitre indiquent que la *Stratégie pour l'emploi* est efficace. Les pays qui ont avancé le plus loin dans cette direction ont souvent enregistré une nette amélioration de la situation du marché du travail, comme on l'a vu au chapitre précédent. Ces pays ont adopté des approches différents à la mise en œuvre de réformes de leur marchés des produits et de travail, selon leurs caractéristiques sociales, culturelles et institutionnelles, mais dans tous les cas, on a tenu compte

des lignes principales de la *Stratégie pour l'emploi*. Ce chapitre suggère également que comme les réformes demandent du temps pour produire des effets sur le marché du travail, une stratégie de réforme fructueuse exige une forte volonté politique pour une mise en œuvre réussie. Il faut également remarquer que les pays qui sont allés le plus loin dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* ont des modèles socioculturels et institutionnels différents.

1. Progrès réalisés dans la mise en place d'un cadre de politique macroéconomique approprié

La *Stratégie pour l'emploi* soulignait la nécessité de mettre en œuvre des politiques macroéconomiques qui « favorisent la croissance et qui, conjuguées à des politiques structurelles appropriées, la rendent durable, c'est-à-dire non inflationniste ». Durant les années 90, les progrès vers des conditions macroéconomiques plus stables ont été substantiels dans la plupart des pays de l'OCDE. Les politiques budgétaires à moyen terme ont visé à réduire les déficits du secteur public, de manière à atténuer les pressions sur les taux d'intérêt réels et à stimuler l'investissement et la création d'emplois. Le besoin de financement net des administrations publiques dans la zone de l'OCDE est passé de plus de 2 % du PIB en 1990 à 1 % environ en 1998. Il ne s'agit pas simplement d'un phénomène cyclique, puisque la réduction du solde budgétaire structurel a dépassé 2 points de pourcentage au cours de la même période. A l'exception notable du Japon et (dans une moindre mesure) de la Corée, où de graves récessions économiques ont entraîné une dégradation des finances publiques, les positions budgétaires affichent un excédent primaire ou s'en rapprochent. Huit pays ont enregistré un solde structurel positif des administrations publiques en 1998 (tableau 2.1), et, selon les prévisions de l'OCDE, seul le Japon devrait accuser un déficit de plus de 3 % du PIB en 2000, alors qu'en 1990 on comptait treize pays dans la même situation. Cependant, à plus long terme, les engagements croissants liés aux effets du vieillissement démographique sur les systèmes publics de retraite dans beaucoup de pays de l'OCDE, exigeront sans doute de nouveaux efforts d'assainissement, peut-être plus vigoureux,

Tableau 2.1. Indicateurs du budget des administrations publiques au cours des années 90

En pourcentage du PIB nominal

	Soldes financiers		Soldes primaires		Engagement financier brut		Soldes structurels	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
États-Unis	-2.7	1.7	-0.5	3.3	55.3	56.7	-3.3	0.9
Japon	2.9	-6.0 ¹	3.7 ⁴	-4.9 ^{1, 4}	61.4 ⁶	97.3 ⁶	1.8	-5.0
Allemagne	-2.1	-2.0 ^{2, 3}	-0.1	1.2	43.2	63.1 ³	-3.5	-1.4
France	-1.6	-2.9 ²	0.8	0.3	40.2	66.5	-2.2	-2.4
Italie	-11.2	-2.7	-2.2	4.9	105.4	119.9	-11.8	-1.4
Royaume-Uni	-1.5	0.4	0.8	3.2	39.1	56.6	-3.5	-0.4
Canada	-4.5	1.3	0.7	6.4	71.5	89.8	-5.2	1.6
Australie	0.4	0.5	3.1	2.5	22.7	33.6	0.3	0.1
Autriche	-2.4	-2.1	0.8	1.5	57.9	63.1	-3.7	-2.0
Belgique	-5.4	-1.3	4.2 ⁴	5.9 ⁴	125.7	115.9	-6.6	-0.7
Danemark	-1.0	1.0	2.7 ⁵	3.3 ⁵	65.8	59.5	0.4	0.6
Finlande	5.4	1.5	3.7	3.5	14.4	49.8	3.8	0.9
Grèce	-16.1	-2.4	-6.0 ⁴	6.7 ⁴	90.1	106.3	-16.2	-1.8
Islande	-3.3	0.4	-1.4	2.4	36.9	45.6	..	..
Irlande	-2.3	2.4	3.8 ⁴	4.7 ⁴	97.2	56.6	-3.9	1.0
Corée	3.8	-0.2	3.4	-0.8	8.2	11.0	..	..
Pays-Bas	-5.1	-0.7	-0.7	3.5	78.8	67.4	-6.4	-2.0
Nouvelle-Zélande	-4.7	0.9	-0.5	1.2	..	..	-3.8	1.8
Norvège	2.6	3.9	0.4	3.2	32.4	33.4	-0.8 ⁷	-2.8 ⁷
Portugal	-5.1	-2.3	3.0	1.1	65.3	57.7	-6.5	-2.2
Espagne	-4.3	-1.8	-0.7	2.0	50.6	73.3	-7.2	-1.6
Suède	4.2	1.9 ²	4.3	4.7	44.3	75.5	2.2	3.2
Total des pays de l'OCDE ci-dessus	-2.1	-0.9	0.6	1.8	56.3	69.5	-3.2	-0.9

1. La dette augmenterait de 5.4 points de pourcentage du PIB si l'on prenait en compte la dette des chemins de fer et de l'office national des forêts.

2. Les soldes pour l'Allemagne, la France et la Suède reposent sur la « définition de Maastricht » et ne correspondent donc pas nécessairement aux chiffres des dépenses et des recettes, qui reposent sur les définitions des comptes nationaux.

3. Y compris les soldes de la dette du fonds des chemins de fer et du fond pour la dette héritée.

4. Lorsque les charges d'intérêts nettes ne sont pas disponibles, elles sont remplacées par le paiement des revenus nets au titre de la propriété.

5. Le solde primaire exclut non seulement les paiements d'intérêts nets mais aussi les dividendes perçus.

6. Y compris la dette des chemins de fer et de l'office national des forêts.

7. En pourcentage du PIB potentiel de la Norvège continentale. Les soldes structurels indiqués excluent les recettes tirées de la production pétrolière.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin 1999, n° 65.

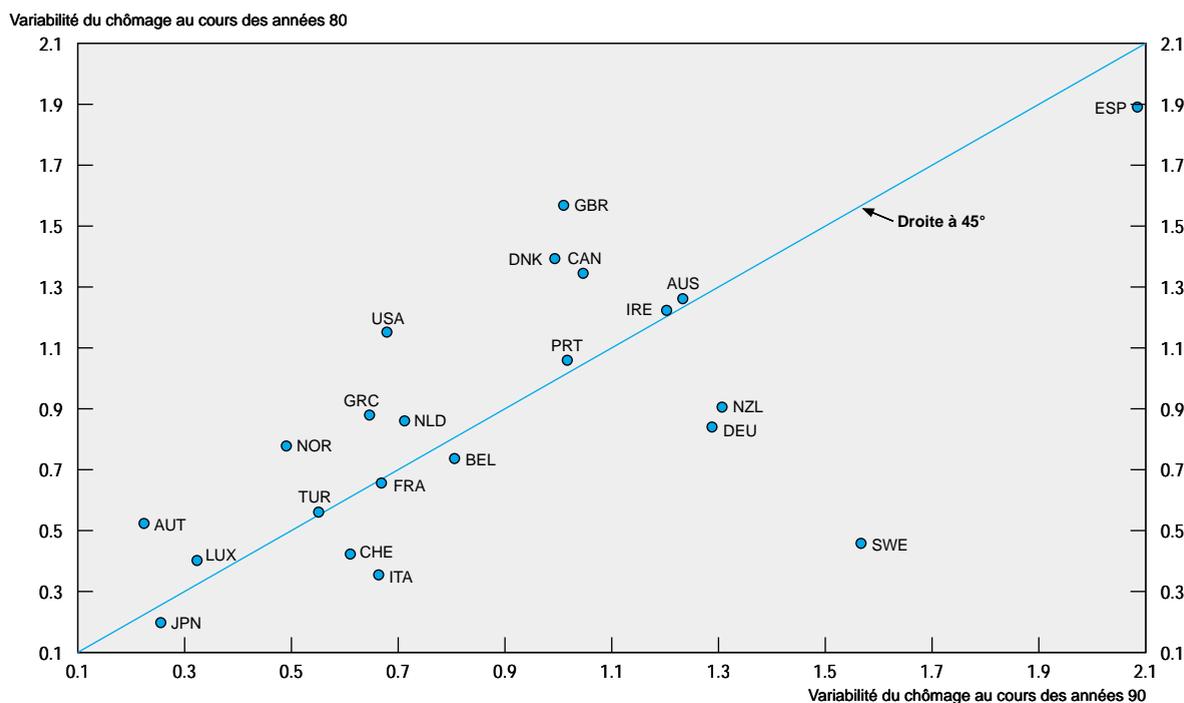
pour éviter que les ratios de la dette publique n'atteignent des niveaux ingérables (OCDE, 1998e)¹.

La plupart des pays Membres se sont considérablement rapprochés de la stabilité des prix. En 1998, la plupart d'entre eux affichaient des taux d'inflation, mesurés par l'indice implicite des prix du PIB, inférieurs à 3 %, alors que cinq seulement pouvaient se targuer d'une inflation aussi basse en 1990 (et un seul en 1980). Un autre point de réflexion est de savoir si les pays Membres ont fait des progrès significatifs vers l'objectif d'éviter les fluctuations macroéconomiques excessives. A cet égard, le graphique 2.1 compare la variabilité des variations du chômage – mesure supplétive de

l'instabilité macroéconomique – dans les années 90 avec celle observée durant la décennie précédente. Les pays qui se situent au-dessus de la diagonale ont affiché une réduction de la variabilité annuelle du chômage et les pays situés au-dessous ont connu une évolution inverse. La majorité des pays Membres affichent effectivement une réduction de la variabilité du chômage au cours de la présente décennie. Il existe cependant quelques exceptions notables : la Suède a accusé une forte hausse de la variabilité, due principalement au ralentissement de l'activité économique au début des années 90² ; une augmentation plus faible mais néanmoins significative s'est produite en Allemagne où la réunification

1. Bien entendu, le surcroît d'assainissement budgétaire dû au vieillissement dépendra des réformes que les pays adopteront ou non pour anticiper le problème du vieillissement. Voir OCDE (1998f).

2. La Finlande a enregistré une hausse encore plus forte, du fait de la montée du chômage qui est passé de 6.6 % de la population active en 1991 à 11.7 % en 1992 et 15.1 % en 1993. Étant donné que cette poussée a résulté essentiellement d'un important choc exogène qui a ébranlé l'économie, ce pays n'a pas été inclus dans le graphique.

Graphique 2.1. Variabilité conjoncturelle du taux de chômage¹ au cours des années 80 et 90

1. La variabilité conjoncturelle du chômage est mesurée par l'écart-type des variations annuelles des taux de chômage effectifs.
Source : Secrétariat de l'OCDE.

a engendré une vive hausse du taux de chômage en 1992 et 1993 ; et la Nouvelle-Zélande a enregistré de fortes fluctuations par rapport à la décennie précédente, avec une montée du chômage au début des années 90 suivie d'une nette contraction. L'adoption d'un cadre prospectif pour la politique monétaire a été un changement important qui a sans doute contribué à réduire la variabilité cyclique dans beaucoup de pays Membres (voir aussi OCDE, 1997b). De fait, bon nombre des pays anglophones qui ont suivi une trajectoire de reprise durant la plus grande partie des années 90 avaient ajusté depuis un certain temps les taux d'intérêt à court terme en anticipant les variations des pressions inflationnistes. Par ailleurs, différents types d'accords sur la politique des revenus mise en place dans plusieurs pays européens (notamment l'Italie, l'Irlande et les Pays-Bas) ont souvent conduit les gouvernements à s'engager sur un objectif d'inflation.

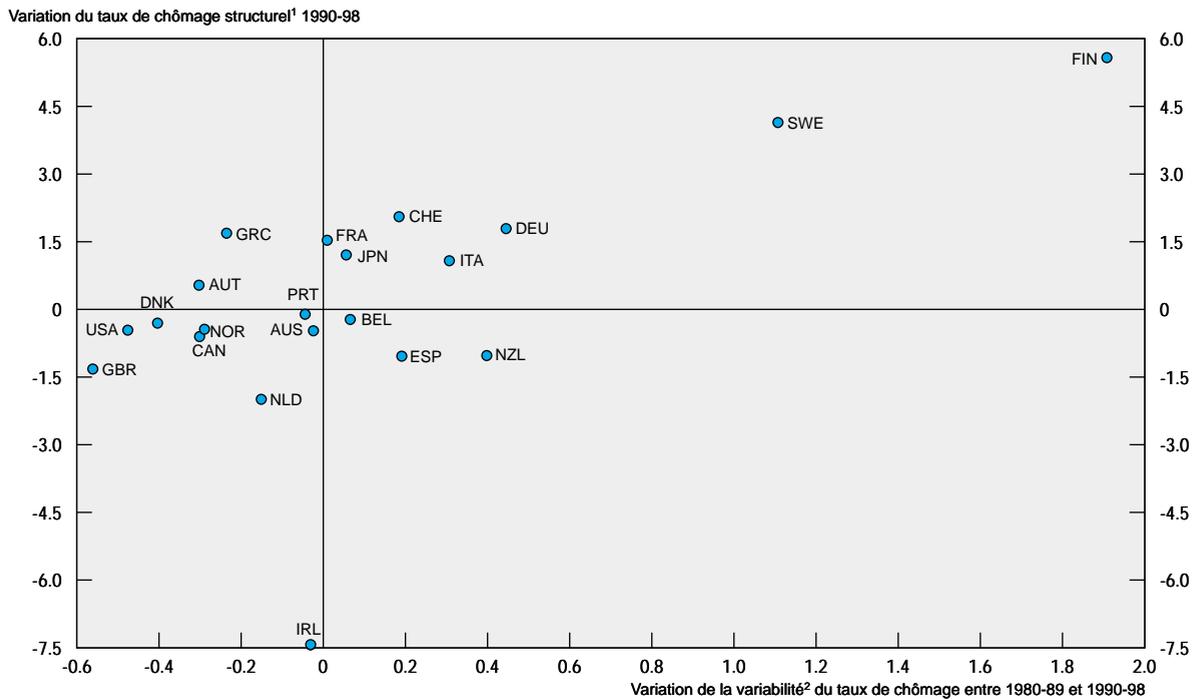
Le graphique 2.2 fournit quelques éléments qui justifient la nécessité d'éviter des fluctuations macroéconomiques excessives sur le marché du travail. Il en ressort que les pays qui sont parvenus à contenir les fluctuations macroéconomiques – mesurées de manière approximative par les infléchissements de la variabilité des modifications du chômage – ont généralement évité une forte hausse du chômage structurel estimé. En revanche, les pays accusant de fortes fluctuations macroéconomiques ont souvent enregistré des hausses plus prononcées du chômage structurel, surtout si les marchés du travail étaient rigides, car l'aggravation, qui était à l'origine conjoncturelle, est devenue en partie structurelle³.

De plus, la décision d'adopter des objectifs macroéconomiques à moyen terme dans la plupart des pays de l'OCDE est susceptible d'avoir d'importantes conséquences à moyen et long terme⁴. En particulier, à moyen terme,

3. Dans les pays où le marché du travail s'ajuste très lentement, l'instabilité macroéconomique renferme un risque particulièrement élevé d'aggravation du chômage structurel, alors que dans ceux où le marché du travail est plus flexible, les fluctuations cycliques du chômage ne se sont pas traduites par une augmentation du chômage structurel (c'est le cas par exemple aux États-Unis). Bean (1997) présente des données attestant des effets durables d'un choc au niveau de la demande sur le chômage en Europe, par comparaison avec les États-Unis, et explique ce phénomène par la présence d'un ajustement lent sur les marchés du travail européens.

4. Le Rapport ministériel de 1997 sur *La mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi* (OCDE, 1997b), analyse de manière plus détaillée les liens entre les politiques macroéconomiques et la situation du marché du travail.

Graphique 2.2. Variabilité conjoncturelle et chômage structurel, 1990-98



1. Les chiffres du chômage structurel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU).

2. Mesurée par l'écart-type des variations annuelles des taux de chômage.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

la bonne santé des finances publiques et la stabilité des prix peuvent influencer sur le chômage par l'intermédiaire de taux d'intérêt réels plus bas. De fait, certaines données empiriques montrent que les écarts de taux d'intérêt réels contribuent à expliquer les variations des taux de chômage d'un pays à l'autre et dans le temps. Les principaux circuits par lesquels la baisse des taux d'intérêt réels peut agir sur le comportement du marché du travail sont les suivants⁵ :

- Une réduction des taux d'intérêt réels peut alléger les coûts de production comme le ferait une baisse des prélèvements sur les salaires ou des tarifs de l'énergie. De surcroît, elle est susceptible de

favoriser l'accumulation de capital et la productivité de la main-d'œuvre⁶. Si les salaires réels ne sont pas entièrement indexés sur les gains de productivité de main-d'œuvre, la baisse des taux d'intérêt réels stimulera l'emploi.

- La détente des taux d'intérêt réels pourrait stimuler la croissance de la productivité, soit temporairement par le biais de l'intensité capitaliste de la production, soit plus durablement si le rythme de l'innovation et sa diffusion s'en trouvent améliorés. La croissance induite de la productivité pourrait à son tour faire baisser encore le chômage structurel, à supposer qu'elle réduise la viscosité des salaires à la

5. Outre ces éléments, on a fait valoir que, dans certaines circonstances, des taux d'intérêt réels faibles ou en baisse peuvent altérer la position de négociation des travailleurs et des entreprises, favorisant ainsi la baisse du chômage. Ainsi, Phelps (1992) estime que les variations des taux d'intérêt réels affectent la valeur, pour l'entreprise, de sa clientèle et de son stock de salariés familiarisés avec l'établissement et, par voie de conséquence, la demande de main-d'œuvre. De même, dans un contexte où l'emploi actuel accroît les chances d'emploi futur, un taux d'intérêt réel plus bas peut assouplir la position des salariés dans les négociations, étant donné que la valeur actualisée des gains futurs liés à la détention d'un emploi actuel augmentera.

6. Blanchard (1997) estime que la forte hausse des taux d'intérêt réels au début des années 80 et au début des années 90 a engendré une élévation des coûts d'utilisation du capital, un recul de l'investissement et, à terme, une baisse de l'accumulation de capital. Ces variations ont pu induire (dans l'hypothèse d'une élasticité de substitution inférieure à l'unité et/ou d'un ajustement lent des salaires réels aux variations de la productivité) une baisse du niveau d'emploi d'équilibre.

baisse⁷ ou qu'elle facilite les négociations salariales en élargissant les possibilités de gains salariaux réels.

Alors qu'un environnement macroéconomique stable est un facteur essentiel à une amélioration durable des performances du marché du travail, les interactions entre les politiques macroéconomiques et structurelles sont également cruciales et jouent dans les deux sens. Par exemple, la baisse du chômage et la hausse de l'emploi résultant de réformes structurelles atténueront probablement les tensions sur les soldes budgétaires des administrations publiques, avec des retombées sur l'équilibre global de l'épargne et de l'investissement et sur les taux d'intérêt réels. De plus, une réduction persistante du chômage peut renforcer la crédibilité de la politique macroéconomique, à la fois directement et à la faveur d'une atténuation des pressions budgétaires. Il peut alors en résulter une baisse des primes de risque incluses dans les taux d'intérêt⁸. Dans la section suivante, on examinera les progrès réalisés dans le domaine de la politique structurelle et les interactions entre les réformes macroéconomiques et structurelles.

2. Évaluation des réformes des politiques structurelles

Cette section évalue les progrès accomplis par les pays Membres sur le front des réformes structurelles dans le contexte de la *Stratégie pour l'emploi* et détermine dans quelle mesure ils expliquent les résultats obtenus sur le marché du travail. Pour ce faire, des indicateurs synthétiques sont construits afin de mesurer le degré de progrès effectué par les pays dans la mise en œuvre des recommandations de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*. La Stratégie contient neuf lignes directrices générales pour la politique structurelle qui ont été traduites en 70 recommandations spécifiques pour des actions politiques. Chaque pays a reçu du Comité EDR un ensemble de recommandations, basées sur les recommandations générales, qui étaient jugées en rapport avec sa situation, ses politiques et ses institutions particulières. C'est à partir de ces recommandations par pays que l'on évalue le progrès réalisé dans chaque pays.

Résumé des recommandations de la Stratégie pour l'emploi

Dans un premier temps, cette sous-section vise à présenter de façon résumée la solidité et le degré de

couverture des recommandations qui ont été faites à chaque pays, en les liant aux conditions sur le marché du travail au début du processus. Les principales difficultés sont les suivantes :

- De par leur nature même, les recommandations dans différents domaines d'action n'ont pas toutes la même importance pour le fonctionnement des marchés du travail et des produits. Par conséquent, une simple addition des recommandations qui ont été suivies ne saurait résumer convenablement l'effort de réforme d'un pays en réponse à l'examen effectué par le Comité EDR ; cette démarche n'a donc pas été retenue. Néanmoins, la proportion du total des recommandations qui a été mise en œuvre (compte tenu de l'importance relative de chaque recommandation) représente un indicateur partiel de l'exhaustivité de la stratégie de réforme appliquée.
- Il est admis que les recommandations dans un domaine d'action déterminé n'ont pas toutes la même portée : certaines concernent l'orientation générale de la politique (par exemple l'instauration de prestations d'assurance-chômage ou la réduction du montant des indemnités de chômage), tandis que d'autres visent des aspects spécifiques du cadre d'action (par exemple l'allongement du délai de carence pour le versement des allocations de chômage ou le renforcement des critères de disponibilité pour un emploi). Dans certains cas, les pays dotés d'un cadre réglementaire et institutionnel complexe se sont vu adresser davantage de recommandations – chacune ciblée sur un aspect spécifique du système – que ceux dont les systèmes sont plus simples ou moins élaborés.
- Il est difficile de prendre en compte l'intensité des recommandations, qui diffère d'un pays à l'autre, et de déterminer dans quelle mesure les pays Membres ont suivi les recommandations.
- L'évaluation des effets des réformes sur le marché du travail devrait en principe tenir compte des complémentarités importantes entre les institutions et les politiques sur les marchés du travail et des produits ainsi que les complémentarités entre les institutions, les réformes structurelles et la politique macroéconomique. Ces complémentarités

7. Akerlof *et al.* (1996) signale les effets potentiels sur le chômage de l'inflation basse due à la viscosité nominale des salaires. Dans ce contexte de la croissance de la productivité permettra des augmentations des salaires réels sans effet notable sur le chômage.

8. Ball (1996) suggère également que dans les pays ayant un marché du travail rigide, un calendrier de réforme qui prévoit la réalisation des objectifs de stabilisation macroéconomique *avant* la mise en œuvre des réformes structurelles peut provoquer à court terme une aggravation du chômage.

Encadré 2.1. Complémentarités entre les institutions et les politiques du marché du travail : quelques données empiriques

Le précédent rapport sur la mise en œuvre de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE, 1997b) soulignait que les politiques et les institutions du marché du travail sont susceptibles d'avoir des effets complémentaires et a fait mention d'un grand nombre d'exemples concrets dans le contexte de l'étude des politiques dans des pays individuels. Dans ce contexte, Coe et Snower (1997) suggèrent quelques politiques où les complémentarités sont particulièrement importantes : les mesures de création d'emplois ; les réformes de la législation sur la sécurité de l'emploi ; les mesures visant à promouvoir la recherche d'un emploi ; les réformes des prestations de chômage ; les réformes des systèmes de négociations salariales. Par exemple, Coe et Snower constatent que des cadres réglementaires restrictifs – coûts de licenciement élevés, taux de remplacement élevés pour les prestations de chômage, coûts élevés de recherche d'un emploi et coûts élevés de création d'emplois – peuvent amoindrir l'efficacité des autres réformes du marché du travail. Ces complémentarités conduisent à penser qu'un programme global de réformes structurelles pourrait entraîner une réduction plus rapide et plus marquée du chômage que ne le feraient des dispositifs étroitement ciblés. Plusieurs études empiriques ont été consacrées à cette question :

- Certains éléments confirment l'hypothèse d'une interaction entre le cadre institutionnel et les réformes des politiques. Ainsi, Tyrväinen (1995), Daveri et Tabellini (1997) et Elmeskov *et al.* (1998) estiment que, dans les pays dotés de systèmes de négociation intermédiaires (dépourvus de coordination), l'alourdissement des impôts sur le travail ne se traduit sans doute pas intégralement par une baisse du salaire réel, même dans le long terme, et peut donc provoquer une hausse des coûts de main-d'œuvre et du chômage. De même, des données empiriques montrent qu'un coût de rotation de la main-d'œuvre plus élevé à cause d'une législation sur la protection de l'emploi plus rigide, va de pair avec un chômage plus élevé dans les pays dotés de systèmes de négociation intermédiaires où les salaires ne s'ajustent pas intégralement (Elmeskov *et al.*, 1998).
- Il existe probablement d'importantes complémentarités entre les réformes des marchés des produits et les réformes du marché du travail. Comme l'ont suggéré Calmfors (1993), Danthine et Hunt (1994) et Scarpetta (1996), une intensification de la concurrence internationale résultant d'une libéralisation accrue des échanges peut modifier la manière dont différents systèmes de négociations salariales influencent le comportement du marché du travail. Si les produits nationaux et étrangers sont d'étroits substituts les uns des autres, le renforcement de la concurrence étrangère permettra plus difficilement aux entreprises d'accepter des revendications salariales en majorant leurs tarifs, ce qui réduira la possibilité de voir certains systèmes de négociation (par exemple les négociations de branche s'accompagnant d'une coordination réduite) aboutir à une hausse des salaires et à des résultats moins favorables sur le plan de l'emploi.
- Une législation restrictive en matière de protection de l'emploi peut opérer comme un substitut des prestations d'assurance-chômage (Buti *et al.*, 1998). Dans cette hypothèse, les pays pourraient opter pour une indemnisation généreuse du chômage accompagnée d'une législation permissive en matière de protection de l'emploi, ou vice versa. Cependant, des indemnités de chômage très généreuses associées à une législation stricte en matière de protection de l'emploi entraîneraient une hausse du chômage structurel. Néanmoins, Elmeskov *et al.* (1998) ne décèlent pas d'indices significatifs de cette interaction dans une analyse économétrique des déterminants du chômage structurel pour un vaste échantillon de pays de l'OCDE.

permettent de penser que des réformes globales dans différents domaines pourraient engendrer des effets de synergie qui amplifieraient l'impact de chaque réforme sur l'économie dans son ensemble (encadré 2.1). Cependant, il est difficile de prendre en considération ces complémentarités dans un simple examen de la mise en œuvre des recommandations.

- Un processus d'apprentissage a également guidé la formulation et la révision ultérieure des recommandations. Le Secrétariat de l'OCDE a travaillé en contact étroit avec les experts des pays Membres et, dans

certain cas, les recommandations ont été changées après le premier examen⁹, ce qui accroît les difficultés d'un examen des progrès accomplis par les pays dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*.

Les indicateurs présentés ci-après sont construits pour prendre en compte certains de ces problèmes. En particulier, les différences de portée des recommandations ont été intégrées en regroupant les 70 recommandations initiales en 12 grands domaines et 28 domaines plus spécifiques. On a estimé que cette agrégation permettrait des comparaisons plus satisfaisantes d'un pays à l'autre et dans le temps. Différents indicateurs sommaires du

9. Les nouvelles recommandations représentent 2.5 % du nombre total des recommandations formulées dans le contexte du processus d'examen du Comité EDR.

« champ » des recommandations ont été construits pour trois domaines clés : le marché du travail, l'éducation et l'environnement des entreprises. A l'intérieur de chacun de ces thèmes d'action, on a utilisé un système de pondération subjectif pour tenir compte de l'importance relative de recommandations individuelles. L'annexe B.2 offre une description plus détaillée de la méthode utilisée pour synthétiser les recommandations et en évaluer le suivi au fil du temps.

Le graphique 2.3 présente la mesure sommaire du « champ » des recommandations formulées dans les trois grands domaines d'action. Comme on pouvait s'y attendre, les pays confrontés à des problèmes plus sérieux sur le marché du travail ont reçu davantage de recommandations surtout dans le domaine de la réforme du marché du travail. Le graphique 2.4 révèle une corrélation significative entre le champ d'application des recommandations formulées en 1995-96 dans le domaine du marché du travail et les taux d'emploi dans le secteur des entreprises à la même époque, mais aussi une corrélation avec le chômage structurel, quoique moins étroite¹⁰. Au total, le champ d'application était plus étendu dans les pays caractérisés par un chômage structurel relativement plus élevé et surtout par des taux d'emploi plus bas dans le secteur privé. De surcroît, dans les pays pour lesquels des données sont disponibles, il semble exister aussi une corrélation nette entre le champ d'application des recommandations sur la réforme du marché du travail et le degré de persistance du chômage (graphique 2.4, partie C). En particulier, un plus grand nombre de recommandations pour des réformes du marché du travail ont été adressées aux pays où le marché du travail réagit lentement (et souvent partiellement) à des chocs exogènes, de sorte que l'élévation conjoncturelle du chômage tend à se traduire par une augmentation du chômage structurel (voir l'annexe B.2 pour de plus amples détails).

Il est plus difficile de lier les recommandations dans les domaines de l'éducation et de l'environnement des entreprises avec les résultats observés (graphique 2.3).

Les recommandations dans ces deux domaines étaient un peu moins détaillées que celles formulées pour le marché du travail et des différences de portée significative subsistent, même après qu'elles ont été regroupées en classes plus vastes et plus comparables. Les objectifs des réformes dans ces domaines sont également plus larges que ceux liés à la faiblesse actuelle du marché du travail, et concernent notamment l'augmentation des gains de productivité et l'amélioration globale du niveau de vie dans le long terme¹¹.

Le suivi des recommandations

La plupart des pays de l'OCDE ont avancé dans la mise en œuvre des recommandations structurelles conformément aux orientations de la *Stratégie pour l'emploi*, même s'il existe des différences en ce qui concerne la portée et le rythme des réformes (encadré 2.2). Le graphique 2.5 représente le suivi des recommandations, une valeur différente étant assignée aux recommandations qui ont été entièrement suivies, partiellement suivies, pas suivies du tout, ou dans les cas où la politique adoptée est allée à l'opposé des recommandations¹². Le graphique montre également que des réformes importantes avaient été entreprises avant la première série de recommandations, ce qui signifie qu'aucune action supplémentaire n'était demandée par le Comité EDR. De ce fait, le graphique donne également des taux de suivi qui prennent en compte ces réformes. Compte tenu des limites inhérentes à ce genre d'exercice¹³, il en ressort que, dans l'ensemble, les pays de l'OCDE ont déployé d'importants efforts pour mettre en œuvre des réformes structurelles. Le taux de réponse moyen aux recommandations initiales dépasse largement 50 % et la proportion des mesures allant à l'encontre de ce qui était préconisé est extrêmement réduite (moins de 5 %) : dix pays ont pris certaines mesures à l'opposé, mais trois seulement l'ont fait pour plus d'une recommandation (Allemagne, France, Luxembourg). En conséquence, l'indicateur synthétique de suivi est positif pour tous les pays.

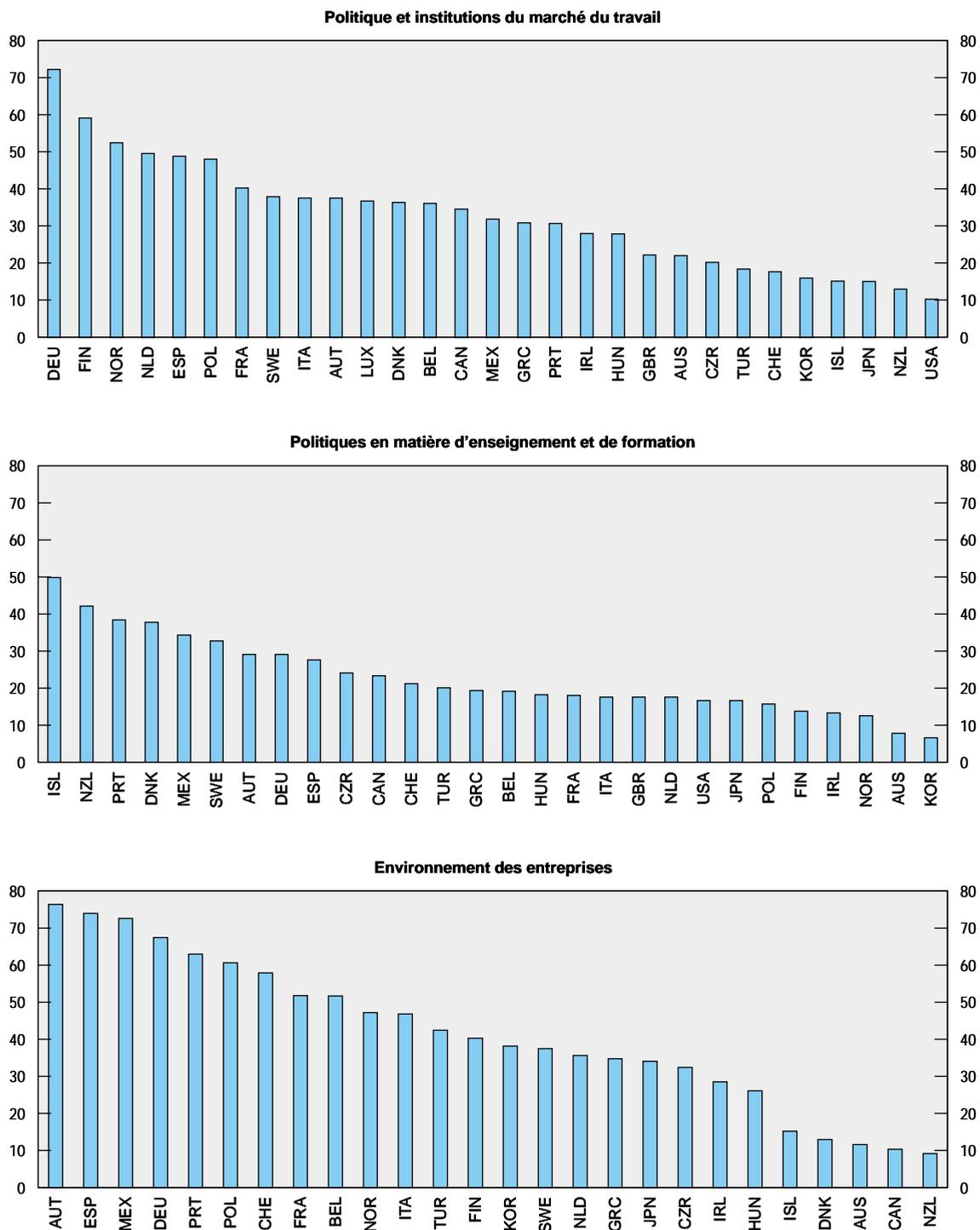
10. L'analyse de sensibilité développée à l'annexe B.2 fait apparaître aussi une corrélation internationale significative entre la somme simple des recommandations et les niveaux du chômage structurel et de l'emploi dans le secteur privé corrigé des influences conjoncturelles.

11. Il existe un vaste recueil d'études consacrées à l'impact de l'éducation sur la croissance économique et sur l'amélioration du niveau de vie (pour une vue d'ensemble, voir Psacharopoulos, 1985, et Englander et Gurney, 1994). Toutefois, certains chercheurs ont mis en évidence un lien de causalité inverse entre l'éducation et la croissance économique. Ainsi, l'accélération de la croissance induite par la technologie favorise l'allongement de la scolarité en élevant le taux effectif de rendement de l'investissement dans l'éducation.

12. En théorie, l'échelle du taux de suivi va de -50 pour un pays qui a agi à l'opposé des recommandations dans tous les domaines, à 100 pour un pays qui a observé intégralement toutes les recommandations (voir à l'annexe B.2).

13. En particulier, il est difficile dans certains cas de déterminer jusqu'à quel point une recommandation a été suivie par un pays. Aussi a-t-on adopté une classification simple des réformes : 1) mesures prises ; 2) certaines mesures prises, mais d'autres nécessaires ; 3) pas de mesures prises par le pays ; 4) la politique a agi à l'opposé de ce qui était recommandé. Voir annexe B.2.

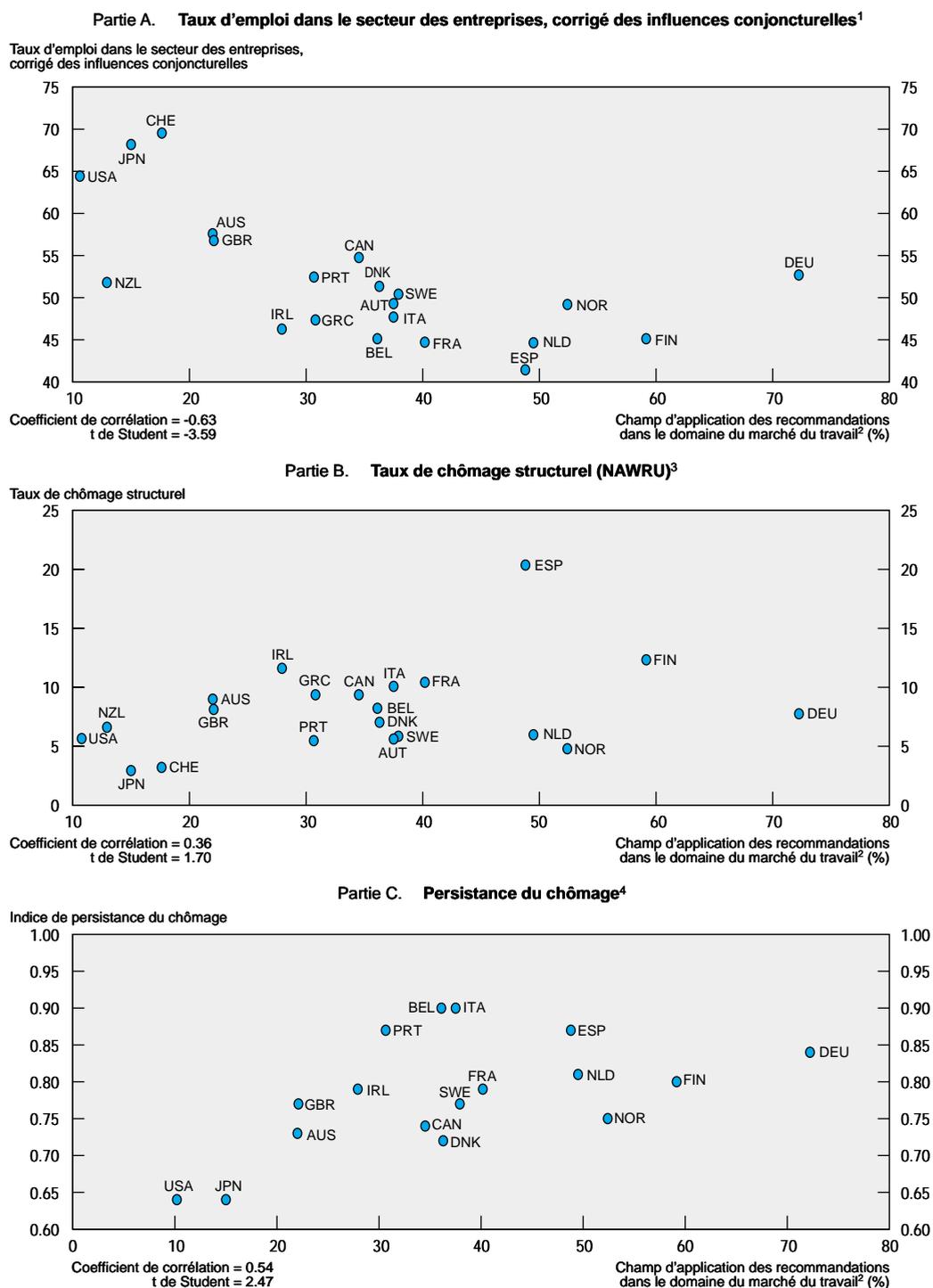
Graphique 2.3. **Champ d'application des recommandations¹, par pays**
En pourcentage



1. Proportion des recommandations adressées à chaque pays. Une valeur de 100 indiquerait que le pays en question aurait reçu des recommandations sous chacune des rubriques. Les recommandations ont été groupées selon des grands domaines d'action, les recommandations à caractère général se voyant accorder plus de poids que les recommandations étroitement ciblées. Pour plus de détails, voir l'annexe B.2.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Graphique 2.4. Champ d'application des recommandations et situation du marché du travail, 1995



1. Les taux d'emploi dans le secteur des entreprises corrigés des influences conjoncturelles sont calculés à partir d'une régression sur l'écart de production (voir graphique 1.5).
2. Voir note du graphique 2.3.
3. Les données de chômage structurel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU).
4. Coefficient d'autorégression dans une équation de chômage dynamique. Ces estimations sont tirées de Scarpetta (1996). Elles sont globalement conformes à celles d'autres études, notamment Elmeskov et McFarlan (1993).

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Encadré 2.2. Principales réformes de politique structurelle dans les années 90

Cet encadré présente les modifications les plus importantes des politiques structurelles dans les pays Membres au cours des années 90 en s'appuyant sur l'analyse détaillée présentée à l'annexe A et sur l'évaluation figurant dans OCDE (1997b).

- *Transferts et impôts.* Les **niveaux d'indemnisation du chômage** ont été abaissés en Allemagne, au Canada, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en Irlande et aux Pays-Bas, tandis que le niveau des allocations et des autres prestations sociales liées au chômage a été augmenté en Italie (à partir toutefois d'un niveau très bas), en Grèce (également à partir d'un niveau modeste), en Islande et, dans une certaine mesure en Suisse. En France, des mesures de réforme ont été introduites pour réduire le niveau des prestations, bien que des initiatives récentes des pouvoirs publics aient marqué une certaine inversion de ce mouvement. La **durée maximale de versement des prestations** a été raccourcie en Allemagne, au Royaume-Uni, au Canada, en Belgique, au Danemark, en Islande, et en Norvège, alors que la Suisse l'a allongée. De nombreux pays ont **durci les critères d'ouverture des droits à prestation, de disponibilité pour un emploi ou de recherche d'un emploi**, ainsi que les règles concernant le chômage technique. Certains pays, dont l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grèce, et les Pays-Bas, ont mis en œuvre – ou ont prévu d'introduire – des modifications des **systèmes de retraite anticipée**. Dans un certain nombre de pays, des décisions ont été prises ou sont envisagées afin de relever l'**âge légal d'ouverture des droits** aux pensions de vieillesse (exemples : États-Unis, Japon, Italie, Nouvelle-Zélande et aussi Royaume-Uni et Portugal pour les femmes seulement). Parallèlement, les **conditions d'accès aux régimes d'invalidité ou de congés maladie** ont été durcies en Allemagne, en Italie, en Autriche, en Espagne, en Hongrie, en Norvège et aux Pays-Bas. Des éléments indiquent une diminution du **coût fiscal** global sur l'utilisation de la main-d'œuvre dans dix des vingt-cinq pays Membres pour lesquels des données sont disponibles et ce, dans des proportions sensibles en Irlande, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et aux Pays-Bas. De surcroît, **en ce qui concerne les bas salaires, le coût fiscal** a été réduit en Allemagne, en France, au Royaume-Uni, au Canada, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en Grèce, en Irlande, au Mexique, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas. De même, des mesures visant à réduire les « pièges du chômage » par le recours à des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi ont été introduites ou étendues dans certains pays anglophones.
- *Législation relative à la protection de l'emploi.* L'Espagne et la Finlande sont les deux seuls pays qui ont notablement assoupli la **protection de l'emploi pour les travailleurs permanents**, à partir toutefois de dispositifs très rigides. En revanche, la législation a été durcie en France et au Luxembourg. La plupart des pays Membres ont assoupli les réglementations sur les **contrats à durée déterminée et les agences de travail temporaire**. En particulier, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Suède ont autorisé le recours aux agences de travail temporaire, tandis que les restrictions visant les contrats à durée déterminée ont été assouplies en Allemagne, en Italie, en Autriche, en Belgique, en Finlande, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède et renforcées en France et en Espagne.
- *Flexibilité du temps de travail.* Les réglementations restreignant les heures de travail inhabituelles ont été assouplies en Allemagne, en France, en Autriche, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en Grèce et au Portugal, mais des mesures visant à décourager les **heures supplémentaires** ont été instaurées en France et en Finlande. Parallèlement, la durée hebdomadaire du travail a fait l'objet d'un plafond global à l'échelle de l'UE. Le régime du **travail à temps partiel** a été assoupli en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Grèce, au Luxembourg et en Suisse, et des incitations fiscales au travail à temps partiel ont été créées en France, en Italie, en Autriche, en Espagne et en Finlande. La France a en revanche ramené la durée normale de travail hebdomadaire à 35 heures, et une mesure similaire est à l'étude en Italie.
- *Formation des salaires.* Une réforme majeure du système des **relations du travail** a été réalisée en Nouvelle-Zélande avec la Loi sur les contrats d'emploi de 1991, qui a transformé le marché du travail en l'un des moins réglementés de la zone de l'OCDE. L'Australie a également favorisé les négociations à l'échelon de l'entreprise et le Royaume-Uni a complété en 1993 les réformes de la législation des relations professionnelles mises en œuvre dans les années 80. Dans les pays d'Europe continentale, les réformes ont été généralement plus progressives : les négociations entre partenaires sociaux sont restées l'élément-clé de la détermination des salaires, mais on s'est efforcé d'améliorer la coordination entre les différents niveaux de négociation (national, sectoriel, entreprise). Un certain nombre de pays européens ont également mis en place des **accords sur la politique des revenus**, portant principalement sur la réforme du mode de détermination des salaires et sur celle du marché du travail : c'est le cas notamment de l'Irlande et des Pays-Bas depuis les années 80. L'Italie, le Danemark, l'Espagne, et plus récemment, le Portugal se sont orientés dans cette voie dans les années 90. D'importantes réductions des **salaires minimums légaux** par rapport au salaire moyen ont eu lieu aux Pays-Bas, tandis que les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont récemment relevé leurs salaires minimums, à partir toutefois de niveaux relativement bas. Par ailleurs, le Royaume-Uni a introduit un salaire minimum légal, avec toutefois un taux de salaire minimum réduit et l'Irlande envisage d'instaurer prochainement un salaire minimum.
- *Politique active du marché du travail.* Le changement le plus notable de **l'orientation des programmes actifs du marché du travail** est intervenu avec le renforcement du ciblage sur l'aide à la recherche d'un emploi (surtout dans les pays anglophones, ainsi qu'en Autriche, en Belgique, en Finlande et en Suisse). Plusieurs pays ont fait des efforts pour améliorer **l'évaluation des programmes actifs** (c'est le cas en particulier du Royaume-Uni et de la Belgique).

Encadré 2.2. Principales réformes de politique structurelle dans les années 90 (suite)

- En outre, des améliorations sensibles du **ciblage des programmes** au profit des travailleurs défavorisés sont intervenues dans de nombreux pays auxquels des recommandations avaient été adressées. Des mesures ont été en outre prises pour réformer les règles concernant la réadmission au bénéfices des prestations de chômage par l'intermédiaire de programmes actifs du marché du travail (par exemple, en Allemagne, au Danemark, en Finlande et en Norvège). On retiendra un changement notable en Australie, où les autorités ont rendu le marché des **services de l'emploi** entièrement contestable tandis que les monopoles publics sur les services de placement ont été supprimés en Allemagne, en Italie, en Autriche, au Danemark, en Espagne et en Finlande.
- *Éducation et formation.* La durée de la **scolarité obligatoire** a été prolongée en Italie, en Belgique, en Islande, au Mexique, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, au Portugal, en République tchèque et en Turquie, tandis que des évaluations nationales aux principaux stades ont été instaurées en France, en Angleterre, en Espagne, en Nouvelle-Zélande et en Suède. Les réformes visant à mettre en place des cadres clairs pour les programmes ont été accélérées dans les pays dotés de systèmes d'éducation décentralisés (par exemple les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, et la Nouvelle-Zélande). Dans ces pays et dans d'autres, les écoles secondaires se sont vu accorder une plus grande autonomie de gestion. Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la qualité de **l'enseignement technique et de la formation professionnelle** dans de nombreux pays. Des systèmes fonctionnels associant le travail et les études ont été généralisés ou renforcés dans un certain nombre de pays, notamment les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, l'Espagne, les Pays-Bas et le Portugal. Par ailleurs, la France, l'Espagne, la Norvège et les Pays-Bas ont introduit des aides financières pour encourager les employeurs à offrir des places d'apprentissage, incitations qui constituent aussi un élément important du programme *Modern Apprenticeships* au Royaume-Uni. Plusieurs pays ont également entrepris de réformer **l'enseignement supérieur** en réévaluant le contenu des études qui a été dans certain cas modifié et diversifié (notamment avec la mise en place de programmes plus courts, autonomes ou formant le premier cycle d'un programme plus long), surtout pour mieux préparer les étudiants à l'évolution des parcours professionnels (États-Unis dans plusieurs États, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Autriche, Danemark, Finlande, Portugal, Suède) ; en rendant plus aisées les voies d'entrée et les diverses passerelles, avec des régimes souples d'admission et des systèmes d'unités de valeur transférables, de manière à permettre aux étudiants de mieux déterminer les options et formules d'études dont ils ont besoin (États-Unis, Japon, France et Belgique – pour la communauté flamande) ; en modifiant les mécanismes de gouvernement des établissements, notamment pour favoriser le développement des contacts et les nouveaux partenariats avec les entreprises et les collectivités locales (France, Autriche, Finlande, Nouvelle-Zélande) ; enfin, en instaurant ou en renforçant les incitations ou processus permettant d'améliorer l'efficacité de l'enseignement et les résultats scolaires, en partie au moyen de mécanismes de financement tels que les redevances d'utilisation, les prêts ou financements aux étudiants ou prestataires en fonction des résultats (États-Unis – dans certains États – Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Australie, Belgique – pour la communauté flamande – Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Suède).
- *Compétition sur les marchés de produits.* **Les barrières tarifaires et non tarifaires** dans la plupart des pays de l'OCDE ont été considérablement réduites dans le contexte des accords commerciaux internationaux et régionaux. De surcroît, des réductions unilatérales des obstacles commerciaux ont eu lieu en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Suisse. Le **droit de la compétition** a été renforcé à divers égards dans un grand nombre de pays. C'est ainsi que des mesures ont été prises aux Pays-Bas pour assouplir le régime général des autorisations, et les obstacles à la concurrence interrégionale sont en voie d'atténuation en Australie, au Canada et en Suisse. Quelques pays (Allemagne, Australie, Autriche, Espagne, Finlande, Irlande et Suisse) ont pris des initiatives pour faire jouer davantage la concurrence dans les professions libérales (avocats, architectes, etc.) et l'artisanat, secteurs normalement soumis à une réglementation à l'entrée et à un contrôle de l'exploitation, imposés par la loi ou par des organismes professionnels. Certains progrès ont été également réalisés sur les recommandations visant la libéralisation des horaires d'ouverture des magasins (Allemagne, Italie, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, et Pays-Bas) et le Japon a assoupli les restrictions applicables aux grandes surfaces, alors que la France les a durcies. La concurrence dans le secteur financier doit s'intensifier au Japon, au Mexique et dans les pays de l'UE. De nouvelles mesures de libéralisation ont été prises dans les télécommunications (États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Finlande, Suède), l'électricité (Royaume-Uni, Australie, Finlande, Norvège, Suède) et les chemins de fer (Allemagne, Royaume-Uni, Danemark, Mexique, Suède), tandis qu'une libéralisation à l'échelle de l'UE se déroule dans les secteurs des télécommunications, des transports aériens et de l'électricité.
- *Innovation et technologie.* Un certain nombre de pays, notamment l'Autriche, la Corée, la France, le Japon et le Mexique, ont pris des initiatives importantes pour réformer **la politique en matière d'innovation**. La plupart de ces actions ont visé à stimuler la diffusion de la technologie et à faciliter la croissance des entreprises fondées sur les nouvelles technologies. Quelques pays (Japon, Corée et Finlande) se sont employés à accroître considérablement **les dépenses publiques au titre de la R-D**. D'autres, notamment le Royaume-Uni, l'Autriche, la Nouvelle-Zélande et la République tchèque, prévoient d'accroître les dépenses publiques dans ce domaine, mais leurs efforts sont moins ambitieux. Parmi les modifications des régimes d'aide à la R-D, il convient de citer la réforme du crédit d'impôt au titre de la

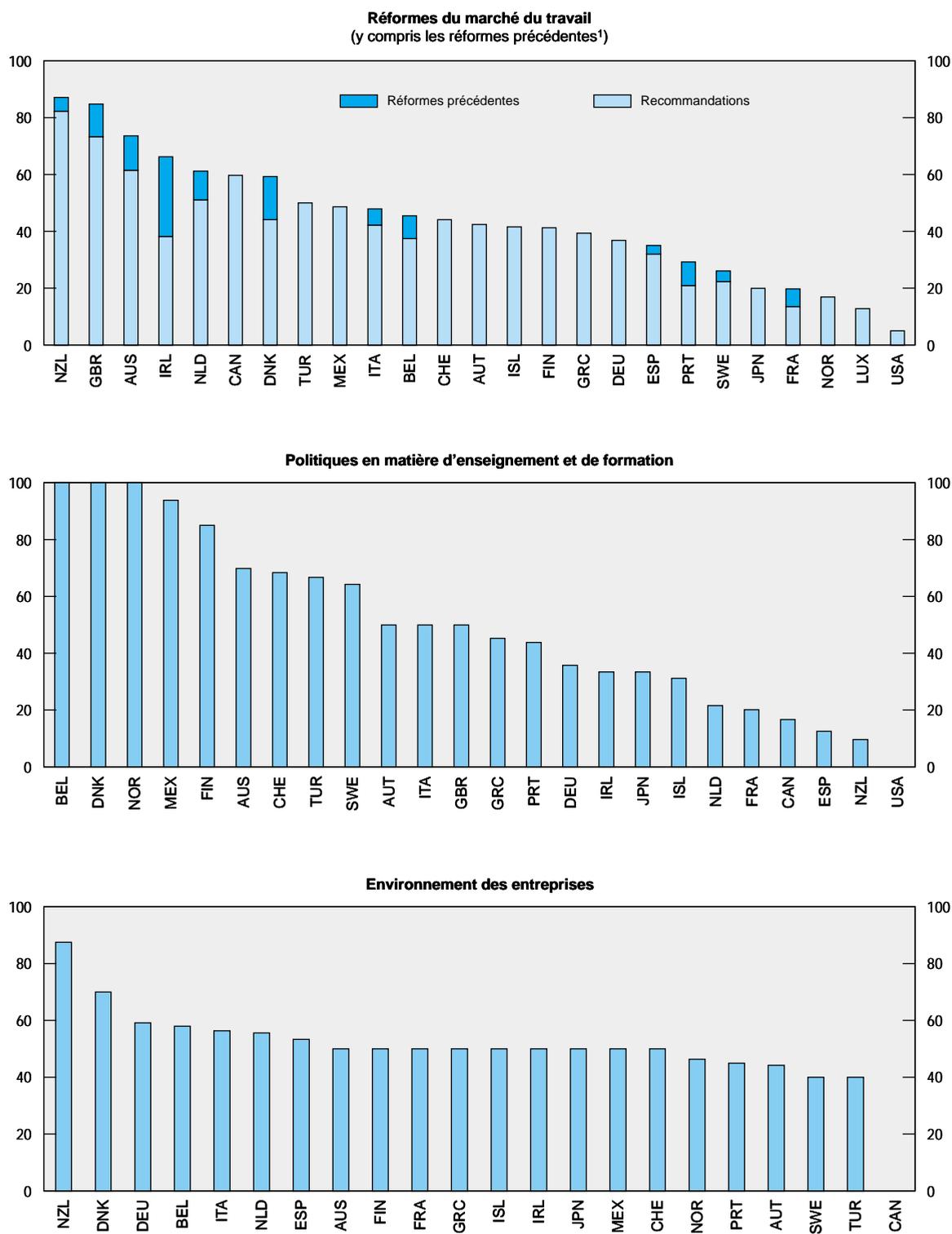
Encadré 2.2. Principales réformes de politique structurelle dans les années 90 (suite)

- recherche en France et au Mexique et récemment au Portugal. La France et l'Autriche ont également créé de nouveaux réseaux thématiques de recherche, fondés sur des partenariats secteur public/secteur privé, qui visent à stimuler l'innovation et à accroître l'efficacité de l'aide publique. Plusieurs pays ont également lancé des initiatives pour améliorer l'accès des entreprises au financement et au capital-risque : réformes générales des marchés de capitaux (Allemagne), réformes des marchés d'actions (Allemagne, Autriche) et mesures destinées à faciliter l'accès au capital-risque (Japon, Allemagne, France, Autriche, Belgique, Suède). Parmi les initiatives récentes en matière de **diffusion des technologies**, on peut citer les aides au développement d'organismes de transfert de technologie (Autriche) et les mesures visant à renforcer l'exploitation des brevets et à en promouvoir la commercialisation (Japon, France, Autriche, Belgique).
- *Esprit d'entreprise*. Un certain nombre de pays ont mis en route ou prévoient de lancer des réformes destinées à alléger les **formalités administratives pour la création d'entreprises** (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Australie, Autriche, Espagne, Finlande, Mexique, Pays-Bas et Portugal). L'Allemagne a en outre étendu les dispositions exemptant les très petites entreprises des obligations relatives à la protection de l'emploi. Des mesures visant à **assouplir les contraintes de financement** des petites et moyennes sociétés ont été prises dans de nombreux pays, notamment le Japon, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. En Allemagne, en France et en Autriche, des initiatives ont été prises pour **renforcer les liens entre les PME et les centres de recherche**.

Cependant, les taux de suivi moyens globaux dans chacun des trois grands domaines d'action masquent des différences sensibles de politiques spécifiques en ce qui concerne l'ampleur des réformes (graphique 2.6) :

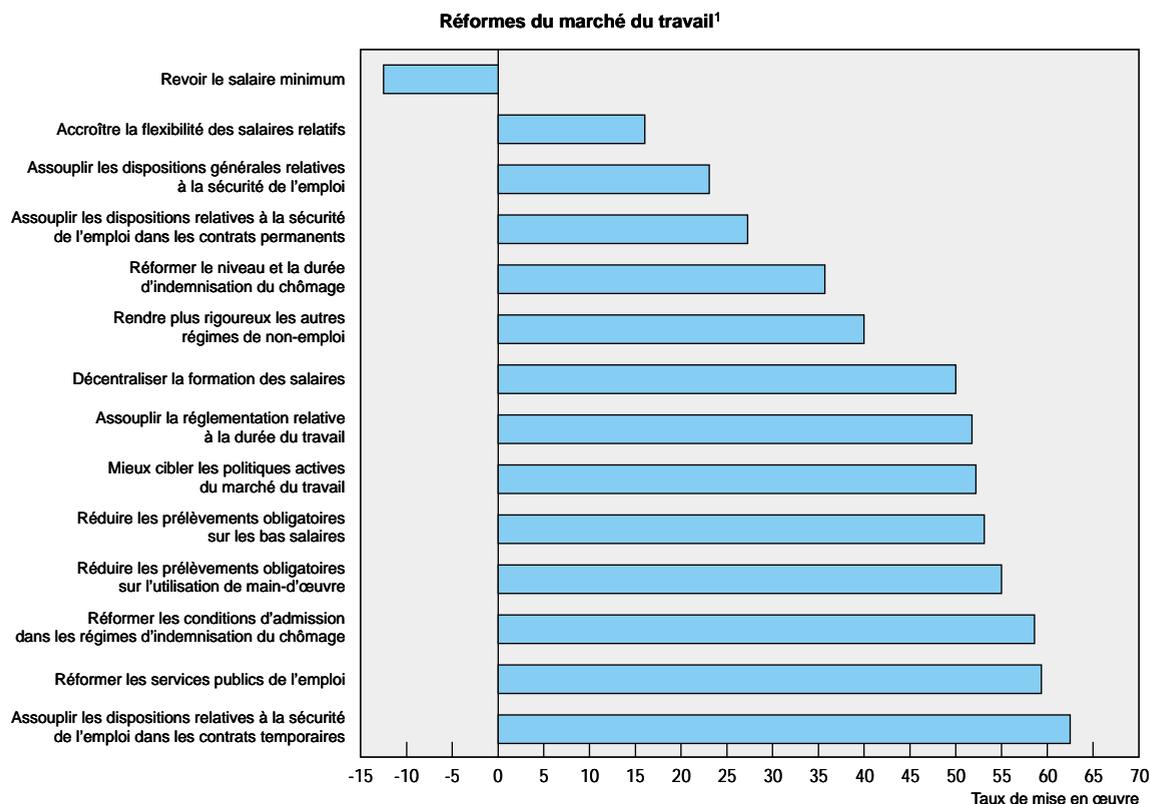
- Dans le domaine du marché du travail, les progrès ont été inégaux. En particulier, un certain nombre de pays où le chômage est élevé et persistant ont hésité à entreprendre des réformes touchant le noyau stable de la population active. Ainsi, des changements relativement peu nombreux ont été apportés à la législation sur la protection de l'emploi des travailleurs pourvus de contrats réguliers, alors que la plupart des pays ont assoupli les dispositions applicables aux contrats temporaires (contrats à durée déterminée et agences de travail temporaires). Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour renforcer la décentralisation des négociations salariales, mais la plupart ont été réticents à réformer le salaire minimum ou, plus généralement, à laisser s'élargir l'éventail des gains. De plus, seuls quelques pays ont sensiblement réduit le niveau et la durée maximale d'indemnisation du chômage et des autres prestations de non-emploi. Plusieurs pays ont préféré plutôt un durcissement des conditions d'ouverture des droits à ces prestations.
- Un certain nombre de pays ont pris des mesures plus résolues pour réduire les coûts de main-d'œuvre ou renforcer les incitations au travail des travailleurs à bas salaires et inexpérimentés, conscients des graves problèmes qu'ils rencontrent sur le marché du travail. Les impôts sur les bas salaires ont été abaissés dans plusieurs pays (encadré 2.2), bien qu'ils demeurent élevés pour les autres catégories de travailleurs dans nombre de pays européens. Les dispositifs de prestations liées à l'exercice d'un emploi ont été développés dans certains pays anglophones, et des efforts ont été souvent faits pour mieux cibler les programmes actifs du marché du travail sur les travailleurs ayant connu de longues périodes de chômage et dont les chances de réemploi sont faibles.
- Dans le domaine de l'éducation et de la formation, bon nombre de pays ont procédé à des réformes de l'enseignement secondaire, notamment en renforçant les liens entre l'enseignement professionnel et l'enseignement général. Les recommandations concernant la réforme de l'enseignement de base ont été relativement moins suivies, ce qui peut partiellement s'expliquer par les importants efforts déjà faits dans plusieurs pays avant la diffusion des recommandations de la *Stratégie pour l'emploi*. Les réformes opérées à ce niveau ont essentiellement visé à améliorer l'infrastructure éducative et les taux de scolarisation des groupes marginaux. Les recommandations concernant l'enseignement supérieur ont été elles aussi moins suivies que celles relatives à l'enseignement secondaire. On constate cependant de sensibles différences d'un pays à l'autre à cet égard.
- Un certain nombre de pays se sont efforcés d'améliorer le passage de l'éducation à la vie active en facilitant l'accès au travail à temps partiel. La place accordée à la formation en entreprise dans le cadre

Graphique 2.5. Suivi des recommandations par pays

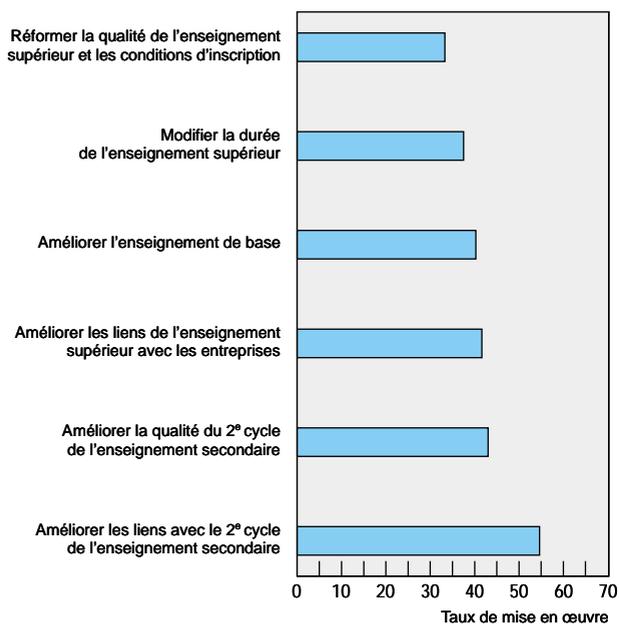


1. Réformes conformes aux orientations de la *Stratégie pour l'emploi de l'OCDE*, mise en œuvre au cours de la période 1990-95, voir annexe B.2.
Source : Secrétariat de l'OCDE.

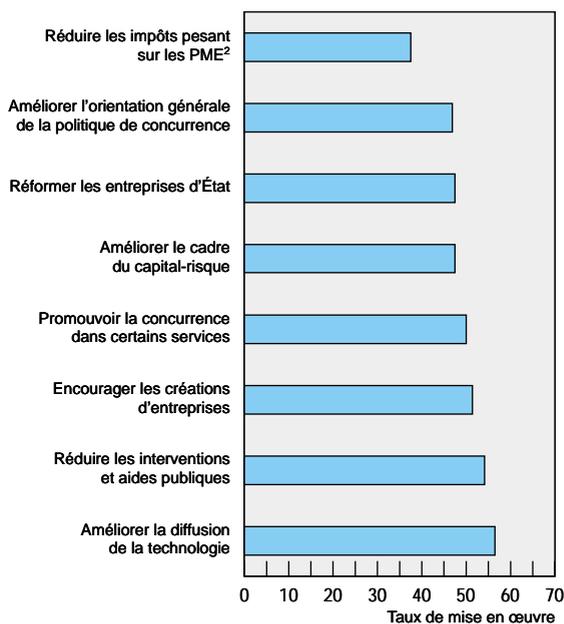
Graphique 2.6. Taux de suivi par groupe de variables



Politiques en matière d'enseignement et de formation



Environnement des entreprises



1. Les taux de suivi dans ce domaine prennent en compte les réformes importantes qui avaient été lancées avant les recommandations de la *Stratégie pour l'emploi*, ce qui implique qu'aucune action supplémentaire n'a été demandée. Voir annexe B.2.

2. Petites et moyennes entreprises.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

de l'enseignement professionnel secondaire a été par ailleurs élargie dans nombre de pays. De plus, un certain nombre de pays ont cherché à créer ou à développer des programmes d'apprentissage pour les jeunes.

- Certains progrès ont été faits dans la plupart des domaines touchant l'environnement des entreprises. Plusieurs pays ont mis en œuvre les réformes recommandées pour améliorer la mise au point et la diffusion de nouvelles technologies, réduire les interventions et les subventions de l'État et encourager la création d'entreprises. De plus, les pays auxquels une recommandation dans ce sens avait été adressée se sont efforcés d'intensifier la concurrence dans certains secteurs de services. De nouvelles mesures sont cependant encore nécessaires dans ces différents domaines ; dans le cas du droit de la concurrence par exemple, des réformes de grande ampleur restent à opérer. Par ailleurs, les recommandations visant à alléger la charge fiscale des petites et moyennes entreprises (PME) ont eu un taux de suivi relativement faible, la raison probable en étant que les importants efforts d'assainissement budgétaire entrepris dans le passé récent ne laissaient guère de marge de manœuvre pour des réductions d'impôts.

Suivi des recommandations et résultats sur le front de l'emploi et du chômage

Des travaux antérieurs de l'OCDE (par exemple : OCDE, 1997b) et un nombre croissant d'études universitaires tendent à mettre en évidence des liens directs entre les réformes structurelles et les performances du marché du travail (encadré 2.3). Cette section fournit des indications complémentaires sur ce point en reliant les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* aux résultats sur le marché du travail à l'aide des indicateurs présentés ci-dessus. Elle est axée sur les réformes du marché du travail parce que les modifications des stratégies dans les deux autres domaines (éducation et environnement des entreprises) sont trop récentes pour avoir eu une incidence notable sur le marché du travail ; en particulier, les réformes du système éducatif ne porteront leurs fruits qu'à moyen ou long terme. De surcroît, ainsi qu'on l'a déjà souligné, les réformes de l'éducation et de l'environnement des entreprises sont susceptibles d'avoir de plus larges répercussions : elles devraient non seulement influencer le comportement du marché du travail mais aussi améliorer la productivité et le niveau de vie à moyen et long terme.

Le graphique 2.7 présente les changements du taux d'emploi dans le secteur des entreprises (partie A) et les

variations du chômage structurel (partie B) en fonction de l'indice de suivi des recommandations de la *Stratégie pour l'emploi* concernant le marché du travail. Étant donné que les réformes structurelles demandent du temps avant d'agir sur le marché du travail, l'analyse est axée sur les changements de l'emploi et du chômage durant toute la période 1990-98. Les réformes structurelles entreprises avant le premier cycle de recommandations – et pour lesquelles aucune action supplémentaire n'était requise par le Comité EDR – ont été ajoutées à celles formulées en 1995-96 (voir l'annexe B.2).

Compte tenu du caractère approximatif de l'indicateur des taux de suivi, on peut tirer un certain nombre d'enseignements de la comparaison entre les taux de suivi dans les différents pays et des aspects particuliers de la stratégie de réforme des politiques.

Les stratégies de réforme globales sont plus efficaces que des actions au coup par coup

Il ressort du graphique 2.7 que les pays qui ont pris des mesures pour une proportion élevée des recommandations ont souvent bénéficié d'une amélioration de la situation du marché du travail. En particulier, les pays définis au chapitre 1 comme étant ceux qui sont le mieux parvenus à enrayer le chômage structurel et à améliorer la situation globale du marché du travail (Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Nouvelle-Zélande, et plus récemment le Canada et l'Australie) se sont montrés parmi les plus déterminés à mettre en œuvre la *Stratégie pour l'emploi*. En revanche, parmi les pays confrontés à un chômage structurel élevé et/ou croissant figurent ceux qui se sont montrés plus hésitants à appliquer les recommandations sur le marché du travail formulées par la *Stratégie pour l'emploi*. Le graphique 2.7 indique également qu'un taux de suivi relativement élevé – tel qu'il est mesuré ici – peut être nécessaire avant que se manifeste une baisse notable du chômage structurel, encore que les données soient un peu moins robustes dans ce cas, compte tenu du nombre assez limité de pays disponibles. L'une des raisons de ce phénomène est que les politiques et les institutions du marché du travail ont des effets complémentaires et que, par conséquent, les réformes dans ces deux domaines sont également complémentaires (encadré 2.1).

Les réformes demandent du temps pour produire des effets positifs

La comparaison des taux de suivi et des résultats sur le front de l'emploi montre aussi que, d'une manière générale, les réformes structurelles améliorent les marchés du travail dans un délai relativement long. Les travailleurs et les entreprises doivent s'adapter aux nouvelles conditions

Encadré 2.3. Données internationales récentes sur les déterminants du chômage structurel

De très nombreuses études ont été consacrées à l'identification des déterminants possibles du chômage structurel dans les pays de l'OCDE. Différentes sources de données sont utilisées dans ces études, notamment des données chronologiques globales, des données de panel et des micro-données tirées d'enquêtes auprès des ménages. Les éléments empiriques fondés sur ces diverses sources sont nécessaires pour évaluer les déterminants possibles du chômage structurel. Cet encadré est consacré principalement aux comparaisons par pays qui ont l'avantage de pouvoir prendre en compte de nombreux aspects différents des marchés du travail et des produits susceptibles d'influencer les performances du marché du travail. En outre, les études internationales exploitent la grande diversité des expériences dans la zone de l'OCDE et permettent de mieux déceler l'impact des facteurs institutionnels et de ceux liés aux politiques qui ne révèlent souvent que de faibles variations au fil du temps et présentent d'étroites complémentarités.

Un certain nombre d'indices tendent à prouver que les différents systèmes de négociations collectives influent sur le comportement du marché du travail. Calmfors et Driffill (1998) estiment que des systèmes de négociation fortement centralisés et totalement décentralisés se traduisent par un chômage structurel un peu plus réduit que les systèmes intermédiaires car ils contribuent à freiner les revendications salariales des travailleurs intégrés et contribuent ainsi à réduire le chômage structurel. Ces résultats sont confirmés par Burda (1988), Rowthorn (1992), Scarpetta (1996) et Elmeskov *et al.* (1998). Certaines recherches ont tenté d'évaluer ce qui, de la centralisation en soi ou de la coordination, était le plus pertinent dans ce contexte. Ainsi, Soskice (1990) laisse penser que le chômage est une fonction monotone décroissante de la centralisation, même après correction du degré de coordination*. Notamment, il y a peu d'indices d'un effet du taux de syndicalisation sur le chômage, une fois pris en compte les autres aspects du système de négociations collectives.

En ce qui concerne les politiques du marché du travail, on a des raisons de penser que des systèmes très généreux d'indemnisation du chômage – en ce qui concerne le niveau des prestations mais surtout la durée maximum de versement – peuvent contribuer au chômage structurel (Layard *et al.*, 1991 ; Scarpetta, 1996 ; Nickell et Layard, 1997 ; Elmeskov *et al.*, 1998). S'agissant du rôle des politiques actives du marché du travail, les indications économétriques sont contrastées. Les études transversales de Layard *et al.*, (1991) et Nickell et Layard (1997) dénotent d'un rôle significatif des politiques actives dans la réduction du chômage de longue durée, tandis que Scarpetta (1996) ne constate qu'une légère influence sur le chômage global mais observe néanmoins un effet sur le taux d'emploi. Par ailleurs, Scarpetta (1996) estime que l'inclusion de la Suède dans le panel a modifié les résultats, dans la mesure où ce pays a enregistré au cours des années 90 des dépenses très importantes au titre des programmes actifs par rapport à tous les autres pays de l'OCDE : l'ampleur et le degré de signification statistique du coefficient estimé pour les politiques actives augmentent fortement si la Suède est exclue de l'échantillon.

S'agissant de la législation relative à la protection de l'emploi, les résultats empiriques sont quelque peu mitigés. Lazear (1990) a indiqué une corrélation négative (mais faible) entre le taux de chômage et la législation sur la protection de l'emploi. Scarpetta (1996) et Elmeskov *et al.* (1999) ont confirmé ce résultat en utilisant un indicateur synthétique actualisé du degré de rigueur de cette législation (Grubb et Wells, 1993). Di Tella et McCulloch (1998) estiment aussi qu'une législation stricte de protection de l'emploi conduit à un niveau de chômage et un chômage de longue durée plus élevé. Les auteurs s'appuient sur les résultats d'enquêtes auprès des employeurs pour la période 1984-90. Bertola (1992), Nickell et Layard (1997) et OCDE (1999b) n'ont pas réussi à détecter une relation statistiquement significative entre la législation sur la protection de l'emploi et le taux de chômage, tandis que Bertola (1992) et OCDE (1996) ont observé un lien bien étroit avec le taux de rotation de la main-d'œuvre (Bertola, 1992).

Des études récentes tendent à montrer que la fiscalité du travail a un effet sensible sur le chômage (Tyrväinen, 1995 ; Nickell et Layard, 1997 ; Daveri et Tabellini, 1997 ; Elmeskov *et al.*, 1998). L'impact est plus prononcé et statistiquement plus significatif dans les pays où les salaires sont négociés au niveau sectoriel sans coordination et ne peuvent donc pas s'ajuster intégralement à la hausse des impôts (Tyrväinen, 1995 ; Daveri et Tabellini, 1997 ; Elmeskov *et al.*, 1998).

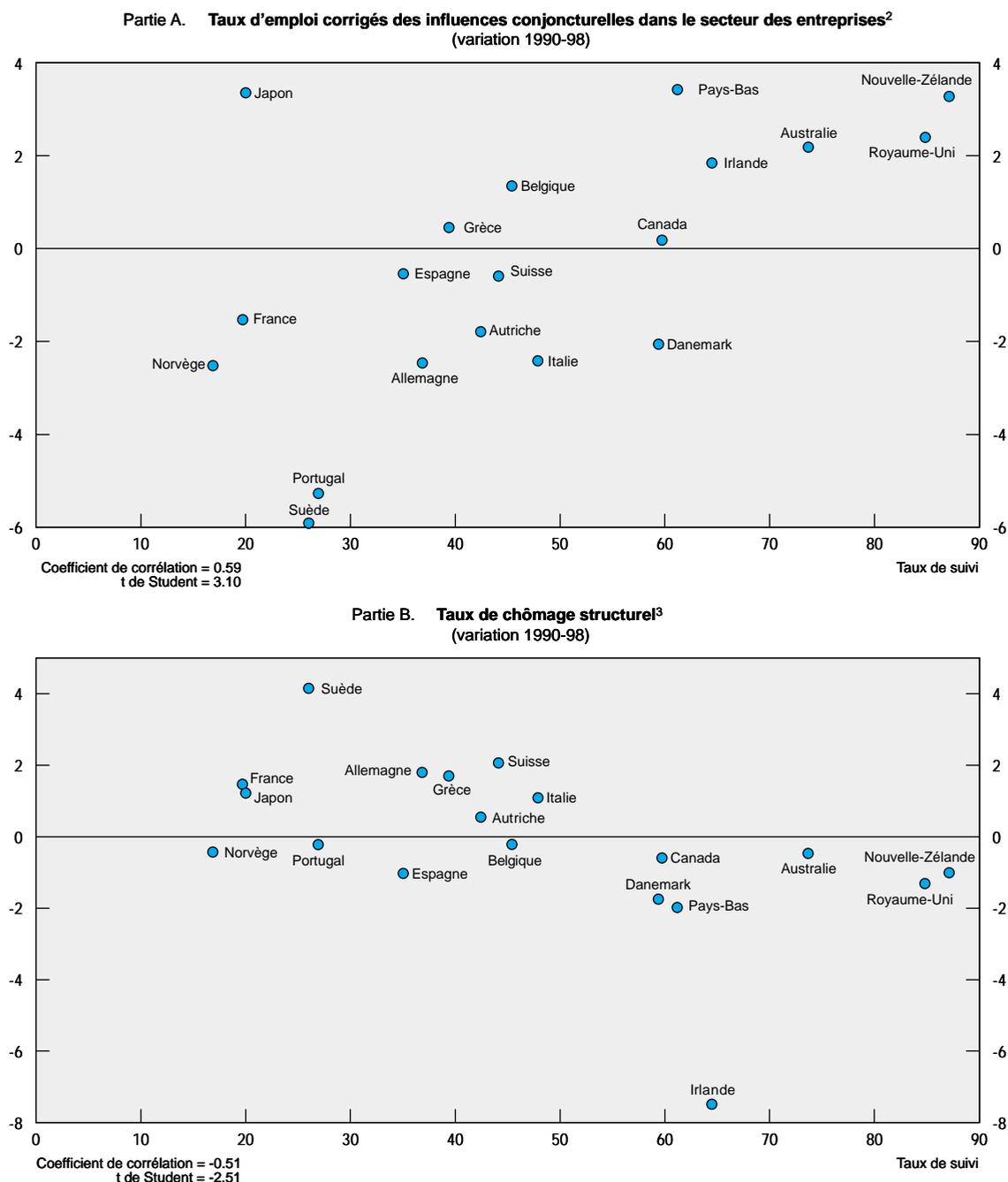
Il existe également des observations empiriques indiquant que l'évolution des taux d'intérêt réels au cours des trois dernières décennies a sans doute contribué notablement à la montée du chômage structurel. Manning (1992), dans une étude sur 19 pays de l'OCDE, constate qu'une hausse de 1 point de pourcentage des taux d'intérêt réels est associé à une augmentation du chômage pouvant atteindre 1 point. Phelps (1994) détecte un effet de 0.1 à 0.4 point sur le chômage dans une étude sur 17 pays Membres. Cotis *et al.* (1996) font état d'estimations indiquant que la hausse des taux d'intérêt réels a représenté la moitié environ de l'augmentation du taux de chômage d'équilibre en France entre 1994 et le milieu des années 90. Selon Scarpetta (1996), la hausse des taux d'intérêt réels a représenté entre 1 et 3 points de l'accroissement du taux de chômage dans 17 pays de l'OCDE au cours de la période 1971-93.

* Soskice (1990) n'a examiné que 11 pays au lieu des 17 à 19 pris en compte dans les autres études. Elmeskov *et al.* (1998) estiment que, même compte tenu des degrés différents de coordination, la relation entre la centralisation/coordination et le chômage se traduit par une courbe en bosse.

créées par les réformes et il peut y avoir des coûts d'ajustement à court terme. De fait, certains des pays bénéficiant d'une baisse notable du chômage structurel et d'une

amélioration globale de la situation du marché du travail (Royaume-Uni, Danemark, Irlande et Pays-Bas) ont commencé de mettre en œuvre les réformes entre le début

Graphique 2.7. Poursuite de l'application de la Stratégie pour l'emploi et performances du marché du travail, 1990-98
(à l'exclusion de la Finlande et des États-Unis¹, à l'inclusion des réformes précédentes)



1. Les États-Unis ont été exclus de l'échantillon en raison du nombre très réduit de recommandations reçues dans des domaines spécifiques. La Finlande a été exclue à cause de la hausse brutale du chômage au début des années 90, qui permet très difficilement d'apprécier l'évolution de sa composante structurelle. Si ces deux pays sont inclus dans l'échantillon, la corrélation entre le suivi et l'évolution du chômage structurel demeure statistiquement significative, mais la corrélation avec l'emploi non conjoncturel ne l'est pas. Pour plus de détails, voir l'annexe B.2.
2. Les taux d'emploi dans le secteur des entreprises corrigés des fluctuations conjoncturelles sont calculés d'après une régression par rapport à l'écart de production (voir graphique 1.5).
3. Les chiffres de chômage structurel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU).

Source : Secrétariat de l'OCDE.

et le milieu des années 80, et en Nouvelle-Zélande les réformes fondamentales remontent à la fin des années 80¹⁴. Les pays affichant des taux de suivi relativement élevés mais où on observe seulement les premiers signes d'une amélioration du marché du travail sont le Canada et l'Australie, où les réformes ont été lancées principalement dans les années 90. Par conséquent, les pays qui ont entrepris des réformes d'envergure ces dernières années ont de bonnes chances de réussir à leur tour dans l'avenir.

La coordination entre les mesures de stabilisation macroéconomique et les réformes structurelles est importante

Le laps de temps souvent prolongé nécessaire pour que les réformes structurelles produisent des retombées bénéfiques sur le marché du travail souligne également l'importance de conditions macroéconomiques stables. Les changements d'orientation de politique macroéconomique vers une situation budgétaire saine et d'un contrôle efficace de l'inflation, souvent en réponse à des difficultés économiques¹⁵, a été poursuivie au début du processus de réforme dans la plupart des pays caractérisés par des taux de suivi élevés et une amélioration de la situation du marché du travail. Le changement de cap macroéconomique a été considéré comme faisant partie intégrante de la stratégie de réforme en Irlande et aux Pays-Bas, avec la mise en place des accords sur la politique des revenus, et il a été opéré avant ou pendant les réformes structurelles par les nouveaux gouvernements au Royaume-Uni et au Danemark (OCDE, 1997b). Pour sa part, la Nouvelle-Zélande a connu une certaine intensification des fluctuations conjoncturelles au cours de la dernière décennie (voir graphique 2.1), ce qui, combiné avec le délai apparu dans l'introduction de réformes du marché du travail, peut expliquer en partie pourquoi la baisse du chômage structurel ne s'est pas concrétisée plus tôt. Beaucoup d'autres pays Membres se sont lancés dans des réformes de stabilisation macroéconomique à la fin des années 80 ou dans les années 90, et dans la plupart d'entre eux les effets sont devenus manifestes ces dernières années. Cela devrait créer un contexte propice à une mise en œuvre plus énergique des réformes structurelles. Cependant, l'application de mesures de stabilisation macroéconomique en

l'absence de réformes structurelles a probablement entraîné des coûts en termes de chômage, surtout dans les pays dotés de marchés du travail rigides.

Le ciblage des réformes est également important

Si l'on examine de manière détaillée l'orientation des actions dans les différents domaines de la politique du marché du travail, on peut avoir une idée de l'importance relative des différentes réformes. Premièrement, les pays qui sont allés le plus loin dans la voie de la *Stratégie pour l'emploi* se sont souvent attaqués à des aspects dont les études empiriques ont également démontré l'importance pour le fonctionnement du marché du travail, notamment l'indemnisation du chômage, la fiscalité frappant l'emploi et le processus de détermination des salaires (voir l'encadré 2.3). Ainsi, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas figurent parmi les pays peu nombreux qui ont renforcé les incitations à la recherche d'un emploi en modifiant les caractéristiques fondamentales des prestations de chômage, à savoir le niveau et la durée maximum de versement des indemnités (au Danemark, la réforme a consisté à supprimer la possibilité de renouveler les droits à prestations en participant à des programmes actifs du marché du travail). La plupart des autres pays ont recherché essentiellement à modifier les conditions d'accès aux droits. De même, la pression fiscale globale sur l'utilisation de la main-d'œuvre a été réduite considérablement au Royaume-Uni (dans les années 80), en Irlande, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande (ainsi qu'en Norvège), tandis que beaucoup d'autres pays ont opté pour des réductions ciblées sur les travailleurs à bas salaires, avec pour conséquence des coins fiscaux globaux toujours élevés ou croissants.

L'ajustement du processus de formation des salaires a été un autre élément important de la stratégie de réforme dans plusieurs pays Membres, notamment tous ceux qui sont allés le plus loin dans la mise en œuvre des recommandations de la *Stratégie pour l'emploi* et qui ont bénéficié d'une amélioration sensible de la situation du marché du travail. Les Pays-Bas (1982) et l'Irlande (1987) ont amélioré la coordination des négociations salariales au moyen d'accords tripartites entre les syndicats, les

14. En Nouvelle-Zélande, les réformes du marché des produits ont commencé au milieu des années 80, mais n'ont été suivies d'importantes réformes du marché du travail qu'au début des années 90.

15. Une étude du Secrétariat de l'OCDE (OCDE, 1998) relève en outre qu'une situation de crise a souvent précédé les réformes de l'orientation générale de la politique macroéconomique. De même, les crises peuvent aider à surmonter les résistances aux réformes du marché du travail découlant des pressions exercées par les travailleurs intégrés ou des considérations d'équité. Elmeskov *et al.* (1998) adoptent une perspective plus systématique de la contribution des crises aux réformes structurelles en examinant le calendrier des réformes dans les pays qui ont sensiblement réduit le chômage à l'aide de mesures de portée générale. Les auteurs concluent que de fortes hausses du chômage ou de l'indice de « détresse » (misery index) avaient précédé la réforme dans certains pays. Plus souvent, cependant, les pressions sur les taux de change ont été à la base d'une réorientation de la politique dans les pays qui ont mis en œuvre des réformes globales.

employeurs et le gouvernement. Ces accords se sont traduits par une période de modération des salaires accompagnée de mesures de stabilisation macroéconomique (avec, ultérieurement, des réductions d'impôts) et de réformes des marchés de produits¹⁶. Qui plus est, ces accords ont fixé le cadre de décisions tripartites sur d'autres aspects de la politique du marché du travail, notamment les dispositions concernant la durée du travail et le travail à temps partiel. D'autres pays, dont l'Italie, la Finlande, la Norvège, le Portugal et la Suède, ont évolué vers différentes formes d'accords sur la politique des revenus durant les années 90, accords qui vont souvent au-delà de la fixation de normes salariales nationales et impliquent d'autres aspects des réformes du marché du travail. Parmi les autres pays qui ont enregistré une amélioration indiscutable du marché du travail, le Danemark s'est orienté vers des négociations décentralisées, tout en préservant la coordination entre les partenaires sociaux au niveau national en ce qui concerne la hausse minimum des salaires. À l'inverse, la décentralisation des négociations salariales au Royaume-Uni tout au long de la décennie écoulée et en Nouvelle-Zélande au début des années 90 a réduit la place dévolue au consensus et les syndicats ont un rôle moins significatif.

Le caractère souvent global des stratégies de réforme efficaces peut aussi expliquer pourquoi ces réformes ont apparemment bénéficié du soutien de la population dans son ensemble et des travailleurs en particulier. Dans ces cas, la progression simultanée sur un large front fait que la plupart des travailleurs ont été touchés par d'importantes réformes des politiques – y compris ceux qui jouent un rôle dominant dans le processus de négociations des salaires avec, parfois, la participation directe des partenaires sociaux à la conception des réformes (dans quelques-uns de ces pays). Cela a vraisemblablement contribué à créer un environnement plus favorable que ne l'auraient fait des réformes au cas par cas qui généralement touchent les personnes situées aux marges, et ont relativement peu d'impact sur les groupes centraux. De plus, les réformes fructueuses du marché du travail se sont normalement accompagnées de mesures visant à stimuler la concurrence sur les marchés des produits. Par conséquent, la

modération des salaires – qui a été généralement une composante du processus d'ajustement du marché du travail – s'est souvent traduite par une baisse des prix et non par une hausse des rentes des producteurs.

3. Conclusions

En résumé, les données présentées dans ce chapitre valident la *Stratégie pour l'emploi* : les pays qui sont allés le plus loin dans le suivi de ses recommandations ont également connu une amélioration notable de la situation du marché du travail. Ce sont aussi les pays qui ont engagé un processus de réforme dès les années 80, d'où un délai suffisant pour que les effets bénéfiques de ces mesures se manifestent sur le marché du travail. Plusieurs autres pays ont beaucoup progressé dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*, mais leurs efforts n'ont pas encore porté leurs fruits en raison du laps de temps réduit qui s'est écoulé depuis la mise en route des réformes.

L'expérience des pays qui sont allés le plus loin dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi* souligne aussi la nécessité de lancer un ensemble complet de réformes structurelles. Cette démarche, conjuguée à un cadre de politique macroéconomique axé sur la stabilité, leur a permis d'exploiter d'importants effets de synergie. Les stratégies de réformes de grande envergure ont également contribué à faire naître l'idée que les réformes intéressaient tous les travailleurs, y compris la main-d'œuvre « nucléaire », ce qui n'est souvent pas le cas des stratégies de réforme au coup par coup. Il est important de noter que les pays qui sont parvenus à assainir leur marché du travail ont adopté des approches différentes, en fonction de leurs caractéristiques institutionnelles, culturelles et sociales. Cependant, dans tous les cas de réformes réussies l'approche choisie a été de suivre la ligne principale de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*. On doit souligner que, comme les réformes structurelles demandent du temps pour induire des améliorations notables sur le marché du travail, une volonté politique forte et durable est indispensable pour les mener à bien, compte tenu de la résistance de certains groupes d'intérêts.

16. En particulier, l'accord de Wassenaar conclu aux Pays-Bas en 1982 a entraîné une période prolongée de modération des salaires (les salaires réels sont restés pratiquement stables au cours des quinze dernières années).

Partie 2

**AMÉLIORER LES PERSPECTIVES D'EMPLOI
ET LES AVANTAGES DE L'ACTIVITÉ
POUR LES PERSONNES AUX MARGES DU MARCHÉ DU TRAVAIL**

INTRODUCTION

La première partie de ce rapport a mis en lumière les modifications de la situation du marché du travail dans les pays Membres au cours des années 90 en les associant aux progrès réalisés dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*. La seconde partie s'éloigne de l'analyse globale de l'emploi et du chômage pour examiner la répartition des possibilités d'emploi, de la sécurité de l'emploi et des revenus du travail et autres revenus entre différentes catégories de la population d'âge actif. Ces questions de distribution sont imbriquées, et, dans une certaine mesure, déterminées par les conditions, les institutions et les politiques globales du marché du travail. Néanmoins, l'analyse de leurs effets sur des catégories particulières de travailleurs aide à mettre en lumière les mesures correctives à prendre. Les questions de distribution font également intervenir des considérations d'équité et d'efficacité qui ont été souvent évoquées dans le contexte de la mise en œuvre de la *Stratégie pour l'emploi*.

Le chapitre 3 examine la répartition des possibilités d'emploi entre différents groupes de la population d'âge actif. Une comparaison des taux d'emploi de différents groupes sociaux révèle que les hommes d'âge très actif ont des taux d'emploi très similaires dans la plupart des pays de l'OCDE, tandis que ceux d'autres groupes (« marginaux ») tels que les jeunes, les travailleurs âgés et les femmes d'âge très actif sont très différents au plan international et expliquent l'essentiel des disparités constatées d'un pays à l'autre concernant les taux d'emploi globaux. Si les taux d'emploi des femmes d'âge très actif ont augmenté dans la plupart des pays Membres au cours des dix dernières années, ceux des jeunes et des travailleurs âgés ont généralement diminué. Certaines des disparités internationales des taux d'emploi de ces groupes reflètent la diversité des contextes socio-culturels. Cependant, et c'est le cas dans les pays à fort chômage, où les jeunes et les personnes âgées sont touchés de manière souvent disproportionnée par le chômage, ou ne recherchent pas d'emploi parce que les perspectives d'embauche sont médiocres. De plus, ceux qui optent pour d'autres activités qu'un emploi rémunéré répondent peut-être en partie à des incitations financières découlant des systèmes d'imposition et de transferts. Il importe par conséquent d'évaluer le rôle des institutions et des politiques spécifiques afin d'expliquer les différences internationales des taux

d'emploi des groupes marginaux et de jauger les efforts récemment déployés par les pays Membres pour améliorer les perspectives d'emploi de ces groupes.

La *Stratégie pour l'emploi* faisait valoir qu'une plus grande flexibilité de l'organisation du travail contribuerait à créer des possibilités d'emploi, notamment pour les groupes marginaux. Plusieurs pays ont cherché à développer cette forme de flexibilité en assouplissant les réglementations relatives aux contrats d'emploi dits « atypiques », dont l'évolution et l'incidence sur le marché du travail sont analysées au chapitre 4. Les emplois à temps partiel peuvent donner aux femmes d'âge très actif, aux jeunes et aux travailleurs âgés l'occasion d'associer un emploi à d'autres activités, et pour des travailleurs inexpérimentés, les contrats temporaires sont susceptibles de représenter une première étape vers des emplois plus stables. Ces types d'emploi permettraient aux entreprises d'atteindre leur objectif de flexibilité de la main-d'œuvre et pourraient être importants à cet égard dans des marchés du travail autrement rigides. Cependant, la fréquence élevée de l'emploi à temps partiel et temporaire dans les groupes marginaux soulève une seconde question en matière de distribution, celle de la répartition inégale du fardeau de la flexibilité entre les groupes intégrés et les groupes marginaux. Ainsi, dans certains pays, les jeunes travailleurs et les femmes adultes sont souvent employés sur des postes à temps partiel et temporaires – avec parfois des intervalles de chômage – et ils affirment n'accepter cette situation que faute de pouvoir trouver des emplois à plein temps ou permanents. Ces situations non choisies sont aussi bien pour les individus concernés que pour l'économie dans son ensemble sous optimales.

Le chapitre 5 traite des modifications apportées à la distribution des revenus du travail et des liens entre les bas salaires et la pauvreté au sein des ménages. La *Stratégie pour l'emploi* recommandait d'accroître la flexibilité des salaires relatifs à la fois pour permettre aux personnes ayant une expérience limitée, une productivité faible ou des antécédents de chômage – et qui les rendaient intéressantes pour les employeurs – de prendre pied sur le marché du travail, et pour améliorer plus généralement l'affectation globale des ressources. Une rémunération faible à un moment donné n'est pas préoccupante en soi si elle débouche sur des emplois mieux

payés. Néanmoins, un salaire médiocre peut aussi traduire un sous-emploi « invisible » (travailleurs occupant des postes dans lesquels leurs compétences ne sont pas pleinement utilisées) ou un bas niveau de formation, ce qui remet en cause l'efficacité des systèmes éducatifs. En outre, la persistance de revenus salariaux faibles risque

d'engendrer la pauvreté, surtout dans les familles monoparentales, et ne représente sans doute pas une grande amélioration par rapport à la dépendance totale à l'égard des transferts sociaux. Dans ce contexte, il importe de déterminer la nature de la faible rémunération et ses liens avec les bas revenus des ménages et la pauvreté.

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU NON-EMPLOI

La proportion des personnes d'âge actif qui sont occupées (taux d'emploi) varie considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre (graphique 3.1). Cependant, les hommes d'âge très actif – souvent définis comme le « noyau » de la main-d'œuvre – ont des taux d'emploi très similaires dans tous les pays Membres. A l'inverse, les taux d'emploi d'autres groupes, à savoir les femmes d'âge très actif, les jeunes et les travailleurs âgés sont très variables et expliquent l'essentiel de la diversité internationale des taux d'emploi globaux. Au cours des dernières décennies, dans la plupart des pays, les taux d'emploi de ces catégories ont évolué dans la même direction, même si les tendances ont été plus ou moins prononcées : les jeunes consacrent de plus en plus de temps à l'éducation, les femmes de tous âges sont plus nombreuses à exercer un emploi rémunéré, et les hommes âgés tendent à se retirer plus tôt du marché du travail. En conséquence, les taux d'emploi de ces groupes ont changé dans un grand nombre de pays de l'OCDE, alors même que les hommes d'âge très actif conservaient des taux d'emploi relativement constants et élevés (graphique 3.2).

Ce chapitre examine le rôle des facteurs institutionnels et des mesures gouvernementales dans la baisse des taux d'emploi des jeunes et des travailleurs âgés. La première section montre que, si les taux d'activité faibles et/ou en baisse des jeunes sont dus largement à des études prolongées, la transition de l'école à la vie active est souvent difficile pour ceux qui sont dépourvus de qualifications adéquates, notamment dans les pays où il existe un important sous-emploi de la main-d'œuvre. Le meilleur moyen de stimuler l'emploi des jeunes est donc de réduire la sous-utilisation des ressources de main-d'œuvre. De plus, l'acquisition d'une forme ou une autre d'expérience professionnelle tout en étudiant – soit formellement, dans le cadre d'un apprentissage, soit informellement, par exemple dans les pays où l'organisation du travail à temps partiel est développée – permet d'améliorer les perspectives d'emploi à la sortie de l'école. Dans la seconde section, on verra qu'une importante sous-utilisation de la main-d'œuvre est également à l'origine de la baisse du

taux d'activité des travailleurs âgés. Toutefois, dans de nombreux pays Membres, les incitations en faveur de la retraite anticipée inhérentes aux pensions de vieillesse et aux autres prestations de non-emploi ont fait qu'il est financièrement intéressant de sortir du marché du travail avant l'âge officiel de la retraite. Les différences persistantes d'un pays à l'autre des taux d'emploi des femmes d'âge très actif sont analysées dans les chapitres 4 et 5 dans le contexte plus large de la qualité des emplois et des incitations à rechercher un emploi.

1. Les jeunes et le marché du travail

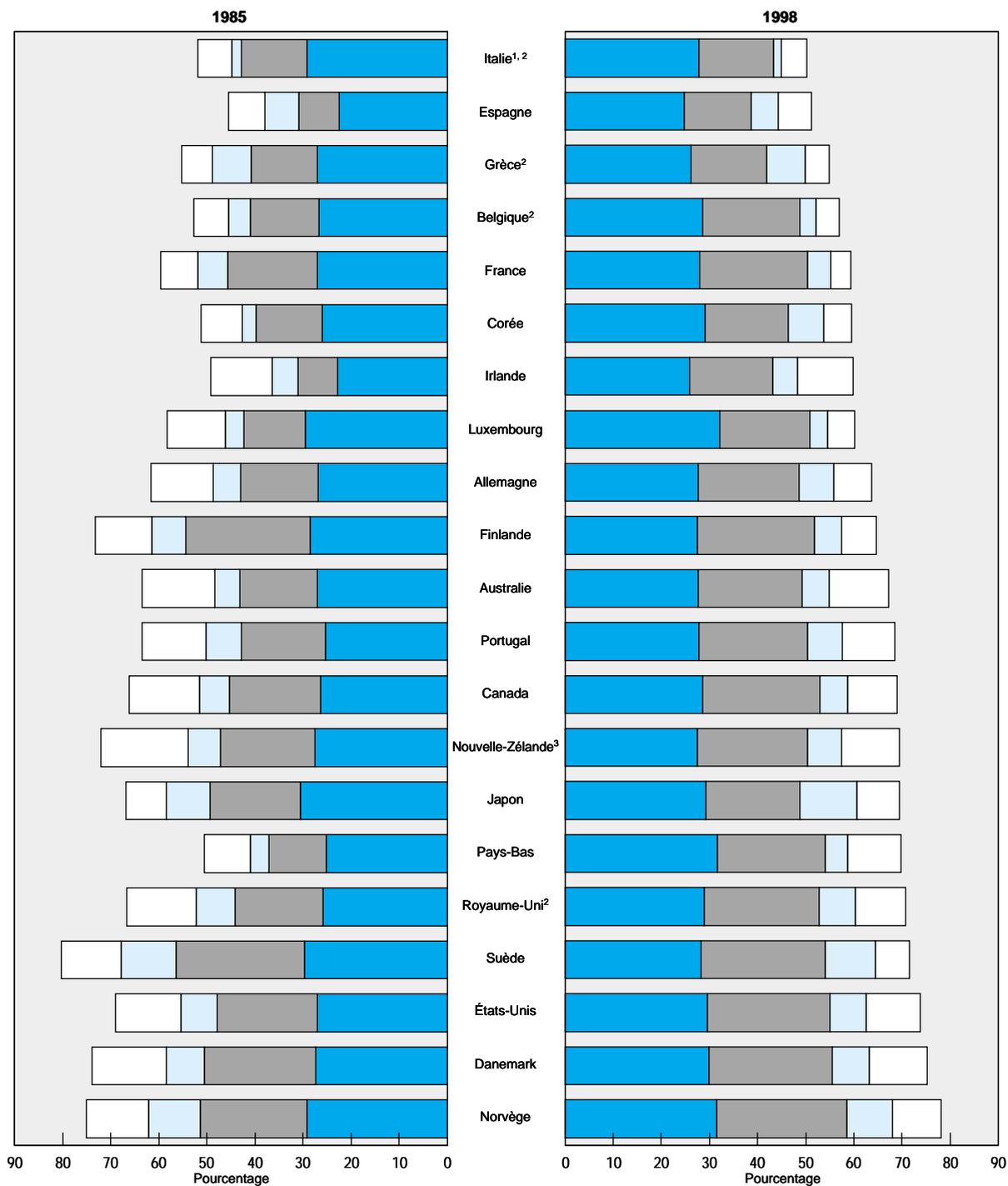
Un certain nombre de pays de l'OCDE ont enregistré une forte baisse des taux d'emploi des jeunes au cours des deux dernières décennies. Cette évolution ne dénote cependant pas nécessairement une aggravation des problèmes d'intégration des jeunes dans le marché du travail¹. Dans beaucoup de pays, la contraction de l'emploi des jeunes s'est accompagnée d'une forte hausse des taux d'inscription aux programmes d'éducation et de formation. Nombreux sont les jeunes qui retardent volontairement leur entrée dans la population active pour acquérir davantage de qualifications et améliorer leurs perspectives d'emploi futur, et dans ce contexte, la baisse des taux d'emploi des jeunes représente une évolution positive. En même temps, une amélioration générale des qualifications des jeunes peut indiquer que ceux qui sortent tôt du système scolaire se heurtent sur le marché du travail à des difficultés encore plus grandes qu'auparavant. D'importants changements sont aussi intervenus en ce qui concerne les catégories de premiers emplois offerts aux jeunes. Dans certains pays, une proportion croissante de l'emploi est représentée soit par des emplois temporaires (voir chapitre 4), soit par des places dans des programmes du marché du travail. Il peut s'agir là d'une évolution positive à condition que ces postes constituent la première étape d'une carrière professionnelle satisfaisante et qu'ils ne marquent pas le début d'une longue période d'alternance de chômage et d'emplois précaires.

1. Cette même remarque vaut pour le taux de chômage des jeunes. Ainsi, en 1997, dans la majorité des pays de l'OCDE, moins d'un jeune sur dix était au chômage – proportion sensiblement inférieure à ce qu'indique le taux de chômage mesuré de façon classique –, et le ratio jeunes chômeurs/population varie moins d'un pays à l'autre que le taux de chômage des jeunes.

Graphique 3.1. Décomposition des taux d'emploi dans les pays de l'OCDE, 1985 et 1998

Contribution au taux d'emploi total (emploi/population en âge de travailler) des :

Hommes adultes (25-54 ans) Femmes adultes (25-54 ans) Travailleurs âgés (55-64 ans) Jeunes travailleurs (15-24 ans)



1. Adultes, 25-29 ans ; travailleurs âgés, 60-64 ans.

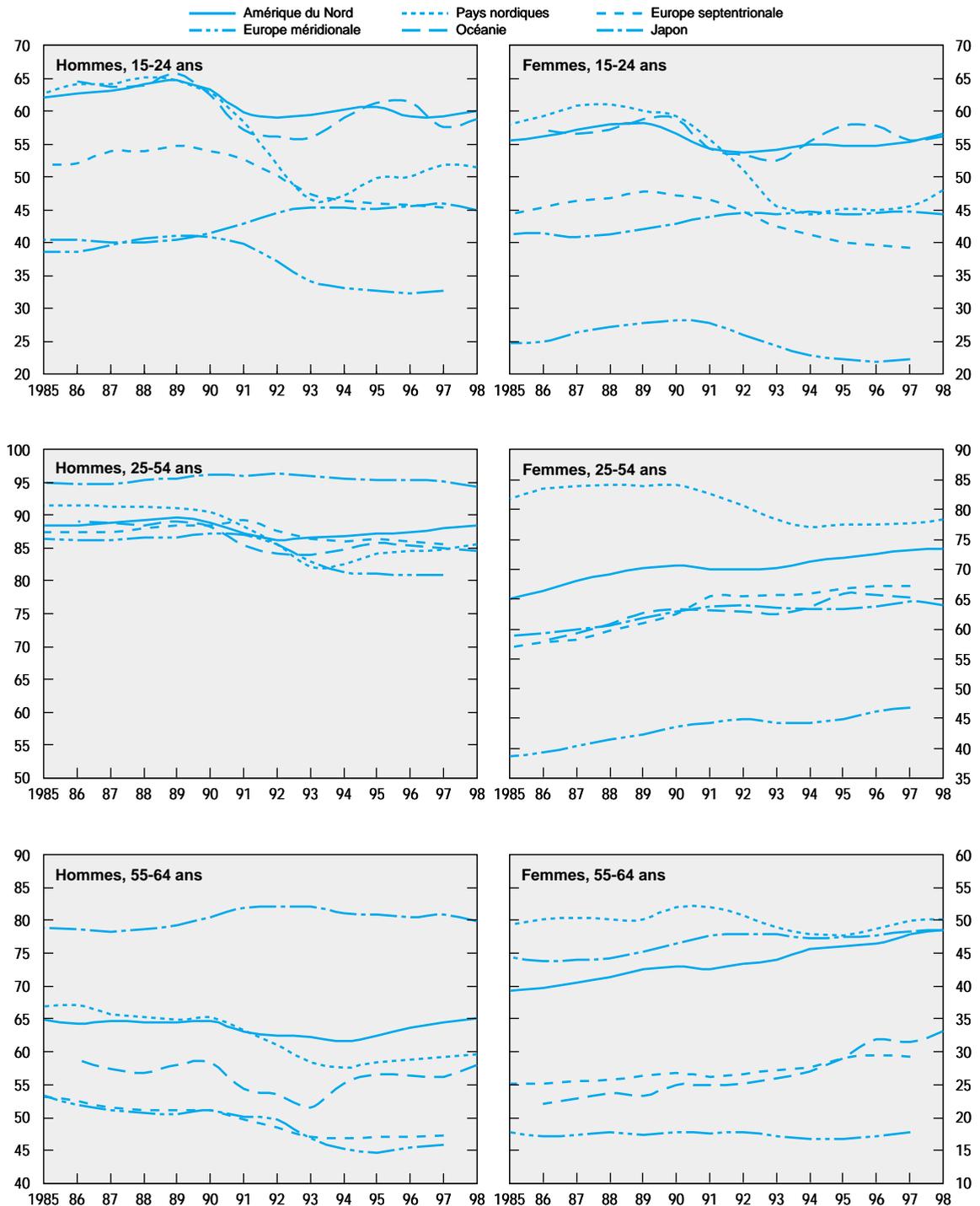
2. 1997.

3. 1986.

Sources : OCDE, *Statistiques de la population active* ; OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1999.

Graphique 3.2. Taux d'emploi dans les régions de l'OCDE, 1985-98

En pourcentage



Notes :

Amérique du Nord : Canada et États-Unis.

Pays nordiques : Danemark, Finlande, Norvège et Suède.

Europe septentrionale : Belgique, France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni.

Europe méridionale : Grèce, Italie, Portugal et Espagne.

Océanie : Australie et Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active* et OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1999.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, il est de règle que la scolarité aille au moins jusqu'au second cycle de l'enseignement secondaire, et de plus en plus de jeunes poursuivent leurs études au-delà de leur 20^e année. En 1997, dans la plupart des pays de l'OCDE, plus de 70 % des jeunes de 16 à 19 ans fréquentaient l'école, et entre 20 % (Royaume-Uni) et 50 % (Finlande) des jeunes adultes (20 à 24 ans) étaient inscrits dans un établissement d'enseignement (graphique 3.3)². L'augmentation notable de la fréquentation scolaire s'est produite dans des contextes différents. En Irlande et au Portugal par exemple, le taux de scolarisation relativement faible, surtout dans l'enseignement supérieur, s'est rapproché de la moyenne des pays de l'OCDE. Dans d'autres pays, et en particulier en France, le niveau d'inscription déjà élevé dans l'enseignement secondaire et supérieur a encore augmenté. La progression a été beaucoup plus modérée dans d'autres pays tels que les États-Unis et le Royaume-Uni.

La situation des jeunes (20-24 ans) un an après leur sortie du système éducatif donne une idée de l'efficacité relative avec laquelle les pays assurent du travail aux jeunes. Aux États-Unis, en Allemagne, en Autriche, au Danemark et au Luxembourg, plus de 70 % des jeunes adultes en 1996 avaient trouvé un emploi un an après avoir arrêté leurs études, mais ils étaient moins d'un tiers en Italie (graphique 3.4). Les variations des taux d'emploi des jeunes ayant quitté l'école reflètent en partie les tendances du chômage global. Entre 1987 et 1996, l'Irlande a enregistré une hausse spectaculaire de la proportion des jeunes ayant trouvé un emploi après la fin de leurs études, tandis que le Danemark (à partir de niveaux élevés), et plus encore la France et la Grèce, accusaient un recul (à partir de niveaux déjà faibles). Dans les autres pays pour lesquels on dispose de données, la relation entre les variations du chômage et les variations de la part des jeunes trouvant un emploi au sortir de l'école n'est pas très nette.

Le pourcentage des jeunes qui sont sans travail et qui ne font pas d'études donne aussi une idée des difficultés économiques et des problèmes sociaux de ce groupe d'âge. Ainsi, la proportion des jeunes gens dépourvus d'emploi et non scolarisés dépassait 10 % dans la plupart des pays cités au graphique 3.5, et dans certains d'entre eux (Italie, Royaume-Uni et Espagne), elle était supérieure à 15 %. De plus, dans un certain nombre de pays (États-Unis, Italie, Royaume-Uni, Belgique et Pays-Bas), au moins un jeune homme sur 20 n'était en 1997 ni au travail, ni dans un établissement scolaire, ni inscrit au chômage, ce qui témoigne d'une grande désillusion à l'égard

des structures professionnelles et scolaires formelles. Le nombre élevé des jeunes gens découragés indépendamment du niveau du chômage structurel donne à penser que certaines formes d'exclusion économique ne peuvent pas être supprimées à coup sûr par une amélioration globale des conditions du marché du travail et relèvent de problèmes sociaux plus profonds auxquels il faut s'attaquer par d'autres moyens. Pour les jeunes femmes, l'interprétation des données est plus complexe. En général, les jeunes filles qui sortent du système éducatif ont un taux de non-emploi plus élevé que les jeunes gens. Toutefois, l'écart s'est réduit notablement au fil du temps en raison de la baisse des taux de fécondité et d'une tendance des jeunes femmes à accroître leur présence sur le marché du travail et leur taux d'inscription scolaire au détriment des tâches domestiques et sociales.

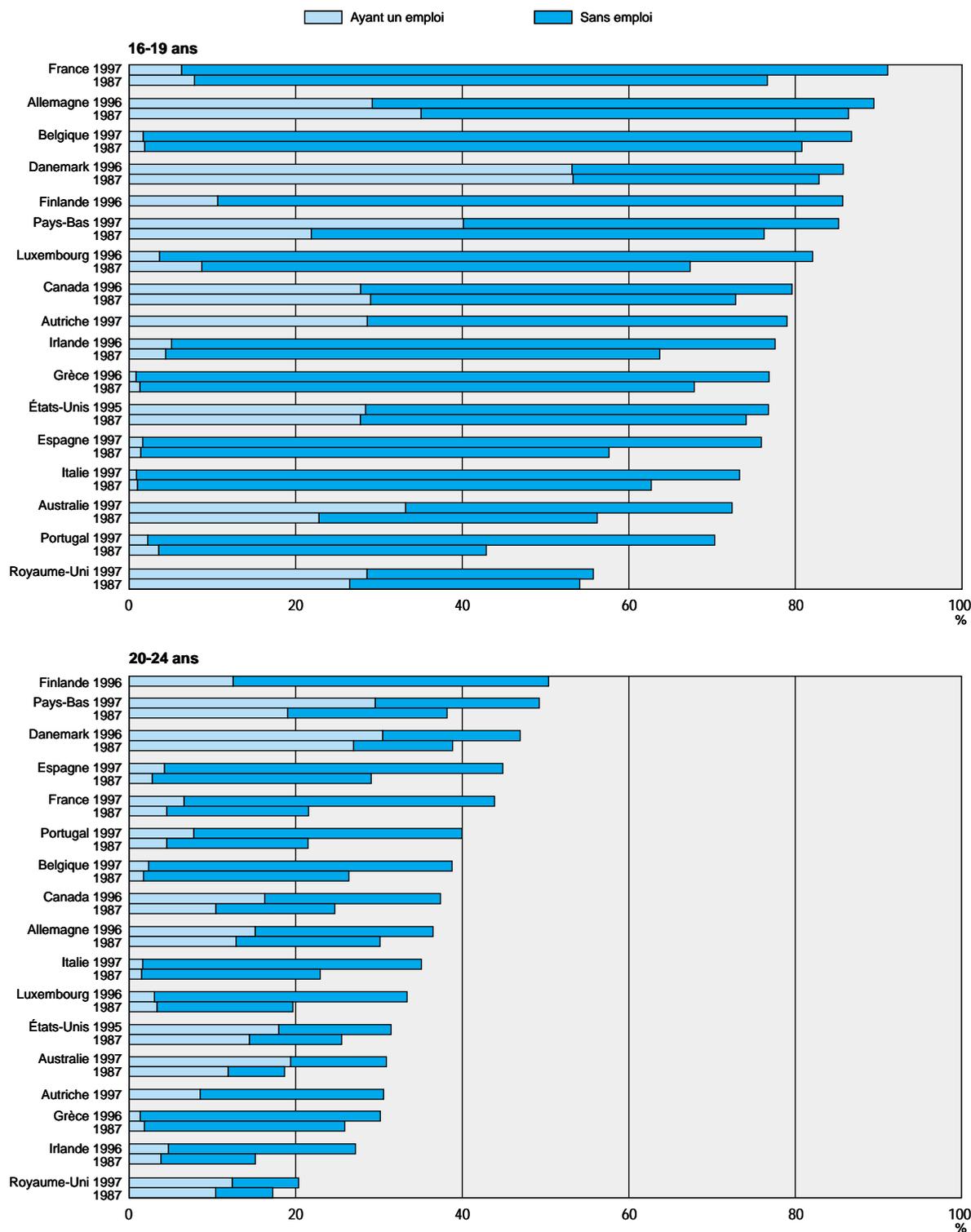
Importance de l'éducation pour une transition réussie de l'école à la vie active

L'écart de performances sur le marché du travail entre les personnes ayant un bon niveau d'instruction et les personnes moins instruites varie d'un pays à l'autre. L'examen des taux d'emploi des jeunes un an après leur sortie du système éducatif révèle une disparité particulièrement forte aux États-Unis, en Belgique, en Finlande et en Irlande (notamment dans le cas des femmes) (voir OCDE, 1998g). En revanche, les pays dotés d'un système d'apprentissage bien développé (Allemagne, Autriche, Danemark et Luxembourg) se caractérisent non seulement par des taux d'emploi globaux parmi les plus élevés pour les jeunes ayant achevé leurs études, mais aussi par une variation plus faible des taux d'emploi selon les niveaux d'instruction, ce qui dénote les avantages potentiels des systèmes associant les études et le travail (voir ci-après).

Les jeunes de 25 à 29 ans qui ne sont pas parvenus au terme du second cycle de l'enseignement secondaire ont des taux de chômage souvent élevés, bien qu'ils aient probablement passé plusieurs années sur le marché du travail depuis qu'ils ont quitté l'école (graphique 3.6). En 1996, les taux de chômage de ce groupe dépassaient 10 % dans la majorité des pays et atteignaient 25 % ou plus dans certains d'eux (notamment la France, l'Espagne, la Finlande et la Pologne). De plus, ces taux de chômage peuvent être très élevés par rapport à ceux de jeunes adultes plus qualifiés, ce qui implique que les personnes ayant abandonné leurs études secondaires se trouvent lourdement pénalisées ; c'est semble-t-il tout particulièrement le cas aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Hongrie et en Irlande (graphique 3.6).

2. On notera que les comparaisons internationales des taux d'inscription sont influencées par toute une série de facteurs notamment l'organisation différente des cours, leur durée, et les modes d'enseignement.

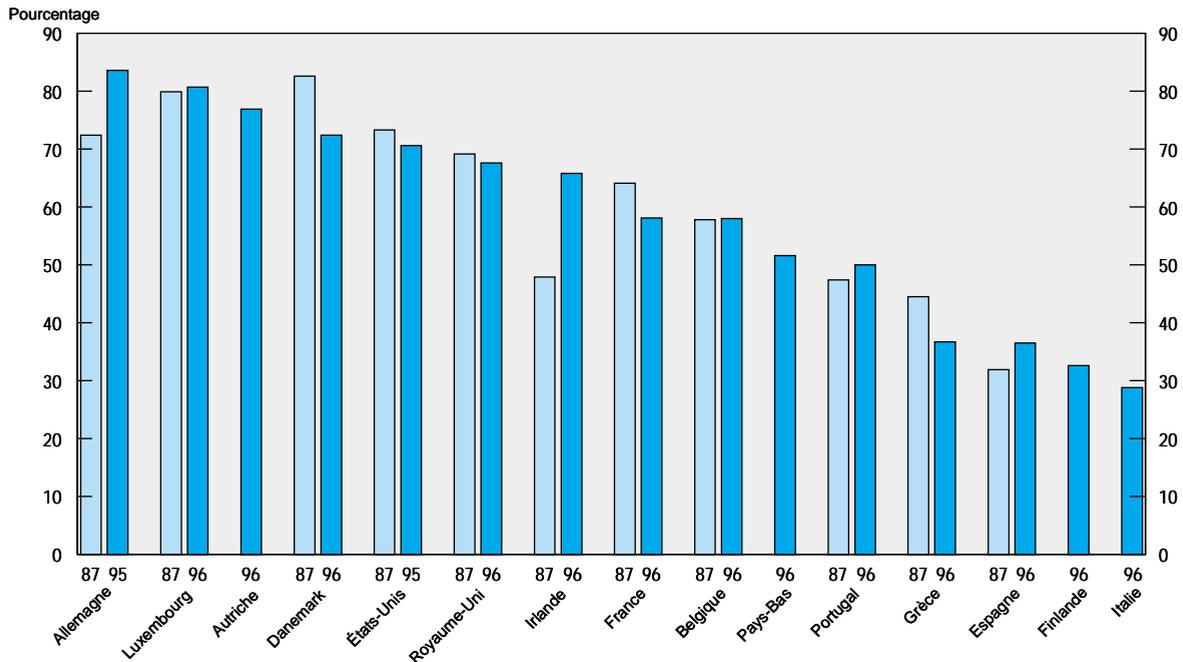
Graphique 3.3. Proportion des jeunes scolarisés
En pourcentage



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage total des jeunes scolarisés au cours de la dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : OCDE, base de données sur le passage de l'école à la vie active.

Graphique 3.4. Emploi des jeunes de 16-24 ans venant de quitter l'école
 Pourcentage des jeunes ayant un emploi un an après leur sortie du système éducatif



Source : OCDE, base de données sur le passage de l'école à la vie active.

Durée du chômage des jeunes

Le chômage des jeunes est généralement de courte durée et il n'a donc pas en principe les effets traumatisants des périodes prolongées d'inactivité. Dans la plupart des pays, la majorité des jeunes sont sans emploi depuis moins de 12 mois, et il n'y a pas, semble-t-il, de relation strictement proportionnelle entre la gravité du chômage chez les jeunes et la fréquence du chômage de longue durée parmi les membres de ce groupe (graphique 3.7). Il existe cependant des exceptions : l'Espagne, la Grèce et l'Italie (trois pays où persiste un chômage élevé) se signalent par des valeurs médiocres pour les deux indicateurs.

Dans certains pays, on a observé une baisse considérable de l'effectif des jeunes sous contrat à durée indéterminée tandis que les contrats à durée déterminée se sont souvent multipliés. Les mérites relatifs de cette réorientation – l'entrée sur le marché du travail en tant que salarié permanent faisant place à une succession d'emplois temporaires – ont suscité un certain débat (voir chapitre 4).

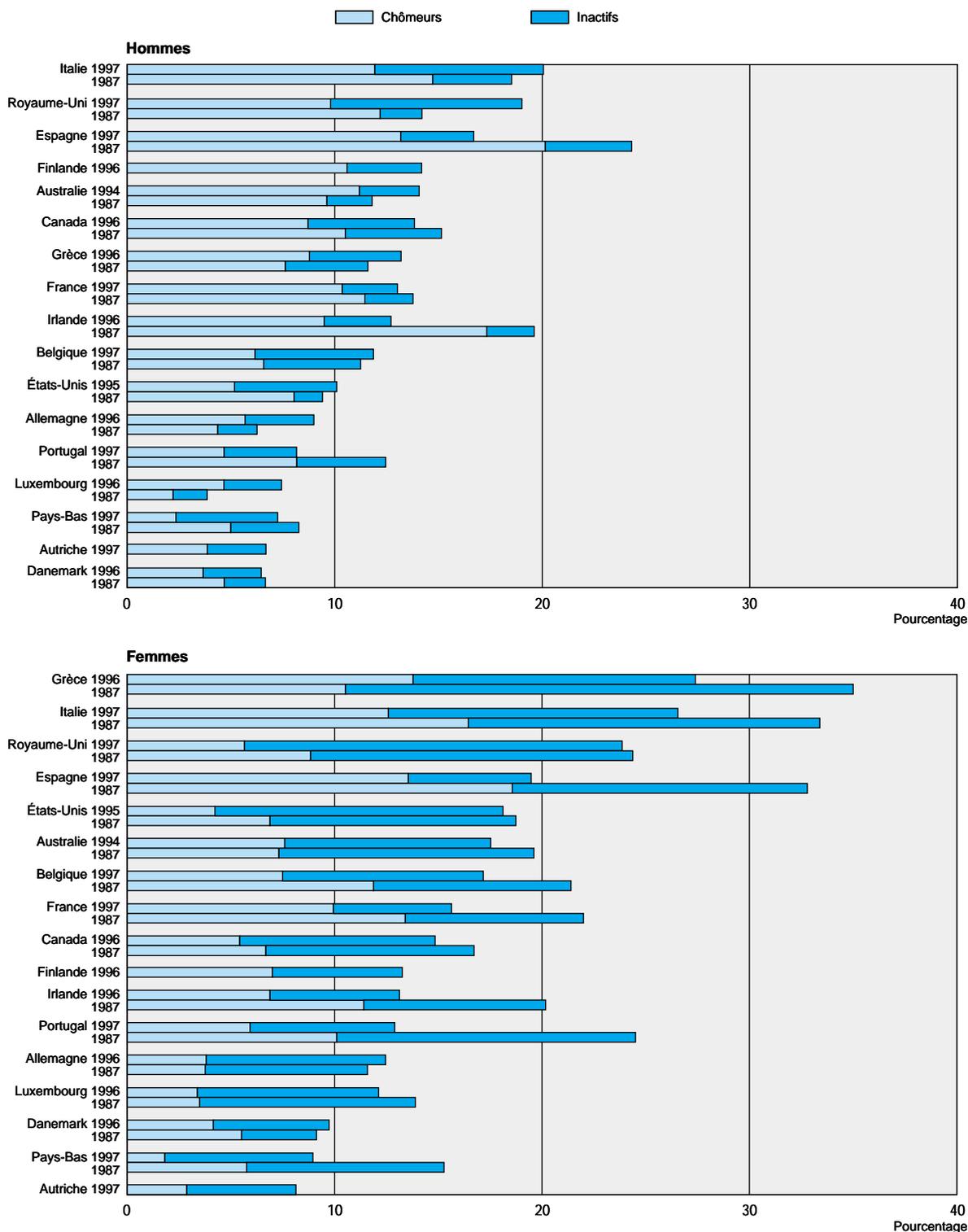
Bien que les périodes de chômage des jeunes soient généralement brèves, elles peuvent être fréquentes et

peuvent avoir un impact important sur les performances ultérieures des jeunes sur le marché du travail – surtout si le chômage intervient peu après la sortie du système éducatif. Ainsi, l'analyse de données longitudinales pour les États-Unis, l'Allemagne, la France, l'Australie et l'Irlande montre que, au cours d'une période de trois à six ans, les jeunes quittant l'école qui trouvent du travail rapidement réussissent davantage à conserver un emploi que ceux qui connaissent une période initiale de chômage (OCDE, 1998g).

Associer les études et le travail

La proportion des jeunes qui exercent une forme ou une autre d'emploi tout en faisant leurs études varie fortement selon les pays ; elle est relativement élevée dans ceux où les programmes d'apprentissage dans le cadre d'un système dual sont répandus (Allemagne, Autriche et Danemark par exemple) mais aussi dans un certain nombre d'autres pays, en particulier les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie et les Pays-Bas (graphique 3.3). Dans ce dernier groupe, l'association études-travail n'est généralement pas institutionnalisée, et peut être liée au fait que l'existence de marchés très

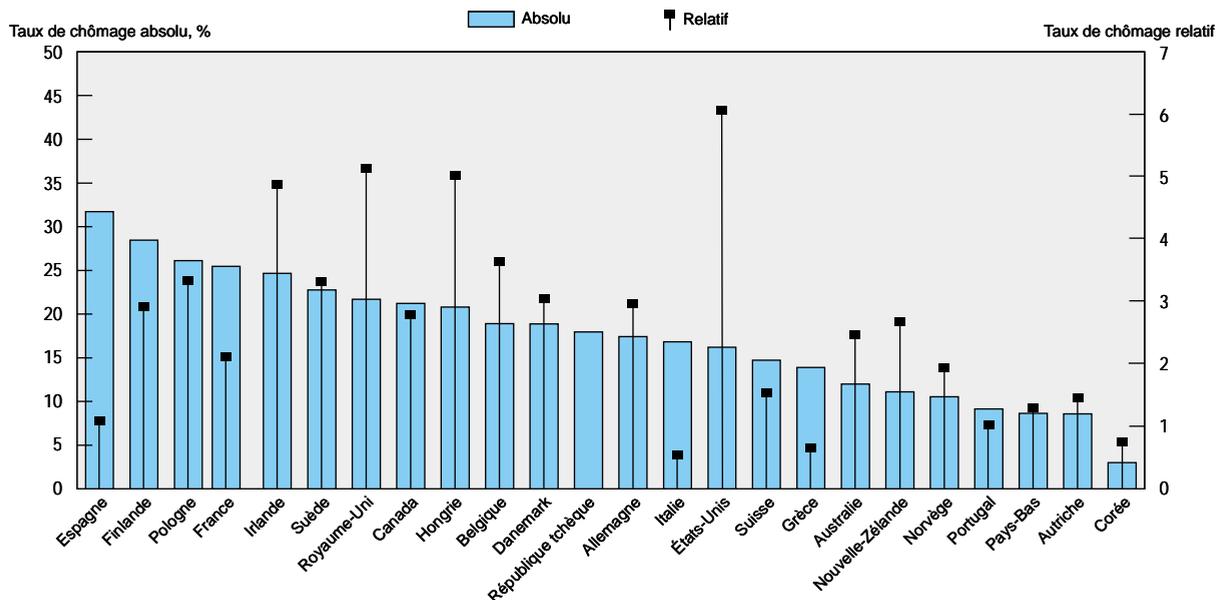
Graphique 3.5. Proportion des jeunes (16-24 ans) non scolarisés et inoccupés
En pourcentage



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage des jeunes n'étant pas scolarisés et étant inoccupés au cours de la dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : OCDE, base de données sur le passage de l'école à la vie active.

Graphique 3.6. Taux de chômage absolus et relatifs des jeunes adultes (25-29 ans) ayant un faible niveau d'instruction¹, 1996



1. Les individus sont considérés comme ayant un faible niveau d'instruction s'ils n'ont pas achevé le second cycle de l'enseignement secondaire (CITE 0/1, 2). Le taux de chômage relatif de ce groupe est calculé par rapport au taux de chômage des jeunes adultes ayant fait des études supérieures (CITE 5, 6/7).

Source : OCDE, base de données sur l'éducation.

développés pour le travail à temps partiel permet aux élèves de se procurer des revenus complémentaires et d'acquérir une expérience professionnelle. Ce point est confirmé par l'exemple récent des Pays-Bas, où des mesures gouvernementales visant à promouvoir le travail à temps partiel ont entraîné une hausse de la proportion des jeunes de moins de 20 ans et des jeunes adultes qui travaillent tout en poursuivant leurs études (graphique 3.3).

La possibilité pour les étudiants d'acquérir une expérience professionnelle est importante dans la mesure où elle les aide à s'intégrer sans heurts dans l'emploi à temps plein. Certains éléments montrent que dans les pays où il est

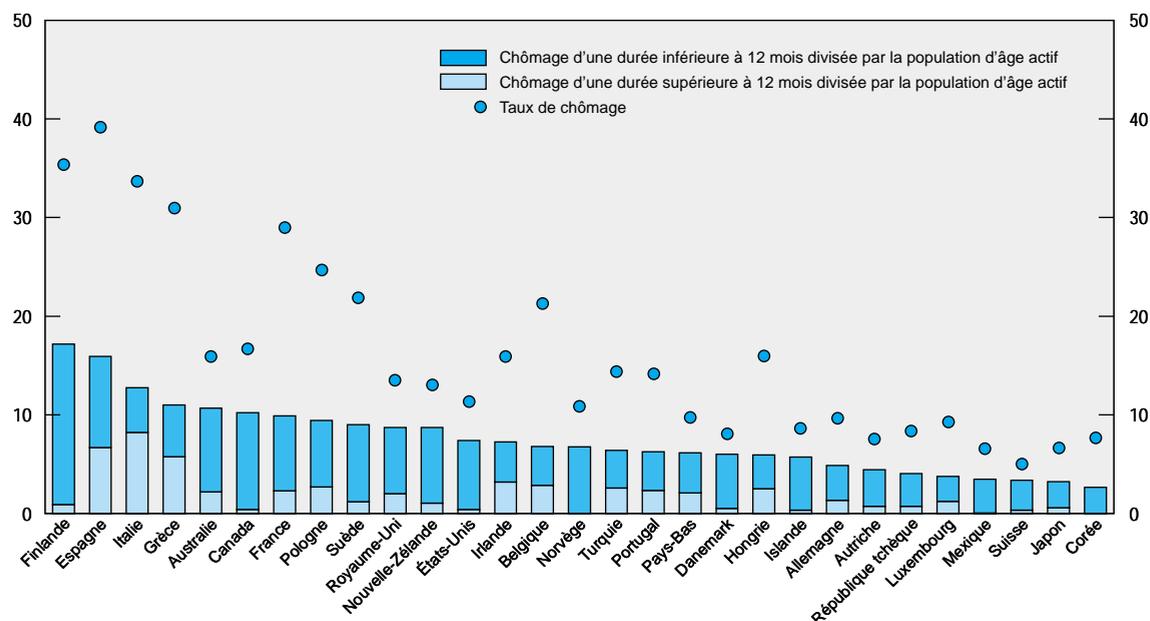
courant que les élèves de moins de 20 ans travaillent, la fréquence du chômage chez les jeunes adultes qui ont quitté l'enseignement est plus faible que dans les pays où le travail des élèves de moins de 20 ans est moins répandu³. Cette observation est confirmée par des données longitudinales pour les États-Unis, l'Allemagne et l'Australie. Il en ressort que les taux d'emploi un an après la sortie du système éducatif étaient nettement plus élevés pour les individus qui avaient travaillé durant leur dernière année de scolarité que pour les autres (OCDE, 1998g ; Robinson, 1998 ; Stern *et al.*, 1990 ; Johnson et Summers, 1993 ; Ruhm, 1997)⁴.

Afin de favoriser l'association études-travail sur une base informelle, on peut rendre les marchés du travail

3. Cette constatation est établie sur des données de 1996, qui comparent la propension des jeunes de 15 à 19 ans scolarisés et exerçant un emploi au taux de chômage des jeunes de 20 à 24 ans qui ne sont plus scolarisés (voir OCDE, 1998h, graphique D1.5). Il faut cependant souligner que la relation entre une proportion élevée d'élèves qui travaillent et un chômage ultérieur réduit reflète aussi le fait que le taux d'emploi global des jeunes est plus élevé dans certains pays que dans d'autres.

4. Un certain nombre de réserves s'imposent en ce qui concerne les mérites apparents des emplois pour les étudiants. Premièrement, l'impact sur le niveau d'instruction est une préoccupation majeure, mais il ressort des données que, dans l'ensemble, les étudiants qui exercent un emploi à temps partiel n'obtiennent pas de résultats scolaires moins bons que ceux qui ne travaillent pas. Toutefois, cela dépend pour beaucoup du nombre d'heures travaillées : plusieurs études indiquent un lien entre des résultats scolaires plus médiocres et le travail à temps partiel lorsque les étudiants travaillent plus de 10 heures par semaine (McKechnie *et al.*, 1998). Deuxièmement, les résultats en matière d'emploi des élèves qui associent le travail et les études peuvent dépendre de la qualité et du type des emplois exercés.

Graphique 3.7. Différentes mesures du chômage des jeunes, 15-24 ans, 1997
Hommes et femmes
En pourcentage



Source : OCDE, base de données sur la durée du chômage.

plus « conviviaux » pour les jeunes en supprimant les dispositions restrictives en matière de protection de l'emploi, en offrant de meilleures incitations à travailler à temps partiel par le biais du système d'imposition et de prestations sociales, et en évaluant avec soin le salaire minimum applicable aux jeunes de façon à minimiser la réduction potentielle des perspectives d'emploi (voir OCDE, 1998h).

Des mécanismes plus formels d'association entre les études et le travail sont actuellement renforcés dans plusieurs pays. La composante « formation sur le tas » dans l'enseignement professionnel secondaire a été développée dans de nombreux pays, notamment en Norvège, aux Pays-Bas et en Suède. Des pays tels que

les États-Unis, le Canada et l'Australie manifestent un intérêt croissant pour une série de programmes de travail-études et d'éducation en coopération prévoyant l'acquisition d'une expérience professionnelle dans le commerce ou l'industrie, à quoi s'ajoutent un moniteur et une formation à des compétences professionnelles générales. En outre, des efforts sont actuellement faits dans un certain nombre de pays, tels que la France, le Royaume-Uni, l'Australie et l'Irlande, pour introduire ou pour développer des systèmes de type apprentissage destinés aux jeunes. Toutefois, ces réformes exigent l'existence d'un certain nombre de dispositifs institutionnels qui ne seront pas toujours aisés à reproduire, et dont l'absence limite fréquemment le degré de réussite des initiatives gouvernementales⁵. De

5. Ces dispositifs sont les suivants : des associations patronales et syndicales bien organisées à la fois au niveau national et au niveau régional ; des mécanismes de décision consensuels entre ces organes et le gouvernement pour définir les programmes et les dispositifs d'évaluation et d'homologation ; des marchés du travail organisés par profession ; des incitations appropriées pour les employeurs et des dispositions adéquates concernant le salaire des jeunes. La Norvège offre un exemple intéressant de réformes récentes du système d'apprentissage dans lesquelles l'attention accordée à bon nombre de ces impératifs s'est traduite par une réelle extension des possibilités d'apprentissage pour les jeunes (OCDE, 1998i).

surcroît, on a parfois mis en doute la capacité d'adaptation des systèmes d'apprentissage traditionnels face à l'évolution rapide de la demande de main-d'œuvre⁶.

Stratégies mises en œuvre pour compenser les handicaps des jeunes « à risques »

L'augmentation des taux d'inscription a changé la nature du défi que doivent relever les responsables de l'éducation. Dans le passé, leur principal souci était de réduire le nombre de jeunes qui quittaient l'école prématurément. Le problème est aujourd'hui aggravé par les importants facteurs qui empêchent les jeunes de s'intégrer de manière stable au marché du travail, à savoir le niveau élevé de sous-emploi global et/ou l'arrivée en fin de scolarité avec des qualifications peu utiles pour trouver un emploi, y compris pour certains titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

L'une des stratégies mises en œuvre pour relever ces défis a consisté à rendre les études suffisamment diversifiées, souples et attractives pour répondre aux intérêts et aux aspirations du plus large éventail possible de jeunes ayant dépassé l'âge de l'enseignement obligatoire. Le développement et la réévaluation de la filière professionnelle au sein du système éducatif, dans le but de satisfaire aux aspirations des élèves moins portés sur les études théoriques, est un volet important de cette stratégie. On peut l'observer à la fois au stade de la scolarité obligatoire et au stade « post-obligatoire ». Dans ce dernier, la diversification des types et des formes de connaissances est obtenue par les moyens suivants : élargissement, dans nombre de pays, de la palette des programmes à orientation professionnelle dans des établissements spécialisés ; transfert du niveau secondaire au niveau supérieur des programmes ou établissements « professionnels » ; intégration de modules à caractère professionnel dans les programmes universitaires classiques (par exemple en France et au Royaume-Uni) ; introduction de programmes courts d'études universitaires dans un certain nombre de pays (voir aussi l'annexe A) ; élaboration de profils d'institutions et de programmes plus différenciés à l'intérieur d'un système unitaire, comme au Royaume-Uni, en Australie et en Suède, et plus généralement aux États-Unis ; autorisation de programmes distincts à l'intérieur d'un secteur privé indépendant parallèle, comme par exemple aux

États-Unis, au Japon, au Portugal et, dans une moindre mesure, en France.

Afin que les élèves puissent découvrir les options les plus susceptibles de leur permettre d'acquérir le dosage de compétences nécessaire pour un emploi, les responsables de la politique d'éducation cherchent à instaurer une plus grande souplesse et de nouvelles passerelles à l'intérieur des programmes et entre ces derniers, et ce, dans les différents secteurs et filières. On observe un développement de la reconnaissance des titres entre secteurs, ainsi que des mécanismes d'accumulation d'unités de valeur et de transferts aux États-Unis, en France, en Belgique (communauté flamande) et en Nouvelle-Zélande. Ces options sont moins développées au Danemark, et le nombre des transferts paraît relativement faible en France (où de nouvelles dispositions viennent de voir le jour) par rapport aux États-Unis (où de telles politiques existent de longue date).

Au total, ces changements dénotent d'une prise de conscience par les pouvoirs publics de la nécessité de préparer les jeunes à un emploi immédiat et de les doter de la vaste base de connaissances qui leur est nécessaire pour acquérir les compétences, le savoir et les attitudes qui leur permettront de faire face aux revirements imprévisibles du marché tout au long de leur vie active. Aux États-Unis et au Japon, on s'y attache par une refonte des premières années de l'enseignement supérieur de manière à élargir et renforcer les études générales avancées. Dans plusieurs pays d'Europe continentale, certaines propositions en faveur d'un premier diplôme universitaire à l'issue d'une formation de courte durée vont dans le même sens. Dans plusieurs pays, les étudiants combinent plusieurs qualifications pour avoir plus de chances d'obtenir un emploi immédiat mais aussi pour mieux négocier les changements de postes qui sont désormais plus courants au cours d'une carrière (OCDE, 1997c). Ainsi, les « profils » de qualifications sont dans une certaine mesure définis par les étudiants eux-mêmes. En dépit de ces efforts cependant, certains jeunes sortent encore du système éducatif avec des qualifications très restreintes. Leurs difficultés au stade de l'éducation et de la formation et, plus tard, sur le marché du travail, ont souvent un caractère systémique puisque une part disproportionnée de ces jeunes appartient à des groupes ethniques, sociaux et régionaux particuliers.

6. Pfeiffer et Blechinger (1997) examinent « l'applicabilité » de l'acquis des programmes d'apprentissage dans le cadre d'emplois ultérieurs en Allemagne. Ils constatent que l'applicabilité du contenu d'une formation tend à décroître avec l'expérience professionnelle – ce qui est dans la logique de la théorie du capital humain –, mais aussi que cette diminution est beaucoup plus prononcée ces dernières années qu'au cours des années 70. Selon les auteurs, la raison en est que, au cours d'une période de changement technologique rapide, l'acquisition de connaissances et la formation sur le tas prennent davantage d'importance qu'une formation en apprentissage formel. De plus, ils affirment que le système allemand de formation professionnelle n'a pas complètement adapté les programmes à l'évolution rapide de la demande de main-d'œuvre, essentiellement parce que le processus de décision au sein du système est extrêmement complexe

Étant donné le bilan médiocre des programmes correctifs d'éducation et de formation à l'intention des chômeurs et des jeunes défavorisés (Grubb, 1999), tous les pays mettent de plus en plus l'accent sur une approche préventive. Une des priorités de l'action gouvernementale est donc de dissuader les jeunes d'abandonner l'école, ou d'encourager ceux qui l'ont quittée prématurément à suivre de nouveau un enseignement et une formation de manière régulière. Les principales mesures mises en œuvre pour remédier à l'insuffisance des résultats sont les suivantes : enseignement centré sur l'étudiant et cours de soutien ; évaluation précise des points forts et des points faibles de l'élève ; amélioration de l'orientation pédagogique et professionnelle. Les stratégies spécifiques mises en œuvre en Allemagne, en France et aux Pays-Bas pour encourager les élèves à suivre jusqu'à son terme le cycle complet de l'enseignement secondaire expliquent en partie la hausse du taux d'achèvement des études secondaires dans ces pays. Les pays nordiques ont élaboré une approche de « garantie pour les jeunes » qui offre à tous une possibilité d'éducation, de formation ou de travail. Les éléments clés de cette approche sont les suivants : des services de suivi administrés à l'échelon local pour soutenir rapidement et suivre ceux qui ont quitté l'école prématurément ; une gamme large et souple d'options d'éducation et d'emploi dans laquelle les jeunes peuvent puiser de manière à les inciter à acquérir de nouvelles connaissances ; enfin des dispositifs d'aide aux revenus exclusivement réservés à ceux qui sont engagés activement dans l'acquisition de connaissances, la recherche d'un emploi et la participation à des programmes actifs du marché du travail.

Toutefois, l'amélioration du niveau d'instruction n'implique pas en soi une adéquation durable entre les possibilités d'acquisition des connaissances et la demande de compétences. Les données recueillies pour un certain nombre de pays par le Secrétariat de l'OCDE, en coopération avec Statistique Canada⁷, font apparaître que, même dans les pays où le niveau d'instruction est relativement élevé, entre 5 et 20 % des adultes possèdent tout juste les connaissances de base. C'est là un handicap considérable pour obtenir et conserver un emploi. Combattre ce handicap exige une approche efficace de formation continue qui donne aux individus la capacité et la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences tout au long de leur carrière professionnelle.

Dans ce contexte, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur ont désormais une double

tâche : réduire autant que possible le nombre de diplômés qui n'ont ni les compétences appropriées ni les moyens de les acquérir, et améliorer les compétences des adultes qui renouent avec les études. L'accueil des adultes dans l'enseignement supérieur varie d'un pays à l'autre : selon des données de l'OCDE sur les nouvelles inscriptions à l'université, les jeunes adultes ayant un peu plus ou un peu moins de 20 ans représentent la plupart des nouveaux inscrits en France et en Irlande, tandis qu'au Canada, en Hongrie et en Nouvelle-Zélande, l'âge de la première inscription est très variable (OCDE, 1996e). En France, une nouvelle orientation consiste à encourager les universités à s'impliquer plus étroitement dans la formation professionnelle continue pour les adultes.

2. Liens des travailleurs âgés avec le marché du travail

Ces trois dernières décennies, les taux d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin ont baissé dans la plupart des pays Membres, tandis que l'espérance de vie s'allongeait avec l'amélioration de l'état de santé. Dans les années 60 et au début des années 70, le taux d'activité des hommes âgés de 55 à 64 ans n'était que légèrement inférieur à celui des hommes d'âge très actif, et beaucoup d'hommes continuaient à travailler après 65 ans. Au milieu des années 90 cependant, les taux d'activité des hommes âgés étaient inférieurs de près de 20 points à leurs niveaux des années 60 dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, et ils avaient même diminué de 50 % dans plusieurs pays (France, Autriche, Belgique, Finlande, Luxembourg et Pays-Bas). Les exceptions sont le Japon et l'Islande, où les hommes continuent en moyenne de travailler bien après l'âge de 65 ans. De plus, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits au programme de pensions financé par l'état en Nouvelle-Zélande a entraîné une hausse significative du taux d'activité chez les travailleurs âgés. A part ces exceptions, cette contraction des taux d'activité chez les hommes âgés peut s'expliquer par une tendance marquée au retrait anticipé du marché du travail. En 1995, dans un quart des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, l'âge moyen de la retraite était inférieur à 60 ans pour les travailleurs de sexe masculin⁸. La relation entre le taux d'activité des femmes âgées (55-64 ans) et l'âge moyen de la retraite chez les femmes n'est pas la même que pour les hommes. Le taux d'activité des femmes est resté stable ou a même augmenté, tandis que leur âge moyen de départ à la retraite a

7. Voir *l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*, OCDE/Statistique Canada.

8. On entend ici par « retraite » les sorties complètes du marché du travail dans les cohortes âgées, qui sont généralement facilitées par le versement de pensions de vieillesse ou de prestations de non-emploi jusqu'à ce que le salarié ait droit à une pension de vieillesse.

fortement baissé pour les hommes. En d'autres termes, une proportion plus élevée de femmes âgées sont actives, mais elles tendent en moyenne à prendre leur retraite plus tôt que dans les années 60.

L'évolution de la demande de main-d'œuvre pour les travailleurs âgés

Un certain nombre de facteurs expliquent le retrait anticipé des travailleurs âgés du marché du travail⁹. Premièrement, la retraite anticipée est essentiellement le fait des salariés de secteurs à faible croissance (industries manufacturières, industries extractives et construction). Deuxièmement, elle est souvent très fréquente chez les travailleurs âgés ayant un faible niveau d'instruction et des qualifications médiocres, caractéristiques qui sont souvent liées à des gains peu importants et à l'instabilité de l'emploi¹⁰. Le problème d'employabilité des travailleurs âgés ayant un faible niveau d'instruction est également exacerbé par le fait que ces personnes ont moins de chances de bénéficier d'une formation que les travailleurs plus instruits (OCDE, 1995b)¹¹. De ce fait, ils sont mal armés pour s'adapter aux nouvelles caractéristiques des emplois ou pour rechercher de nouveaux emplois, et il est probable que cela contribue à leur décision de se retirer prématurément du marché du travail.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les travailleurs âgés ont une probabilité inférieure à la moyenne de devenir chômeurs, mais s'ils deviennent chômeurs c'est plus fréquemment en raison de licenciement plutôt que d'un

départ volontaire¹². De plus, une fois qu'ils sont sans emploi, les travailleurs âgés sont souvent confrontés à une longue période de chômage et subissent d'importantes pertes de revenu s'ils retrouvent un emploi¹³. Les longues périodes de chômage des personnes qui n'ont pas droit aux prestations de préretraite ou qui souhaitent rester actives sur le marché du travail peuvent s'expliquer par la préférence constatée des employeurs pour les candidats jeunes lors du processus de recrutement, même en tenant compte des caractéristiques individuelles et des différences dans l'intensité de la recherche¹⁴. Les salaires liés à l'ancienneté, les coûts plus élevés associés aux absences pour maladie, la productivité jugée faible et la flexibilité moindre, ainsi que la période relativement courte qui subsiste pour amortir les coûts d'embauche et de formation sont autant de raisons potentielles justifiant la préférence apparente des employeurs pour des travailleurs plus jeunes. Cependant, les données disponibles (Casey, 1997) ne confirment guère ces arguments. On peut donc penser que d'autres facteurs sont à l'œuvre rendant les employeurs réticents à embaucher des travailleurs âgés.

Incitations financières à la retraite anticipée

Les modifications des systèmes de sécurité sociale au cours des dernières décennies ont également renforcé les incitations financières à un départ anticipé à la retraite. Ces réformes ont touché à la fois les systèmes de pension de vieillesse et les autres programmes de prestations de non-emploi (Blöndal et Scarpetta, 1998 ; OCDE, 1998f). Premièrement, plusieurs pays Membres ont abaissé l'âge

9. La décision de prendre une retraite anticipée peut être aussi liée à l'état de santé des travailleurs âgés, et dans un certain nombre de pays on constate une augmentation du nombre de travailleurs âgés bénéficiant de prestations d'invalidité. Toutefois, il est peu probable que ce facteur explique la baisse globale du taux d'activité chez les travailleurs âgés, dans la mesure où l'état de santé s'est en général amélioré. Plus vraisemblablement, le recul des taux d'activité traduit un élargissement de l'éventail des problèmes de santé qui sont considérés comme « justifiant » l'ouverture des droits à prestation.
10. OCDE (1997d) présente des données indiquant que le sentiment de précarité de l'emploi décroît avec le niveau d'instruction et de qualifications, tandis que l'âge à lui seul n'altère pas notablement ce sentiment.
11. Les données disponibles n'indiquent pas une carence générale des possibilités de formation offertes aux travailleurs âgés, mais plutôt un problème spécifique pour les travailleurs moins instruits, qui s'amplifie vers la fin de la vie active (OCDE, 1998a).
12. Cependant la fréquence relativement plus élevée des licenciements dans le total des départs semble surtout résulter des caractéristiques personnelles – niveau d'instruction et affiliation sectorielle plus faibles – qui accentuent le risque de perte d'emploi (Fallick, 1996 ; Farber, 1993). Il faut cependant souligner que les licenciements débouchant sur une préretraite sont devenus un moyen socialement acceptable de gérer les ajustements de main-d'œuvre et, d'une manière plus générale, d'atténuer les tensions sur le marché du travail. Argyle (1989) note que le chômage entraîne un fort discrédit social tandis que les programmes de préretraite et les autres prestations de non-emploi sont acceptés comme impliquant un statut social plus honorable. Voir également Casey (1997) pour une analyse de la retraite anticipée en tant que norme sociale.
13. Ces résultats doivent être évalués avec prudence : le taux de chômage peut sous-estimer le problème du chômage dans la mesure où les travailleurs âgés sont sans doute plus enclins à se retirer du marché du travail. En même temps, la fréquence du chômage de longue durée peut être surestimée dans les pays où les travailleurs âgés perçoivent des prestations liées au chômage jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à la retraite normale, sans être pour autant tenus de continuer de rechercher activement un emploi (voir texte principal).
14. En particulier, même si l'on tient compte du sexe, de la profession et des différences d'âge dans le pourcentage de travailleurs qui recherchent activement un nouvel emploi, on constate qu'au milieu des années 90, la proportion des nouveaux recrutements de travailleurs âgés était inférieure de près de 13 points à celle des recrutements des travailleurs d'âge très actif dans neuf pays de l'UE (voir OCDE, 1998g).

Tableau 3.1. Pensions de vieillesse publiques et obligatoires et impôt implicite sur le travail, 1960-95

	Éléments du système de pension de vieillesse						Taux d'imposition implicite moyen du travail de 55 à 64 ans, 1967-95 ¹ En pourcentage		
	Âge normal d'ouverture des droits ²		Taux de remplacement bruts Indicateur synthétique ³		Taux d'acquisition des pensions ⁴		Pension vieillesse		Pension vieillesse et prestations liées au chômage
	1961	1995	1961	1995	1967	1995	1967	1995	1995
États-Unis	65	65	39.1	56	0	0	8	12	12
Japon	60 (55)	60 (58)	24.6	52.1	5	3	10	28	28
Allemagne	65	65	60.2	55.0	13	11	4	14	32
France	65	60	50.0	64.8	25	12	2	34	49
Italie	60 (55)	62 (57)	60.0	80.0	24	10	30	79	79
Royaume-Uni	65 (60)	65 (60)	33.4	49.8	0	10	6	5	15
Canada	70	65	31.3	51.6	23	0	-15	6	6
Australie	65 (60)	65 (60)	19.1	40.9	0	0	0	0	21
Autriche	65 (60)	65 (60)	79.5	79.5	13	12	31	34	34
Belgique	65 (60)	65	72.6	67.5	32	15	-2	23	37
République tchèque	..	60 (57)	..	53.2	..	1	..	..	..
Danemark	67	67	35.9	56.2	2	1	0	0	51
Finlande	65	65	34.9	60.0	10	4	0	22	42
Grèce	65 (60)	62 (57)	..	120.0	..	25	..	..	..
Hongrie	..	60 (56)	..	54.6	..	1	..	..	..
Islande	67	67	..	93.0	..	10	..	1	1
Irlande	70	66	38.6	39.7	0	0	5	14	32
Luxembourg	65	65	..	93.2	..	19	..	29	65
Pays-Bas	65	65	29.0	41.2	9	9	5	8	57
Nouvelle-Zélande	65	62	32.0	61.3	0	0	0	9	27
Norvège	70	67	25.3	60.0	17	9	3	15	15
Pologne	..	65 (60)	..	53.7	..	9	..	..	..
Portugal	65	65 (62.5)	85.0	82.6	15	10	5	4	33
Espagne	65	65	..	100.0	0	0	6	18	45
Suède	67	65	53.8	74.4	21	0	-9	18	18
Suisse	65 (63)	65 (62)	28.4	49.3	12	11	-2	0	0

1. L'impôt implicite (ou subvention) sur la poursuite de l'activité (voir le texte) est la variation annuelle moyenne du patrimoine de sécurité sociale par rapport aux revenus bruts du travail du fait du report de 55 à 64 ans du départ en retraite. Le patrimoine de sécurité sociale est la somme de la valeur actualisée des prestations attendues (pensions ou prestations de non-emploi) diminuée du coût actualisé de l'obtention de ces prestations. Voir Blöndal et Scarpetta (1998). Les chiffres sont calculés par rapport aux gains annuels et se réfèrent à un individu célibataire gagnant le salaire moyen.
2. Le chiffre entre parenthèses est l'âge normal de départ en retraite des femmes.
3. L'indicateur synthétique des taux de remplacement bruts est la moyenne de quatre cas : deux niveaux de rémunération (salaire moyen et salaire représentant les deux-tiers du salaire moyen) et deux types de ménage (travailleur célibataire et travailleur ayant un conjoint à charge). On suppose dans tous les cas que le salarié commence à travailler à 20 ans et qu'il travaille sans interruption jusqu'à l'âge normal d'ouverture des droits aux pensions publiques. Le profil des gains sur l'ensemble de la vie active est supposé uniforme, et les gains sont réévalués en fonction des modifications du salaire moyen.
4. Augmentation de la pension vieillesse d'un travailleur masculin de 55 ans résultant de 10 années supplémentaires d'activité, en % du taux de remplacement brut.

Source : Blöndal et Scarpetta (1998).

normal d'ouverture des droits à pension de vieillesse (tableau 3.1)¹⁵, décourageant ainsi l'activité des travailleurs âgés, car une année de travail au-delà de l'âge normal de la retraite implique généralement une année de pension en moins, une année de cotisation en plus, et n'entraîne souvent aucune augmentation du niveau des prestations lors des départs à la retraite. Deuxièmement,

les possibilités accrues d'accéder à des pensions avant l'âge normal ont aussi encouragé les retraits anticipés du marché du travail, étant donné que le revenu au moment de la retraite n'est pas ajusté du tout ou l'est à un taux inférieur au taux neutre du point de vue actuariel. En outre, l'accès à la préretraite s'accompagne normalement d'une limitation stricte de la poursuite de

15. En 1998, le Danemark a ramené l'âge officiel de la retraite de 67 à 65 ans, dans le cadre d'une vaste réforme du système de retraite. Voir OCDE, *Étude économique du Danemark*, 1999.

l'activité¹⁶. Troisièmement, les taux de remplacement bruts ont augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE (tableau 3.1)¹⁷ et, dès 1995, ils frôlaient ou même dépassaient 80 % en Autriche, en Espagne, en Grèce, en Islande, en Italie, au Luxembourg et au Portugal. Dans un certain nombre de pays, les taux de remplacement sont plus élevés pour les bas salaires, ce qui s'accorde avec la forte incidence observée de la préretraite parmi les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction et généralement des revenus du travail réduits. Quatrièmement, les taux d'acquisition des pensions – qui indiquent l'augmentation des pensions de vieillesse liée à une période supplémentaire d'activité – ont été réduits dans un certain nombre de pays. Cinquièmement, les modifications formelles et informelles des conditions d'ouverture des droits à prestations d'invalidité intervenues au fil des ans ont transformé ces systèmes en programmes de préretraite dans plusieurs pays de l'OCDE¹⁸. Enfin, dans beaucoup de pays Membres, les chômeurs âgés peuvent percevoir des prestations jusqu'à l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite, quelquefois sous réservés de disponibilité, ou bénéficier d'un accès anticipé aux pensions de vieillesse.

La structure des incitations inhérentes aux pensions de vieillesse et aux autres systèmes de prestations de non-emploi est résumée au tableau 3.1 qui indique l'impôt moyen implicite sur la poursuite de l'activité chez les travailleurs âgés. Cet impôt est estimé en fonction de la modification du patrimoine de retraite (ou de sécurité sociale) – somme de la valeur actualisée des prestations attendues diminuée du coût actualisé de l'obtention de ces prestations – du fait du report du départ à la retraite. Le système de retraite (ou de sécurité sociale) n'encourage pas la retraite anticipée si le patrimoine de retraite escompté est constant pour différents âges de départ, mais il instaure un « impôt » sur

le maintien en activité si le patrimoine de retraite décroît avec l'âge. Comme l'indique le tableau 3.1, les modifications des systèmes de pension de vieillesse ont entraîné un alourdissement substantiel de l'impôt sur la poursuite de l'activité dans presque tous les pays de l'OCDE depuis la fin des années 60. Le renforcement des incitations au départ anticipé durant les dernières décennies apparaît encore plus prononcé si l'on tient compte de la disponibilité accrue d'autres prestations de non-emploi avant l'âge le plus bas d'ouverture des droits à la pension de vieillesse.

La retraite anticipée dans une société vieillissante : nécessité d'une réforme des pensions

La baisse des taux d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin a sans doute contribué dans certains cas à réduire les tensions à court terme sur le marché du travail dans les pays à chômage élevé, et elle a représenté un choix rationnel pour beaucoup de ces travailleurs compte tenu de fortes incitations financières à la préretraite. Cependant, il ne semble guère que l'importante contraction des taux d'activité des travailleurs âgés ait amélioré la situation générale du marché du travail ou élargi les perspectives d'emploi des jeunes travailleurs. De surcroît, conjuguée aux tendances démographiques, cette contraction pourrait engendrer dans un proche avenir une sérieuse pénurie de main-d'œuvre dans de nombreux pays. Au cours des décennies écoulées, la génération nombreuse issue du baby boom a gonflé la population active, empêchant ainsi les premiers retraités anticipés de la population active de devenir un lourd fardeau pour la société. Toutefois, étant donné que cette génération commencera de se retirer massivement dans les prochaines décennies, il restera moins d'actifs pour prendre en charge un plus

16. Une caractéristique commune à tous les programmes de préretraite est que l'ouverture des droits est subordonnée à la cessation complète d'activité, au moins jusqu'à ce que l'âge normal de la retraite ait été atteint. Cette prescription découle soit de restrictions directes de l'activité dans l'emploi visé (par exemple en Finlande), soit de conditions de ressources qui rendent de fait le travail rémunéré non rentable (ainsi, en Allemagne, les revenus du travail ne doivent pas dépasser 15 % des revenus du travail moyens). Cette pratique est susceptible de favoriser le retrait permanent du marché du travail même dans les pays qui n'appliquent pas de conditions de ressources après l'âge normal de la retraite, un retour sur le marché du travail étant probablement très difficile.
17. Voir le tableau 3.1 pour des données détaillées sur ces taux de remplacement. Les taux de remplacement nets sont plus pertinents que les taux bruts pour analyser les décisions en matière d'offre de travail main-d'œuvre, mais on ne dispose pas de données chronologiques sur les taux nets. Toutefois, les données fragmentaires restreintes dont on dispose montrent que les taux nets sont normalement plus élevés que les taux bruts, ce qui signifie que les incitations sont peut-être encore plus biaisées en faveur de la préretraite que ne l'indiquent les taux bruts. Voir Blöndal et Scarpetta (1998) pour une analyse plus détaillée des taux de remplacement bruts.
18. Un critère du marché du travail explicite ou tacite pour l'octroi des *pensions d'invalidité* a été institué dans plusieurs pays européens depuis les années 70. Même dans les pays où l'ouverture des droits est censée dépendre de critères médicaux stricts (notamment les États-Unis, le Japon, la France, le Royaume-Uni, le Canada et la Nouvelle-Zélande), il apparaît que les entrées dans le régime d'invalidité tendent à être plus nombreuses en période de dégradation du marché du travail. Voir Blöndal et Scarpetta (1998) ; pour les États-Unis, Haveman et Wolfe (1984) et Bound et Waidmann (1992) ; pour le Royaume-Uni, Holmes et Lynch (1990).

Tableau 3.2. Réformes des systèmes de retraite publics dans certains pays de l'OCDE

	Allongement de la période de référence	Indexation des prestations sur les salaires nets et non sur les salaires bruts	Relèvement de l'âge de la retraite	Pension d'ancienneté	Allongement de la période de cotisation pour l'obtention de la pension à taux plein	Flexibilité accrue de l'âge du départ en retraite avec réductions actuarielles	Relèvement des taux de cotisation
États-Unis			●				
Japon		●	●				●
Allemagne		●				●	
France	●	Sur les prix			●		
Italie		Sur les prix	●	Relèvement de l'âge minimum d'ouverture des droits et augmentation du nombre d'années de cotisation		●	
Royaume-Uni	●		Pour les femmes		●		
Autriche		●					
Belgique				Relèvement de l'âge minimum d'ouverture des droits			
Danemark	●						
Finlande	●						
Grèce	●						
Nouvelle-Zélande			●				
Pologne	●						
Portugal	●						●
Espagne	●						
Suède	●					●	

● Réforme réalisée.
Source : Secrétariat de l'OCDE.

grand nombre d'inactifs, ce qui pourrait freiner la progression du niveau de vie¹⁹.

Face au problème du vieillissement, bon nombre de pays de l'OCDE ont entrepris de modifier leurs systèmes de retraite ou ont décidé de transformations en profondeur qui seront mises en œuvre dans les prochaines années (Kalisch,

Aman et Buchele, 1998). Les réformes des systèmes publics traditionnels de pension de vieillesse par répartition ont normalement consisté à ajuster plusieurs des principaux paramètres qui déterminent le montant des prestations, et elles ont en général favorisé l'offre de travail des personnes âgées (tableau 3.2). Néanmoins, même quand ces réformes seront

19. Ainsi, il ressort de travaux d'analyse du Secrétariat de l'OCDE (OCDE 1998f) que le *ratio de dépendance des personnes retraitées* (RDPR) – rapport retraités/actifs – augmentera considérablement si la baisse des taux d'activité chez les hommes âgés se poursuit dans l'avenir. A l'heure actuelle, ce ratio est de l'ordre de 30 % dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, c'est-à-dire que l'on compte trois retraités pour dix actifs. Il passera à 48 % d'ici 2030 si les taux d'activité demeurent à leurs niveaux actuels, et à 55 % si la présente tendance à la préretraite se poursuit dans l'avenir. Dans certains pays, la hausse prévue du taux de dépendance peut être encore plus forte : l'Italie, la Belgique, l'Espagne et les Pays-Bas seront vraisemblablement confrontés à une expansion sans précédent de ce ratio et compteront au moins huit retraités pour dix actifs à l'horizon 2030.

intégralement appliquées, les systèmes par répartition traditionnels continueront d'engendrer un impôt substantiel sur la poursuite de l'activité à un âge avancé dans la plupart des pays (Blöndal et Scarpetta, 1998), et de nouvelles initiatives seront probablement nécessaires pour réduire les contre-incitations financières à la poursuite de l'activité.

Des changements plus fondamentaux des systèmes publics de retraite ont consisté à resserrer le lien entre les cotisations sur la vie entière et les prestations de retraite dans certains pays (Italie, Hongrie, Mexique, Pologne et Suède par exemple)²⁰. Ces réformes sont généralement allées de pair avec la mise en place de prestations sous conditions de ressources pour les personnes qui n'ont pas droit à une pension ou pour celles dont la pension est inférieure à un seuil de pauvreté²¹. Le passage à des systèmes fondés sur les cotisations s'est également accompagné d'une plus grande souplesse dans la décision de départ à la retraite. Après l'âge minimum de départ (57 ans en Italie, 62 ans en Hongrie et en Pologne), les travailleurs pourront se retirer du marché du travail à l'âge de leur choix, les pensions reflétant les années supplémentaires de cotisations.

Quelques pays de l'OCDE ont également entrepris de réformer leurs systèmes de prestations de non-emploi, qui seront davantage ciblés sur les personnes dans le besoin. Les Pays-Bas ont pris plusieurs mesures pour durcir le régime des pensions d'invalidité, avec notamment des contrôles médicaux plus stricts, une diminution des prestations et le remplacement du critère de l'aptitude à exercer l'emploi précédent par un critère d'aptitude à une activité quelconque. L'âge minimum d'ouverture des droits aux pré-pensions d'invalidité et de chômage a été relevé récemment en Finlande, tandis qu'un certain durcissement est également intervenu en Italie, en Australie et en Norvège.

Le marché du travail à l'épreuve de la réforme des systèmes de retraite

Les nouvelles réformes visant à réduire les contre-incitations à travailler chez les personnes âgées pourraient créer un problème majeur sur les marchés du travail des pays

de l'OCDE, notamment dans les pays où les salaires relatifs et le temps de travail se caractérisent par d'importantes rigidités. La présence de ces rigidités rendra plus difficile l'absorption de l'offre accrue de travailleurs âgés sur le marché. Il est également difficile d'évaluer à quel rythme les entreprises pourraient modifier leurs pratiques en matière de personnel et leurs méthodes d'organisation du travail si elles sont confrontées à une telle inversion des taux d'activité des travailleurs âgés. De plus, l'expérience de la Nouvelle-Zélande, où l'augmentation des taux d'activité des travailleurs âgés a été associée à une chute du chômage depuis que les réformes des retraites ont été mises en application, démontre que l'adaptation à de telles augmentations de l'offre de travail est possible sous réserve que les conditions du marché du travail soient suffisamment flexibles.

L'ajustement sera atténué si les réformes des pensions et des autres systèmes d'aide aux revenus pour les personnes âgées s'accompagnaient d'une information en temps voulu des travailleurs et des employeurs, ce qui les inciterait à réfléchir au moment optimal du départ en retraite. De plus, il est indispensable de prendre des mesures pour accroître les possibilités d'emploi en général, et notamment de supprimer les réglementations et les pratiques qui impliquent une discrimination à l'encontre des travailleurs âgés. En particulier, l'encouragement à la formation continue et la suppression des obstacles au travail à temps partiel et aux autres formes d'emploi « atypiques » contribueraient à améliorer le marché du travail au profit des travailleurs âgés. Les réformes des systèmes de sécurité sociale, si elles sont correctement prises en compte par les travailleurs (ou les syndicats), contribueraient elles-mêmes à modifier des aspects importants du marché du travail en permettant aux travailleurs âgés de mieux défendre leurs intérêts dans les négociations sur les salaires, la participation aux programmes de formation, les programmes actifs et les décisions sur les horaires de travail. Même si ces réformes visent initialement à faciliter le maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail, beaucoup d'entre elles sont également susceptibles d'améliorer les perspectives d'autres catégories de travailleurs « défavorisées ».

20. Quelques pays, notamment la Hongrie, la Pologne et la Suède, ont opté pour un système fondé sur les contributions, en mettant en place un régime mixte (public-privé) qui comprend un pilier par répartition et un pilier obligatoire fondé sur la capitalisation et géré par le secteur privé. Des cotisations obligatoires financent les deux piliers dans des proportions différentes suivant les pays. En outre, dans certains cas, un régime fiscal favorable incite les travailleurs à cotiser à un troisième pilier optionnel par capitalisation. Le Mexique a transformé son précédent système par répartition en un système par capitalisation dans lequel les cotisations obligatoires financent des comptes de retraite individuels gérés par des administrateurs de fonds privés. En revanche, le système par répartition sera conservé en Italie, mais les prestations de retraite seront progressivement déterminées par des cotisations capitalisées.

21. Les travailleurs qui ont déjà cotisé à des systèmes de prestations définies pendant une longue période sont généralement exemptés de la réforme ou ont la possibilité de choisir entre le nouveau et l'ancien système.

LA RÉPARTITION DES FORMES ATYPIQUES D'EMPLOI

L'examen des réformes opérées (chapitre 2) a mis en lumière de sensibles changements d'orientation visant à améliorer la flexibilité de l'organisation du travail. Les réglementations applicables au travail temporaire ont été assouplies et des efforts sont en cours pour déplacer les incitations des systèmes d'impôts et de transferts afin d'encourager plus activement les individus à prendre un travail à temps partiel. Bien que ces réformes constituent des mesures positives vers une augmentation de l'emploi, elles contiennent aussi en germe certains effets négatifs : l'assouplissement des réglementations applicables au travail temporaire risque, s'il est associé au maintien d'une stricte protection de l'emploi des titulaires de contrats permanents, de diviser la population active. De même, la progression du travail à temps partiel peut être dans une certaine mesure « involontaire » (c'est-à-dire lorsque les travailleurs à temps plein effectuent moins d'heures que la normale ou lorsqu'ils acceptent de travailler à temps partiel par manque d'emplois à temps plein). Il faut par ailleurs veiller à ne pas privilégier le travail à temps partiel au point que celui-ci attire non seulement des chômeurs mais aussi des travailleurs à temps plein, avec des effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre. De plus, aussi bien l'emploi temporaire que le travail involontaire à temps partiel peuvent représenter des formes d'emploi instables ; une nouvelle augmentation de leur part relative sur le marché du travail peut renforcer les inquiétudes formulées depuis déjà un certain temps à propos de la précarité croissante de l'emploi. Il ressort de récents travaux du Secrétariat de l'OCDE que ces craintes ne sont généralement pas confirmées par les indicateurs de stabilité de l'emploi, tels que l'ancienneté dans l'emploi et les taux de rétention au niveau global. Cependant dans plusieurs pays Membres, l'ancienneté dans l'emploi et les taux de rétention ont diminué dans certains groupes n'appartenant pas au noyau stable du marché du travail (voir encadré 4.1).

La première section du présent chapitre examine la fréquence des contrats temporaires dans les différents

groupes sociaux et passe en revue les réformes récentes concernant les contrats à durée déterminée et les agences de travail intérimaire. En parallèle avec le chapitre 1, elle fait apparaître une forte augmentation de ces formes de contrats de travail, notamment parmi les jeunes. Elle présente en outre un certain nombre d'éléments montrant que l'augmentation de cette forme d'emploi pourrait avoir aggravé le cloisonnement du marché du travail, notamment lorsque la libéralisation du travail temporaire est allée de pair avec le maintien d'une stricte réglementation des contrats permanents. La deuxième section laisse à penser que l'évolution des contrats à temps partiel a principalement résulté du désir de certains travailleurs d'associer un emploi à d'autres activités. Néanmoins, on observe un pourcentage relativement important d'emplois involontaires à temps partiel dans les pays où le marché du travail est peu tendu et où ces emplois sont souvent acceptés comme un pis-aller en l'absence d'emplois vacants à temps plein.

1. Travail temporaire

Le travail temporaire est particulièrement fréquent chez les jeunes et les femmes. Au moins 20 % des jeunes salariés sont actuellement couverts par des contrats à durée déterminée dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 4.1). De plus, le recul constaté de l'emploi parmi les jeunes dans nombre de pays ces dernières années a souvent été le résultat de contractions de l'emploi permanent alors même que l'emploi temporaire augmentait. Ce phénomène est particulièrement évident au Japon, en France, en Italie, en Australie, en Autriche, en Belgique, en République tchèque, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède au cours de la période 1993-97 (voir tableau 4.1). Dans une certaine mesure, la progression relativement forte de l'emploi temporaire parmi les jeunes tient à des facteurs institutionnels et aux politiques du marché du travail¹. En particulier, la déréglementation des contrats à durée déterminée et des agences de travail

1. Les pourcentages élevés d'emplois temporaires en Autriche, au Danemark, en Allemagne et en Suisse ne sont pas nécessairement préoccupants dans la mesure où ils tiennent pour une large part au fait que les jeunes ont des contrats temporaires dans le cadre de systèmes d'apprentissage qui, une fois terminés, leur permettent souvent d'avoir une situation plus stable. De plus, les programmes actifs du marché du travail proposent généralement des emplois temporaires, soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé, et le nombre de places offertes dans le cadre de ces programmes a sans doute augmenté pour les jeunes dans bon nombre de pays.

Encadré 4.1. Ancienneté dans l'emploi et sentiment d'insécurité de l'emploi

La perspective de rester durablement chez le même employeur est considérée comme un plus en soi par les travailleurs. Une longue ancienneté est synonyme de sécurité de l'emploi, ce qui implique un nombre plus faible de périodes de chômage, une moindre vulnérabilité aux incertitudes liées à des changements d'emploi, et souvent une progression encadrée du salaire et des perspectives de carrière. De plus, une longue ancienneté est bénéfique aussi bien pour les employeurs que pour les salariés dans la mesure où elle se traduit par des gains de productivité et une hausse des salaires grâce à la constitution d'un capital humain spécifique à l'entreprise. Cela étant, la forte disparité internationale de l'ancienneté moyenne donne à penser que les travailleurs de certains pays bénéficient d'une stabilité plus grande de l'emploi par rapport aux autres. Ainsi, à l'intérieur de la zone de l'OCDE, l'ancienneté moyenne dans l'emploi va d'environ 6 ans en Australie à plus de 12 ans en Italie. De plus, d'importantes différences subsistent même lorsque l'on tient compte des différences de sexe, d'âge et d'occupation professionnelle, ce qui suggère qu'au niveau international des individus comparables aient souvent une expérience très différente en matière d'emploi sur l'ensemble de leur carrière (voir OCDE, 1997d).

Bien qu'une longue ancienneté soit appréciée par les personnes titulaires d'un emploi, elle peut avoir des retombées négatives pour ceux qui sont sans emploi. Dans nombre de pays européens, des durées d'ancienneté relativement longues vont de pair avec un nombre relativement restreint de vacances d'emploi, l'ajustement de l'emploi intervenant apparemment à l'intérieur des entreprises ou des établissements. De plus, les vacances d'emploi ont plus de chances d'être satisfaites par des travailleurs salariés qui quittent un emploi ou une entreprise pour un autre sans passer par une période de chômage. Les effets positifs de ces pratiques pour un noyau stable de travailleurs doivent être évalués en parallèle avec leurs éventuels effets négatifs sur les chances d'embauche des chômeurs.

En situation de fort chômage, on pourrait s'attendre à un raccourcissement de l'ancienneté dans l'emploi, les employeurs ayant moins besoin, implicitement ou explicitement, d'offrir des contrats de longue durée pour attirer des salariés. Néanmoins, une fois prises en compte les modifications de la composition de la population active et les effets de la conjoncture, il semble que la durée moyenne d'ancienneté n'ait guère varié au cours de la dernière décennie dans la plupart des pays, notamment parmi ceux où la main-d'œuvre est régulièrement sous-utilisée (OIT, 1996). L'Espagne constitue une exception, dans la mesure où la durée moyenne d'ancienneté s'y est sensiblement réduite, en raison de la forte augmentation des emplois couverts par des contrats à durée déterminée (voir corps du texte). Dans une certaine mesure, l'absence de réaction de l'ancienneté dans l'emploi aux problèmes structurels du marché du travail pourrait tenir à des relations travailleurs intégrés-travailleurs exclus du type évoqué plus haut, à savoir que les travailleurs intégrés peuvent continuer d'exercer de fortes pressions en faveur de la sécurité de l'emploi, même si ceci implique qu'il y aura moins de possibilités d'emploi pour les chômeurs. Il est en outre possible que les données relatives à la durée moyenne d'ancienneté et couvrant l'ensemble des travailleurs dissimulent les modifications intervenant à l'intérieur de certains groupes. Il apparaît en particulier que l'ancienneté moyenne dans l'emploi a diminué parmi les jeunes et parmi les femmes de certains pays européens, ainsi que parmi les travailleurs âgés et les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction dans bon nombre de pays.

Si les données objectives concernant la sécurité de l'emploi ne se sont guère modifiées au cours des dix dernières années, les enquêtes menées dans un certain nombre de pays suggèrent un renforcement général du sentiment de précarité de l'emploi au cours de la même période (OCDE, 1997d). Une explication de ce paradoxe apparent est que le sentiment d'insécurité pourrait être le résultat des pertes financières accrues en cas de perte de l'emploi du fait de l'allongement des périodes de chômage et des baisses de salaires en cas de changement d'emploi, ce qui génère un sentiment accru d'insécurité parmi les salariés même si le risque de perte d'emploi reste pratiquement inchangé.

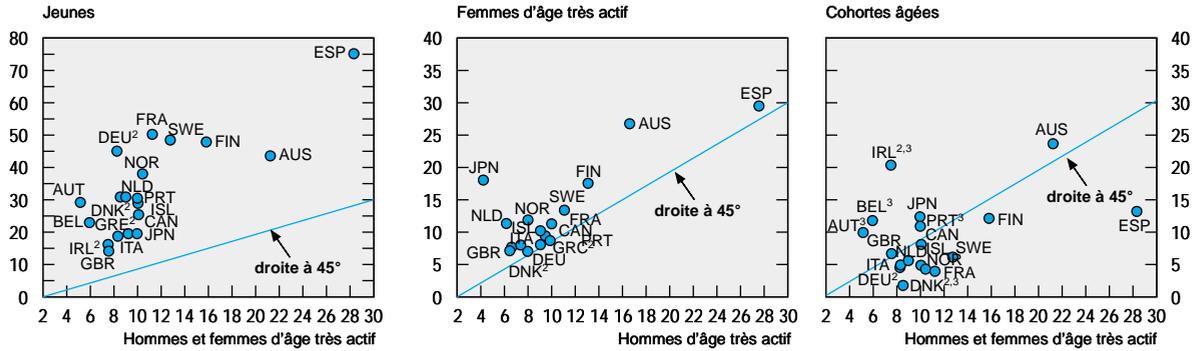
intérimaire, ainsi que des conditions restrictives de l'emploi permanent, auraient encouragé des employeurs à faire plus largement appel aux contrats temporaires.

La fréquence de l'emploi temporaire parmi les femmes d'âge très actif est généralement plus faible qu'elle ne l'est dans le cas des jeunes, bien qu'elle soit habituellement plus forte que pour les hommes du même groupe d'âge (graphique 4.1). De plus, les femmes ne semblent pas avoir été exceptionnellement affectées par la forte progression de l'emploi temporaire et la lente croissance des emplois permanents. Comparé à la progression de l'emploi total ces

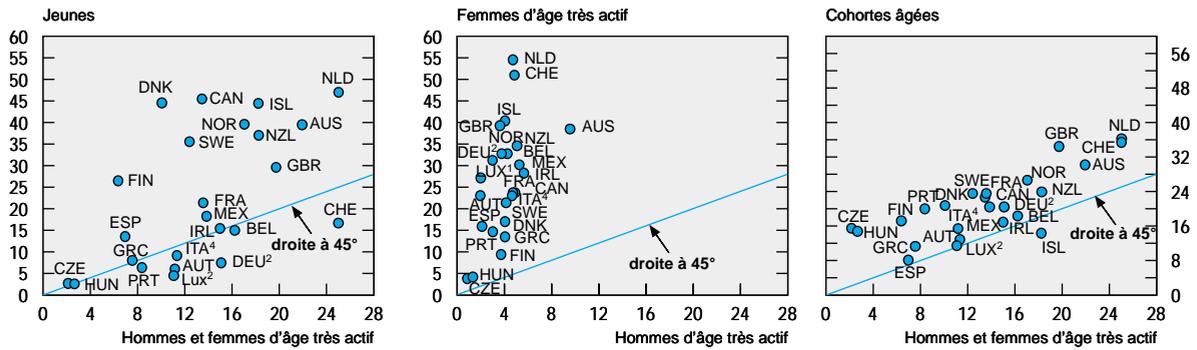
dernières années, le contraste entre la croissance de l'emploi temporaire et de l'emploi permanent est moins accusé dans le cas des femmes. Ainsi, dans un nombre relativement faible de pays, la baisse de l'emploi permanent s'accompagne d'une hausse de l'emploi temporaire. Et dans nombre de pays, la croissance de l'emploi permanent est restée plus vigoureuse que celle de l'emploi temporaire (tableau 4.2). Une explication potentielle en est que les femmes pourraient à l'avenir être moins disposées à accepter un emploi temporaire dans la mesure où elles intégreraient mieux la population active et s'engageraient dans des carrières plus continues et mieux structurées.

Graphique 4.1. **Emploi temporaire, emploi à temps partiel et emploi à temps partiel involontaire dans différents groupes sociaux, 1997**

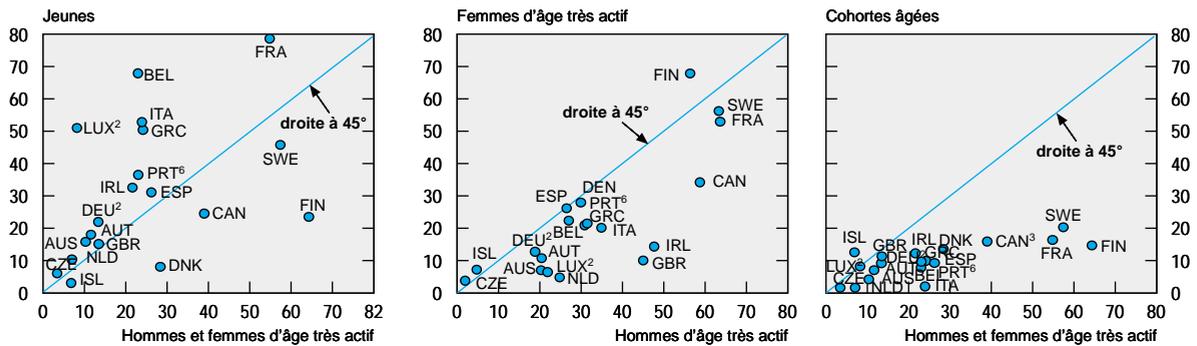
Partie A. Travailleurs temporaires¹ en pourcentage du nombre total de salariés



Partie B. Emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total



Partie C. Travailleurs à temps partiel involontaire⁵ en pourcentage du total des travailleurs à temps partiel



Note : Jeunes : 15-24 ans, personnes d'âge très actif : 25-54 ans, cohortes plus âgées : 55-64 ans.

1. Dans la plupart des pays; les travailleurs temporaires se distinguent des travailleurs permanents par le fait qu'ils ont un contrat de travail à durée déterminée. Les définitions varient d'un pays à l'autre, les données sur les travailleurs temporaires ne sont pas complètement comparables. Ainsi les données peuvent ou non inclure certains groupes, notamment les personnels des agences pour l'emploi, les apprentis, les stagiaires et les travailleurs saisonniers. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1996.

2. 1996.

3. 55 ans et plus au lieu de 55-64 ans.

4. 25-59 ans au lieu de 25-54 ans.

5. L'emploi à temps partiel involontaire se compose de trois groupes : i) les individus qui travaillent habituellement à plein-temps mais qui occupent un emploi à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique ; ii) les individus qui travaillent habituellement à temps partiel mais qui font moins d'heures que la normale sur leur poste à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique et iii) ceux qui travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à plein-temps.

6. 1995.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau 4.1. **Variations de l'emploi permanent et de l'emploi temporaire, jeunes (15-24 ans)**
Variation annuelle moyenne en pourcentage de l'emploi salarié des 15-24 ans
1993-97

	Total salariés	Permanents	Temporaires ¹	Type d'emploi temporaire :		Part des travailleurs temporaires salariés, 1997	Part de l'emploi temporaire dans la croissance de l'emploi total
				Formation	Autres		
1. Hausse de l'emploi permanent, hausse de l'emploi temporaire							
Danemark ³	2.0	0.9	1.1	1.0	0.1	30.8	56.0
Finlande ²	8.9	5.6	3.3	3.3	0.0	47.8	37.0
Irlande ³	3.7	1.1	2.6	0.0	2.6	16.1	71.4
2. Baisse de l'emploi permanent, hausse de l'emploi temporaire							
Australie	0.6	-1.5	2.1	..	..	43.4	
Autriche ²	-6.4	-9.9	3.5	3.3	0.2	29.1	
Belgique	-2.9	-4.4	1.5	0.3	1.5	22.9	
République tchèque ²	-2.5	-2.8	0.3	..	..	15.2	
France	-4.3	-4.8	0.5	0.3	0.5	50.1	
Italie ³	-4.7	-5.1	0.4	0.4	0.1	18.6	
Japon	-1.6	-2.5	0.9	..	..	19.4	
Mexique ²	2.8	-0.2	3.1	..	..	70.3	
Pays-Bas	-1.2	-2.8	1.5	..	..	30.7	
Portugal	-3.0	-3.7	0.7	-0.1	0.7	30.4	
Espagne	0.4	-0.2	0.6	1.1	0.6	75.1	
Suède ²	-3.0	-5.5	2.7	..	..	48.4	
Royaume-Uni	-0.8	-1.7	0.9			14.0	
3. Hausse de l'emploi permanent, baisse de l'emploi temporaire							
Islande	1.7	1.9	-0.1			28.8	
4. Baisse de l'emploi permanent, baisse de l'emploi temporaire							
Allemagne ³	-6.1	-6.1	-0.1	0.6	-0.6	45.0	
Grèce ³	-4.4	-3.2	-1.2	-0.3	-1.0	19.4	
Luxembourg ³	-6.3	-3.2	-3.2	0.0	-3.2	5.9	
Suisse	-3.7	-2.1	-1.6	..	..	42.6	

1. Dans la plupart des pays, les travailleurs temporaires se distinguent des travailleurs permanents par le fait qu'ils ont un contrat de travail à durée déterminée. Les définitions variant d'un pays à l'autre, les données sur les travailleurs temporaires ne sont pas complètement comparables. Ainsi les données peuvent ou non inclure certains groupes, notamment les personnels des agences pour l'emploi, les apprentis, les stagiaires et les travailleurs saisonniers. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1996.

2. 1995-97.

3. 1993-96.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Déréglementation des contrats à durée déterminée et des agences de travail intérimaire

Dans bon nombre de pays de l'OCDE, les textes limitent le mode d'utilisation des contrats à durée déterminée et les secteurs dans lesquels ils peuvent être employés, ainsi que le fonctionnement des agences de travail intérimaire. Trois aspects de ces réglementations sont particulièrement importants. Premièrement, des restrictions sont parfois imposées sur les conditions dans lesquelles de tels contrats peuvent exister : les contrats à durée déterminée sont habituellement autorisés lorsque la nature de la tâche est de durée limitée, mais leur

utilisation peut être restreinte dans d'autres cas de figure ; dans un certain nombre de pays, les agences de travail intérimaire sont restées illégales jusqu'à une date relativement récente, et dans d'autres elles ne sont autorisées que pour certains types d'emploi. Deuxièmement, lorsque des contrats de travail temporaire sont autorisés, des restrictions sont souvent imposées au nombre de renouvellements successifs, et des limites sont parfois imposées à la durée maximale cumulée des contrats successifs. Troisièmement, les tribunaux de certains pays ont estimé que l'octroi de contrats temporaires successifs au-delà d'un certain stade constituait un engagement implicite à un contrat permanent.

Tableau 4.2. **Variations de l'emploi permanent et de l'emploi temporaire, femmes**
Variation annuelle moyenne en pourcentage de l'emploi salarié des femmes
1993-97

	Total salariés	Permanents	Temporaires ¹	Part des travailleurs temporaires salariés, 1997	Part de l'emploi temporaire dans la croissance de l'emploi total
1. Hausse de l'emploi permanent, hausse de l'emploi temporaire					
Australie	2.9	1.7	1.2	31.7	41.5
Belgique	1.4	1.0	0.3	8.6	25.0
Finlande ²	2.5	2.3	0.2	19.0	9.1
France	1.1	0.6	0.5	14.3	47.5
Allemagne ³	0.6	0.4	0.2	11.2	32.5
Grèce ³	3.5	2.8	0.7	12.0	21.3
Irlande ³	7.0	6.3	0.7	11.3	10.3
Italie ³	0.7	0.3	0.4	8.9	55.4
Japon	1.5	1.0	0.4	18.9	28.4
Mexique ²	7.7	2.5	5.2	50.2	67.8
Pays-Bas	2.9	2.3	0.6	14.9	19.9
Espagne	4.6	3.3	1.3	35.7	27.8
Royaume-Uni	1.3	0.8	0.5	8.4	39.0
2. Baisse de l'emploi permanent, hausse de l'emploi temporaire					
Autriche ²	-0.1	-1.1	1.0	8.4	
Portugal	0.1	-0.5	0.6	12.9	
Suède ²	-2.2	-3.0	0.8	16.8	
3. Hausse de l'emploi permanent, baisse de l'emploi temporaire					
Danemark ³	-0.1	0.0	-0.1	11.8	
Islande	0.7	0.8	-0.1	12.6	
Luxembourg ³	1.3	1.9	-0.6	1.8	
Suisse	0.5	0.9	-0.4	11.3	
4. Baisse de l'emploi permanent, baisse de l'emploi temporaire					
République tchèque ²	-1.0	-0.8	-0.2	8.4	

1. Dans la plupart des pays, les travailleurs temporaires se distinguent des travailleurs permanents par le fait qu'ils ont un contrat de travail à durée déterminée. Les définitions variant d'un pays à l'autre, les données sur les travailleurs temporaires ne sont pas complètement comparables. Ainsi les données peuvent ou non inclure certains groupes, notamment les personnels des agences pour l'emploi, les apprentis, les stagiaires et les travailleurs saisonniers. Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1996.

2. 1995-97.

3. 1993-96.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Ces dernières années, l'assouplissement des réglementations régissant le travail temporaire a été l'un des principaux axes des réformes opérées sur le marché du travail dans un certain nombre de pays Membres (annexe A). Les mesures dans ce sens constituent par elles-mêmes un pas important vers une plus grande flexibilité du marché du travail et une augmentation de la création d'emplois. Par exemple, les emplois temporaires peuvent constituer une passerelle, notamment pour les jeunes, du chômage vers un emploi plus durable en offrant une première expérience sur le marché du travail, mais protégeant ainsi les travailleurs permanents en cas

de perte d'emploi. On constate que le nombre de personnes ayant un emploi qui étaient au chômage douze mois plus tôt et qui occupent un emploi temporaire est disproportionné (OCDE, 1996f).

Néanmoins, ces mesures peuvent aussi avoir des effets indirects non souhaitables. Premièrement, si l'on en juge d'après l'expérience récente de certains pays, la déréglementation du travail temporaire, bien que ne modifiant pratiquement pas la législation relative à la protection de l'emploi des travailleurs permanents, peut renforcer la *segmentation* du marché du travail en ce sens que les personnes ayant des contrats permanents

bénéficient à la fois de la législation relative à la protection de l'emploi et d'un pouvoir de négociation salariale accru en raison du nombre grandissant de travailleurs (généralement jeunes) qui passent d'un contrat à durée déterminée à un autre. L'Espagne en est l'exemple le plus notable : l'assouplissement des réglementations applicables au travail temporaire pendant les années 80 dans le contexte d'une législation protégeant fortement l'emploi des travailleurs permanents a entraîné un gonflement spectaculaire de l'emploi temporaire², pour l'essentiel « involontaire »³. De la même façon, des incitations – bien que moins puissantes – à utiliser des contrats de travail temporaire peuvent encore exister dans d'autres pays. On constate l'existence d'une certaine corrélation positive dans les différents pays européens entre la législation relative à la protection de l'emploi concernant les emplois permanents et la fréquence du travail temporaire, ce qui donne à penser qu'une stricte protection des contrats permanents peut effectivement inciter les employeurs à substituer des contrats temporaires à des contrats permanents⁴. Deuxièmement, l'utilisation généralisée de contrats temporaires peut être source de coûts aussi bien pour les employeurs que pour les salariés du fait de l'aggravation des incertitudes. De plus, l'affaiblissement des liens contractuels à long terme entre employeurs et travailleurs – qui favorisent l'investissement dans des activités de formation – peut avoir des effets négatifs sur la formation de capital humain, notamment dans le cas des jeunes⁵. En conséquence, de la même façon qu'il peut être une passerelle vers un meilleur emploi pour certaines personnes, l'emploi temporaire risque d'être un piège pour d'autres. Ainsi, en Espagne et en Allemagne, environ 60 % des salariés temporaires au cours d'une année donnée occupent

encore un emploi temporaire deux ans plus tard, et dans le cas du Royaume-Uni, la proportion est de l'ordre de 30 % (OCDE, 1996f).

2. Emploi à temps partiel

De même que l'emploi temporaire, l'emploi à temps partiel a été également analysé dans le contexte des formes atypiques d'emploi et de la demande accrue de flexibilité. Ceci tient dans une certaine mesure à l'existence d'un chevauchement entre le travail à temps partiel et le travail temporaire. Néanmoins, bon nombre d'emplois à temps partiel ont un caractère permanent et ne peuvent donc pas être considérés comme précaires. Du point de vue de l'employeur, l'emploi à temps partiel peut permettre une meilleure adéquation entre la demande de production et l'emploi : certains emplois peuvent ne pas se prêter à un travail à plein-temps et peuvent être utilisés en période d'intense activité ou pour assurer des remplacements. Du reste, beaucoup de salariés préfèrent le travail à temps partiel. Pour les personnes qui ont d'autres activités, telles que la garde d'enfants, l'éducation ou la formation, le travail à temps partiel est un moyen de concilier ces obligations avec la nécessité d'obtenir un certain revenu salarial. De même, le travail à temps partiel peut permettre une meilleure répartition entre l'activité et les loisirs pour les personnes qui se trouvent au terme de leur vie active. Néanmoins, on l'a vu au chapitre 1, le travail à temps partiel peut aussi représenter une situation « involontaire » pour certains salariés, notamment dans les pays ayant un taux de sous-emploi de la main-d'œuvre important.

2. En Espagne, de récentes réformes ont réduit l'écart entre les réglementations applicables aux contrats à durée déterminée et aux contrats permanents en durcissant dans une certaine mesure les premières et en assouplissant au contraire les secondes. En 1997, une loi a entériné un accord conclu entre les partenaires sociaux prévoyant la création d'un nouveau contrat de travail comportant des indemnités de licenciement réduites pour les nouveaux travailleurs et un élargissement des raisons pouvant être avancées pour licencier tous les travailleurs (un licenciement justifié s'accompagne d'indemnités moins élevées). De plus, les conditions requises pour utiliser les contrats à durée déterminée ont été sensiblement durcies et la durée maximale de ce type de contrat réduite.
3. Il ressort d'un certain nombre de données que la quasi-totalité des salariés temporaires âgés de 15 à 24 ans en Espagne le sont « involontairement », en déclarant qu'ils n'ont pu trouver un emploi permanent et ont donc dû se contenter d'un emploi temporaire. En revanche, des données comparables concernant le Royaume-Uni et le Danemark montrent que la moitié seulement des salariés temporaires le sont involontairement (Base de données d'EUROSTAT sur le travail temporaire et le travail à temps partiel).
4. Ainsi, Grubb et Wells (1993) constatent une corrélation positive entre la part du travail temporaire et les indicateurs de la législation relative à la protection de l'emploi (LPE) sur la base de données concernant un certain nombre de pays européens. Les travaux récents du Secrétariat de l'OCDE ont révisé et mis à jour les indicateurs de Grubb-Wells, tout en augmentant le nombre des pays couverts. Une analyse de ces données dans OCDE (1999b) révèle un lien ténu entre l'indicateur synthétique de la LPE et la fréquence de l'emploi temporaire parmi les jeunes.
5. Selon Jonker, De Grip et Van Smooreburg (1996), les travailleurs ayant des formes d'emploi flexibles avaient nettement moins de chances de bénéficier d'une formation au sein de l'entreprise que les salariés permanents aux Pays-Bas. Cette différence pouvait s'expliquer pour près des deux tiers par les caractéristiques des travailleurs, et pour un tiers seulement par un processus de sélection au terme duquel les employeurs préféraient investir dans le capital humain des travailleurs permanents plutôt que des travailleurs temporaires.

Tableau 4.3. Variations de l'emploi à temps plein et de l'emploi à temps partiel, jeunes (15-24 ans)

Variation annuelle moyenne en pourcentage de l'emploi des 15-24 ans
1993-97

	Emploi total	Plein-temps	Temps partiel	Temps partiel involontaire ¹	Temps partiel volontaire	Part des travailleurs à temps partiel dans l'emploi 1997	Part du temps partiel dans la croissance de l'emploi total
1. Hausse de l'emploi à temps plein, hausse de l'emploi à temps partiel							
Danemark	1.8	1.4	0.4	-0.2	0.6	41.6	21.8
Finlande ⁴	9.2	5.9	3.4	-3.4	6.7	26.4	36.4
Hongrie ⁴	1.9	1.6	0.3	..	..	2.5	14.3
Irlande	4.3	2.9	1.4	-0.1	1.5	15.3	32.9
Mexique ⁴	2.3	2.0	0.2	..	..	18.2	9.6
2. Baisse de l'emploi à temps plein, hausse de l'emploi à temps partiel							
Australie ²	0.8	-0.7	1.6	0.1	1.5	39.4	
République tchèque ⁴	-1.8	-1.9	0.02	-0.01	0.02	2.6	
France	-4.8	-4.9	0.0	0.4	-0.4	21.3	
Allemagne ⁵	-6.4	-6.6	0.3	0.2	0.0	7.4	
Grèce	-3.6	-3.6	0.05	0.07	-0.02	8.0	
Islande	1.8	-1.2	3.0	..	..	44.4	
Italie	-3.5	-3.8	0.2	0.2	0.0	9.1	
Corée ³	-1.5	-2.0	0.5	..	..	6.8	
Pays-Bas	-2.1	-2.9	0.8	0.2	0.6	47.0	
Nouvelle-Zélande	1.6	-0.7	2.3	..	..	36.9	
Norvège	1.0	-0.3	1.3	..	..	39.6	
Portugal	-2.8	-3.0	0.1	0.1	0.0	6.3	
Espagne	-0.3	-1.2	0.9	0.5	0.4	13.5	
Royaume-Uni	-1.5	-2.9	1.4	-0.1	1.5	29.6	
3. Hausse de l'emploi à temps plein, baisse de l'emploi à temps partiel							
Turquie	-0.9	0.7	-1.6	..	..	20.9	
4. Baisse de l'emploi à temps plein, baisse de l'emploi à temps partiel							
Autriche ⁴	-6.1	-5.8	-0.3	-0.4	0.1	5.3	
Belgique	-3.2	-2.9	-0.3	0.2	-0.5	14.9	
Canada	-0.4	-0.3	-0.2	-0.2	0.1	45.4	
Luxembourg ⁵	-6.3	-6.3	-0.03	0.4	-0.5	4.5	
Suède ⁴	-8.4	-6.7	-1.8	0.1	-1.9	35.5	
Suisse	-3.2	-0.7	-2.6	..	..	16.6	

1. L'emploi à temps partiel involontaire se compose de trois groupes : *i*) les individus qui travaillent habituellement à plein-temps mais qui occupent un emploi à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique ; *ii*) les individus qui travaillent habituellement à temps partiel mais qui font moins d'heures que la normale sur leur poste à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique et *iii*) ceux qui travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à plein-temps.

2. Le travail à temps partiel est défini par le nombre d'heures ouvrées effectives par opposition aux heures ouvrées normales.

3. Emploi civil.

4. 1995-97.

5. 1993-96.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998, tableau E.

Les facteurs essentiels qui déterminent le travail à temps partiel tant du côté de l'offre que du côté de la demande font que ce type d'emploi est relativement développé parmi les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés dans la plupart des pays de l'OCDE. Le graphique 4.1 montre que plus de 30 % des jeunes et des femmes d'âge très actif sont employés à temps partiel dans nombre de pays Membres, alors que moins de 15 % des travailleurs masculins d'âge très actif occupent

un emploi de ce type dans la quasi-totalité des pays Membres. Enfin, la fréquence du travail à temps partiel est plus forte chez les travailleurs âgés que chez les personnes d'âge très actif, ce qui indique que le travail à temps partiel est souvent un moyen de se retirer progressivement de l'emploi et de la population active.

Le passage de l'emploi à plein-temps vers l'emploi à temps partiel observé au niveau agrégé au cours des

Tableau 4.4. Variations de l'emploi à temps plein et de l'emploi à temps partiel, femmes
Variation annuelle moyenne en pourcentage de l'emploi des femmes
1993-97

	Emploi total	Plein-temps	Temps partiel	Temps partiel involontaire ¹	Temps partiel volontaire	Part des travailleurs à temps partiel dans l'emploi 1997	Part du temps partiel dans la croissance de l'emploi total
1. Hausse de l'emploi à temps plein, hausse de l'emploi à temps partiel							
Australie ²	2.9	1.6	1.3	0.1	1.2	41.2	45.3
Belgique	1.1	0.6	0.4	0.0	0.5	32.3	39.8
Canada	1.7	1.1	0.6	0.1	0.6	29.4	37.8
Finlande ⁴	1.7	1.1	0.6	-0.4	1.0	12.4	35.3
Grèce	2.2	1.4	0.8	0.2	0.6	14.1	36.5
Islande	0.9	0.8	0.1	-0.2	0.3	41.4	10.0
Irlande	6.7	4.3	2.4	0.0	2.5	27.2	36.1
Corée ³	2.8	2.4	0.4	..	..	7.8	15.3
Mexique ⁴	8.1	6.4	1.7	..	..	29.9	21.3
Pays-Bas	2.7	0.8	1.9	0.2	1.7	54.8	70.6
Nouvelle-Zélande	3.7	1.9	1.8	..	..	37.4	49.1
Norvège	2.6	2.0	0.5	..	..	36.8	21.1
Portugal	0.8	0.1	0.6	0.3	0.3	16.5	82.8
Espagne	3.0	1.8	1.2	0.7	0.6	16.8	40.7
Royaume-Uni	1.0	0.6	0.4	0.0	0.5	40.9	39.9
États-Unis ⁷	2.0	1.8	0.2	..	..	19.5	9.7
2. Baisse de l'emploi à temps plein, hausse de l'emploi à temps partiel							
France	0.3	-0.3	0.6	1.0	-0.4	25.2	
Allemagne ⁵	0.4	-0.6	1.0	0.6	0.4	29.9	
Hongrie ⁴	-0.9	-1.1	0.2	..	..	5.0	
Italie	0.5	-0.1	0.5	0.4	0.2	22.2	
Japon ^{2, 5, 6}	0.2	-0.3	0.6	0.6	-0.1	36.1	
Luxembourg ⁵	-0.6	-0.7	0.2	0.3	-0.2	24.7	
3. Hausse de l'emploi à temps plein, baisse de l'emploi à temps partiel							
Danemark	0.3	1.3	-1.0	-0.6	-0.4	24.2	
Suisse	0.7	0.9	-0.1	0.4	-0.5	47.8	
Turquie ⁵	2.6	3.7	-1.1	..	..	12.7	
4. Baisse de l'emploi à temps plein, baisse de l'emploi à temps partiel							
Autriche ⁴	-0.5	-0.3	-0.3	0.3	-0.5	21.3	
République tchèque ⁴	-0.1	-0.2	-0.11	-0.01	-0.10	5.5	
Suède	-1.7	-0.5	-1.2	..	..	24.9	

1. L'emploi à temps partiel involontaire se compose de trois groupes : *i*) les individus qui travaillent habituellement à plein-temps mais qui occupent un emploi à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique ; *ii*) les individus qui travaillent habituellement à temps partiel mais qui font moins d'heures que la normale sur leur poste à temps partiel à cause du ralentissement de l'activité économique et *iii*) ceux qui travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à plein-temps.

2. Le travail à temps partiel est défini par le nombre d'heures ouvrées effectives par opposition aux heures ouvrées normales.

3. Emploi civil.

4. 1995-97.

5. 1993-96.

6. Le travail à temps partiel : moins de 35 heures ouvrées.

7. Emploi salarié.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998, tableau E.

années 90 dans bon nombre de pays, est en grand partie due à la croissance du travail à temps partiel chez les jeunes et chez les femmes d'âge très actifs (tableaux 4.3 et 4.4). Dans le cas des jeunes, l'emploi à plein-temps a fortement baissé en France, en Allemagne, en Grèce et en Italie, et ce recul n'a été que marginalement compensé par

des augmentations du travail à temps partiel, alors que le développement a été un peu mieux équilibré dans les pays où le chômage structurel a sensiblement diminué. En ce qui concerne les femmes, les contributions de l'augmentation du travail à temps partiel et du travail à temps plein sont le plus souvent analogues à celles observées au

niveau agrégé (tableau 1.8), bien que dans un certain nombre de cas, le travail à temps plein des femmes ait plus fortement progressé (ou moins diminué) que celui des autres groupes.

Le travail à temps partiel involontaire est largement concentré dans certains groupes. En particulier, chez les jeunes au moins 20 % du travail à temps partiel est involontaire dans bon nombre de pays Membres. Bien que la fréquence du travail à temps partiel parmi les hommes d'âge très actif soit faible, une proportion élevée de ces emplois sont involontaires, ce qui laisse à penser que l'emploi à temps partiel convient beaucoup moins aux hommes d'âge très actif qu'aux femmes et aux jeunes. Si l'on considère les pays dans lesquels le chômage structurel a sensiblement reculé, on constate que la part du travail involontaire à temps partiel est relativement faible dans tous les groupes sociaux, sauf en Irlande et en Espagne. Aux Pays-Bas, où le travail à temps partiel représente un pourcentage relativement important de l'emploi total, la part du travail à temps partiel involontaire est très faible, ce qui implique que les mesures mises en œuvre pour promouvoir l'emploi à temps partiel ont généralement abouti à des résultats satisfaisants pour les personnes concernées. La relation entre l'emploi à temps partiel involontaire et les conditions plus générales sur le marché du travail observée dans certains pays pendant les années 90 est particulièrement manifeste chez les jeunes. Par exemple, l'emploi involontaire à temps partiel des jeunes a diminué au Royaume-Uni, au Danemark et en Irlande tandis que l'emploi volontaire à temps partiel y progressait. En revanche, l'inverse a été vrai dans certains des pays où le chômage est élevé ou en augmentation comme l'Allemagne, la France et la Belgique (tableau 4.3).

Réglementation du travail à temps partiel et incitations fiscales

Le travail à temps partiel ne cessant de se développer, on s'est préoccupé davantage des modalités de ce type d'emploi et des incitations à accepter un contrat de ce genre. A cela s'ajoute la prise de conscience de l'importance des services comme gisement d'emplois ; or, les employeurs de ce secteur proposent souvent des emplois à horaires plus réduits et plus flexibles que ceux qui correspondent à un emploi traditionnel à temps plein. Reconnaisant la contribution à la création d'emplois que peut

apporter l'emploi à temps partiel, les autorités nationales ont examiné les restrictions et les différences de traitement des personnes dont la durée de travail est inférieure à la normale. Ainsi, nombre de pays se sont préoccupés de veiller à ce que les travailleurs à temps partiel soient placés sur un pied d'égalité avec les salariés à plein-temps, ou ont entrepris de modifier les réglementations en vigueur pour y parvenir⁶. Néanmoins, certaines différences subsistent au niveau des modalités d'emploi, le plus souvent lorsque le nombre d'heures ouvrées est très faible : certains travailleurs à temps partiel peuvent ne pas avoir de contrat écrit, ne pas être protégés contre un licenciement abusif ou ne pas avoir le droit de se faire représenter (Delsen, 1995).

Les systèmes d'imposition et de transferts affectent aussi l'attrait du travail à temps partiel pour les employeurs et les salariés. Les employeurs peuvent juger l'utilisation de travailleurs à temps partiel financièrement attrayante en raison des exonérations de charges sociales ou du salaire minimum, ou peuvent au contraire la juger sans intérêt si elle s'accompagne de coûts qui ne varient pas au prorata du nombre d'heures ouvrées. Pour les salariés, les incitations à travailler à temps partiel sont potentiellement affectées par un large éventail de facteurs du système d'imposition et de transferts. Ainsi, la déclaration fiscale commune des revenus d'un couple peut dissuader le partenaire d'exercer un emploi, qu'il soit à temps partiel ou même à temps plein, en raison du niveau très élevé des taux marginaux d'imposition. De la même manière, les conditions de retrait des indemnités de chômage ou d'autres prestations en cas de travail à temps partiel peuvent constituer un obstacle ou une incitation à ce type d'emploi, tandis que les prestations liées à l'exercice d'un emploi ont souvent spécifiquement pour objet d'accroître l'intérêt pour le travail à temps partiel.

Un certain nombre de pays ont ajusté leurs systèmes d'imposition et de transferts pour encourager plus activement le travail à temps partiel. Cependant, ces efforts pour créer des incitations peuvent avoir pour effet non seulement de remettre des chômeurs au travail mais aussi de modifier les incitations au détriment du travail à temps plein. En particulier, les pays ont des politiques extrêmement disparates en ce qui concerne la possibilité d'exercer un travail à temps partiel tout en percevant une prestation⁷. C'est l'Australie qui est allée le plus loin en autorisant la conjonction de travail occasionnel et de travail à

6. Dans le cadre de l'Union européenne, ce processus a été accéléré par l'accord-cadre relatif au travail à temps partiel (Directive du Conseil 97/81/CE, décembre 1997) qui pose le principe de l'égalité de traitement pour les travailleurs à temps partiel et qui recommande la levée des obstacles limitant les possibilités de travail à temps partiel.

7. Ainsi, il ressort de microsimulations qu'un chômeur ayant un conjoint et deux enfants à charge et qui travaille à temps partiel avec un salaire égal à 40 % du salaire hebdomadaire à temps plein de l'ouvrier moyen, peut recevoir plus de 80 % du revenu net de l'ouvrier moyen, en Allemagne, en Australie, au Danemark, en Norvège et en Espagne. Voir OCDE (1996b).

temps partiel associés au versement d'une prestation, aussi longtemps que les bénéficiaires continuent de rechercher un travail à temps plein. En conséquence, environ 20 % de la totalité des bénéficiaires de l'indemnité de base versée aux chômeurs ont un revenu salarié. Plusieurs autres pays (voir partie 3 du rapport) ont procédé à des modifications marginales des systèmes de plafonds de revenus du travail autorisés et de taux de retrait des prestations afin qu'un nombre limité d'heures de travail

puisse être effectué sans entraîner la suppression de l'intégralité des prestations (voir OCDE, 1998e). Comme le montre l'expérience de l'Australie, il ne fait guère de doute que, face à un assouplissement de ces règles, les bénéficiaires de prestations décident de prendre un travail à temps partiel. Ce qui est beaucoup moins évident, c'est le point de savoir si ce type d'emploi renforce les chances de sortir du système d'indemnisation et s'il a d'éventuels effets durables du point de vue des perspectives futures d'emploi ou de gains.

DISTRIBUTION DES REVENUS DU TRAVAIL ET PAUVRETÉ

Une flexibilité accrue des salaires peut certes contribuer à améliorer les perspectives d'emploi d'individus n'ayant que peu d'expérience et/ou de qualifications et un faible potentiel de productivité. L'obtention d'un emploi est souvent une étape déterminante pour échapper à la pauvreté effective ou à la menace de la pauvreté et au caractère dégradant de la dépendance sociale, et pour améliorer la confiance en soi et le statut social de l'individu. Néanmoins, la rémunération associée à un tel emploi et les perspectives futures de revenu liées à l'acceptation du travail sont également des déterminants importants dans le choix d'entrer et de demeurer sur le marché du travail. D'une part, les emplois faiblement rétribués conduisent souvent à des emplois mieux rémunérés, et peuvent ainsi constituer un utile point d'entrée sur le marché du travail pour ceux qui ont peu de qualifications ou d'expérience professionnelle. D'autre part, les perspectives économiques et sociales d'un travailleur dont les revenus du travail sont d'habitude faibles, ou qui alterne emplois faiblement rétribués et périodes de chômage, peuvent ne pas être considérées comme une amélioration sensible par rapport au chômage chronique. De plus, les faibles perspectives de gains peuvent dissuader des individus peu qualifiés d'entrer sur le marché du travail. Les incitations financières à prendre ou conserver un emploi ne dépendront pas seulement du montant du salaire versé mais aussi de ce que représente ce salaire par rapport aux autres possibilités offertes par les systèmes de garantie de ressources en cas de chômage¹. D'ailleurs, les systèmes d'imposition et de transferts ont un effet sur la façon dont la rémunération lourde va se traduire en salaire net individuel et en revenue par tête au niveau du ménage. Un bas salaire ne se traduit pas nécessairement par un faible revenu par tête tandis que la pauvreté est surtout fréquente dans les foyers dont aucun des membres ne travaille.

La première section de ce chapitre présente un certain nombre d'éléments sur la fréquence et la persistance des bas salaires dans un certain nombre de pays pour lesquels on dispose de données. Elle fait apparaître les

principales différences observées au plan international concernant la fréquence des bas salaires, mais note aussi une mobilité régulière à la hausse des salaires pour les individus au fil des ans. La deuxième section tend à montrer que les bas salaires se traduisent souvent par un faible revenu du ménage dans la mesure où le revenu salarial représente l'essentiel du revenu total, mais elle souligne aussi l'importance du rôle du chômage dans la pauvreté. La dernière section examine les efforts récemment faits par les pays Membres pour réformer les systèmes d'imposition et de transferts afin d'accroître l'intérêt pour le travail et de réduire la dépendance à l'égard des transferts sociaux des personnes ayant de faibles capacités de revenu du travail.

1. Fréquence et composition des emplois à bas salaire

On constate d'importantes différences entre les pays Membres de l'OCDE concernant la fréquence des bas salaires. Si l'on considère qu'un bas salaire est celui qui est inférieur aux deux tiers des revenus du travail bruts médians (voir encadré 5.1), on constate qu'aux États-Unis, au Canada, en Corée et en Hongrie, au milieu des années 90, plus de 20 % des travailleurs à temps plein touchaient de bas salaires, contre moins de 10 % en Belgique, en Finlande et en Suède (graphique 5.1, partie A). Ces distributions internationales reflètent étroitement les différences existant au niveau de l'éventail des revenus du travail : dans les pays où celui-ci est largement ouvert, la part des travailleurs à bas salaire est presque toujours plus forte comparativement aux pays où l'éventail des gains est étroit.

Les travailleurs à bas salaire présentent plus ou moins les mêmes caractéristiques dans tous les pays, bien que la fréquence des faibles rémunérations varie sensiblement (graphique 5.1). Dans tous les pays, le nombre des travailleurs à bas salaire est supérieur à la moyenne chez les femmes et les jeunes ou les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction ; et si l'on prend également en compte les travailleurs à temps partiel, l'écart entre ces

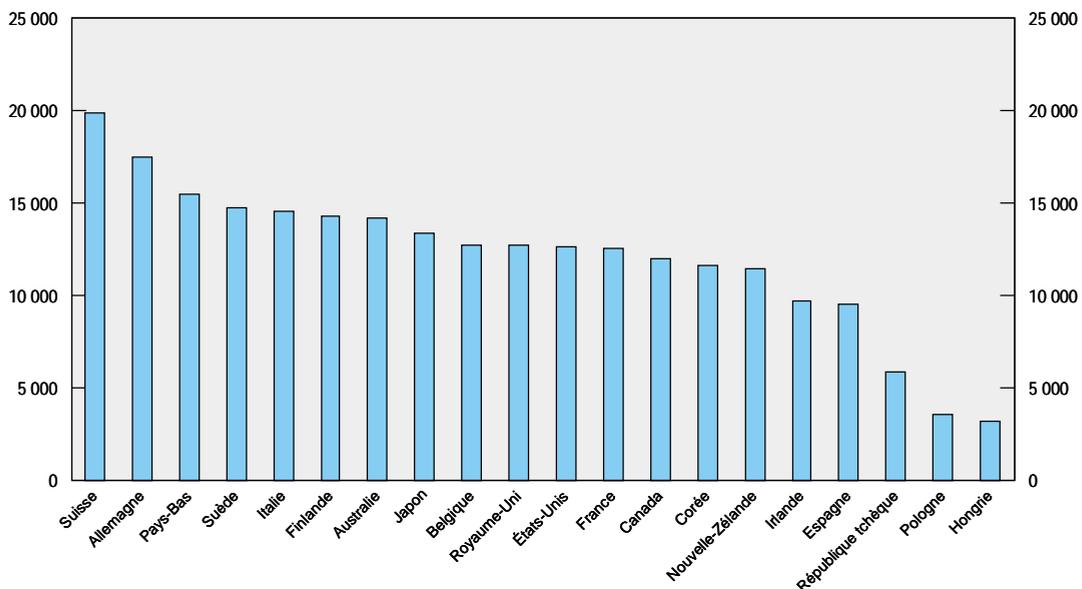
1. Certains peuvent être aussi tentés de se lancer dans des activités illégales ou de travailler dans le secteur informel si le rendement escompté est sensiblement plus élevé que celui d'un emploi légal mais mal rétribué. Parallèlement, l'exercice d'un emploi s'accompagne aussi d'avantages non pécuniaires qui interviennent fortement dans le choix entre le travail et les loisirs.

Encadré 5.1. Mesures des bas salaires en termes absolus et en termes relatifs

Les bas salaires peuvent être mesurés de diverses façons, mais une distinction essentielle doit être faite entre les mesures *absolues* et les mesures *relatives*. Dans la perspective de comparaisons internationales, l'utilisation d'une mesure relative permet d'éviter bon nombre de problèmes associés à la fixation d'un repère équivalent pour les bas salaires en termes absolus dans chaque pays. Une mesure absolue (par exemple une forme ou une autre de salaire de subsistance) varie fortement d'un pays à l'autre et au fil des ans, en partie du fait des différences du niveau global de la productivité et de son évolution dans le temps. Cette variation peut être mieux prise en compte par une mesure relative des bas salaires, définis par exemple comme étant les revenus du travail inférieurs à un pourcentage déterminé des revenus du travail moyens dans chaque pays. Néanmoins, une mesure relative implique que l'on fasse un choix arbitraire concernant la limite exacte des bas salaires, même si, empiriquement, les classements des différents pays en fonction de la fréquence des bas salaires ne sont pas très sensibles à ce choix. Ces problèmes de mesure sont examinés plus en détail dans Keese et Swaim (1997).

L'utilisation d'une mesure relative implique bien évidemment que la limite retenue en termes absolus pour définir les bas salaires diffère selon les pays. Certains des travailleurs « faiblement rétribués » dans un pays peuvent en fait gagner plus que certains travailleurs disposant d'un « bon salaire » dans un autre. Le graphique ci-dessous illustre les revenus du travail annuels des 10 % des travailleurs ayant les revenus du travail les plus bas (c'est-à-dire les revenus du travail du 10^e centile) pour l'année 1997, exprimés en dollars des États-Unis sur la base des parités de pouvoir d'achat de la consommation privée. Dans un grand nombre des pays présentés ci-dessous, les bas salaires se situent entre 12 000 et 15 000 dollars US, alors qu'ils sont nettement plus élevés en Allemagne et en Suisse, mais nettement plus faibles dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ces chiffres donnent à penser que l'on ne peut utiliser une mesure relative des bas salaires pour tirer des conclusions quant aux différences internationales de la fréquence de la pauvreté ou des actifs pauvres par rapport à une norme universelle.

Revenus du travail annuels des travailleurs à bas salaire dans les pays de l'OCDE, 1997
En dollars sur la base des parités de pouvoir d'achat de la consommation privée



Note : Revenus du travail du 10^e centile des travailleurs à temps plein, exprimés en dollars US sur la base des parités de pouvoir d'achat de la consommation privée.

Source : Estimations du Secrétariat à partir de la base de données de l'OCDE sur la structure des gains.

Cependant, les mesures absolues des bas salaires ont des limites. Par exemple, Freeman (1994) et Gottschalk et Smeeding (1997) ont souligné l'importance de la prise en compte du nombre d'heures ouvrées dans les différents pays. Ainsi, aux États-Unis, les travailleurs faiblement rémunérés travaillent plus longtemps que dans la plupart des autres pays, ce qui fait monter leurs revenus du travail lorsqu'on les mesure sur une base hebdomadaire, mensuelle ou annuelle. Il serait en outre souhaitable de procéder à ces comparaisons « absolues » des bas salaires sur la base de la rémunération nette, c'est-à-dire déduction faite des impôts sur le revenu

Encadré 5.1. **Mesures des bas salaires en termes absolus et en termes relatifs** (suite)

et des cotisations salariales à la sécurité sociale, mais y compris les droits aux prestations et indemnités, telles que les allocations logement et les prestations maladie. Néanmoins, la différence entre les revenus du travail bruts et nets dépendra de la situation familiale individuelle de chaque travailleur, laquelle a de fortes chances de varier très sensiblement tant à l'intérieur de chaque pays qu'au plan international. Ainsi, dans la pratique, il est difficile de comparer les bas salaires sur une base « nette » entre les différents pays. Enfin, il est nécessaire de tenir compte dans une certaine mesure de la diversité des dépenses des travailleurs faiblement rémunérés pour les soins de santé, le logement et l'éducation, dans la mesure où ces dépenses sont beaucoup plus fortement subventionnées dans certains pays que dans d'autres.

groupes et les gains horaires bruts moyens se creuse². Même si les bas salaires peuvent ne pas être très courants si la fréquence générale de ce niveau de rémunération est faible, il y a plusieurs exceptions notables où certains groupes de travailleurs semblent être fortement pénalisés tant en termes absolus qu'en termes relatifs. Plus de la moitié des jeunes travailleurs à temps plein aux États-Unis, en Allemagne, en France, au Canada et aux Pays-Bas appartenaient à la catégorie des bas salaires au milieu des années 90, soit deux fois et demie à cinq fois le pourcentage moyen relevé pour l'ensemble des travailleurs (partie G), bien que le bas salaire puisse n'être que temporaire pour la plupart d'entre eux (voir ci-après). La fréquence des bas salaires chez les femmes travaillant à temps plein est forte tant en termes absolus qu'en termes relatifs au Japon, en Corée, aux Pays-Bas et en Suisse (partie H). De plus, la situation des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction semble particulièrement précaire aux États-Unis et en Suisse (partie I). La fréquence des bas salaires chez les travailleurs d'âge très actif est un peu moindre que si l'on considère l'ensemble des travailleurs (graphique 5.1, partie D), mais elle se situe néanmoins entre 15 et plus de 20 % aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada, en Corée et en Hongrie. Pour les travailleurs plus âgés (partie E), le risque d'un

bas salaire est également élevé dans ces mêmes pays (sauf en Hongrie), et plus particulièrement en Corée ainsi qu'au Japon et en Nouvelle-Zélande. Néanmoins, ceci peut en partie expliquer le fait que dans la plupart de ces pays les travailleurs âgés puissent conjuguer revenus salariaux et pensions professionnelles ou publiques (voir chapitre 3).

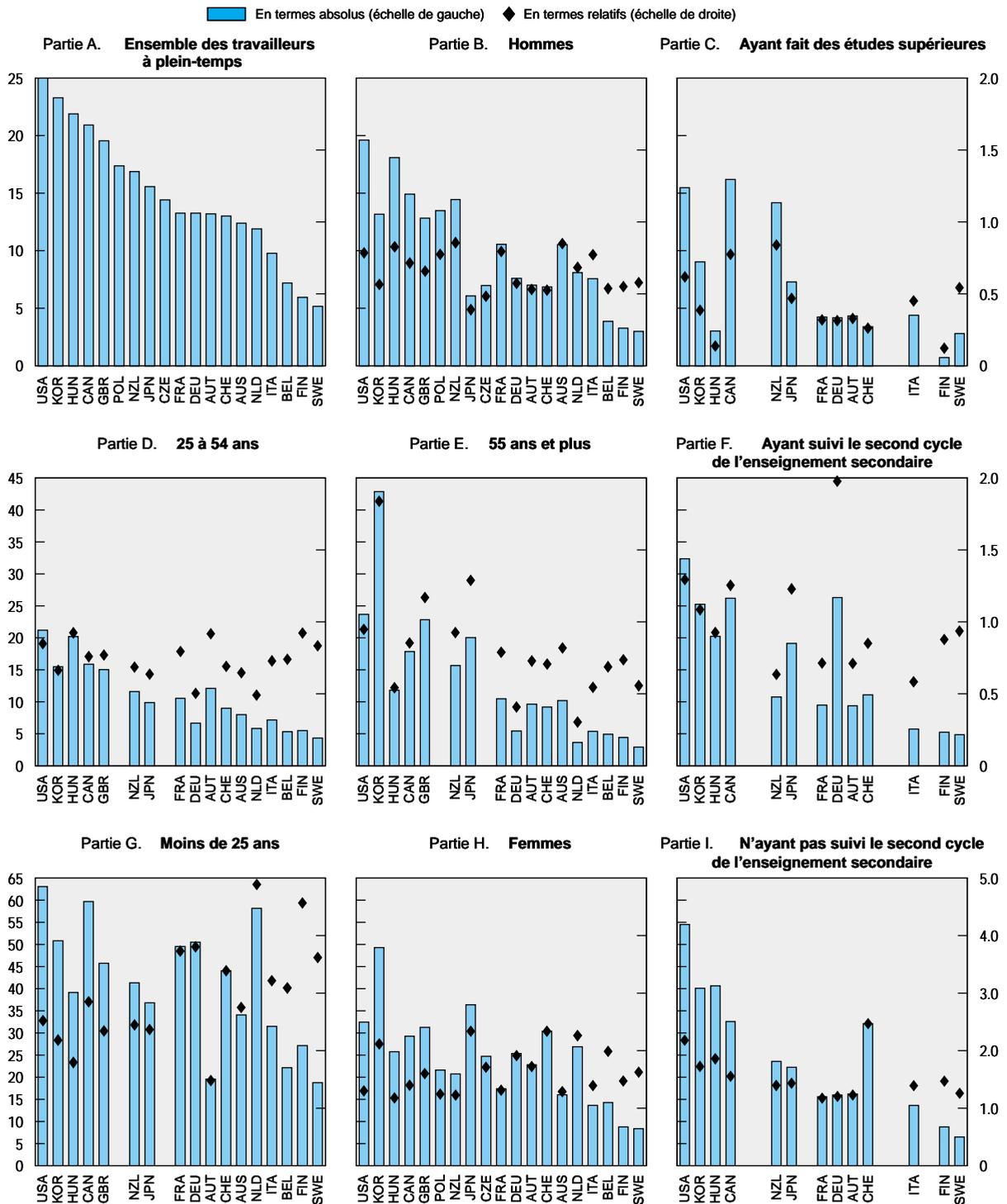
Au cours des deux dernières décennies, la fréquence des bas salaires parmi les travailleurs à temps plein a légèrement augmenté au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande (graphique 5.2)³. Plus récemment, on a constaté de fortes augmentations dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans la plupart des autres pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, aucune tendance nette ne s'est dégagée au fil des ans⁴.

La fréquence de bas salaires peut être faible dans certains pays parce que des travailleurs ayant un faible niveau de qualifications, et donc un faible potentiel de gains, se sont vus totalement exclus du marché de l'emploi du fait du niveau élevé des planchers de salaires fixés par la loi ou négociés. Il importe donc de tenir compte des effets potentiels de chômage que peuvent exercer les planchers de salaires. D'après les données disponibles, il apparaît effectivement que lorsque le

2. Ainsi, aux États-Unis et aux Pays-Bas, la fréquence des travailleurs à temps partiel rémunérés à un niveau égal ou inférieur au salaire minimum légal est trois fois et demie à cinq fois plus forte que dans le groupe des travailleurs à temps plein (voir tableau 2.4, OCDE, 1998g).
3. Ces grandes tendances des bas salaires demeurent même lorsque l'on prend en compte des indicateurs de la composition de la population active par qualification et de sa structure par âge, ce qui implique que des travailleurs comparables se situent différemment par rapport aux bas salaires dans les différents pays. Ainsi, dans les pays où les bas salaires sont très répandus, les travailleurs de tous niveaux d'instruction et de tous âges (c'est-à-dire qu'il s'agisse des travailleurs plus expérimentés et ou ceux qui le sont moins) courent un risque relativement plus élevé d'être faiblement rémunérés que leurs homologues des autres pays de l'OCDE.
4. De même qu'en ce qui concerne les mesures de la fréquence des faibles rémunérations à n'importe quel moment, les tendances au fil du temps sont susceptibles de varier selon que les bas salaires sont mesurés en termes relatifs ou par rapport à un repère absolu fixé en termes réels (voir Keese et Swaim, 1997). Au Royaume-Uni par exemple, on a constaté une forte augmentation des salaires réels au cours des deux décennies pour la plupart des catégories de travailleurs. Néanmoins, les gains médians ont augmenté plus vite que les revenus du travail au bas de l'échelle de la distribution des salaires, et la fréquence des bas salaires en termes relatifs s'est donc renforcée avec le temps. En revanche, les salaires réels aux États-Unis ont reculé dans la moitié inférieure de l'éventail des revenus du travail, et l'augmentation du pourcentage de travailleurs faiblement rémunérés en termes réels s'est donc accompagnée d'une progression limitée de la fréquence des bas salaires en termes relatifs.

Graphique 5.1. **Fréquence des bas salaires en fonction de diverses caractéristiques des travailleurs, milieu des années 90¹**

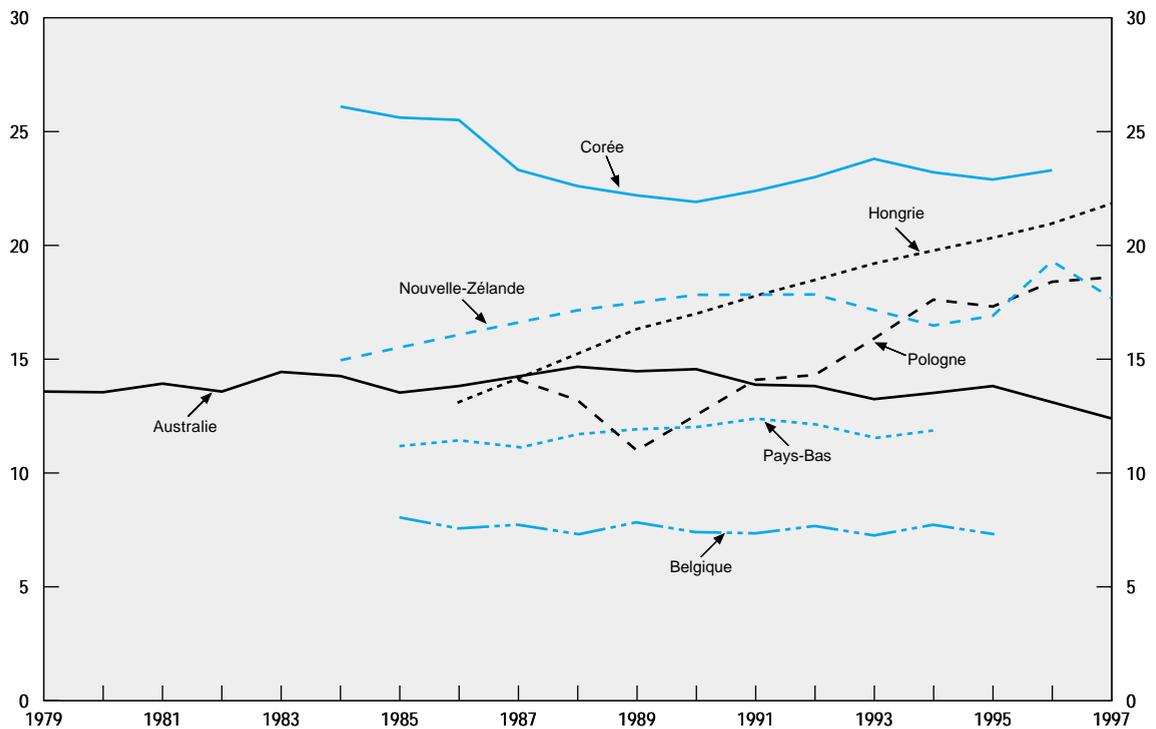
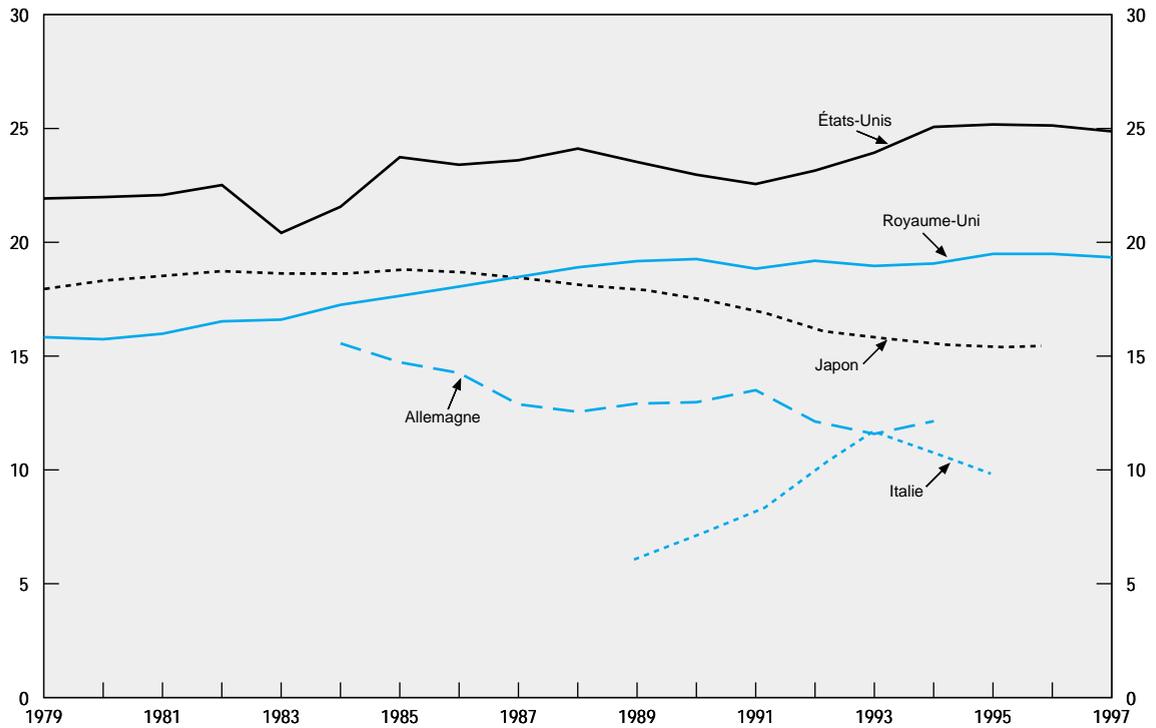
Pourcentage en termes absolus et relativement à la fréquence des bas salaires pour tous les travailleurs



1. Les données se réfèrent aux travailleurs à plein-temps qui gagnent moins des deux tiers du salaire médian. Les graphiques ont été organisés de telle manière que les caractéristiques des travailleurs associées à une fréquence relativement faible (forte) des bas salaires apparaissent au sommet (au bas) de la page. On remarquera que les échelles diffèrent pour chaque rangée de graphiques.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1996, chapitre 3 et données fournies par les autorités nationales.

Graphique 5.2. Tendances de la fréquence des bas salaires, 1979-97¹
En pourcentage



1. Pourcentage de travailleurs à temps plein dont le salaire est inférieur aux deux tiers du salaire médian.
Source : OCDE, base de données sur la structure des gains.

salaire minimum est élevé par rapport au salaire moyen, des effets de désemploi risquent de concerner les jeunes, même si l'effet sur le niveau agrégé d'emploi ne semble pas être très importante (OCDE, 1998g).

2. Persistance des bas salaires

Les préoccupations économiques et sociales concernant les bas salaires varient fortement selon qu'il s'agit d'un état temporaire ou d'un état persistant pour les travailleurs. Dans les comparaisons internationales, la fréquence des bas salaires peut être plus élevée dans un pays que dans un autre à n'importe quel moment donné, mais si le premier pays se caractérise aussi par un taux plus élevé de mobilité salariale, le pourcentage de travailleurs durablement peu payés peut y être plus faible. Le graphique 5.3 montre l'existence d'une forte mobilité à la hausse des rémunérations dans les six pays pour lesquels on dispose de données, malgré d'importantes différences d'un pays à l'autre (aux États-Unis par exemple, la mobilité salariale est plus faible)⁵. Il n'est pas étonnant que la progression des rémunérations soit plus courante pour les jeunes travailleurs que pour les travailleurs d'âge très actif dans la plupart des pays de l'OCDE (voir aussi OCDE, 1998g). Ainsi, une fréquence élevée de bas salaires parmi les jeunes travailleurs est généralement moins préoccupante que parmi les travailleurs d'âge très actif dont les perspectives de renforcement de la mobilité salariale sont plus faibles et qui ont plus de chances d'être la principale source de revenus du ménage.

Bien que l'on observe une mobilité salariale à la hausse significative dans la plupart des pays, beaucoup de sorties des emplois à bas salaires ne correspondent qu'à une progression limitée le long de l'échelle des rémunérations sur les cinq années de la période considérée (voir graphique 5.3). Bon nombre de sorties de la catégorie des bas salaires correspondent à des sorties pures et simples d'un emploi à plein temps (et, pour l'essentiel, à des entrées dans le chômage). Pour les pays dans lesquels ces mouvements ont pu être identifiés (États-Unis, Allemagne et Danemark), plus d'un tiers des travailleurs adultes à bas salaires en 1986 n'occupaient plus d'emploi à temps plein en 1991 (graphique 5.3,

partie D). Il importe aussi de tenir compte des sorties et des entrées temporaires dans des emplois à bas salaires au cours d'une période déterminée. Une mesure synthétique de la persistance des emplois à bas salaires est le nombre moyen d'années passées dans des emplois à bas salaires pendant la période 1986-91. Cet indicateur affiche la valeur la plus forte aux États-Unis et au Royaume-Uni (graphique 5.4). De plus, dans tous les pays, les femmes, les travailleurs âgés et les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction sont davantage susceptibles d'avoir passé un nombre plus élevé d'années supplémentaires dans un emploi à bas salaire que les autres travailleurs.

3. Des gains salariaux bruts au revenu net du ménage : le rôle des systèmes d'imposition et de transferts

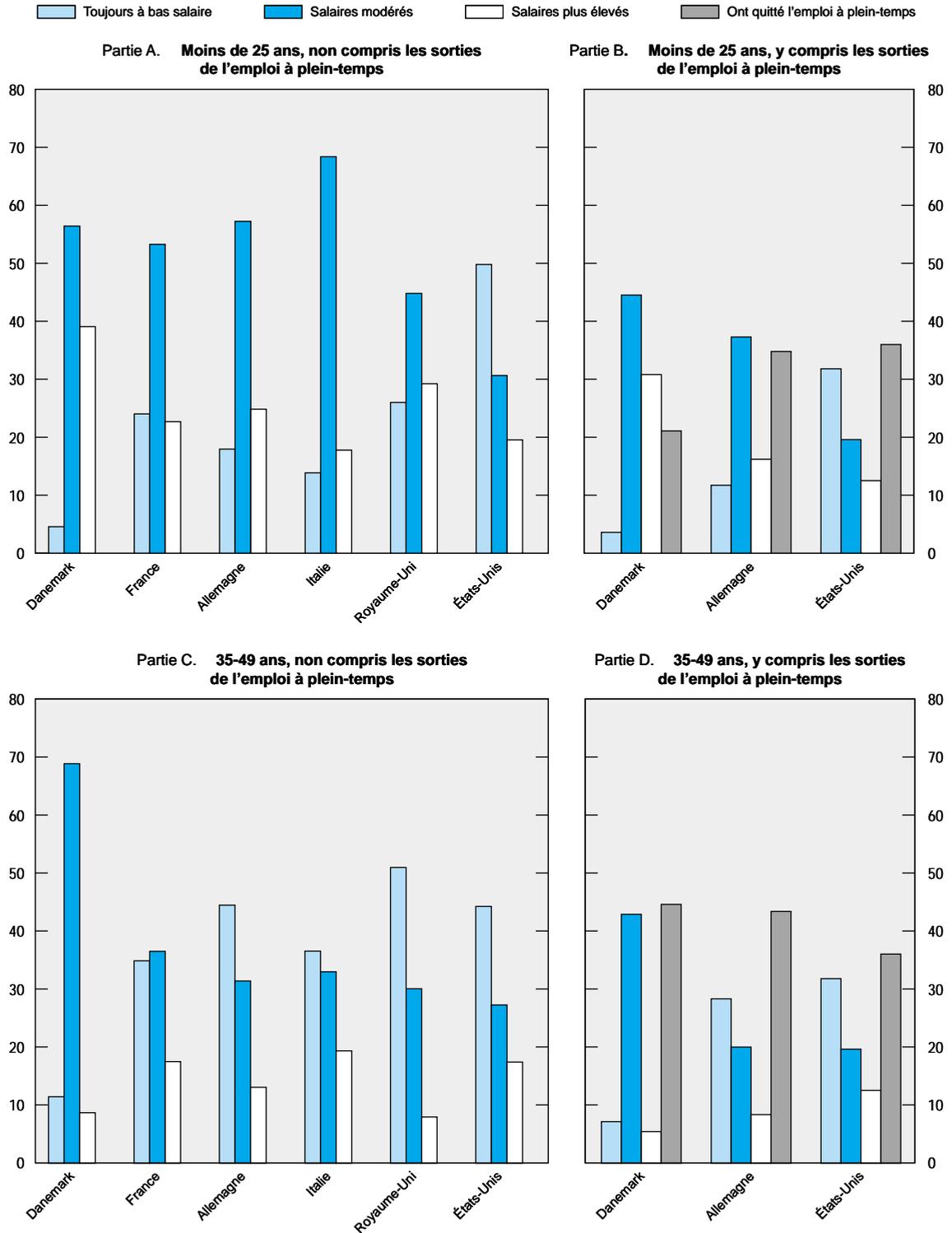
Un bas salaire ne conduit pas nécessairement à la pauvreté des individus concernés, pas plus que de leurs familles. Le revenu du ménage dépend non seulement des gains salariaux mais aussi de la présence ou non d'autres travailleurs dans le ménage, d'autres caractéristiques familiales, ainsi que de la façon dont ces différents facteurs interviennent compte tenu du système d'imposition et de transferts dans chaque pays. Bon nombre de travailleurs jeunes à bas salaires peuvent vivre avec leurs parents dont les revenus sont relativement élevés. De plus, bien que le bas salaire puisse être un important facteur de pauvreté dans les ménages ne comptant qu'un seul travailleur, et notamment lorsqu'il y a des enfants à charge, il est probablement moins préoccupant lorsqu'il complète le revenu d'un partenaire mieux rémunéré. Dans certains pays, le système d'imposition et de transferts peut être beaucoup plus progressif que dans d'autres, et permet ainsi à un nombre relativement plus élevé de travailleurs à bas salaires de sortir de la pauvreté en termes de revenu disponible.

De récents travaux de l'OCDE ont examiné l'incidence, dans un certain nombre de pays Membres, des modifications des revenus marchands et du système d'imposition et de transferts sur les taux de pauvreté⁶ en utilisant une mesure relative de la pauvreté définie comme moins de la moitié du revenu médian d'un ménage ; la pauvreté est mesurée sur l'ensemble des ménages, qu'ils

5. Dans ces comparaisons, le bas salaire est défini au moyen d'une mesure relative, c'est-à-dire moins des deux tiers des gains médians. Pour sortir de la catégorie à bas salaires dans les pays où l'éventail des revenus du travail est plus resserré, comme le Danemark, l'augmentation moyenne des rémunérations (en pourcentage des gains médians) nécessaire est beaucoup plus faible que dans un pays comme les États-Unis, où la distribution des revenus du travail est plus inégale. Il n'est donc pas étonnant que la mobilité salariale apparaisse beaucoup plus forte au Danemark qu'aux États-Unis. En revanche, lorsque l'on définit les travailleurs à bas salaires comme étant les 20 % de travailleurs de chaque pays dont les revenus du travail sont les plus bas, ces différences internationales de mobilité sont réduites.

6. Voir en particulier Atkinson *et al.*, 1995 ; Burniaux *et al.*, 1998 ; OCDE, 1997e).

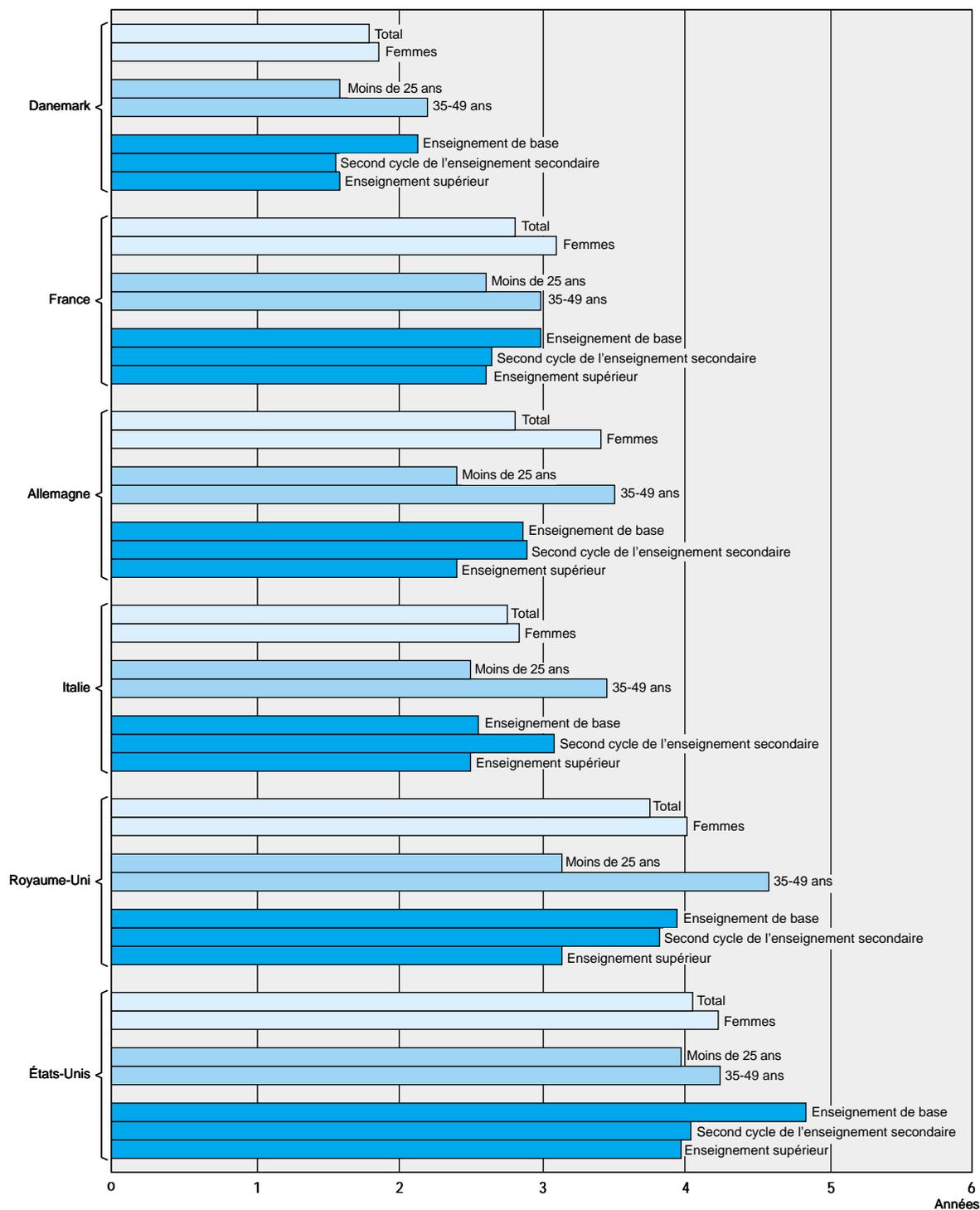
Graphique 5.3. **Mobilité salariale sur cinq ans des travailleurs à bas salaire, 1986-91¹**
 Situation en 1991 des travailleurs à bas salaire en 1986 (en pourcentage)



1. Les données se réfèrent aux travailleurs à plein-temps. Un bas salaire est défini comme inférieur aux deux tiers du salaire médian. Les salaires modérés sont supérieurs au plafond des bas salaires mais inférieurs ou égaux à 95 pour cent du salaire médian. Les salaires élevés sont supérieurs à ce plafond. Pour la France, les données se réfèrent à la période 1984-89.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1996, chapitre 3.

Graphique 5.4. Nombre moyen d'années passées dans un emploi à bas salaire au cours de la période 1986-91¹



1. Les données se réfèrent à l'ensemble des travailleurs à temps plein qui appartenait au groupe à bas salaire en 1986, mais qui ont été employés tout au long de la période. Un bas salaire est inférieur aux deux tiers du salaire médian. Pour la France, les données se réfèrent à la période 1984-89.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1997, chapitre 2.

comportent ou non un (ou plusieurs) sources de revenu⁷. Les principaux résultats de ces travaux sont les suivants :

- L'inégalité en termes de revenu disponible s'est accentuée dans la plupart des pays au cours des vingt dernières années. Les taux de pauvreté ont également augmenté dans un certain nombre d'entre eux, mais pas nécessairement dans ceux où l'inégalité s'est aggravée.
- Les revenus du travail contribuent de manière déterminante au revenu total des ménages, et les pays dans lesquels la distribution des revenus du travail tend à s'élargir ont donc généralement vu s'aggraver l'inégalité au niveau du revenu disponible⁸.
- La fréquence de la pauvreté est généralement plus forte dans les ménages dont aucun des membres ne travaille que dans les ménages actifs. Le fait est que les liens avec le marché du travail (le nombre de membres du ménage ayant un emploi) est le principal facteur qui détermine à la fois le niveau relatif de revenu du ménage (tableau 5.1) et la pauvreté. Il n'y a rien d'étonnant à ce que les ménages ne comptant aucun travailleur soient groupés au bas de l'échelle des revenus et enregistrent les taux de pauvreté les plus élevés. Les travaux du Secrétariat de l'OCDE sur les bas salaires et la pauvreté laissent également à penser que la plupart des travailleurs à bas salaire qui sont employés à plein temps, et ce tout au long de l'année, appartiennent à des ménages ayant des revenus moyennement élevés à élevés (graphique 5.5). Il existe cependant des différences significatives selon les pays. Aux États-Unis et en Italie, entre un cinquième et un quart des travailleurs à bas salaire vivent dans des ménages dont le revenu est en dessous du seuil de pauvreté, tandis que la proportion est inférieure à un sur vingt au Danemark et en Irlande.
- Le système d'imposition et de transferts joue un rôle significatif sur le plan de la redistribution et intervient dans la façon dont les bas salaires se traduisent en revenu disponible net. Ce rôle de redistribution s'est accentué au fil des ans, en grande partie fait

de l'importance croissante des impôts et des transferts. Globalement cependant, ceux-ci n'ont pas intégralement compensé l'élargissement de l'éventail des revenus du travail.

- Ce sont les personnes âgées qui ont le plus bénéficié du système d'impôt et de transferts, et les prestations qu'elles reçoivent ont eu tendance à s'élever au fil des ans (tableau 5.1), principalement en raison de l'augmentation des pensions. Dans le même temps, les ménages dont le chef est un adulte jeune, notamment ceux qui ont des enfants à charge, ont vu leur revenu se dégrader sensiblement en termes relatifs et, dans certains cas, en termes absolus. Ceci tient pour une large part à la montée du chômage, au pourcentage de plus en plus important de ménages ne comportant aucun apporteur de revenu (principalement dans les pays d'Europe) ou à l'évolution défavorable des revenus marchands des jeunes (principalement aux États-Unis).

Le degré de recouplement entre bas salaire et faible revenu du ménage se modifie quelque peu lorsqu'on l'observe dans une perspective dynamique (OCDE, 1998g). D'une part, le risque de connaître au moins un épisode de travail à bas salaire augmente avec le temps pour les adultes des ménages pauvres⁹. D'autre part, il semble aussi que le pourcentage des travailleurs à bas salaire dans les ménages à faible revenu diminue lorsque la période considérée s'allonge du fait que certains individus qui sont faiblement rémunérés au cours d'une année donnée trouveront un emploi mieux rétribué au cours d'une année ultérieure, ce qui leur permettra de s'élever le long de l'échelle des revenus. Néanmoins, pour le sous-groupe de travailleurs qui ne s'élèvent pas le long de l'échelle des gains mais qui semblent passer de façon cyclique d'un emploi à bas salaire au chômage, un pourcentage beaucoup plus important vit dans des ménages à faible revenu. Ainsi, sur une période de cinq ans, quelque 40 % de la totalité des salariés des États-Unis qui étaient condamnés à des emplois à bas salaire et/ou sans emploi vivaient dans des ménages dont le revenu était inférieur au seuil de

7. Pour tenir compte de la dimension du ménage et d'éventuelles économies d'échelle, chaque individu se voit assigner un revenu qui équivaut au revenu total du ménage divisé par la racine carrée du nombre des membres du ménage. Il n'a pas été tenu compte des ménages qui ne comportent aucun membre d'âge actif (15-64 ans).

8. Sur les 13 pays pour lesquels on dispose de données, l'Italie et la Belgique sont les seuls dans lesquels l'évolution des revenus du travail n'a pas contribué à aggraver les inégalités. Voir Burniaux *et al.* (1998).

9. Aux États-Unis par exemple, plus de 30 % de l'ensemble des adultes vivant dans la pauvreté ont connu au moins un épisode de travail à bas salaire (à temps plein tout au long de l'année) au cours des 5 années de la période 1987-1991, contre environ 14 % en 1991. Les chiffres correspondants sont encore plus élevés (respectivement 53 et 33 %) lorsque l'on prend en compte toutes les formes d'emploi rétribué, y compris le travail à temps partiel et le travail saisonnier.

Tableau 5.1. Revenu disponible relatif, en fonction du lien des ménages avec le marché du travail, de l'âge du chef de ménage, du type de famille

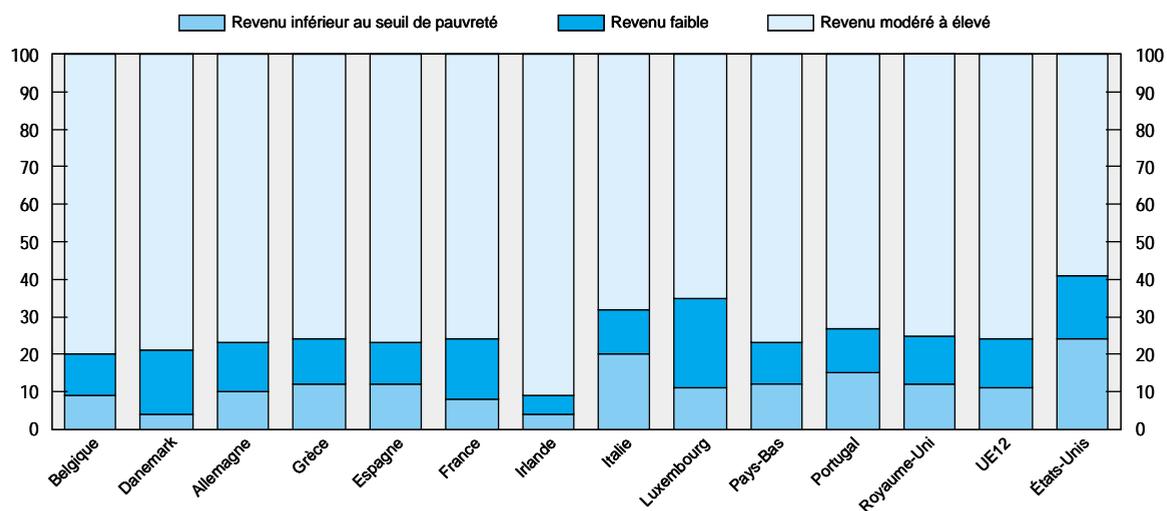
Élasticité d'équivalence = 0.5
Population appartenant à des ménages dont le chef est d'âge actif

		Sans travailleur	Un travailleur	Deux travailleurs	Ménage jeune	Ménage d'âge très actif	Ménage âgé	Ménage retraité	Adulte célibataire, avec enfant	Adulte célibataire, sans enfant	Deux adultes, avec enfant	Deux adultes, sans enfant
États-Unis	Niveau 1995	39.6	82.2	116.7	75.0	101.5	120.0	91.9	49.9	88.4	94.9	122.4
	Pourcentage de variation, 1974-95	3.3	-5.7	2.7	-11.2	0.9	1.5	7.5	12.6	8.5	-0.9	-0.7
Japon	Niveau 1994	62.7	88.7	110.0	75.9	94.2	120.7	93.1	57.4	82.4	94.2	121.5
	Pourcentage de variation, 1984-94	9.2	-5.3	3.5	-7.4	-0.9	3.1	-0.9	-2.1	-5.7	-0.6	2.2
Allemagne	Niveau 1994	55.9	89.3	122.3	78.5	100.9	113.0	89.3	58.9	85.0	97.4	110.3
	Pourcentage de variation, 1984-94	-14.5	-1.3	3.0	-2.4	-1.5	0.5	5.1	4.7	3.2	-0.9	0.0
France	Niveau 1990	74.8	92.0	116.6	78.7	101.7	110.1	95.0	70.3	84.4	101.2	108.0
	Pourcentage de variation, 1979-90	-0.3	0.5	-0.6	-10.2	0.8	2.1	0.8	-10.1	-1.5	1.5	-1.9
Italie	Niveau 1993	51.0	77.4	131.2	92.1	98.1	109.9	84.7	54.1	71.1	93.6	112.7
	Pourcentage de variation, 1984-93	-2.5	-6.6	5.1	-5.0	1.6	-2.4	3.5	-7.9	-5.6	0.3	0.1
Australie	Niveau 1993-94	45.4	79.9	121.3	101.1	101.4	110.9	68.2	58.5	78.6	95.7	119.8
	Pourcentage de variation, 1975/76-1993/94	8.2	3.0	-1.8	-4.2	1.4	2.9	-7.7	-12.0	-0.7	0.4	-0.1
Belgique	Niveau 1995	..	..	..	..	..	..	..	73.7	74.2	115.3	107.8
	Pourcentage de variation, 1983-95	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Danemark	Niveau 1994	67.0	84.8	111.9	89.6	105.9	117.3	73.4	61.9	71.1	104.4	110.9
	Pourcentage de variation, 1983-94	2.9	1.4	-0.7	-10.8	-1.4	10.0	6.8	-4.2	0.4	-2.1	3.3
Finlande	Niveau 1995	58.4	82.7	106.7	80.3	106.8	114.5	78.1	77.9	71.5	103.1	108.6
	Pourcentage de variation, 1986-95	-6.2	2.5	-0.4	-8.7	0.3	6.0	1.4	1.5	-0.7	0.7	-1.0
Pays-Bas	Niveau 1994	62.0	89.7	119.3	85.2	100.8	114.0	87.5	58.6	80.0	95.0	118.1
	Pourcentage de variation, 1977-94	-15.0	0.1	1.5	-6.4	5.2	-1.9	-9.2	-5.7	-11.5	0.8	1.1
Norvège	Niveau 1995	49.4	85.7	115.4	78.0	107.3	117.3	73.7	69.9	69.3	103.8	111.5
	Pourcentage de variation, 1986-95	5.2	-0.2	-0.1	-12.8	0.5	4.1	5.7	1.7	-3.8	0.0	0.9
Suède	Niveau 1995	58.2	80.8	115.1	73.3	104.2	125.8	89.3	73.9	74.5	103.7	121.7
	Pourcentage de variation, 1975-95	20.6	-7.2	2.7	-17.7	-4.8	10.7	22.7	-13.5	-1.7	-2.5	7.0

Note : Le revenu disponible relatif est l'équivalent du revenu disponible du groupe de ménages en pourcentage du revenu moyen de la population totale. Le groupe « Deux travailleurs » correspond à deux travailleurs et plus, les ménages jeunes, d'âge très actif, âgés et retraités correspondent respectivement à des ménages dont le chef à moins de 30 ans, entre 30 et 50 ans, entre 50 et 65 ans et plus de 65 ans. Le groupe « Deux adultes » désigne les ménages comptant deux adultes ou plus.

Source : Burniaux *et al.* (1998).

Graphique 5.5. **Distribution des emplois à bas salaire en fonction du revenu du ménage¹**
En pourcentage



1. Les données se réfèrent uniquement aux travailleurs à plein-temps, travaillant toute l'année. Un bas salaire est inférieur aux deux tiers du salaire médian. Les individus sont considérés comme pauvres, ayant un revenu faible, ou ayant un revenu modéré à élevé selon que le revenu équivalent-ménage est respectivement inférieur de plus de la moitié, inférieur de la moitié à moins des deux tiers, ou égal aux deux tiers ou plus du revenu médian pour l'ensemble des individus (ménages comptant au moins une personne d'âge actif, c'est-à-dire de 15 à 64 ans).

Sources : Calculs du Secrétariat sur la base de chiffres de l'Enquête de la Communauté européenne auprès des ménages (1993) pour les pays de l'Union européenne, et de Current Population Survey (1995) pour les États-Unis.

pauvreté. La persistance d'un bas salaire implique donc un risque accru de pauvreté.

Ainsi qu'il ressort de travaux récents du Secrétariat (OCDE, 1998e) sur la dynamique de la pauvreté dans quatre pays Membres, il semble exister un certain nombre de caractéristiques différentes en termes d'emploi et de revenu du travail qui affectent les transitions entre pauvreté et non-pauvreté. L'obtention d'un emploi ou, pour ceux qui en ont déjà un, l'amélioration des gains – du fait d'une augmentation du nombre d'heures ouvrées ou d'une élévation du taux de salaire – sont les principaux vecteurs de sortie de la pauvreté. De plus, les ménages ayant plus d'un travailleur sont mieux protégés contre la pauvreté. Il semble cependant exister une certaine asymétrie entre l'obtention ou la perte d'un emploi et l'incidence ultérieure sur la pauvreté. En moyenne, l'augmentation du risque de connaître la pauvreté à la suite d'une perte d'emploi est plus forte que la probabilité de sortir de la pauvreté à la suite de l'obtention d'un emploi, la raison en étant très vraisemblablement que le nouvel emploi est moins bien rétribué que le précédent. Les résultats de cette étude montrent également une forte *dépendance à l'égard de la durée*, en ce sens que les personnes qui connaissent une longue période de pauvreté ont généralement moins de chances d'en sortir. D'où

l'importance de cibler les mesures vers les pauvres de longue durée plutôt que vers l'ensemble des individus connaissant une période de pauvreté.

4. Valoriser le travail

Les éléments analysés jusqu'à présent indiquent l'importance des réformes qui visent à développer les possibilités d'emploi tout en aidant les travailleurs peu qualifiés à améliorer leur capital humain pour s'élever le long de l'échelle des gains. Des réformes au niveau de l'éducation et de la formation, du type de celles examinées au chapitre 3, amélioreront la répartition des qualifications, mais seulement en longue période. Certaines interventions des pouvoirs publics, par l'intermédiaire du système d'imposition et de transferts, contribuent pour une large part à rendre un emploi à bas salaire plus intéressant en termes de revenu net disponible.

Les incitations financières à prendre un emploi ont de fortes chances d'être limitées si le revenu net hors de l'emploi n'est pas beaucoup plus faible, ou est même plus élevé, que le revenu lié à l'exercice d'un emploi. Ainsi, on l'a vu au chapitre 2, on peut accroître l'incitation au travail en réduisant la générosité des prestations accordées aux

personnes sans emploi (voir aussi l'annexe A au présent rapport). De plus, il est possible de valoriser l'emploi en élevant les revenus nets des emplois à bas salaires, grâce par exemple à des prestations liées à l'exercice d'un emploi et au salaire minimum. Et, du point de vue de la demande de main-d'œuvre, les subventions de salaires incitent les employeurs à embaucher des travailleurs peu qualifiés. Dans la présente section, on examinera les moyens par lesquels les pays ont cherché à modifier les systèmes d'imposition et de transferts pour agir sur le coût de la main-d'œuvre et l'intérêt du travail (voir encadré 5.2).

Modifier l'intérêt du travail

Des crédits d'impôt ou prestations liés à l'exercice d'un emploi sont accordés aux individus qui travaillent et dont le revenu familial est faible. L'organisation des différents dispositifs varie très fortement d'un pays à l'autre, le système fiscal servant de mécanisme de transfert au Canada (au niveau fédéral jusqu'à ces derniers temps), en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, alors que ce rôle revient au système de transferts au Canada (dans certaines Provinces), en Irlande et au Royaume-Uni. Le Canada a récemment mis un terme au régime fédéral (voir ci-après), et le Royaume-Uni a annoncé le remplacement du dispositif fondé sur les transferts par un dispositif géré (au moins nominale) par le biais du système fiscal, en même temps qu'une très sensible amélioration de la générosité du dispositif. Malgré ces différences, les expériences des pays qui ont adopté des crédits d'impôt ou des prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi font apparaître l'existence d'un net arbitrage entre le renforcement de l'incitation à prendre un emploi à bas salaire et l'encouragement des personnes pourvues d'un emploi à réduire leur temps de travail. Ces dispositifs sont ciblés sur les travailleurs à bas salaires dans la mesure où les prestations sont soumises à un critère de ressources et diminuent progressivement à mesure que les gains salariaux augmentent. Cette réduction progressive signifie cependant que des taux marginaux effectifs d'imposition plus élevés touchent les tranches supérieures de revenus, ce qui réduit l'incitation de ceux qui ont déjà un emploi à accroître leur effort de travail et/ou à investir dans une formation supplémentaire. En conséquence, pour être efficaces, ces dispositifs doivent accroître les revenus du travail des familles à bas salaires pour les porter nettement au-dessus des revenus perçus en cas de non-emploi. Dans le même temps les prestations doivent être réduits assez rapidement à mesure que les revenus du travail augmentent pour éviter des coûts élevés et des effets négatifs sur l'offre potentielle de travail. Ces considérations laissent penser que les dispositifs liés à l'exercice d'un emploi ont davantage de chances d'être viables dans les pays où les

prestations de non-emploi sont faibles par rapport aux gains moyens et où l'éventail des gains est large.

Les systèmes de *salaire minimum* élèvent les revenus des travailleurs dont la rémunération serait sans cela inférieure à ce niveau. Ils alourdissent cependant aussi le coût de l'embauche de travailleurs peu qualifiés (inexpérimentés), et on a pu constater, on l'a vu, que s'ils étaient fixés à un niveau trop élevé par rapport au salaire moyen, ils tendaient à réduire les perspectives d'emploi des travailleurs à faible productivité, notamment des jeunes. Il existe sous une forme ou sous une autre un salaire minimum national ou légal dans dix-sept pays de l'OCDE. Un salaire minimum légal a été récemment mis sur pied en Australie (au niveau fédéral en 1997) ainsi qu'au Royaume-Uni (mars 1999), et l'Irlande a annoncé la création prochaine d'un salaire minimum. L'annexe A examine l'évaluation faite par le Comité EDR des différents salaires minimaux existant dans les pays Membres.

Plusieurs pays de l'OCDE ont fait l'essai de *subventions de salaires* pour des groupes déterminés de la population active (jeunes, titulaires de prestations de longue durée – voir par exemple la Commission européenne, 1997). Ces dispositifs ont toujours présenté le défaut de s'accompagner de lourdes pertes sèches et d'importants effets de substitution, et n'ont donc eu, au mieux, qu'un succès limité du point de vue de la création nette d'emplois. Néanmoins, dans certains pays (en particulier en France, au Royaume-Uni, en Belgique et aux Pays-Bas), on fait actuellement l'essai d'une stratégie visant à déplacer de manière *permanente* le coût de la main-d'œuvre pour favoriser les travailleurs peu qualifiés par le biais d'une modification du système de prélèvement sur les salaires à la charge des employeurs.

L'un des principaux problèmes que soulève l'évaluation de ces différents moyens d'action est lié à leur objectif. En particulier, il peut être plus difficile de cibler des groupes spécifiques avec des subventions de salaires qu'avec des prestations liées à l'exercice d'un emploi ou des avantages fiscaux : le ciblage des subventions de salaires exige que l'on dispose d'informations supplémentaires sur le passé et la situation des salariés, informations qui sont habituellement déjà collectées dans le cadre de la gestion des prestations et de la fiscalité. En conséquence, tous les dispositifs existants de crédits d'impôt/prestations accordent une aide plus généreuse aux familles ayant des enfants à charge et excluent les personnes ayant un bas salaire mais des revenus élevés (par exemple les seconds apporteurs de revenu au sein d'un ménage). Cette distinction est moins facilement réalisable au niveau des réductions des cotisations patronales à la sécurité sociale. Néanmoins, un ciblage plus précis sur un groupe prioritaire entraîne

Encadré 5.2. Réformes récentes visant à valoriser le travail

Australie	Relèvement des seuils annuels de revenus pour la garde des enfants. Augmentation des aides pour garde d'enfants proposées aux parents qui travaillent.
Canada	L'avantage fiscal national au titre des enfants à charge aide les parents à reprendre un emploi. Divers programmes provinciaux viennent en aide aux familles à faibles revenus.
Finlande	Création de nouvelles allocations pour garde d'enfants et d'une aide aux crèches publiques.
Allemagne	Le travail associatif volontaire ne modifie pas le droit à l'indemnisation du chômage. Les parents ayant un emploi peuvent bénéficier d'un congé parental jusqu'à la fin de la troisième année de leur enfant.
Irlande	Une allocation de retour à l'emploi est accordée aux chômeurs de longue durée pour les aider à reprendre un emploi ou un travail indépendant.
Italie	Création d'un grand nombre « d'emplois d'utilité publique » pour aider les chômeurs à reprendre une activité, par un système d'incitations fiscales et d'aides sociales destiné à réduire le coût du travail.
Corée	Versement d'une allocation d'amélioration des aptitudes professionnelles à ceux qui suivent une formation professionnelle agréée. Allocations pour rapide réemploi afin d'aider les bénéficiaires à trouver un emploi sans tarder.
Royaume-Uni	Création d'un complément de gains. Il s'agit d'une prestation liée à l'exercice d'un emploi destinée aux personnes sans enfants à charge. Les conjoints de chômeurs qui cherchent un emploi auront accès aux services de l'emploi. Annonce d'un crédit d'impôt pour les familles comptant des travailleurs.
États-Unis	Dans certains États, générosité accrue des dispositions permettant d'associer travail et aides sociales.

nécessairement, comme c'est toujours le cas avec les réformes des systèmes d'imposition et de transferts, un affaiblissement de l'incitation au travail d'un autre groupe. Les prestations liées à l'exercice d'un emploi, et plus généralement les prestations assorties d'un critère de ressources, qui sont fondées sur le revenu *global* du ménage du bénéficiaire, risquent de soumettre les seconds apporteurs de revenu (potentiels) du ménage considéré à des taux effectifs moyens et marginaux d'imposition très élevés sur leurs revenus salariaux, et de réduire par là même l'incitation à accroître l'effort de travail, investir dans une formation ou chercher tout simplement un emploi permanent.

De plus, le moment auquel interviennent les versements liés aux différentes mesures est loin d'être négligeable. Les systèmes fiscaux sont, à de très rares exceptions près, assis sur les revenus du travail de l'année précédente, c'est-à-dire que le droit à un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi ne peut être déterminé que de manière rétrospective. Ainsi, une personne qui a un emploi à bas salaire aux États-Unis ne pourra déterminer avec précision qu'à la

fin de l'année fiscale le montant du crédit d'impôt au titre des revenus du travail (EITC) auquel elle a droit. De ce fait, la plupart des familles reçoivent ce crédit comme un versement exceptionnel à la fin de l'année¹⁰. Ce n'est pas l'idéal, même du point de vue de la protection du revenu familial, et l'objectif d'encourager la participation au marché du travail n'est atteint que si les bénéficiaires potentiels font preuve de prévoyance. En revanche, les effets de réductions ciblées des cotisations de sécurité sociale et des prestations peuvent immédiatement se faire sentir au moment de l'entrée dans l'emploi. A cet égard, un problème de calendrier (quoique moins important) pourrait également se poser pour l'indemnisation du chômage : les titulaires de ces prestations peuvent hésiter à prendre ce qui peut leur sembler être un emploi temporaire ou précaire s'ils sont préoccupés par le délai de carence qu'ils risquent de devoir supporter avant d'avoir à nouveau droit à des prestations en cas de perte de l'emploi en question.

Par ailleurs, des considérations sociales peuvent amener à préférer un type de versement à un autre. Ainsi,

10. Aux États-Unis, les individus concernés peuvent percevoir les sommes qui leur reviennent au titre de l'EITC avec leurs bulletins de salaires tout au long de l'année, les comptes étant arrêtés à la fin de l'exercice. Néanmoins, seule une très faible fraction des versements est effectuée de la sorte. Les principales raisons en sont : *i*) la charge administrative supplémentaire que cela suppose et qui fait que bon nombre d'employeurs se refusent à traiter ces versements ; et *ii*) le fait que les familles à faibles revenus ayant peu d'actifs financiers sont très circonspectes à l'idée de recevoir un versement qu'elles pourraient devoir rembourser à la fin de l'exercice. Le Royaume-Uni, qui substitue actuellement à son système de prestations un dispositif fondé sur la fiscalité, ne permet pas aux employeurs de ne pas coopérer au versement du crédit d'impôt, et calcule l'ouverture des droits sur le revenu courant et non pas sur le revenu fiscal annuel.

les paiements faits par l'intermédiaire du système fiscal peuvent être jugés moins dégradants que ceux qui interviennent sous forme de prestations. De plus, les autorités peuvent déterminer l'ouverture des droits sans que le bénéficiaire potentiel soit tenu de les faire valoir officiellement. Le taux d'utilisation des prestations liées à l'exercice d'un emploi a de tout temps posé un problème dans certains pays, 25 % seulement des personnes ayant droit à ce type de versement (soit 40 % des paiements potentiels) recevant en fait le supplément familial de revenu en Irlande (Callan et Nolan, 1997). Le taux d'utilisation du crédit familial au Royaume-Uni a cependant augmenté au fil des ans pour atteindre 72 % des ayants droit potentiels à la suite de vastes campagnes d'information. Néanmoins, on est encore loin des taux très élevés d'utilisation que permettent les systèmes fondés sur la fiscalité (de l'ordre de 100 % aux États-Unis)¹¹.

Quelques exemples récents de mesures d'aide aux emplois à bas salaire

Les systèmes de salaire minimum et les subventions de salaires/réductions des prélèvements fondés sur les salaires à l'intention de certains groupes cibles ne s'excluent pas nécessairement, et leurs effets combinés doivent être pris en compte lorsque l'on envisage une réforme. Les modifications récemment opérées reflètent effectivement cette situation complexe, les gouvernements ayant cherché à rééquilibrer l'utilisation de ces deux types d'instruments pour en réduire au maximum les inconvénients et en accroître autant que possible l'incidence potentielle sur l'emploi. C'est au Royaume-Uni que les modifications les plus fondamentales ont été annoncées. Dans ce pays, la création du salaire minimum a été suivie par une législation qui supprime l'actuelle prestation liée à l'exercice d'un emploi (crédit familial) pour la remplacer par un paiement encore plus généreux (sous forme d'un crédit d'impôt mais avec les mêmes caractéristiques que le crédit familial). Cette nouvelle mesure prévoit des crédits particulièrement importants pour la prise en charge de la garde des enfants. Le système d'imposition du revenu des personnes physiques a été également modifié pour privilégier davantage les familles à faible revenu. De plus, les cotisations patronales à la sécurité sociale ont été ajustées pour inciter les employeurs à embaucher un plus grand nombre de travailleurs à bas salaire.

En France, l'amélioration du niveau de vie des travailleurs à bas salaire est assurée par le biais du salaire minimum (ou SMIC), dont le niveau est souvent relevé plus que ne l'exigerait la formule d'indexation qui le relie à l'inflation et à la progression des salaires. Le salaire

minimum de la France est relativement élevé par rapport à ceux d'autres pays, ce qui a suscité un débat très animé sur le fait de savoir si le système de cotisations à la sécurité sociale, conjugué au SMIC, alourdissait exagérément le coût de la main-d'œuvre, excluant par là même certains travailleurs peu qualifiés du marché du travail. Face à ces préoccupations, les cotisations patronales à la sécurité sociale ont été fortement réduites pour les travailleurs à bas salaire. L'étendue de ces réductions et les groupes concernés ont souvent varié, et on a de ce fait reproché au système français d'être exagérément complexe pour les employeurs (voir OCDE 1997a). La Belgique a adopté une stratégie analogue, mais là encore, les employeurs semblent mal la connaître, d'où un taux très faible d'utilisation des différents systèmes (OCDE, 1998k).

En revanche, le dispositif « SPAK », adopté aux Pays-Bas en 1996, couvre un travailleur sur six de la population active et prévoit une réduction des cotisations de sécurité sociale à concurrence de 115 % du salaire minimum. Mühlau et Salverda (1998) estiment que les raisons pour lesquelles les autorités néerlandaises ont choisi cette formule plutôt que celles retenues en Belgique et en France (et de préférence aux dispositifs antérieurement en vigueur aux Pays-Bas) sont les suivantes : *i*) il s'agit d'un dispositif simple, facilement compris, de sorte que les droits peuvent être définis clairement sans qu'il n'y ait guère de cas complexes à la marge ; *ii*) son administration est très simple (les entreprises n'ont pas à verser puis à se faire rembourser les cotisations mais les déduisent immédiatement des paiements qu'elles font au gouvernement) ; enfin, *iii*) il s'agit d'une réduction permanente, sans limitation de durée.

A la différence des mesures prises ailleurs en vue d'accroître la générosité des prestations liées à l'exercice d'un emploi, le Canada semble s'être écarté de ce type de transfert, du moins au niveau fédéral. Dans le passé, pour des raisons diverses qui n'avaient pas seulement trait à l'amélioration de l'incitation au travail, les paiements liés à l'exercice d'un emploi étaient essentiellement réservés aux familles. Ces paiements ont récemment été supprimés dans le cadre du Programme national pour l'enfance, et désormais toutes les familles à faible revenu recevront des versements quelle que soit leur situation au regard de l'emploi. Il ne s'agit cependant pas véritablement de rejeter la méthode consistant à axer les transferts sur ceux qui ont un emploi plutôt que sur ceux qui n'en ont pas. Les prestations versées par les Provinces (notamment l'aide sociale) seront réduites dans la plupart des cas d'un montant équivalant à l'allocation pour enfants, de sorte que la structure de revenus, c'est à dire le taux de remplacement

11. On a cependant reproché à l'EITC de donner lieu à des abus. Voir OCDE (1997a).

net effectif, ne se modifiera pas sensiblement par rapport à ce qu'ils étaient dans le cadre du système précédent lié à l'exercice d'un emploi. De plus, plusieurs Provinces ont étendu aux travailleurs à faible revenu leurs propres prestations liées à l'exercice d'un emploi.

A certains égards, le système de prestations familiales du Canada ressemble maintenant à celui de l'Australie. Les réformes récemment opérées dans ce dernier pays ont visé à consolider ce qui était peut-être un système exagérément complexe de prestations familiales interdépendantes pour en faire un système unifié dans le cadre duquel les prestations sont progressivement réduites lorsque le revenu dépasse un certain niveau. Là encore, bien que n'étant pas lié à l'exercice d'un emploi, le dispositif vise à venir en aide aux familles dont les gains sont faibles.

Efficacité des mesures prises en faveur des bas salaires

Les mesures visant à venir en aide aux personnes qui ont un emploi mais dont le potentiel de gains est faible doivent être mises en parallèle avec d'autres dispositifs que l'on pourrait utiliser pour parvenir au même but. Les réformes du système d'imposition et de transferts ne peuvent pas simultanément renforcer les incitations au travail de tous. En autorisant la conjonction d'une activité rémunérée et de prestation, ceux précédemment sans emploi pourront obtenir plus facilement un emploi plus attrayant financièrement. Néanmoins, ces mêmes mesures peuvent aussi permettre à ceux qui ont un emploi de réduire leur offre de travail sans subir de perte financière. En conséquence, bien que les mesures puissent accroître l'emploi, leurs effets sur le nombre *global* d'heures ouvrées sont ambigus. La majorité des études économétriques aboutissent à des conclusions modérément optimistes quant aux effets des crédits d'impôt et prestations liés à l'exercice d'un emploi sur l'offre globale de travail. Dilnot et Duncan (1992) concluent que la réforme qui a accru l'attrait du « crédit familial » britannique pour les personnes travaillant à temps partiel augmenterait de 4 % l'offre de travail des parents isolés mais la réduirait pour environ 3 % d'entre eux. Scholz (1996) estime qu'aux États-Unis, le crédit d'impôt au titre du revenu du travail aurait pu augmenter de près de 7 points le pourcentage de parents isolés et de couples mariés exerçant un emploi dans le premier cas, et d'environ un demi-point dans le second. D'ailleurs ils ont signalé que la réduction du nombre d'heures ouvrées des personnes ayant déjà un emploi n'a représenté que le tiers du nombre d'heures ouvrées par ceux qui accèdent à l'emploi. Des résultats analogues ont été obtenus pour les États-Unis par Dickert *et al.* (1995), Eissa et Liebman (1996) et Blank *et al.* (1999). En revanche, Eissa et Hoynes (1998) ont abouti à des conclusions plus négatives, estimant que le niveau des aides accordées aux couples ne comportant qu'un seul salarié

aux États-Unis était suffisamment élevé pour affaiblir l'incitation du second adulte du ménage à accepter un emploi faiblement rémunéré.

Si l'on en juge d'après ces analyses, les augmentations de l'emploi ne sont pas très importantes comparativement aux coûts des mesures mises en œuvre. Il ressort par exemple d'études officielles qu'en France les réductions ciblées des cotisations de sécurité sociale n'ont qu'une faible incidence sur l'emploi – les réductions actuelles, dont le coût brut est de 50 milliards de francs français, auraient, pense-t-on, « créé » 150 000 nouveaux emplois (CSERC, 1996). Ceci équivaut à une dépense par emploi créé qui est approximativement la même que celle qui se dégage des estimations de Scholz (1996) des effets de l'EITC aux États-Unis. Une évaluation du programme SPAK aux Pays-Bas (Mühlau et Salverda, 1998) conclut que les données économétriques « infirment l'idée selon laquelle la subvention de salaire incite les employeurs à créer un plus grand nombre d'emplois ». Selon une évaluation plus optimiste des diverses réformes apportées au système britannique, le « coût par emploi » du crédit d'impôt pour les familles actives (« Working Family Tax Credit ») sera de 14 000 dollars, et de 30 000 dollars pour les réductions des cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires (Gregg *et al.*, 1999).

Plusieurs raisons expliquent les conclusions différentes auxquelles aboutissent les évaluations de ces mesures. Premièrement, on a l'a vu, nombre de systèmes sont entourés de règles complexes entraînant les employeurs dans des frais administratifs excessifs (voir OCDE, 1997a). Deuxièmement, pour tirer pleinement profit de ces dispositifs, les employeurs doivent modifier leur attitude à l'égard de la production pour favoriser les travailleurs peu qualifiés. Si, comme c'est souvent le cas, les dispositifs sont temporaires et non pas permanents, ils peuvent ne pas être tentés de prendre une telle décision. Dans l'un et l'autre cas, les créations d'emplois supplémentaires sont faibles par rapport aux coûts du système. De plus, il est probable que les mesures visant à modifier la structure du marché du travail ne portent tous leurs fruits qu'au bout d'un certain temps. Globalement, les mesures qui ont le plus de chances d'être efficaces par rapport à leur coût sont celles qui sont simples à administrer, permanentes, et dont les effets devront être évalués plusieurs années après leur mise en place.

Plus fondamentalement, les effets redistributifs de ces dépenses sont plus attrayants que le recours à d'autres mesures pour promouvoir l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés. A la différence des dépenses consacrées à la formation ou à des politiques actives du marché du travail qui sont loin de conduire toujours à un emploi, l'argent

utilisé pour financer des prestations liées à l'exercice d'un emploi ou préserver l'emploi des travailleurs dont les salaires sont supérieurs au niveau que justifieraient leurs qualifications n'est pas « gaspillé » en ce sens que le niveau de vie des personnes à faible revenu est directement soutenu.

Obstacles à l'emploi

Le simple calcul des retombées financières du travail sous forme de salaire après impôts et transferts n'est pas le seul facteur qui détermine l'incitation à prendre un emploi. Les systèmes de prestations de nombre de pays de l'OCDE ont été conçus pour venir en aide aux personnes sans travail et non pour les aider à trouver un emploi. En conséquence, de très nombreux obstacles involontaires se dressent devant ceux qui sortent d'un régime de prestations.

La protection juridique contre les créanciers est souvent assurée aux bénéficiaires de prestations. Le raisonnement est le suivant : si l'argent public est supposé empêcher ceux qui sont sans travail ou sans autres ressources de tomber dans le dénuement, il n'est pas acceptable qu'il soit détourné au profit des créanciers. Néanmoins, à la reprise d'un emploi, cette protection juridique disparaît, tous les actifs restants et le produit du travail pouvant alors être réclamés par les créanciers. L'alourdissement de la dette des consommateurs depuis la fin des années 80 a entraîné une augmentation spectaculaire du nombre de bénéficiaires de prestations ayant droit à cette protection et tombant de ce fait dans le piège de la dépendance (OCDE 1998k). La France, la Belgique, la Norvège et les Pays-Bas ont annoncé ou adopté les mesures suivantes : autorisation de la faillite personnelle (concept qui n'est pas reconnu dans un certain nombre d'autres pays européens) ; rééchelonnement obligatoire de la dette facilité par l'intermédiaire des tribunaux ; ou encore amélioration des mécanismes de rééchelonnement au niveau municipal.

Les prestations supplémentaires sont souvent axées sur les personnes sans emploi, mais refusées à celles qui ont une activité. Les exemples les mieux connus en sont les prestations qui couvrent les frais médicaux. Au Canada, par exemple, les coûts des médicaments prescrits sont pris en charge pour les personnes bénéficiant de prestations sociales. Bien que se voyant offrir des incitations financières apparemment très nettes à prendre un emploi, on a constaté que les parents isolés en particulier, considéraient que le coût potentiel des produits pharmaceutiques constituait un obstacle à l'emploi. En conséquence, plusieurs Provinces ont étendu la couverture de ce dispositif aux personnes à faible revenu ayant un emploi dans le cadre du Plan national d'action pour les enfants. A la suite de la prise de conscience de ce problème aux États-Unis, les personnes qui sortent d'un dispositif de prestations

pour prendre un emploi sans avoir une couverture de leur employeur peuvent désormais bénéficier de Medicaid.

Le passage à l'emploi peut poser des problèmes parce que les prestations sont souvent versées au début de la période couverte et les salaires à la fin. Étant donné l'impossibilité des ménages à faible revenu d'accéder aux marchés financiers et compte tenu du caractère limité de leur épargne ce décalage peut constituer un obstacle non négligeable. Parmi les mesures prises pour tenter d'atténuer ce problème figurent le maintien du versement de certaines prestations pendant un laps de temps déterminé à la suite de la prise d'un emploi, le report du versement des prestations pour réduire le délai pendant lequel la personne qui prend un emploi se trouve sans ressources, et enfin l'accélération du traitement des prestations pour les personnes qui ont un emploi. La Corée et la province Canadienne du Québec ont récemment adopté des primes de retour à l'emploi pour ceux qui quittent rapidement le chômage (comme il en existe déjà depuis longtemps au Japon et en Irlande).

Le coût de l'emploi peut être aussi un obstacle, en particulier pour les familles monoparentales. Ainsi qu'il apparaît à l'encadré 5.2, un certain nombre de modifications ont été récemment apportées aux dispositifs d'aide pour la garde d'enfants, avec un relèvement des prestations versées aux personnes à faible revenu pour pourvoir aux soins de leurs enfants en Australie et au Royaume-Uni ainsi que dans certaines régions des États-Unis. Ailleurs, les subventions accordées aux prestataires de services de garde d'enfants ont été revues à la hausse (au Japon par exemple).

Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, les mères célibataires ont habituellement un taux d'activité supérieur à celui des femmes mariées ayant des enfants du même âge (OCDE 1999c). Cela n'est cependant pas vrai partout, les taux relatifs d'emploi de ce groupe étant faibles au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas. L'une des raisons est l'absence d'obligation de recherche d'emploi pour la plupart des parents isolés, contrairement à la situation existant dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Pour tenter de réduire la dépendance à long terme des parents isolés à l'égard des prestations, des efforts plus importants sont actuellement faits en vue d'aligner l'accès aux services de garde d'enfants sur les niveaux existant ailleurs (dans le cadre par exemple de la Stratégie nationale pour les enfants au Royaume-Uni). Au Canada, les crédits ouverts aux Provinces au titre de la prestation nationale pour enfant sont utilisés pour améliorer l'accès aux services de garderie.

PRINCIPALES CONCLUSIONS CONCERNANT L'ACTION A MENER

Les trois chapitres qui précèdent ont traité des perspectives d'emploi, de la fréquence des emplois atypiques, ainsi que des bas salaires et de la pauvreté. Ces trois questions sont interdépendantes et sont fonction tout à la fois de la situation générale du marché du travail et des politiques suivies à son endroit. Par ailleurs, elles ne se posent pas toutes avec le même degré d'urgence dans les différents groupes présents sur le marché du travail, et concernent plus particulièrement les vies actives des jeunes, des travailleurs âgés, de certaines femmes d'âge très actif et, plus généralement, des personnes peu qualifiées. La présente section fait la synthèse des principaux problèmes qui se posent aux pouvoirs publics pour chacun de ces groupes.

En ce qui concerne les jeunes, la transition de l'école à la vie active évolue dans la plupart des pays Membres, les jeunes passant plus de temps dans le système éducatif avant d'entrer sur le marché du travail. Néanmoins, la situation du système éducatif demeure très différente d'un pays à l'autre : dans certains, les taux d'inscription sont encore relativement bas. Et, pour les individus dont le niveau d'instruction est le plus faible, les incitations à poursuivre des études ou à entrer dans la population active – et les possibilités qui leur sont offertes à ces deux égards – peuvent être limitées. La situation générale du marché du travail semble avoir une forte influence sur l'emploi des jeunes, ce qui donne à penser que les mesures destinées à réduire le chômage en général sont les mieux à même de faire reculer le non-emploi de ce groupe. Néanmoins, le découragement des jeunes que l'on observe dans des pays dont les marchés du travail présentent des caractéristiques très différentes, suggère que certains types d'exclusion économique ne peuvent pas nécessairement être réglés par de vastes réformes du marché du travail et sont le reflet de problèmes sociaux plus profonds qui appellent des mesures mieux ciblées. Les pays qui ont relativement le mieux réussi à assurer un passage en douceur de l'école à la vie active aux personnes à faible niveau de qualifications, ont surtout cherché à leur donner des qualifications professionnelles reconnues au sortir de la scolarité obligatoire, et à offrir des programmes de réinsertion à celles qui ont abandonné l'école en cours de route.

Le passage réussi de l'école à la vie active ne peut se faire sans l'acquisition d'un niveau d'instruction correspondant à la demande de main-d'œuvre. Il semble que le

fait d'acquérir une forme ou une autre d'expérience professionnelle en cours de scolarité valorise l'enseignement et permette aux jeunes de mieux se placer sur le marché du travail lorsqu'ils quittent l'école. Ceci vaut, semble-t-il, pour les pays où il existe un système dual d'apprentissage (Allemagne, Autriche, Danemark et Suisse) ainsi que pour certains pays anglophones où il est courant que les jeunes associent de manière informelle activité professionnelle et scolarité grâce à l'existence d'un marché très développé du travail à temps partiel. D'autres pays tendent à élargir le marché du travail à temps partiel, l'exemple le plus notable étant les Pays-Bas où cette stratégie a déjà permis une forte augmentation du pourcentage d'adolescents et de jeunes adultes associant études et travail à temps partiel.

La nature des emplois qu'occupent les jeunes pendant leurs premières années d'activité est en train d'évoluer, notamment dans les pays où le chômage est élevé et durable et où les jeunes et d'autres travailleurs n'ayant pas d'expérience professionnelle sont de plus en plus souvent embauchés sur la base de contrats temporaires et à temps partiel. Bien que le développement du travail à temps partiel des jeunes puisse correspondre en partie aux préférences existant du côté de l'offre, le fait que les emplois proposés aux jeunes soient de moins en moins permanents et de plus en plus temporaires est préoccupant à court terme, et plus encore à moyen terme. Dans les pays où de strictes réglementations protègent les travailleurs permanents, les contrats temporaires proposés aux jeunes peuvent les empêcher d'accéder à des emplois de plus en plus intéressants, et les maintenir dans une situation précaire, avec d'éventuelles conséquences négatives pour le développement de leur capital humain et leur expérience professionnelle. A cet égard, les mesures visant à accroître l'offre de travail flexible grâce à l'assouplissement des réglementations régissant les contrats temporaires risquent de segmenter encore davantage les marchés du travail, à moins d'aller de pair avec des modifications des réglementations applicables aux contrats permanents.

Le marché du travail des jeunes est en outre potentiellement sensible aux implications à la fois positives et négatives des planchers de salaires. Dans la plupart des pays Membres existe une forme ou une autre de salaire minimum, fixé soit par les autorités, soit par négociation collective. Son niveau varie fortement selon les pays, et

l'on constate que s'il est trop élevé, il peut avoir des effets de désemploi, notamment sur les jeunes travailleurs. C'est la raison pour laquelle certains pays ont cherché à réduire les coûts de main-d'œuvre des jeunes en abaissant les cotisations de sécurité sociale (France, Belgique) ou en modulant le salaire minimum en fonction de l'âge (Belgique, Espagne, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Turquie). Il apparaît clairement que l'inconvénient de plafonds de salaires relativement bas pour les jeunes est de leur faire courir un risque supérieur à la moyenne d'être faiblement rémunérés, bien qu'il faille mettre cette considération en balance avec le fait que, pour bon nombre d'entre eux, ce faible salaire n'est qu'une situation temporaire.

La retraite anticipée et la baisse du taux d'activité des travailleurs âgés tendent à se généraliser, notamment dans un certain nombre de pays où le chômage est élevé et durable. Jusqu'à ces derniers temps, les autorités de nombre de pays ont eu tendance à renforcer les incitations à la retraite anticipée en autorisant plus tôt l'accès au système de pension vieillesse à des conditions favorables. De plus, d'autres prestations de non-emploi (par exemple l'indemnisation du chômage et les allocations d'invalidité) ont en fait été utilisées pour faire la jonction entre les revenus du travail et les pensions des travailleurs âgés au chômage qui ne pouvaient encore faire valoir leurs droits à la retraite.

Les incitations à un retrait anticipé du marché du travail ont contribué à atténuer certains des effets du progrès industriel sur les générations âgées et pourraient avoir réduit les poches de fort chômage structurel dans certaines régions. Dans un contexte plus large, le recours à cette méthode aurait quelque fois permis de « générer » des emplois pour de jeunes travailleurs en redistribuant les possibilités d'emploi entre les générations. Néanmoins, la baisse des taux d'activité des travailleurs âgés n'a pas entraîné une hausse ou une tendance à la hausse des taux d'emploi des jeunes. En outre, cette politique est de plus en plus remise en cause par la nécessité de préserver la viabilité financières des systèmes publics de pension dans le contexte du vieillissement des populations.

Le fait est que les réformes récentes des régimes de pension impliquent habituellement une réduction des incitations à la retraite anticipée en renforçant le lien entre les cotisations pendant la durée de vie et le montant des prestations. Néanmoins, bon nombre des autres incitations à la retraite anticipée, telles que celles qui résultent de l'assurance chômage ou invalidité, n'ont pas encore été sensiblement modifiées dans la plupart des pays Membres. Si les réformes actuelles et prévues parvenaient à réduire les contre-incitations au travail des travailleurs âgés, l'offre accrue de ce groupe pourrait être plus facile à absorber, en

association avec des réformes du marché du travail de manière à permettre aux travailleurs âgés de ne pas se couper totalement de celui-ci, par exemple en facilitant leur accès à des emplois à temps partiel ou à des possibilités de formation.

Contrairement à la tendance décroissante des taux d'activité des jeunes et des travailleurs âgés, les femmes d'âge très actif ont continué de s'intégrer plus étroitement au marché du travail dans la plupart des pays Membres. Néanmoins, l'ampleur et l'intensité de l'engagement des femmes à l'égard de la vie active divergent encore fortement d'un pays à l'autre, comme en témoignent les différences persistantes de taux d'activité. Les femmes qui travaillent ont souvent des emplois à temps partiel – et le développement de marchés pour ce type d'emplois est un facteur qui encourage un plus grand nombre de femmes à entrer dans la population active. Les mesures récemment adoptées dans certains pays pour accroître l'attrait du travail à temps partiel par une déréglementation et par des ajustements des incitations découlant des systèmes d'imposition et de transferts concernent donc tout particulièrement les femmes. Malgré la fréquence croissante de l'emploi féminin, les conditions matérielles des emplois ne se sont pas nécessairement améliorées dans tous les cas : Dans un certain nombre de pays Membres, les ménages dont le chef est un adulte jeune (souvent une mère célibataire) avec des enfants à charge ont vu leur revenu disponible se dégrader nettement en termes relatifs, et dans certains cas en termes absolus. Ces ménages sont souvent étroitement dépendants du système de transferts dont la progression est généralement plus lente que celle des revenus des ménages qui peuvent consacrer plus de temps à un travail marchand. Néanmoins, un certain nombre de pays s'efforcent de valoriser le travail des parents isolés en modifiant les systèmes d'imposition et de transferts.

Les personnes ayant peu de qualifications rencontrent des difficultés sur le marché du travail quels que soient leur groupe d'âge et leur sexe. En conséquence, la fréquence du chômage est forte parmi les travailleurs non qualifiés d'âge très actif, qui risquent plus que d'autres de ne percevoir toute leur vie que de bas salaires et qui se trouvent souvent en situation de pauvreté (notamment en Amérique du Nord et au Royaume-Uni). Les différences observées au plan international concernant le pourcentage des travailleurs peu qualifiés d'âge très actifs qui se trouvent au chômage ou qui ont un emploi à bas salaire reflètent un certain nombre de facteurs économiques et sociologiques, notamment la distribution des revenus marchands et les caractéristiques des dispositifs de garantie de revenu. De plus, les différences constatées entre la distribution des revenus du travail individuels bruts et celle des revenus nets des ménages sont largement fonction

des effets redistributifs du système d'imposition et de transferts de chaque pays. Les pays diffèrent donc moins en ce qui concerne la fréquence des faibles revenus disponibles par habitant qu'en ce qui concerne la fréquence des bas salaires. Il ne faut par ailleurs pas oublier que la pauvreté est essentiellement reliée au non-emploi plus qu'à un bas salaire, et il est donc nécessaire de valoriser le travail pour les personnes dont le potentiel de productivité est faible.

La plupart des pays Membres ont tenté de modifier différents aspects des systèmes d'imposition et de transferts pour accroître les incitations financières des travailleurs peu qualifiés à entrer sur le marché du travail. Plusieurs instruments ont été utilisés à cet effet avec plus ou moins de succès, tels que des crédits d'impôt ou des prestations liés à l'exercice d'un emploi, des subventions de salaire, une réforme de l'impôt sur le revenu et des

réductions des cotisations patronales à la sécurité sociale. L'expérience des pays qui ont suivi l'une ou plusieurs de ces méthodes donne à penser qu'il existe des interactions complexes entre ces différents instruments. En tout état de cause, si le fait de retrouver un travail peut en soi aider certains individus concernées à améliorer leurs qualifications et leurs compétences pour pouvoir accéder à des emplois plus satisfaisants, la persistance des bas salaires exige une action déterminée au niveau de la politique d'enseignement. Plusieurs pays Membres ont cherché à encourager les adultes à acquérir des qualifications en facilitant la formation par l'intermédiaire de centres publics (Allemagne et Danemark, par exemple), en encourageant la formation sur le lieu de travail (Royaume-Uni, Espagne, Nouvelle-Zélande) ou en finançant sur fonds publics des systèmes de congés payés de formation (Danemark par exemple).

Annexes

**EXAMEN DÉTAILLÉ DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE
ET NOTES TECHNIQUES**

Annexe A

EXAMEN DÉTAILLÉ DES PROGRÈS DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS PROPRES AUX DIFFÉRENTS PAYS

Les parties 1 et 2 du rapport sont largement fondées sur l'examen des réformes structurelles spécifiques opérées par les pays Membres dans le cadre de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* et d'une toute dernière évaluation faite par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) sur les nouvelles mesures requises. La présente annexe résume ces informations en reprenant les trois grands domaines de politique structurelle identifiés par la *Stratégie pour l'emploi*. La première section traite des réformes des politiques du marché du travail – notamment des impôts et transferts, de la formation des salaires, de la législation concernant la protection de l'emploi, de la flexibilité du temps de travail et des politiques actives du marché du travail. La deuxième section examine les réformes concernant les politiques de l'éducation et de la formation – au niveau de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. Enfin, la dernière section est consacrée aux réformes qui affectent le marché des produits, une

attention particulière étant portée à deux questions qui n'avaient été que rapidement évoquées dans les précédents rapports relatifs à l'*Étude sur l'emploi* : *i*) les mesures visant à encourager l'innovation et la diffusion de la technologie ; et *ii*) les mesures destinées à favoriser et encourager l'esprit d'entreprise. Dans ces trois sections, une place particulière est accordée aux nouveaux pays Membres qui n'avaient pas été couverts par les précédents rapports du Secrétariat de l'OCDE sur la *Stratégie pour l'emploi*, à savoir la Corée, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. Les sections sont organisées en trois parties : *a*) réformes opérées au cours de la période 1990-95, avant que l'OCDE ne formule ses recommandations ; *b*) réformes entreprises après la formulation des recommandations ; et *c*) évaluation par le Comité EDR des possibilités d'action future. On notera que cet examen porte sur les réformes opérées jusqu'au premier trimestre de 1999 et pourrait donc omettre certaines mesures plus récemment prises par les pays Membres.

A.1. POLITIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

1. Impôts et transferts

Les examens du Comité EDR ont abouti à des recommandations par pays visant à améliorer les incitations à la recherche d'emploi tout en préservant des niveaux de vie satisfaisants. Parmi les mesures recommandées figurent : 1) une réduction des prestations trop généreuses par un raccourcissement de la durée maximale d'indemnisation et une baisse des taux de compensation ; 2) le durcissement des conditions d'ouverture des droits pour ce qui est de la disponibilité pour un travail, de l'expérience professionnelle antérieure et de la requalification des travailleurs ayant connu des épisodes répétés de chômage ; et 3) la réduction ou la suppression des mécanismes spéciaux de préretraite ainsi qu'un durcissement des dispositions concernant les pensions d'invalidité, principalement dans le but d'accorder, lors de l'étude des dossiers, une plus large place aux considérations médicales plutôt qu'aux aspects touchant le marché du travail ou la profession.

Indemnisation du chômage : niveau et durée

L'étude de l'OCDE sur l'emploi a souligné l'importance de l'indemnisation du chômage et des autres transferts pour éviter que la perte d'emploi s'accompagne d'une forte baisse de revenu. Néanmoins, si elle est trop généreuse, l'indemnisation du chômage réduit aussi l'incitation à rechercher activement un emploi et exerce des pressions à la hausse sur les salaires. Les indemnités d'assurance chômage sont généralement fixées à un niveau raisonnablement faible par rapport aux gains antérieurs. Néanmoins, la différence de situation financière globale entre les ménages avec ou sans emploi est moindre que celle que suggèrent les taux de remplacement lorsque l'on tient compte des modifications apportées aux autres droits à prestations et au revenu net après impôt.

Sur la base des gains moyens des ouvriers, les taux nets de compensation – c'est-à-dire le revenu net après une perte d'emploi par rapport au revenu net pendant l'exercice d'un emploi – se situent au départ entre 70 et 80 % pour un nouveau chômeur ayant un conjoint à charge et deux enfants dans la plupart des pays (tableau A.1)¹. De plus, il est relativement peu de pays dans lesquels le même individu verrait ses indemnités sensiblement baisser après cinq années de chômage, et dans un certain nombre de pays, il recevrait en fait des indemnités plus importantes comparativement au début de la période de chômage.

Comme le faisait observer le rapport précédant sur la mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi (OCDE 1997b), seul un petit nombre de pays ont modifié la générosité de leurs prestations avant la période couverte par les examens du Comité EDR. La France, l'Autriche, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède ont réduit leurs allocations de chômage au cours de cette période, tandis que l'Italie et la Grèce (à partir d'un très faible niveau dans l'un et l'autre cas) ainsi que la Suisse les augmentaient. Dans le même temps, le Royaume-Uni réduisait de moitié la durée maximale d'indemnisation pour la ramener à six mois, alors que la Suisse l'allongeait. Le Danemark a supprimé en 1994 la possibilité de prétendre à nouveau à une indemnisation du chômage par le biais de programmes actifs et a plafonné le montant total des allocations versées au titre des régimes d'assurance chômage. En Belgique, les prestations d'assurance chômage ont été suspendues pour la personne à charge des ménages comptant deux apporteurs de revenus si le chômage est « anormalement » long, et les conditions d'ouverture des droits ont été durcies.

Au cours de la période couverte par les examens du Comité EDR, les progrès de la réforme de l'indemnisation

1. Ces chiffres peuvent même sous-estimer les taux nets de compensation pour trois raisons : 1) les niveaux minimums garantis élèvent les taux de compensation des personnes dont les gains salariaux antérieurs étaient faibles. Doudeijns et Eignerhand (1998) ont constaté que dans seulement deux des treize pays étudiés, les revenus nets des personnes se situant au dixième centile de la distribution des gains seraient supérieurs d'environ 20 % au niveau des prestations que percevrait en dernier recours un couple avec deux enfants ; 2) les coûts liés à l'exercice d'un emploi (transports, habillement, garde des enfants) peuvent être non négligeables, et ils sont exclus des estimations des taux nets de compensation ; 3) les gains salariaux perçus lorsque l'on retrouve un emploi peuvent être nettement plus faibles que les gains liés à l'emploi antérieur ; 4) dans certains pays, des systèmes d'assurance négociés par les partenaires sociaux portent effectivement les taux de compensation à des niveaux plus élevés que ceux qui résultent des systèmes d'assurance sociale.

Tableau A.1. Indemnisation du chômage : taux nets de compensation¹En pourcentage du salaire antérieur², 1997

	Premier mois d'indemnisation		Deuxième année d'indemnisation		Cinquième année d'indemnisation	
	Célibataire	Couple, deux enfants ³	Célibataire	Couple, deux enfants ³	Célibataire	Couple, deux enfants ³
États-Unis	58.0	59.0	7.2	52.2	7.0	51.0
Japon	63.0	59.0	34.6	70.8	35.0	71.0
Allemagne	70.0	80.0	62.3	79.6	62.0	73.0
France	76.0	79.0	60.2	79.5	43.0	51.0
Italie	36.0	47.0	0.0	11.0	0.0	11.0
Royaume-Uni	52.0	67.0	51.6	76.4	52.0	76.0
Canada	61.0	68.0	27.0	59.4	27.0	59.0
Australie	37.0	72.0	37.4	72.4	37.0	72.0
Autriche	57.0	71.0	54.0	68.6	54.0	69.0
Belgique	65.0	60.0	58.4	71.5	46.0	63.0
République tchèque	54.0	77.0	36.1	97.9	36.0	98.0
Danemark	65.0	77.0	64.9	77.2	49.0	97.0
Finlande	68.0	87.0	66.2	87.4	62.0	100.0
Hongrie	67.0	74.0	47.0	58.8	47.0	59.0
Islande	55.0	59.0	49.3	77.1	52.0	80.0
Irlande	33.0	64.0	57.8	84.5	33.0	64.0
Corée	55.0	54.0	10.2	10.0	10.0	10.0
Luxembourg	86.0	90.0	54.1	77.3	54.0	77.0
Pays-Bas	75.0	82.0	74.6	80.5	60.0	78.0
Nouvelle-Zélande	37.0	64.0	37.3	64.0	37.0	64.0
Norvège	66.0	73.0	64.4	71.6	39.0	72.0
Pologne	34.0	42.0	32.1	38.7	30.0	35.0
Portugal	79.0	77.0	70.3	73.4	0.0	6.0
Espagne	73.0	76.0	59.7	63.7	27.0	46.0
Suède	75.0	85.0	63.1	100.2	62.0	100.0
Suisse	77.0	88.0	64.2	78.2	52.0	68.0

1. Après impôts et compte tenu des indemnités de chômage, des allocations d'aide sociale, des allocations familiales et des aides au logement.

2. Le salaire antérieur est égal aux gains moyens d'un ouvrier.

3. Dans l'hypothèse d'un conjoint à charge.

Source : Base de données de l'OCDE sur les prestations et les incitations.

du chômage ont été mitigés (tableau A.2). L'Allemagne, le Canada et la Belgique sont les trois seuls pays qui ont procédé à des réformes s'inspirant étroitement de la première série de recommandations. Le Canada a réduit le niveau des indemnités de chômage (notamment en réduisant progressivement le taux de compensation pendant la période d'indemnisation) et la durée maximale de l'indemnisation (cinq semaines de moins que les 50 semaines prévues au total). D'importants progrès ont été également faits en Allemagne, qui a relevé de trois ans (et porté à 57 ans) l'âge minimum pour prétendre à une indemnisation du chômage sur de longues périodes. En Belgique, la définition d'un chômage « anormalement » long a été durcie et le salaire maximum servant de base au calcul des indemnités de chômage a été gelé en termes réels. Certains des pays nordiques ont réduit les taux de compensation (le Danemark – pour les jeunes – et la Finlande) et/ou raccourci la durée de l'indemnisation (Danemark, Islande et Norvège). Contrairement aux recommandations qui lui

avaient été adressées, la France a relevé le plancher des indemnités de chômage et allongé leur durée pour les chômeurs âgés (50 ans ou plus). Revenant sur la réforme opérée au début des années 90, la Suède a relevé le taux normal de compensation (le portant de 75 à 80 %), et n'a pas suivi la recommandation qui lui avait été ultérieurement faite de compenser cette décision en limitant la durée maximale d'indemnisation.

Depuis le début de la période couverte par les examens du Comité EDR, des modifications plus significatives ont été apportées aux aides sociales, notamment en Europe méridionale, où dans le passé les prestations de ce type étaient fragmentaires et leur administration laissée aux municipalités et aux institutions caritatives. Ainsi, l'Italie fait l'essai d'une couverture plus générale des aides sociales, et le Portugal a décidé de les étendre à l'ensemble de la nation en 1997. La dégradation de la situation du marché du travail en Corée a contraint les

Tableau A.2. **Indemnisation du chômage et prestations connexes : recommandations du Comité EDR et mesures prises**

	Réduire les taux d'indemnisation	Raccourcir la période d'indemnisation	Renforcer les conditions de disponibilité pour un travail	Durcir les conditions d'ouverture des droits	Limiter les possibilités de bénéficiaire à nouveau d'une indemnisation	Lier le versement des prestations à la participation à un programme de formation	Allonger les délais de carence	Réduire les pièges de la pauvreté/ les contre-incitations au travail	Créer ou renforcer les dispositifs d'assurance chômage	Autres/explication
États-Unis								F	N	Améliorer l'accès des pauvres aux soins de santé et aux facilités de garde d'enfants. Action : ouverture de crédits supplémentaires dans le budget 1998, mais qui seront probablement insuffisants. Extension de la couverture des soins de santé aux enfants seulement. Nécessité de réformer Medicare pour les adultes.
Allemagne	F	F	M	F	F					
France	R	R	N							
Italie			N							Nécessité d'harmoniser les taux de compensation et les périodes d'indemnisation pour les différentes catégories de chômeurs. Action : extension du complément de revenu aux banques, aux commerçants et aux services d'intérêt public.
Royaume-Uni								M		Prendre des mesures plus efficaces de lutte contre la pauvreté. Action : adoption d'un salaire minimum légal et plus large recours aux prestations liées à l'exercice d'un emploi.
Canada	M	M	F	F				M		Développer la modulation des prestations en fonction de l'utilisation antérieurement faite par les bénéficiaires de l'assurance-chômage. Action : l'Employment Insurance Act accroît la modulation des prestations. Réduire le lien entre la générosité de l'assurance-chômage et les taux de chômage locaux. Action : néant.
Autriche				F			F	F		Lier plus étroitement les salaires de référence des travailleurs âgés à leurs possibilités d'emploi ; réduire les subventions dont bénéficient les emplois saisonniers dans le tourisme du fait de l'assurance chômage. Action : néant.
Belgique	F	F	N							
Danemark	F	F					N			Raccourcir la période de chômage au terme de laquelle la participation à des PAMT devient obligatoire. Action : néant.
Finlande	F	N	M	N	M		N			Resserrer les contacts avec le service public de l'emploi.
Grèce									F	Relever les indemnités de chômage, actuellement exceptionnellement faibles, pour les rapprocher de leur niveau légal.
Islande		F		F						
Irlande			F					F		
Luxembourg	N									Dissocier l'allocation logement du revenu minimum garanti (RMG). Action : les règles concernant l'allocation logement seront modifiées dans le dispositif révisé de RMG.
Mexique									N	Assouplir le dispositif actuel d'indemnité de licenciement et mettre en place un système soigneusement pensé d'assurance-chômage.

Tableau A.2. Indemnisation du chômage et prestations connexes : recommandations du Comité EDR et mesures prises (suite)

	Réduire les taux d'indemnisation	Raccourcir la période d'indemnisation	Renforcer les conditions de disponibilité pour un travail	Durcir les conditions d'ouverture des droits	Limiter les possibilités de bénéficier à nouveau d'une indemnisation	Lier le versement des prestations à la participation à un programme de formation	Allonger les délais de carence	Réduire les pièges de la pauvreté/ les contre-incitations au travail	Créer ou renforcer les dispositifs d'assurance chômage	Autres/explication
Pays-Bas	N	N	M	F						Éviter que l'assurance-chômage ne se substitue aux régimes d'invalidité et de pré-retraite. Action : adoption d'une loi limitant le recours des travailleurs âgés à l'assurance-chômage.
Nouvelle-Zélande				M		M		M		
Norvège		F	X	M			N	N		Réduire les indemnités pour les travailleurs à temps partiel. Action : néant.
Espagne	N	N	N	F			N	N		Envisager de déduire les indemnités de licenciement des allocations d'assurance-chômage ; remplacer le système d'aides accordées aux travailleurs agricoles dans certaines régions par des crédits d'impôt sur le revenu fondés sur un critère de ressources. Action : néant.
Suède	R	X	F	F	N					Débudgétiser le financement de l'assurance-chômage et intégrer ce dispositif aux PAMT. Action : partielles.
Suisse		R								
Turquie										Veiller à réduire les effets négatifs d'un éventuel nouveau dispositif d'assurance-chômage.
République tchèque	X							X		Réduire les prestations d'assurance sociale pour les enfants supplémentaires.
Hongrie								N		
Corée										Étendre le filet de sécurité sociale aux personnes ne pouvant bénéficier d'indemnités de chômage.
Pologne										Revoir les règles d'indemnisation du chômage qui prévoient actuellement un lien entre la durée de l'indemnisation et le taux régional de chômage

X = Nouvelle recommandation.

N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.

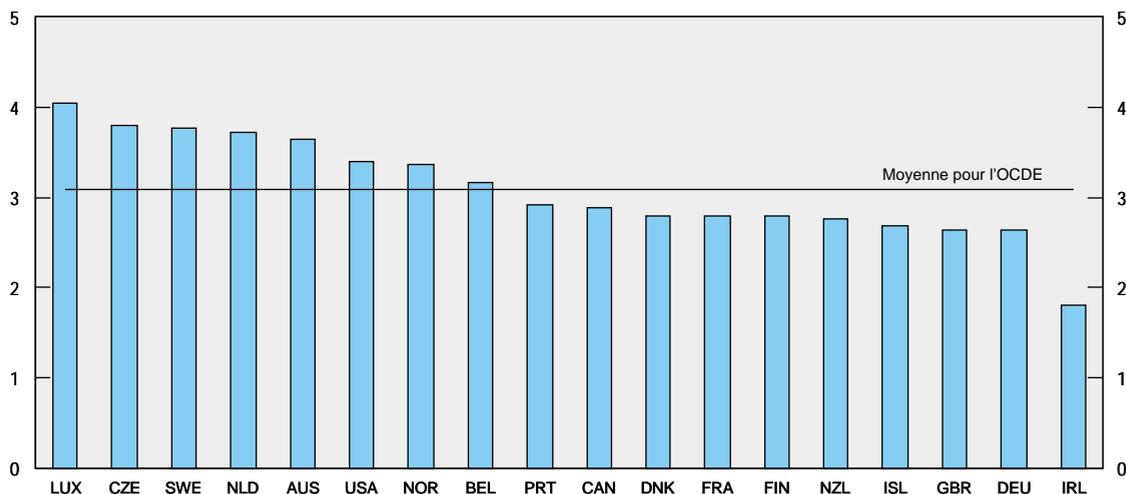
R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.

F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.

M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

Source : Études économiques de l'OCDE.

Graphique A.1. Indicateur de la rigueur des conditions de disponibilité pour un emploi dans les systèmes d'indemnisation du chômage dans certains pays de l'OCDE, 1997



Note :

L'indicateur mesure la rigueur des critères de disponibilité pour un travail. Il prend des valeurs de 0 à 5, 5 correspondant au maximum de rigueur. Il prend en compte les éléments suivants : 1) interrogations sur les activités de recherche d'emploi ; 2) disponibilité pendant la participation à des PAMT ; 3) mobilité professionnelle ; 4) mobilité géographique ; 5) éventail des raisons valables pouvant être avancées pour refuser des offres d'emploi ; 6) sanctions au niveau des prestations en cas de démission volontaire ; 7) sanctions au niveau des prestations en cas de refus sans raison valable ; 8) sanctions au niveau des prestations en cas de refus répétés.

Source : Enquête du ministère des Finances du Danemark, 1997-98, voir ministère des Finances du Danemark (1998).

autorités à élargir la couverture de ce qui n'était, jusqu'à ces tout derniers temps, qu'un dispositif très restreint d'aide sociale. Dans d'autres pays de l'OCDE, les préoccupations suscitées par l'exclusion et la pauvreté ont entraîné un léger relèvement du montant des prestations. Ainsi, les aides accordées aux parents isolés ont été relevées en Norvège, et, aux Pays-Bas, une plus grande latitude a été laissée aux collectivités locales pour accroître les versements à certains groupes de bénéficiaires. En revanche, une législation fédérale adoptée aux États-Unis impose des restrictions aux programmes des États en limitant à 5 ans la durée totale pendant lesquels les parents isolés peuvent bénéficier de prestations fédérales au cours de leur vie. Cette mesure n'ayant été introduite qu'assez récemment, et la conjoncture ayant été dynamique, on ne peut encore dire si elle exclura beaucoup d'individus (voir OCDE, 1999d). Dans certaines provinces du Canada, les niveaux des aides sociales ont été fortement réduits (de plus de 20 % dans l'Ontario par exemple). Au Royaume-Uni, les relèvements prévus des prestations destinées à certaines catégories de parents isolés n'ont pas été opérés.

Indemnisation du chômage : conditions d'ouverture des droits et de disponibilité pour un travail

Le graphique A.1 fait apparaître d'importantes différences d'un pays à l'autre pour ce qui est de la rigueur, en 1997, des règles concernant la disponibilité pour un emploi. Ces règles sont relativement strictes en Australie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en République tchèque et en Suède, et sont plus souples en Irlande². Avant les examens du Comité EDR, un effort avait été fait pour durcir ces conditions dans un certain nombre de pays (Allemagne, Canada, Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Suède). Depuis lors (tableau A.2), l'Allemagne a réduit la possibilité, pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage et d'aides sociales, de refuser les offres d'emploi ; la Finlande a désormais renforcé l'obligation de recherche d'emploi et exige des contacts plus fréquents des bénéficiaires avec le service de l'emploi ; les Pays-Bas ont encore durci les sanctions en cas de refus d'offres d'emploi adéquates ; enfin, la Nouvelle-

2. Il faut savoir que les indicateurs de la rigueur des règles définissant la disponibilité pour un emploi est fondée sur les droits légaux et ne comporte pas d'informations sur l'application effective de ces droits.

Encadré A.1. Principe de contrepartie

L'obligation de travailler en contrepartie du versement des prestations d'aide sociale (ou de leur maintien), généralement appelée « principe de contrepartie », s'est généralisée dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Ce principe repose sur quatre justifications très différentes (mais qui ne s'excluent pas mutuellement). La première est que, puisque les individus ayant un emploi doivent travailler pour être rémunérés, il doit en aller de même pour les bénéficiaires de prestations. Une deuxième raison est que l'application de ce principe permet d'éviter que le bénéficiaire d'une prestation n'occupe simultanément un emploi dans l'économie souterraine. Une troisième raison tient à ce que les individus n'agissent pas toujours au mieux de leurs intérêts et refusent souvent de participer volontairement à des programmes, alors même qu'ils en tireraient un profit à long terme. Enfin, si une contrepartie active est exigée de tous les bénéficiaires de prestations, les administrations sont dès lors contraintes d'envisager des mesures pour les cas même les plus difficiles qui sont sans cela inévitablement négligés du fait de limitations de ressources.

Ces différentes justifications ont influencé la mise au point des mécanismes de contrepartie. Des formules de ce type ont été adoptées aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada, en Australie, en Norvège et en Suisse. Dans certains cas (Norvège, Suisse), le caractère plus ou moins obligatoire du dispositif est déterminé par l'agent chargé du dossier, et a généralement pour objectif de compenser un sentiment d'impuissance à agir pour le mieux des intérêts du demandeur. Au Royaume-Uni, le « New Deal » prévoit une contrepartie active obligatoire pour tous les jeunes, mais étend aussi ce principe à d'autres groupes défavorisés, comme les minorités ethniques et les chômeurs de longue durée. Dans le cadre de ce dispositif, les individus ont la possibilité de choisir entre plusieurs possibilités : travaux d'utilité collective, formation ou emploi dans le secteur privé. Dans l'Ontario, les autorités se sont données pour principe de « ne pas payer les gens à ne rien faire », mais, dans la pratique, les chômeurs concernés disposent d'une certaine latitude pour choisir la façon de satisfaire aux tests d'activité. L'un des enseignements que l'on peut tirer de ces différentes expériences est que l'on ne peut couvrir l'ensemble d'une classe de bénéficiaires de prestations autrement que de manière nominale sans une forte augmentation des ressources. Faute de quoi, le principe de contrepartie sera inévitablement appliqué de manière partielle, ou de façon médiocre, ou sans guère de suivi administratif. Il n'a guère de chances de permettre la réalisation de l'un ou l'autre des objectifs éventuels des autorités. Le gouvernement australien a récemment mis sur pied le programme « Work for the Dole » (travail contre prestations) qui assure une expérience professionnelle dans le cadre de projets de qualité ; bien que ce dispositif vise tout spécialement les jeunes chômeurs, les travailleurs plus âgés peuvent également y participer. Le principe de base est celui de l'obligation mutuelle, à savoir qu'il est juste que les jeunes apportent une contribution à la collectivité en retour du soutien que celle-ci leur accorde.

Zélande a limité l'accès aux prestations. De plus, la plupart des pays nordiques ont réduit l'accès aux prestations d'assurance en durcissant les conditions d'entrée. De même que dans un certain nombre d'autres pays, le temps passé à des programmes actifs du marché du travail ne peut plus être comptabilisé comme période de cotisation pour requalifier les bénéficiaires et leur permettre de bénéficier à nouveau d'indemnités (sauf en Suède). Néanmoins, la portée des réformes a été inégale selon les pays : la Norvège et la Nouvelle-Zélande ont fait des progrès satisfaisants, alors que dans les autres cas, les réformes ont été jugées insuffisantes.

Conscients de l'importance de réduire les contre-incitations au travail inhérentes à l'indemnisation du chômage, certains pays (États-Unis, Royaume-Uni et Canada) ont, au cours de la période couverte par les examens EDR, réformé les systèmes de prestations liées à l'exercice d'un emploi, cependant que les

réformes apportées aux conditions d'accès au bénéfice des programmes actifs en Suède réduisaient également les contre-incitations au travail. En Autriche, l'indemnisation du chômage et les aides sont désormais progressivement réduites en cas d'emploi temporaire au lieu d'être totalement supprimées.

Un certain nombre de pays ont assoupli ou même supprimé l'obligation de recherche d'emploi pour certains groupes de travailleurs – comme les parents isolés dont les chances de trouver un emploi sont très faibles, l'intérêt social d'une longue recherche d'emploi, avec les contrôles que cela implique, n'étant par ailleurs pas évident. D'autres pays ont cherché à réduire la dépendance des parents isolés à l'égard des prestations et à renforcer l'attrait du travail. Au cours des deux dernières années, les États-Unis, certaines régions du Canada, les Pays-Bas, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ont modifié leur système de versements aux parents isolés pour raccourcir la période pendant laquelle les

personnes ayant des enfants en bas âge sont exemptées de rechercher un emploi³. Dans tous les cas, les modifications se sont accompagnées d'autres mesures pour venir en aide aux parents isolés, y compris parfois une augmentation des prestations (Norvège) ou une amélioration de l'accès aux facilités de garde d'enfants (Canada, Pays-Bas) ainsi qu'aux services du marché du travail. Au Royaume-Uni et en Australie, la dépendance des parents isolés à l'égard des prestations est jugée préoccupante, mais les gouvernements n'ont pu se résoudre à rendre l'activité de recherche d'emploi obligatoire avant que les enfants des personnes concernées atteignent l'âge adulte. Les autorités de ces deux pays s'efforcent néanmoins d'encourager les parents isolés à prendre un emploi, par le biais de certains mécanismes des services du marché du travail, et des mesures ont été prises au Royaume-Uni pour les obliger à assister à des réunions au cours desquelles des conseils leur sont prodigués pour les aider à se prendre en charge (voir aussi le chapitre 5 sur la valorisation du travail).

Régimes de préretraite et d'invalidité

Comme on l'a vu au chapitre 3, les pensions de préretraite, d'invalidité et, parfois, d'assurance maladie, ont joué en fait le rôle de prestations non liées à l'emploi dans certains pays, en incitant au retrait prématuré du marché du travail ou à de longues périodes d'absence de l'emploi. Un certain nombre de pays modifient progressivement leurs régimes de préretraite et d'ancienneté ou ont fermement l'intention de le faire à l'avenir. Les réformes opérées en Allemagne depuis 1992 (qui doivent être pleinement effectives à partir de 2004) ont introduit une réduction actuarielle des pensions d'ancienneté à partir de 63 ans (mesure pleinement effective après l'an 2000) et des augmentations actuarielles en cas de report du départ en retraite. En Italie, l'âge minimum d'ouverture des droits aux pensions d'ancienneté sera progressivement relevé, et ce type de pensions sera supprimé en 2013. La Belgique a porté à 58 ans l'âge limite de versement des « pré-pensions » (à quelques rares exceptions près) et introduit une période minimale de cotisation de 20 ans (qui doit être portée à 35) pour les départs en préretraite (entre 60 et 65 ans) ; le Danemark a supprimé le régime de retrait anticipé des chômeurs de longue durée

âgés (50-59 ans), qui leur permettait de quitter définitivement le marché du travail, et a réduit la possibilité offerte aux travailleurs âgés de bénéficier de régimes d'allocations chômage sans limitation de durée. Plus récemment, le Danemark a modifié son régime de préretraite ; bien que l'âge d'ouverture des droits reste fixé à 60 ans, et que le taux de remplacement soit plus ou moins inchangé, le nombre d'années de cotisation requises pour avoir droit aux pensions de préretraite a été porté de 20 à 25 ans ; des crédits d'impôt ont été créés pour inciter les travailleurs à rester dans la population active, et une prime distincte d'assurance pour l'accès à la préretraite a été mise en place. En Autriche, les abattements actuariels en cas de préretraite ont été augmentés (à partir de l'an 2000) et la base de gains servant au calcul des droits à pension a été élargie (entrée en vigueur d'ici 2020). En revanche, la Norvège a abaissé l'âge à partir duquel il est possible de bénéficier d'une préretraite.

Plusieurs pays européens auxquels une telle mesure avait été recommandée ont durci les régimes d'invalidité et d'assurance maladie (Allemagne, Italie, Autriche, Espagne, Hongrie, Norvège et Pays-Bas) (tableau A.3)⁴. Ainsi, aux Pays-Bas, le réexamen des personnes invalides (de moins de 50 ans) sur la base d'une définition plus stricte de « l'invalidité » a entraîné une baisse sensible du nombre de bénéficiaires de prestations. Des examens médicaux plus stricts ont également réduit le nombre des inscriptions au programme de pensions d'invalidité en Norvège. En Autriche, l'accès à une pension du fait d'une capacité réduite à travailler a été limité en portant à 20 semaines la période minimum de versement de l'assurance maladie.

Indemnisation du chômage, régimes de préretraites et d'invalidité : évaluation du Comité EDR et nouvelles mesures nécessaires

Dans certains pays, les réformes apportées au niveau et à la durée de l'indemnisation ont été jugées suffisantes lors des examens du Comité EDR et les seules recommandations formulées concernent la poursuite du suivi de leurs effets (au Canada et en Nouvelle-Zélande, par exemple). Néanmoins, malgré certains progrès, de nouvelles mesures sont encore nécessaires dans un certain nombre d'autres pays. De plus, un grand nombre de recommandations sont restées lettre morte (quand des mesures

3. Il n'en subsiste pas moins de fortes différences même entre ces pays – l'enfant le plus jeune doit avoir moins de 6 ans aux Pays-Bas pour que le parent soit exempté des contrôles d'activité de recherche d'emploi, alors que dans certaines régions du Canada, l'âge maximum est de 6 mois, et il est même de 14 semaines seulement dans certains États des États-Unis. La Norvège autorise trois années sans activité de recherche d'emploi avant que l'enfant le plus jeune ait atteint l'âge de 8 ans.

4. Le Portugal a également pris des mesures dans ce domaine bien qu'aucune recommandation ne lui ait été adressée lors du précédent examen du Comité EDR.

Tableau A.3. Régimes de préretraite et d'invalidité : recommandations du Comité EDR et mesures prises

	Durcir les régimes de préretraite	Durcir les régimes d'invalidité ou d'assurance maladie	Autres/explications
États-Unis			Harmoniser la réforme de rémunération et de sécurité sociale des handicapés avec l'« American with Disabilities Act ».
Japon			Assouplir le critère de ressources pour les titulaires de pensions. Action : néant.
Allemagne	F	F	Action : réduction du plafond légal des indemnités d'assurance maladie.
France	R/F		Relèvement de l'âge d'ouverture des droits au FNE; assouplissement des conditions d'ouverture des droits à l'ANPE.
Italie		F	
Canada		N	
Autriche	F	F	
Belgique	F		
Danemark	F		
Finlande	F		Nouvelles recommandations : resserrer le lien entre les rémunérations et les pensions.
Luxembourg	R	R	
Pays-Bas	F	F	Faciliter le retour dans la population active des personnes exclues pour invalidité. Action : loi de réintégration des personnes handicapées.
Norvège	R	M	
Espagne		M	
République tchèque		X	Exiger un réexamen périodique des droits.
Hongrie		F	Exiger un réexamen périodique des droits, abaisser les taux de compensation.
Pologne	X	X	

X = Nouvelle recommandation.
N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.
R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.
F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.
M = Mesure prise; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

Source : *Études économiques de l'OCDE*.

contraires n'ont pas été prises), notamment en France et en Espagne. De nouvelles recommandations ont été formulées lors de la seconde série d'examen de la Norvège et de la Suède par le Comité EDR, leur principal objectif étant d'allonger le délai de carence pour le versement des indemnités de chômage (Norvège) et de limiter la durée d'indemnisation (Suède). Face à la récente et forte augmentation du nombre des chômeurs, le Japon envisage un allongement temporaire de la durée d'indemnisation du chômage. Bien que la durée actuelle de versement des prestations soit relativement courte dans

ce pays, une telle possibilité doit être soigneusement pesée pour évaluer ses effets potentiels sur l'incitation à la recherche d'emploi.

En ce qui concerne les nouveaux pays Membres, les examens de la Hongrie et de la République tchèque par le Comité EDR ont souligné la générosité excessive des diverses prestations versées en cas de non-emploi et la nécessité de les réduire. Les conditions d'accès aux régimes d'invalidité et d'assurance maladie ont notamment été jugées trop laxistes, et l'on a constaté qu'elles

conduisaient souvent à des abus. A cet égard, le gouvernement hongrois a récemment adopté une série de mesures pour remplacer les pensions permanentes par des pensions temporaires. En particulier, les entreprises seront encouragées (là encore par le biais de transferts) à trouver des emplois adéquats pour les travailleurs ayant eu des accidents de travail ; de plus, les entreprises au-delà d'une certaine taille devront recruter 5 % de leurs effectifs dans ce groupe d'individus. Lors de son examen, le Comité EDR a exprimé certaines réserves quant à l'efficacité de ce système de quotas, estimant qu'il est encore trop facile pour les bénéficiaires de prétendre à nouveau à des pensions temporaires et suggérant un nouveau durcissement des conditions d'accès aux pensions de préretraite et d'invalidité.

Les contre-incitations à la recherche d'emploi inhérentes aux systèmes d'indemnisation du chômage ont été également jugées trop importantes. En République tchèque en particulier, les allocations de chômage sont relativement faibles et leur durée de versement limitée, mais elles sont suivies par des aides sociales plus généreuses, et le Comité EDR a recommandé de modifier le plancher de cette deuxième série de prestations. Dans le cas de la Hongrie, le Comité EDR a suggéré de revoir le traitement des gains salariaux des bénéficiaires d'allocations chômage et de pensions d'invalidité pour éliminer les effets de seuil (c'est-à-dire la cessation brutale des prestations lorsque le revenu du travail dépasse un certain niveau, ce qui constitue une contre-incitation à un effort de travail supplémentaire). En Pologne, les pensions d'invalidité et le régime de préretraite ont été récemment durcis. Le Comité EDR a encouragé ce pays à modifier aussi ses règles d'indemnisation du chômage. Le système actuel prévoit un versement mensuel forfaitaire, dont la durée varie en fonction du taux de chômage régional⁵. Tout en reconnaissant les avantages d'un tel mécanisme au tout début du processus de transition économique, le Comité EDR a suggéré de renforcer le lien entre les prestations et les gains antérieurs. La crise économique que traverse également la Corée a mis en lumière la nécessité d'étendre le filet de protection sociale à ceux qui ne peuvent prétendre à des indemnités de chômage ou dont les droits à prestations sont arrivés à leur terme (durée maximale). Ceci contribuerait à atténuer les épreuves imposés par la crise et à préserver par là même la cohésion sociale pendant la phase de mise en œuvre des réformes structurelles. Il est cependant nécessaire de bien réfléchir à la mise au point de ces mesures

pour éviter de créer de puissantes contre-incitations à la recherche d'emploi à moyen terme.

Imposition du travail

L'imposition du travail (impôts sur le revenu et cotisations patronales et salariales à la sécurité sociale) affecte à la fois les décisions des travailleurs concernant l'effort de travail qu'ils sont disposés à fournir et celles des entreprises concernant le niveau de leurs effectifs. Les impôts sur le revenu des personnes physiques et les cotisations salariales à la sécurité sociale (à moins qu'il ne s'agisse d'un système entièrement capitalisé) réduisent le rendement financier du travail, ce qui peut décourager l'offre de main-d'œuvre. De leur côté, les taxes sur les salaires acquittées par les employeurs peuvent alourdir les coûts de main-d'œuvre dans la mesure où les entreprises ne peuvent pas en contrepartie réduire les salaires nets (ce qui affecterait alors l'offre de main-d'œuvre). En conséquence, une lourde imposition du travail peut réduire l'offre de main-d'œuvre et/ou élever le coût du travail, ce qui a des effets négatifs sur l'emploi en général, et plus particulièrement sur les travailleurs à bas salaire lorsque des planchers ont été fixés aux rémunérations. *L'étude de l'OCDE sur l'emploi* recommandait aux pays, lorsque les conditions budgétaires le leur permettaient, d'alléger l'imposition du travail pour promouvoir l'emploi.

Le coin fiscal global sur l'utilisation de main-d'œuvre a légèrement augmenté ou est resté plus ou moins constant dans la plupart des pays Membres entre 1990 et 1995. Les données disponibles semblent indiquer une nouvelle réduction dans 10 des 25 pays Membres en 1996, particulièrement accusée en Irlande, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas (tableau A.4).

Réduction de l'imposition du travail

La réduction de l'imposition globale du revenu du travail a été recommandée à certains pays européens (Allemagne, Italie, Danemark, Portugal et Suède), afin d'abaisser les coûts de main-d'œuvre et d'encourager la croissance de l'emploi, ainsi qu'au Mexique et à la Turquie où la fraude fiscale est généralisée, l'objectif étant dans le cas particulier de ces deux pays d'attirer dans l'économie formelle des emplois de l'économie souterraine.

Le Mexique a récemment fait quelques progrès pour limiter l'imposition du travail, en réduisant les taxes et les salaires dans le cadre d'une réforme du mode

5. Les allocations de chômage sont versées pendant six mois dans les régions où le taux de chômage est inférieur à la moyenne nationale, pendant 12 mois là où il est supérieur à la moyenne nationale, et pendant 18 mois là où il est plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale (sous réserve que le chômeur concerné ait cotisé pendant au moins 20 ans).

Tableau A.4. **Coin fiscal global et cotisations patronales à la sécurité sociale¹**En pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre pour un ouvrier moyen
Ouvrier célibataire sans personnes à charge

	Coin fiscal global			Cotisations patronales à la sécurité sociale		
	1991	1994	1996	1991	1994	1996
États-Unis	31.3	31.2	31.1	7.1	7.1	7.1
Japon	21.5	21.6	20.7	7.1	7.0	6.6
Allemagne	46.4	48.3	52.3	15.4	16.3	17.4
France	45.8	48.0	48.8	27.5	28.4	28.8
Italie	48.8	49.9	51.5	31.5	31.6	31.7
Royaume-Uni	33.2	33.3	32.0	9.4	9.3	9.1
Canada	29.0	31.4	32.3	5.3	6.2	6.3
Australie	22.8	23.5	24.8	0.0	0.0	0.0
Autriche	39.1	39.7	45.6	19.1	19.1	24.1
Belgique	51.7	53.5	54.1	25.3	25.8	25.8
République tchèque	..	42.8	42.9	..	26.1	25.9
Danemark	46.7	45.2	45.1	0.0	0.0	0.4
Finlande	44.5	50.5	48.9	18.7	21.2	20.4
Grèce	33.0	34.4	35.8	18.9	20.8	21.9
Hongrie	..	..	52.0	..	..	32.0
Islande	20.1	22.9	24.4	2.4	2.8	3.7
Irlande	39.8	38.4	33.9	10.9	10.9	10.7
Corée	..	..	12.4	..	..	7.3
Luxembourg	33.9	35.1	35.2	12.9	13.0	11.9
Mexique	24.4	26.5	25.3	15.2	16.2	24.3
Pays-Bas	46.5	45.6	43.6	10.2	7.3	7.1
Nouvelle-Zélande	23.8	24.3	21.6	0.0	0.0	0.0
Norvège	41.2	36.9	37.4	13.2	11.3	11.2
Pologne	..	..	43.9	..	..	32.5
Portugal	33.9	35.3	33.9	20.0	20.2	19.2
Espagne	36.5	38.8	39.0	23.2	24.0	23.5
Suède	46.0	46.8	50.7	24.9	23.2	24.8
Suisse	27.3	28.7	30.0	9.3	9.3	10.4
Turquie	41.2	35.7	42.0	9.7	6.7	12.8

1. Le coin fiscal est calculé en tenant compte des impôts sur le revenu et des cotisations patronales et salariales à la sécurité sociale, mais non des impôts indirects. Les taux d'imposition tiennent compte des abattements de base.

Source : OCDE, *La situation des ouvriers au regard des impôts et des transferts sociaux* (différents numéros).

de financement de la caisse d'assurance maladie et de mesures visant à renforcer l'attrait du système de pensions (grâce au passage à un régime de pensions par capitalisation et transférables). En Turquie, les impôts sur le revenu ont été réduits de 10 à 15 points pour chaque tranche, le taux le plus faible étant désormais de 15 % et le taux supérieur de 40 %. Certains pays européens ont entrepris d'alléger l'imposition du travail tout en s'employant activement à assainir les finances publiques. En Italie, le poids de la fiscalité globale, et plus particulièrement des cotisations patronales à la sécurité sociale a été réduit en 1998 ; le Danemark a continué d'abaisser les taux marginaux d'imposition, et les réformes récemment adoptées entraîneront de nouvelles réductions pour la majorité des salariés, réductions encore plus prononcées pour les travailleurs à bas

revenus ; enfin, le Portugal a mis en œuvre une réforme fiscale visant à simplifier les procédures (tableau A.5). L'Allemagne a elle aussi modifié le barème de l'impôt sur le revenu mais a simultanément relevé les cotisations de sécurité sociale (cette mesure allant de pair avec une hausse de la TVA pour éviter de nouvelles augmentations des taux de cotisation). Bien que cela n'ait pas fait partie des recommandations du Comité EDR, l'Espagne a réduit les cotisations patronales à la sécurité sociale pour un certain nombre de catégories de travailleurs, et a également abaissé l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Allègement de la fiscalité ciblé sur les bas salaires

Les travailleurs faiblement rémunérés peuvent être les plus durement touchés par le poids de l'imposition

Tableau A.5. **Impôts et prélèvements sociaux : recommandations du Comité EDR et mesures prises**

	Réduction des impôts sur le revenu du travail		Réduction ciblée sur les faibles revenus	
	Ensemble des impôts	Impôts versés par les employeurs	Impôts sur le revenu	Impôts versés par les employeurs
États-Unis			N	
Allemagne	F	R	F	N
France				F
Italie	F			
Royaume-Uni			F	M
Canada		F	F	
Autriche			N	F
Belgique				F
Danemark	F		M	
Finlande			F	
Grèce				F
Irlande			F	
Luxembourg			N	R
Mexique		F		F
Pays-Bas				M
Nouvelle-Zélande			M	
Portugal	F			
Suède	N			
Turquie	M			
Hongrie		F		
Pologne	X			

X = Nouvelle recommandation.

N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.

R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.

F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.

M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

Source : *Études économiques de l'OCDE*.

du travail. Les taux d'imposition moyens et marginaux sur les faibles revenus ont augmenté au cours des vingt dernières années dans nombre de pays et, dans certains cas, leur niveau est extrêmement élevé. De plus, l'interaction des politiques du marché du travail et de certaines dispositions du système fiscal serait particulièrement préjudiciable pour l'emploi des personnes de ce groupe. Le poids des impôts acquittés par les

employeurs augmente généralement à mesure que le revenu décroît, les cotisations de sécurité sociale étant régressives dans la plupart des cas en raison de l'existence de plafonds ou de l'adoption d'un taux forfaitaire. De plus, les employeurs ne peuvent librement chercher à ajuster les salaires pour compenser un relèvement des cotisations de sécurité sociale s'il existe des planchers de rémunérations du fait d'un salaire

minimum prévu par la loi ou obtenu dans le cadre de négociations, ou encore du fait des régimes de protection sociale. Lorsque tel est le cas, une hausse des cotisations de sécurité sociale influencera de manière disproportionnée la demande de travailleurs à faibles revenus. On constate par ailleurs que l'élasticité-salaire de la demande de main-d'œuvre est plus forte pour les travailleurs peu qualifiés, ce qui accentue les effets des aspects régressifs du système fiscal.

Ces considérations ont amené le Comité EDR à suggérer à plusieurs pays d'abaisser leurs impôts sur les bas salaires, et cette recommandation a été suivie d'effet dans la plupart des cas (tableau A.5). L'Allemagne, le Royaume-Uni, le Canada, la Finlande, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande ont réduit l'impôt sur les tranches de revenu les plus basses, et la France, le Royaume-Uni, l'Autriche, la Belgique, la Grèce, le Mexique et les Pays-Bas ont abaissé les cotisations salariales sur les bas salaires. Au Royaume-Uni en particulier, les cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires ont été restructurées et des augmentations du salaire net des travailleurs faiblement rétribués ont été adoptées pour réduire la fréquence des pièges de la pauvreté⁶. La France et la Belgique se sont activement employées à réduire les cotisations patronales de sécurité sociale dans le cas des travailleurs à bas salaires. Les coûts de main-d'œuvre ont été abaissés d'environ 2 % en Belgique, et une nouvelle baisse de 3.4 % sur six ans est prévue (de 1999 à 2004). En France, la réduction des coûts de main-d'œuvre est de l'ordre de 12 % pour les travailleurs rémunérés au salaire minimum⁷. Bien qu'une telle mesure n'ait pas été recommandée par le Comité EDR lors de sa première série d'examen, les Pays-Bas ont abaissé les cotisations patronales à la sécurité sociale pour les travailleurs dont les salaires sont proches du salaire minimum légal (soit une réduction estimée à 5 % du coût du salaire minimum total, lequel a été doublé en 1998). En revanche, le Luxembourg a relevé les cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs manuels, contrairement à la recommandation qui lui avait été faite.

Imposition du travail : évaluation du Comité EDR et nouvelles mesures nécessaires

Bien que la plupart des pays de l'OCDE aient fait certains progrès dans ce domaine, la Nouvelle-Zélande et la Turquie sont les deux seuls pays qui ont plus ou moins respecté les recommandations qui leur avaient été adressées. En conséquence, des recommandations d'action, d'ampleur variable, restent à mettre en œuvre par les pays où des progrès ont déjà été réalisés (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Canada, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Mexique et Portugal) ainsi que par ceux qui n'ont fait aucun progrès (États-Unis, Luxembourg et Suède) (tableau A.5).

Le Comité EDR a noté que les coins fiscaux étaient relativement élevés dans certains des nouveaux pays Membres (notamment en Hongrie, en Pologne et en République tchèque) (tableau A.4) et constituaient une forte incitation à la fraude et à l'évasion fiscales par une sous-déclaration de l'emploi et des salaires, ou par l'encouragement de l'économie informelle⁸. Il a été ainsi recommandé à la Hongrie de réduire le poids de la charge fiscale sur le travail (notamment des cotisations de sécurité sociale prélevées sur les travailleurs), en faisant davantage appel aux impôts plus largement assis, et d'améliorer parallèlement la collecte de ces cotisations. La Hongrie prévoit actuellement de réduire sensiblement les cotisations patronales à la sécurité sociale, réduction qui sera partiellement compensée par un fort relèvement de la contribution minimale au régime de soins de santé acquittée par les employeurs⁹. Le Comité EDR a de même recommandé à la Pologne d'envisager de réduire le coin fiscal et d'encourager la déclaration d'activités informelles.

2. Législation concernant la protection de l'emploi

Dans tous les pays Membres, l'embauche et le licenciement des travailleurs sont assujettis à une législation concernant la protection de l'emploi¹⁰. Ces réglementations, si elles sont contraignantes, sont susceptibles d'agir dans deux directions. D'une part, elles

6. Ce terme désigne les situations dans lesquelles des augmentations marginales des gains ou du revenu par habitant entraîne la suppression de prestations et une augmentation des paiements au titre des impôts et de la sécurité sociale, de sorte que les individus titulaires de bas revenus et bénéficiant de prestations sont découragés d'accroître leur effort de travail rémunéré.

7. Pour réduire encore le coût du travail, la composante salariale de la « taxe professionnelle » doit être progressivement supprimée en France sur une période de cinq ans commençant en 1999.

8. Bien qu'il soit difficile de le mesurer avec précision, on estime que le secteur informel est relativement important dans ces pays. Il pourrait ainsi représenter en Hongrie jusqu'à 30 % du PIB total (OCDE, *Étude économique de la Hongrie*, 1998).

9. Le Comité EDR a noté lors de son examen que le relèvement de la contribution minimale au régime de soins de santé risquait d'affecter plus que proportionnellement les travailleurs faiblement rémunérés, qui seraient de ce fait encore plus tentés de se tourner vers l'économie informelle.

10. Cette législation couvre souvent le paiement obligatoire d'indemnités de licenciement, les délais minimums de préavis, la définition des licenciements arbitraires, et les procédures de licenciement telles que l'autorisation administrative de licenciement et les négociations préalables avec les représentants des travailleurs.

peuvent réduire les licenciements arbitraires, abaisser le coût des embauches grâce à la fixation de règles et de normes de base, encourager la formation sur le tas et l'accumulation de capital humain, et enfin permettre aux travailleurs de se mettre à la recherche d'un emploi avant d'être licenciés. D'autre part, si les entreprises estiment que ces réglementations les obligent à conserver des travailleurs dont elles n'ont plus besoin, elles peuvent devenir plus prudentes lors de l'embauche de nouveaux salariés et plus sélectives dans le choix des candidats, ce qui peut jouer particulièrement au détriment des travailleurs défavorisés (qui sont souvent des travailleurs peu qualifiés, des chômeurs de longue durée et des jeunes). De plus, la législation concernant la protection de l'emploi peut affecter la structure de l'emploi en encourageant indirectement la conclusion de contrats de travail atypiques (c'est-à-dire à temps partiel ou temporaire) qui offrent aux entreprises la flexibilité dont elles n'auraient pu disposer sans cela mais qui peuvent contribuer à renforcer le poids des travailleurs intégrés (voir chapitre 4).

Aussi bien la portée véritable que le plus ou moins grand respect de la législation concernant la protection de l'emploi déterminent fortement la rigueur globale de la réglementation. Ainsi, dans beaucoup de pays Membres, les dispositions concernant la protection de l'emploi des travailleurs ayant des contrats permanents sont souvent étendues aux personnes couvertes par des contrats de durée déterminée après une certaine ancienneté dans l'emploi ou un certain nombre de renouvellements du contrat. Les textes sont en outre plus ou moins bien respectés, en ce sens que dans certains pays, le système judiciaire semble interpréter les textes plus strictement que le législateur ne l'avait prévu (en France, au Japon et en Espagne par exemple).

Assouplissement de la législation concernant la protection de l'emploi

Les recommandations du Comité EDR sur la législation relative à la protection de l'emploi concernaient principalement les pays d'Europe continentale. Les réformes mises en œuvre depuis le début des années 90 ont généralement revêtu la forme de modifications limitées des réglementations concernant les contrats permanents, mais de sensibles modifications de celles applicables aux contrats de durée déterminée et aux agences de travail intérimaire (graphique A.2). Seuls

l'Espagne, la Finlande et le Portugal ont procédé à d'importantes réformes de la législation relative aux contrats permanents : en Finlande, aussi bien le délai précédant le début du préavis que la durée du préavis proprement dit ont été réduits ; au Portugal, la définition des licenciements arbitraires a été modifiée ; enfin, en Espagne, de nouveaux contrats permanents ont vu le jour, assortis d'indemnités de licenciement plus faibles (quoique encore élevées). L'Allemagne, et dans une certaine mesure les Pays-Bas, ont assoupli les restrictions en matière de licenciement, en élargissant les exemptions à la législation générale en la matière, bien que des réformes ultérieures aient limité l'incidence de cette mesure en Allemagne.

Dans un certain nombre de pays (par exemple le Japon, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Suède), des contrats de durée déterminée peuvent désormais être utilisés dans un plus grand nombre de cas. Le nombre maximum de renouvellements successifs a été augmenté en Allemagne, en Italie, en Belgique, aux Pays-Bas et en Suède. De même, la durée maximum cumulée des contrats successifs a été allongée en Allemagne, en Italie, en Belgique, au Portugal et en Suède (tableau A.6). En Espagne, les contrats de durée déterminée ont été libéralisés à la fin des années 80, et, leur utilisation s'étant développée de manière spectaculaire, un certain nombre de restrictions ont été récemment imposées (voir chapitre 4). Au Danemark et en Suède, toutes les restrictions applicables aux emplois pouvant être légalement fournis par des agences de travail temporaire ont été levées, et en Italie, en Grèce¹¹ et en Espagne, le travail intérimaire est devenu légal pour certains types d'emplois dans lesquels il était jusque-là interdit. L'éventail des emplois intérimaires autorisés a été élargi au Japon, en Allemagne, au Danemark, en Norvège, aux Pays-Bas et au Portugal¹². Au Danemark, les restrictions limitant le nombre de renouvellements des contrats ont été levées, et la durée maximale des contrats successifs a été allongée en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas.

On estime que l'Allemagne et les Pays-Bas ont pris des mesures adéquates en réponse à une très large partie des recommandations initiales, bien que le nouveau gouvernement allemand ait récemment annulé plusieurs de ces mesures. Les recommandations formulées restent toujours valables pour un certain nombre de pays, notamment la Belgique, la Grèce, le

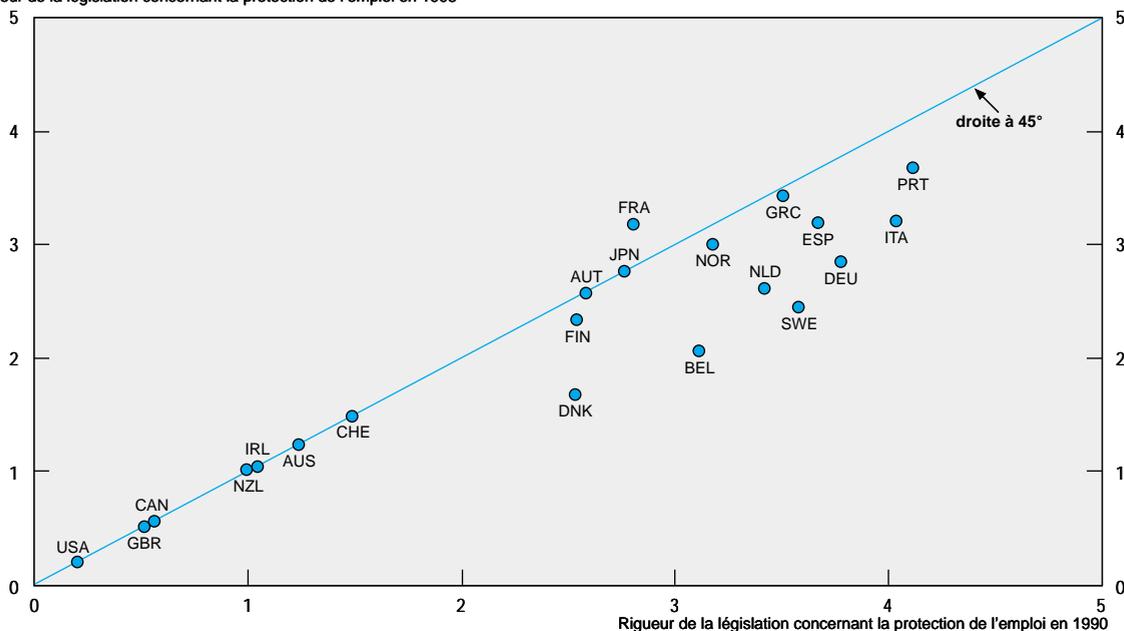
11. En Grèce, le Parlement a voté à la fin de l'été 1998 un texte de loi privatisant les agences de travail temporaire. Un décret présidentiel doit être publié en 1999, pour préciser les catégories d'emplois que peuvent offrir ces agences.

12. Au moment de la rédaction de ce rapport, le Parlement examinait une nouvelle loi précisant les catégories d'emplois dans lesquels le travail intérimaire est illégal.

Graphique A.2. Indicateurs de la rigueur de la législation concernant la protection de l'emploi, 1990-98¹

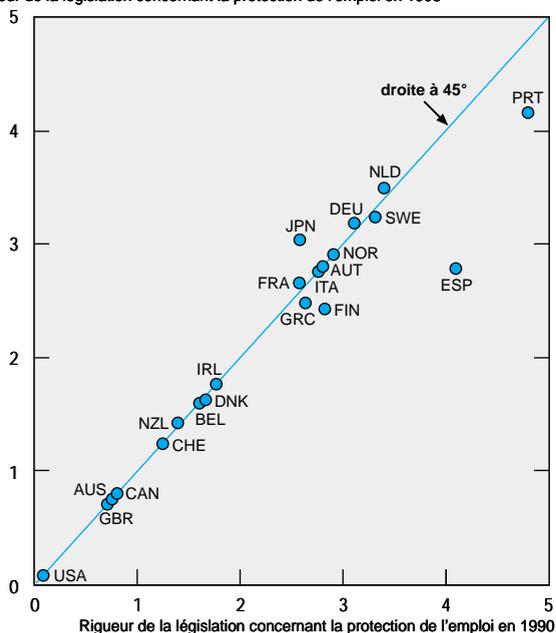
Partie A. Contrats permanents et temporaires

Rigueur de la législation concernant la protection de l'emploi en 1998



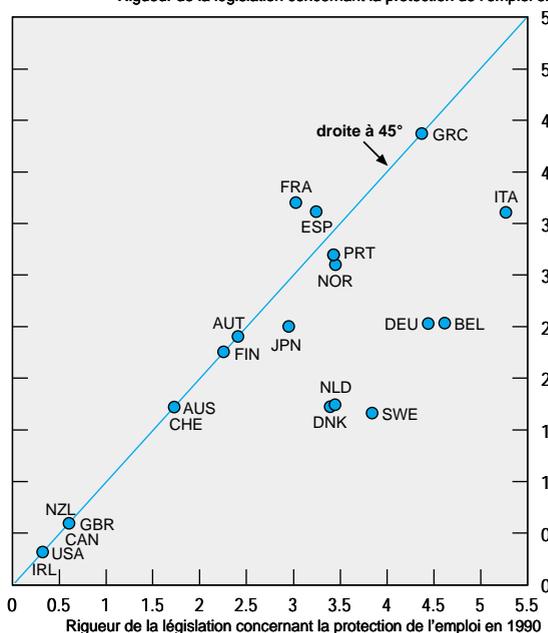
Partie B. Contrats permanents

Rigueur de la législation concernant la protection de l'emploi en 1998



Partie C. Contrats temporaires

Rigueur de la législation concernant la protection de l'emploi en 1998



1. L'indicateur est la somme pondérée des indicateurs portant sur plusieurs aspects de la législation concernant la protection de l'emploi pour les contrats permanents, les contrats à durée déterminée et les contrats fournis par les agences de travail intérimaire. Les indicateurs initiaux affichent des valeurs allant de 0 (les moins restrictifs) à 6 (les plus restrictifs). Les coefficients de pondération sont extraits d'une analyse factorielle des indicateurs initiaux.

Source : Les indicateurs proviennent de Nicoletti, Scarpetta et Boyland (1999), « Summary indicators of labour and product market regulations for the purpose of international comparisons », document de travail du département économique de l'OCDE (à paraître).

Tableau A.6a. **Réglementation des contrats à durée déterminée**

	Cas justifiés pour des raisons autres qu'« objectives » ou « matérielles » ¹	Nombre maximum de renouvellements successifs ²	Durée maximum cumulée des contrats successifs
	Échelle de 0 à 6	Nombre	Mois
États-Unis	0	Illimité	Illimitée
Japon	4 → 1	3	Illimitée
Allemagne	2 → 1	1 → 4	18 → 24
France	4	3 → 2	24 → 18
Italie	5 → 4	1.5 → 2	4.5 → 9
Royaume-Uni	0	Illimité	Illimitée
Canada	0	Illimité	
Australie	0	Illimité	Illimitée
Autriche	1	1.5	Illimitée
Belgique	6 → 2	1 → 4	18 → 24
Danemark	0	1.5	Illimitée
Finlande	4 → 3	1.5	Illimitée
Grèce	6	2.5	Illimitée
Hongrie	2.5	Illimité	60
Irlande	0	Illimité	Illimitée
Nouvelle-Zélande	2 → 0	Illimité	Illimitée
Pays-Bas	0	1 → 3	Illimitée → 36
Norvège	4	1.5	Illimitée
Pologne	0	2	Illimitée
Portugal	2	3	30 → 36
Espagne	2 → 4	6 → 3	36
Suède	2 → 1	2 → Illimité	36 → Illimitée
Suisse	0	1.5	Illimitée

Note : Données établies sur la base de l'évaluation des réglementations à partir de la fin des années 80 ; le symbole → indique une modification de la réglementation depuis la fin des années 80.

- Les cas justifiés pour des raisons autres qu'« objectives » ou « matérielles » se réfèrent aux contrats à durée déterminée autorisés autres que ceux liés à des tâches ou des projets eux-mêmes à durée déterminée. Ils ont été classés selon une échelle de 0 à 6, 0 indiquant l'absence de restrictions concernant le type d'emplois pour lesquels on peut utiliser des contrats à durée déterminée.
- Dans certains pays on a utilisé un facteur de correction de 0.5 pour tenir compte des procédures (par exemple, requête auprès d'un tribunal du travail) qui doivent être engagées pour procéder à des renouvellements supplémentaires du contrat.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Luxembourg, le Mexique, la Norvège, le Portugal et la Turquie dans lesquels les progrès sont restés limités ou aucune mesure n'a été prise au cours de la période couverte par les examens, notamment en ce qui concerne les contrats permanents (tableau A.7).

Le Comité EDR a estimé que la protection de l'emploi constituait un obstacle à la flexibilité du marché du travail dans chacun des quatre nouveaux pays Membres. Un assouplissement général de la législation en la matière a été recommandé en Hongrie et en Pologne, et la Hongrie a (depuis lors) modifié le cadre général des contrats permanents. A la suite de l'examen de la République tchèque, le Comité a invité les autorités de ce pays à simplifier les procédures d'autorisation préalable et à réduire l'obligation de trouver un emploi faite aux travailleurs licenciés. La Corée a été invitée à mettre effectivement en œuvre les dispositions relatives aux licenciements prévues par la législation du travail pour

que les entreprises disposent d'une plus grande latitude pour licencier les travailleurs en surnombre. Ce pays a été par ailleurs encouragé à autoriser les agences de travail intérimaire à jouer un plus large rôle et à offrir en conséquence un plus large éventail de contrats de travail.

3. Flexibilité du temps de travail et travail à temps partiel

L'étude de l'OCDE sur l'emploi a souligné l'importance de la flexibilité du temps de travail et du travail à temps partiel pour promouvoir l'emploi et le taux d'activité. Du point de vue des employeurs, une flexibilité accrue du temps de travail peut augmenter la productivité, le travail étant davantage concentré sur des périodes d'activité intense. Elle peut aussi permettre une utilisation plus intensive des équipements, ce qui permet d'améliorer le potentiel de production et d'accroître la productivité de la main-d'œuvre. Du point de vue des salariés, on l'a vu

Tableau A.6b. **Réglementation des agences de travail intérimaire**

	Types d'emplois pour lesquels l'intervention des agences de travail intérimaire est légal ¹	Le nombre de renouvellements est-il limité ?	Durée maximum cumulée des contrats successifs
	Échelle de 0 à 6		Mois
États-Unis	0	Non	Illimitée
Japon	3	Oui	36
Allemagne	3 → 1.5	Oui	6 → 12
France	1.5 → 3	Non → Oui	24 → 18
Italie	6 → 4.5	Oui	Illimitée
Royaume-Uni	0	Non	Illimitée
Canada	0	Non	Illimitée
Australie	0	Non	Illimitée
Autriche	3	Non	Illimitée
Belgique	3	Oui	2 → 15
République tchèque	4	Non	Illimitée
Danemark	3 → 0	Oui → Non	3 → Illimitée
Finlande	0	Non	Illimitée
Grèce	6 ²	–	–
Hongrie	–	–	–
Irlande	0	Non	Illimitée
Corée	5	Oui	24
Nouvelle-Zélande	0	Non	Illimitée
Pays-Bas	1.5 → 0.75	Oui	6 → 42
Norvège	3.75 → 1.5	Oui	24
Pologne		Oui	Illimitée
Portugal	4.5 → 3	Oui	9
Espagne	6 → 3	Oui	6
Suède	6 → 0	Oui	12
Suisse	0	Non	Illimitée

Note : Donnée établies sur la base de l'évaluation des réglementations à partir de la fin des années 80 ; le symbole → indique une modification des réglementations depuis la fin des années 80.

1. Les types d'emploi pour lesquels l'intervention d'agences de travail intérimaire est légale ont été classés sur une échelle de 0 à 6, 0 indiquant l'absence de restrictions.
2. En Grèce, une loi récente légalise les agences de travail intérimaire. Au moment de la rédaction de ce rapport, on ne disposait pas de détails sur les types d'emploi autorisés.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

au chapitre 1, le développement du travail à temps partiel est allé de pair avec une augmentation des taux d'activité des femmes et pourrait avoir ralenti la chute des taux d'activité des jeunes parce qu'il leur permet de conjuguer un emploi avec d'autres activités, telles que responsabilités familiales, études (voir chapitre 3) ou loisirs.

On constate une réduction tendancielle de la durée annuelle du travail dans tous les pays Membres, à la suite d'un raccourcissement de la durée hebdomadaire du travail et de modifications du régime des congés (tableau A.8). On observe cependant de fortes différences d'un pays à l'autre concernant le rythme de la réduction de la durée annuelle du travail : cette baisse a été plus accusée dans les pays européens qu'en Amérique du Nord, et le nombre d'heures ouvrées a en fait augmenté aux États-Unis depuis le début des années 90 ; le

Japon demeure une exception dans la mesure où seules des réductions modérées de la durée annuelle moyenne du travail ont été opérées dans les années 70 et où la moyenne est depuis lors restée stable.

La réduction du temps de travail a résulté pour l'essentiel d'accords volontaires entre employeurs et salariés, bien que les réglementations administratives en la matière aient également joué un rôle. Ces réglementations, souvent inspirées par des considérations touchant à la santé et à la sécurité, fixent généralement des plafonds à la durée hebdomadaire maximale et/ou normale du travail, des périodes minimales de repos et des droits minimums à des congés annuels et autres types de congés. Ainsi, la législation de l'Union européenne relative au temps de travail stipule que la durée hebdomadaire du travail, heures supplémentaires comprises, ne doit pas être

Tableau A.7. **Législation concernant la protection de l'emploi : recommandations du Comité EDR et mesures prises**

Recommandation d'assouplir

	Contrats permanents					Contrats temporaires		Directives pour les tribunaux
	Orientation générale	Autorisation préalable	Délais de préavis	Indemnité de licenciement	Licenciements	Contrats à durée déterminée	Agences de travail intérimaire ¹	
Japon							F	N
Allemagne	F				M	M		
France					R	N		
Italie	F					F		
Autriche					N	M		
Belgique	N		N					
Finlande	F		F			F		
Grèce		N		N				
Luxembourg	N					N		
Mexique	N			N		N		
Pays-Bas	F				F	M	M	
Norvège	N					N	R, F	
Portugal	N				F			
Espagne	F			F				F
Suède	F							
Turquie	N		N	N				
République tchèque	X ²	X	X					
Hongrie	M		M					
Corée	X						X	
Pologne	X				X	X		

X = Nouvelle recommandation.

N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.

R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.

F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.

M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

1. La réglementation applicable aux agences de travail intérimaire doit être assouplie.

2. L'obligation faite à certains travailleurs de trouver un autre emploi doit notamment être assouplie.

Source : *Études économiques de l'OCDE*.

supérieure à 48 heures¹³. La législation autorise généralement une certaine flexibilité au niveau de l'application des règles, dans la mesure par exemple où le plafond

imposé à la durée hebdomadaire du travail doit être respecté sur une période de référence et non au cours de chaque semaine. C'est à l'intérieur de ce cadre statutaire que

13. La Directive 93/104/CE en date du 23 novembre 1993 contient des dispositions qui s'appliquent à un large éventail de travailleurs des États membres de l'Union européenne. Aux termes de ces dispositions, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de sept jours, d'une période minimale de repos sans interruption de 24 heures, pour que la durée hebdomadaire du travail soit limitée au moyen de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, ou de conventions collectives, ou d'accords conclus entre partenaires sociaux, et pour que la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas 48 heures, y compris les heures supplémentaires.

Tableau A.8. Dispositions législatives concernant les limitations de la durée hebdomadaire normale du travail et des heures supplémentaires

	Maximum légal			Prime des heures supplémentaires	Heures hebdomadaires normales dans les conventions collectives
	Heures hebdomadaires normales	Heures hebdomadaires supplémentaires	Maximum heures hebdomadaires		
États-Unis	40	Néant	Néant	50 %	35-40
Japon	40	Néant	Néant	25 %	40-44
Allemagne	48	12	60	25 %	35-39
France	39	9	48	25 % pour les 8 premières heures, puis 50 %	39
Italie	48	12	60	10 % plus 15 % pour les fonds de chômage	36-40
Royaume-Uni	— ¹	— ¹	— ¹	Négociée collectivement	34-40
Canada	40-48	Néant	Néant	Généralement 50 %	35-40
Australie	35-40	Néant	Néant	50 % les premières 4 heures, puis 100 %	35-40
Autriche	40	5 (10 pendant 12 semaines par an)	50 (60 parfois)	50 %	36-40
Belgique	40	10	50	50 % pour les heures travaillées pendant la semaine 100 % pour les heures travaillées pendant le week-end	38
République tchèque	40.5	8	51	25 %	
Danemark	37	Néant	48	50 % pour une heure, puis allant jusqu'à 100 %	37
Finlande	40	5	45	50 % pour 2 heures, puis 100 %	37.5-40
Grèce	40	8	48	25 % pour les 60 premières heures par an 50 % pour les 60 heures suivantes par an	40
Hongrie	40	12 (typiquement 8 heures)	52	50 %	
Irlande	48	12	60	25 %	38-40
Corée	44	12	56	50 %	
Luxembourg	40	8	48	25 % pour les manuels, 50 % pour les cadres	40
Mexique	48	9	57	100 %	
Pays-Bas	45	15	60 (moyenne maximum établie sur 13 semaines est 48)	Pas de législation sur la prime	36-40
Nouvelle-Zélande	40	Néant	Néant	Pas de législation sur la prime	40
Norvège	40	10	50	40 %	37.5
Portugal	40	12	54	50 % pour la première heure, puis 75 %	35-44
Espagne	40	2 (moyenne 80 heures par an)	47		38-40
Suède	40	12 (maximum 200 heures par an)	48 ou 52	Pas de législation sur la prime	40
Suisse	45 ou 50	16	61 ou 66	25 %	40-42
Turquie	45	3 heures par jour, 90 jours par an, (i.e. 270 heures par an)		50 %	

Notes :

Australie : Le temps de travail est réglementé par des sentences d'arbitrage. La durée maximale des heures peut être fixée aussi par des lois émanant de l'État (qui estime généralement que les heures normales de travail ne doivent pas excéder une moyenne de 40 heures par semaine).

Autriche : Les conventions collectives peuvent permettre un dépassement des 10 heures supplémentaires réglementaires (hôtellerie, restauration, services publics). Les conventions de travail peuvent permettre les heures supplémentaires pendant 12 semaines jusqu'à une durée hebdomadaire de travail de 60 heures pour empêcher de graves préjudices économiques, si d'autres mesures semblent irréalistes. L'inspection du Travail peut permettre un plus grand nombre d'heures supplémentaires. Il existe de nombreuses exceptions à la réglementation du maximum d'heures hebdomadaires, qui autorisent à effectuer 60 heures et plus. La moyenne maximale d'heures de travail hebdomadaires ne doit pas excéder 48 heures au-delà d'une période de référence de 4 mois, qui peut être étendue à 1 an par convention collective.

Belgique : Les heures hebdomadaires normales (ou moins si accords collectifs) doivent être maintenues, en moyenne, pendant la période de référence. La période de référence est légalement d'un trimestre mais elle peut aller jusqu'à un an, selon la convention collective. Le nombre maximum d'heures supplémentaires autorisées est de 65 pour un trimestre.

Canada : Les heures hebdomadaires normales varient de 40 heures dans certaines provinces à 48 dans d'autres.

Danemark : La durée hebdomadaires normales à 37 heures et les primes pour les heures supplémentaires ont été établies par les conventions collectives.

Finlande : Le maximum d'heures supplémentaires hebdomadaires est basé sur une moyenne d'un maximum de 250 heures par an.

Allemagne : Le maximum d'heures hebdomadaires normales est basé sur la semaine de 6 jours. Les heures supplémentaires sont limitées à deux par jour.

Hongrie : La législation spécifique que 8 heures par jour doivent être travaillées avant que ne s'appliquent les heures supplémentaires. La semaine de travail dure cinq jours. Le maximum d'heures supplémentaires est de 8 pour 4 jours travaillés ; 144 heures par an s'il n'y a pas de convention collective ; 200 heures par an en cas de convention collective ; et 300 heures par an en cas de convention collective par branche.

Italie : Le maximum d'heures hebdomadaires est basé sur la semaine de 6 jours. Les heures supplémentaires sont limitées à 2 par jour.

Luxembourg : Le maximum d'heures supplémentaires hebdomadaires est de 2 heures par jour applicable sur une semaine de 5 jours.

Mexique : Au-delà de 9 heures, la prime des heures supplémentaires passe du double au triple et l'employeur peut être sanctionné.

Portugal : Le maximum d'heures supplémentaires hebdomadaires est limité à 2 heures par jour pour une semaine de 6 jours. Le maximum d'heures supplémentaires annuelles est de 200.

Suède : La limite des heures supplémentaires hebdomadaires est une moyenne hebdomadaire de la limite de 48 heures supplémentaires en 4 semaines. La limite maximale de 48 heures par semaine est négociée par les conventions collectives.

Suisse : Les heures hebdomadaires normales sont de 45 heures pour les employés du secteur industriel et les cadres et de 50 heures pour les employés manuels et les ouvriers du bâtiment. La limite d'heures supplémentaires est basée sur un maximum de 61 ou 66 heures par semaine.

Turquie : Le travail supplémentaire est limité à 3 heures par jour sur un maximum de 90 jours. Les heures hebdomadaires normales peuvent être établies sous moins de 6 jours de sorte que les heures supplémentaires peuvent être effectivement limitées à 15 heures par semaine.

États-Unis : Les chiffres ne prennent en compte que les employés payés à l'heure.

1. Le Royaume-Uni, comme tous les pays de l'Union européenne, est aussi assujéti à la directive n° 93/104/EC de la CE, qui préconise un maximum de 48 heures par semaine.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998.

les partenaires sociaux déterminent la durée normale effective de la semaine de travail, les périodes de référence retenues pour les limites imposées à la durée du travail, les horaires de travail et les congés. Dans la plupart des pays, le cadre statutaire n'est donc pas contraignant, mais joue plutôt le rôle de filet de sécurité. De fait, les conventions collectives prévoient une durée hebdomadaire normale du travail inférieure à celle fixée par la législation européenne dans 16 des 21 pays apparaissant au tableau A.8.

Réformes récemment apportées à la législation relative au temps de travail

Plus récemment, on s'est moins préoccupé de réduire la durée hebdomadaire ou mensuelle du travail que d'assouplir et diversifier les dispositifs existant dans ce domaine, les entreprises cherchant à accroître la durée d'utilisation du capital et les travailleurs marquant une préférence pour un partage plus « personnalisé » entre travail et vie privée. La durée d'utilisation du capital a augmenté au cours des années 90 dans la plupart des pays européens – notamment en Grèce, au Portugal et, dans une moindre mesure, en Belgique. De plus, le travail en dehors de l'horaire normal s'est sensiblement accru dans un certain nombre de pays européens (par exemple la France, l'Irlande et le Portugal).

Le rapport précédant sur *la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi* (OCDE, 1997b) indiquait que les modifications apportées à l'aménagement du temps de travail dans les différents pays Membres avaient tenu au fait que les employeurs mettaient à profit les réglementations existantes (comme au Portugal), mais aussi aux modifications apportées à la législation. Ainsi, le travail posté contractuel a été favorisé en France et en Grèce par l'assouplissement des réglementations, tandis que le travail en dehors des horaires normaux était encouragé en France, en Belgique et en Espagne par l'autorisation donnée aux partenaires sociaux de s'entendre sur l'annualisation du temps de travail. De même, la Finlande a permis que les dispositions concernant l'aménagement du temps de travail figurant dans les négociations collectives soient étendues à des parties tierces, tandis que l'Autriche introduisait une plus grande flexibilité dans la rémunération des heures supplémentaires en autorisant leur compensation par des congés supplémentaires en période de faible utilisation des capacités de préférence au versement de primes. En France, l'assouplissement des réglementations relatives au temps de travail s'est accompagné de restrictions sur l'utilisation des heures supplémentaires.

De nouveaux progrès ont été faits dans un certain nombre de pays depuis les recommandations du Comité

EDR en 1995-96 (tableau A.9). L'Autriche et l'Espagne ont pris d'importantes mesures pour libéraliser la durée du travail, la première en laissant plus de liberté aux négociateurs des conventions collectives concernant l'aménagement du temps de travail, même si la métallurgie a été la seule branche importante qui ait appliqué le nouveau texte, et l'Espagne en supprimant les « *Ordenanzas laborales* » qui réglementaient la durée du travail. La Grèce a opté pour l'annualisation de la durée du travail, tandis que la Finlande adoptait des dispositions autorisant une plus grande flexibilité de l'aménagement du temps de travail au niveau local (dans le cadre de la loi de 1997 sur le temps de travail) tout en limitant le nombre total des heures supplémentaires.

Certaines modifications de la législation relative au temps de travail ont visé à réduire la durée de ce dernier tout en encourageant une plus grande flexibilité, en partie dans l'espoir d'accroître l'emploi par un plus large partage du travail. Ainsi, la France a récemment adopté une loi (*loi Aubry*, juin 1998) qui ramène la durée hebdomadaire normale du travail à 35 heures, l'objectif étant d'élever le niveau de l'emploi, et une mesure analogue est actuellement envisagée en Italie. Bien qu'il soit difficile d'apprécier l'impact d'une telle décision (voir encadré A.2), le Comité EDR a attiré l'attention sur les effets négatifs potentiels qu'elle pouvait avoir sur la compétitivité des entreprises et sur les finances publiques.

Réformes récemment apportées à la réglementation du travail à temps partiel

Le rapide développement du travail à temps partiel a rendu plus nécessaire la suppression des discriminations statutaires à l'encontre de cette forme d'emploi. De plus, les incitations au travail à temps partiel sont fortement influencées par les systèmes d'imposition et de transferts, et un certain nombre de pays ont modifié ces dispositifs pour encourager le travail à temps partiel – souvent dans le cadre de politiques plus vastes visant à renforcer l'attrait des emplois faiblement rémunérés, tant pour les salariés que pour les employeurs (voir chapitre 4).

Dans ce contexte, depuis les recommandations formulées par le Comité EDR, l'Allemagne a assoupli certaines contraintes qui limitaient le travail à temps partiel des personnes âgées, qu'elle a désormais décidé de subventionner (tableau A.9). L'Italie a élargi les possibilités de travail à temps partiel en ajustant les cotisations de sécurité sociale des personnes qui arrivent pour la première fois sur le marché du travail et de celles qui y reviennent. L'Autriche et la Finlande ont renforcé les dispositifs visant à inciter les travailleurs âgés à prendre un emploi à temps partiel. Bien que n'ayant pas fait l'objet de

Tableau A.9. Flexibilité du temps de travail et travail à temps partiel : recommandations du Comité EDR et mesures prises

	Atténuer la rigidité des dispositions concernant :	
	La flexibilité du temps de travail	Le travail à temps partiel
Allemagne	F	F
France	F	F
Italie		M
Autriche	M	F
Belgique	F	
Finlande		F
Grèce	F	
Islande	N	
Portugal	F ¹	
Espagne	F	
Suède	N	
Suisse	N ²	N
Pologne	X	

X = Nouvelle recommandation.
N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.
R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.
F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.
M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.
1. Notamment établir un cadre juridique pour des travailleurs n'ayant pas de contrats en bonne et due forme.
2. Notamment lever les obstacles à l'égalité de traitement des hommes et des femmes concernant la durée du travail.
Source : *Études économiques de l'OCDE*.

recommandations du Comité EDR à cet égard, l'Australie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grèce et le Luxembourg ont procédé à des réformes concernant le travail à temps partiel. En Australie, le nouveau cadre législatif des relations professionnelles (Workplace Relations Act 1996) introduit beaucoup plus de souplesse dans l'utilisation des contrats à temps partiel. En Belgique, des mesures ont été prises pour améliorer la situation des travailleurs à temps partiel au regard de la sécurité sociale, et les programmes de congé spécial ont été élargis pour permettre aux travailleurs âgés de travailler effectivement à temps partiel et pour encourager le partage du travail. Au Danemark, les dispositifs de pension vieillesse et de pré-retraite ont été modifiés pour faciliter le travail à temps partiel des personnes de plus de 60 ans. En Grèce, une législation récente autorise le travail à temps partiel dans

certains secteurs du service public (bien que la Constitution continue de s'opposer au travail à temps partiel des fonctionnaires). Toujours en Grèce, la réglementation relative au temps partiel dans le secteur privé sera assouplie, mais les contrats de ce type seront établis sur une base mensuelle et non pas quotidienne. Au Luxembourg, le gouvernement a annoncé l'assouplissement des règles relatives au travail à temps partiel et atténué la rigueur de la législation actuelle concernant la durée du travail.

Flexibilité du temps de travail et travail à temps partiel : évaluation du Comité EDR et nouvelles mesures nécessaires

Malgré les efforts sensibles qui ont été faits, de nouvelles améliorations restent possibles. Il a été recommandé à l'Allemagne d'éviter de subventionner

Encadré A.2. Les effets de la réduction du temps de travail

En partie dans le but de réduire l'ampleur du chômage, les gouvernements de certains pays sont activement intervenus pour favoriser le partage du travail, c'est-à-dire le partage entre un plus grand nombre de salariés d'un volume donné de travail mesuré en nombre d'heures¹. En Belgique, le gouvernement a mis en place un cadre réglementaire en 1983 pour faire en sorte que la modération salariale et la réduction du temps de travail soient utilisées de manière volontaire afin de créer des emplois, cependant que la durée hebdomadaire normale légale du travail devrait être ramenée de 40 à 39 heures en 1999. En France, la durée hebdomadaire normale du travail a été ramenée de 40 à 39 heures en 1982, et des incitations fiscales ont été plus récemment adoptées pour encourager le partage du travail (*loi Robien* de 1996). De plus, la France a récemment adopté une loi (*loi Aubry*, juin 1998) qui ramène la durée hebdomadaire normale du travail à 35 heures, et une mesure analogue est actuellement envisagée en Italie dans le cadre d'une discussion plus générale de la flexibilité de la durée du travail. Dans d'autres pays de l'OCDE, des réductions de la durée hebdomadaire du travail ont été négociées par les partenaires sociaux dans certains secteurs².

L'incidence sur le marché du travail des réductions statutaires de la durée hebdomadaire normale n'est pas évidente. Il n'en résulte pas toujours une réduction automatique de la durée hebdomadaire effective du travail, pas plus qu'une augmentation correspondante de l'emploi pour maintenir au même niveau le nombre total d'heures ouvrées. Les effets exercés sur l'emploi dans un secteur donné par une réduction de la durée hebdomadaire légale du travail dépendront d'un certain nombre de facteurs. Premièrement, si le salaire horaire reste inchangé, les effets sur l'emploi dépendent du niveau des primes pour heures supplémentaires et des coûts fixes de main-d'œuvre. Si les primes pour heures supplémentaires sont élevées, les employeurs seront davantage tentés de réduire la durée du travail et d'augmenter leurs effectifs, les arrangements antérieurs devenant trop onéreux. Néanmoins, si les coûts fixes de main-d'œuvre sont élevés, ils hésiteront à réduire la durée effective du travail et à embaucher plus de salariés. Deuxièmement, si les salariés sont partiellement ou intégralement dédommagés de l'effet de la réduction du temps de travail sur leurs gains hebdomadaires, l'alourdissement des salaires horaires tendra à réduire le nombre total d'heures ouvrées et l'emploi total, au moins en l'absence de gains notables de productivité. Cet effet pourrait compenser et au-delà toute amélioration de l'emploi due à la substitution entre durée du travail et emploi. Troisièmement, des gains d'efficacité, soit spontanés, soit résultant d'accords sur l'amélioration de l'organisation du travail (par exemple un recours accru au travail posté ou l'annualisation des horaires), pourraient partiellement neutraliser les hausses de coûts par unité de production, en réduisant le nombre de salariés supplémentaires nécessaires pour compenser la réduction des horaires.

Il est encore plus difficile de déterminer l'incidence globale de la réduction de la durée statutaire du travail dans la mesure où les primes versées pour heures supplémentaires, les coûts fixes de l'emploi et les possibilités de gains d'efficacité varient fortement selon les secteurs et les établissements, et même à l'intérieur de chacun d'eux. De plus, les éventuelles augmentations de l'emploi ne se traduisent pas nécessairement par une réduction de même ampleur du chômage, la réduction du temps de travail entraînant à la fois une augmentation plus forte de la population active et une tendance à privilégier les travailleurs plus qualifiés. Selon une récente étude du Secrétariat de l'OCDE (OCDE, 1998g), les réductions statutaires du temps de travail n'entraîneraient pas nécessairement une augmentation de l'emploi, principalement en raison de l'alourdissement probable des coûts de main-d'œuvre qui en résulterait.

Les données disponibles sur les effets des réductions statutaires de la durée hebdomadaire du travail et des dispositifs de partage du travail en France et en Belgique pendant les années 80 ne sont pas très concluantes³. Bien que la réduction d'une heure de la durée hebdomadaire normale du travail opérée en France en 1982 se soit rapidement répercutée sur la durée effective du travail, l'incidence sur l'emploi aurait été limitée, se situant, selon les estimations, dans une fourchette de moins de 0.1 % à quelque 0.7 %⁴. Ce résultat limité peut partiellement s'expliquer par le fait que, dans la plupart des cas, une compensation salariale intégrale a été accordée aux salariés et que la réduction de la durée du travail s'est rarement accompagnée d'une réorganisation du travail, d'où un alourdissement des coûts unitaires de main-d'œuvre. Les réductions opérées en Belgique en 1983 sur la base d'une compensation salariale partielle auraient eu, selon les estimations, des effets un peu plus positifs sur l'emploi que les mesures du même type adoptées en France, sans toutefois dépasser quelque 0.6 %. La *loi Robien* adoptée en France en 1996 prévoyait une réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale pour les entreprises qui réduisaient la durée du travail de 10 à 15 % et qui augmentaient le nombre de leurs salariés dans la même proportion sur une période de deux ans, ou pour celles qui ne modifiaient pas leurs effectifs alors qu'elles avaient antérieurement envisagé des licenciements. La réduction des cotisations de sécurité sociale est de 40 % la première année et de 30 % les six années suivantes dans le premier cas, et de 50 % la première année et 40 % les deux années suivantes dans le second. L'incidence sur l'emploi, quoique difficilement mesurable, semble assez modeste (environ 15 000 emplois nets ont été créés ou préservés), tandis que le coût budgétaire de ce dispositif en 1997-98 et au-delà paraît loin d'être négligeable (Comité EDR, France, 1998).

La *loi Aubry* adoptée en France en 1998 ramène la durée légale du travail hebdomadaire à 35 heures à compter de janvier 2000 (pour les entreprises de plus de 20 salariés, et à compter de 2002 pour les entreprises de plus petite taille). Ce texte se substitue à la *loi Robien* mais ne modifie pas la loi de 1993 sur l'annualisation du temps de travail. Parmi les principales dispositions du nouveau texte figure un allègement des cotisations patronales à la sécurité sociale pour les entreprises qui – dans le cadre d'accords conclus au niveau de l'entreprise ou au niveau du secteur – associeront la réduction de la durée hebdomadaire du travail à de nouvelles embauches (au moins 6 % pour une réduction de 10 % de la durée hebdomadaire du travail) en moins d'un an et les conserveront pendant deux ans. D'autres incitations sont envisagées pour les entreprises qui réduiront la durée hebdomadaire du travail avant l'an 2000 et pour celles qui embaucheront de jeunes travailleurs, des chômeurs de longue durée ou des personnes handicapées (Comité EDR, France, 1998).

Encadré A.2. Les effets de la réduction du temps de travail (suite)

Il est très difficile d'estimer les effets potentiels de cette nouvelle loi tant à court qu'à moyen terme. Des simulations faites par le Secrétariat de l'OCDE donnent à penser qu'au cours des cinq prochaines années, la réduction de la durée hebdomadaire du travail pourrait entraîner une augmentation de l'emploi net comprise entre 0.3 et 2.2 points par rapport au scénario de référence fondé sur un temps de travail inchangé. Comparativement au scénario de référence, le chômage pourrait accuser une baisse comprise entre 0.2 et 1.3 point, cependant que le PIB reculerait légèrement du fait des gains de productivité du travail, les nouvelles embauches ne compensant pas intégralement la réduction du nombre total d'heures ouvrées par travailleur. La compensation salariale partielle de la réduction de la durée hebdomadaire du travail contribuera en outre à alourdir les coûts unitaires de main-d'œuvre, avec des effets négatifs sur la compétitivité des entreprises françaises (Comité EDR, France, 1998). Sur la base d'hypothèses un peu différentes concernant les gains d'efficacité à court et à moyen terme et les ajustements des salaires horaires, d'autres études proposent des scénarios un peu plus optimistes, tablant sur une plus forte croissance de l'emploi net et des conditions macroéconomiques pratiquement inchangées (DARES, 1998 ; Cornilleau *et al.*, 1998).

1. La réduction de l'offre de main-d'œuvre pour remédier aux déséquilibres du marché du travail n'est pas une formule nouvelle. Les problèmes de plus en plus sérieux qu'ont connus plusieurs pays européens pendant les années 70 et 80 ont incité les gouvernements à prendre des mesures pour encourager le départ anticipé du marché du travail des travailleurs âgés (voir chapitre 3 de ce rapport).
2. L'incidence sur l'emploi des réductions négociées de la durée normale du travail n'est cependant pas évidente. Lehment (1991) constate que la réduction de la durée normale du travail dans la métallurgie en Allemagne n'a pas eu d'effet sur la croissance de l'emploi au cours de la période 1973-1990. De l'avis de Hunt (1997), la réduction de la durée du travail a eu des effets ambigus sur l'emploi, en l'élevant au cours de la période 1984-89 et en le faisant reculer pendant les années 90. Les réductions négociées de la durée hebdomadaire du travail dans le but de la ramener de 40 à 35 heures au cours de la période 1985-95 ont toutes été opérées sans aucune perte de salaire, ce qui a eu en soi des effets négatifs sur l'emploi. Néanmoins, tous les accords prévoyaient aussi une flexibilité accrue pour l'aménagement du temps de travail par les employeurs, et les gains d'efficacité ainsi réalisés devraient avoir eu des effets positifs sur l'emploi. Dans le cadre des accords conclus entre les partenaires sociaux dans la métallurgie, les employeurs ont obtenu plus de flexibilité au niveau de l'utilisation de la durée normale du travail. De plus, l'horaire normal peut varier d'un salarié à l'autre aussi longtemps que la moyenne ne dépasse pas le niveau maximum convenu.
3. L'expérience de ces deux pays est analysée au chapitre 8 de *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, (OCDE, 1994a).
4. L'estimation basse est celle de Marchand *et al.* (1983) ; Franck et Tiregroot (1983). L'estimation haute est celle de Cette (1992).

davantage le travail à temps partiel des personnes âgées, et l'idée a été émise que les incitations prévues par la France pour favoriser le travail à temps partiel risquaient d'être trop généreuses. La Suisse a été encouragée à abaisser les seuils de gains retenus pour le calcul des cotisations obligatoires au régime de retraite professionnelle des travailleurs à temps partiel. En ce qui concerne les politiques de partage du travail en France et peut-être aussi en Italie (voir encadré A.2), il a été recommandé d'accompagner la réduction du temps de travail par la négociation d'une modération des salaires et une réorganisation des conditions de travail pour permettre des créations d'emplois limitées, et éviter ainsi les pertes d'emplois.

En ce qui concerne les nouveaux pays Membres, aucune recommandation n'a été formulée dans l'un ou l'autre de ces domaines pour la Hongrie et la République tchèque. A l'issue de l'examen de la Pologne, il a été recommandé aux autorités d'allonger la période servant de base au calcul du nombre maximum moyen d'heures ouvrées dans la semaine.

4. Détermination des salaires et salaire minimum

L'étude de l'OCDE sur l'emploi a souligné l'importance de la flexibilité des salaires pour l'augmentation de l'emploi et la lutte contre le chômage. Une forte flexibilité *globale* des salaires accélère l'ajustement des salaires réels aux conditions du marché du travail, cependant que la flexibilité des salaires *relatifs* permet de mieux équilibrer l'offre et la demande de main-d'œuvre entre les entreprises, les secteurs, les régions et les groupes de qualifications. Les dispositifs institutionnels et juridiques jouent un rôle important à cet égard, ce qui explique en partie le degré différent de flexibilité *globale* et *relative* des salaires à l'intérieur de la zone de l'OCDE.

Les pouvoirs publics peuvent influencer indirectement l'issue des négociations de salaires en fixant les niveaux des impôts et des transferts sociaux (qui affectent le salaire minimum accepté) et en définissant les règles de protection de l'emploi (qui peuvent renforcer le pouvoir des travailleurs intégrés lors de la détermination des salaires). De plus, ils peuvent intervenir directement dans les négociations de salaires en fixant le salaire minimum

légal, en définissant le cadre légal régissant les relations professionnelles et en participant directement aux négociations (négociations tripartites).

Une évaluation antérieure des réformes opérées dans ce domaine a fait apparaître que seule la Nouvelle-Zélande avait procédé à une profonde réforme de sa législation en matière de relations professionnelles (Employment Contract Act, 1991), grâce à quoi le marché du travail néo-zélandais est vraisemblablement l'un des moins réglementés de la zone de l'OCDE. L'Australie occupe également une place à part pour les efforts qu'elle mène sans relâche depuis 1988 en vue d'encourager la négociation au niveau de l'entreprise, et le Royaume-Uni a complété (en 1993) les réformes de la législation concernant les relations professionnelles opérées pendant les années 80. En revanche, dans les pays d'Europe continentale, les réformes du système de relations professionnelles ont été généralement plus progressives, les négociations entre partenaires sociaux demeurant le principal élément de détermination des salaires, mais des efforts sont faits pour améliorer la coordination entre les différents niveaux de négociations (nation, secteur, entreprise). Un certain nombre de pays européens ont également conclu des accords de politique des revenus (tableau A.10). Dans ce contexte, des négociations tripartites ont été menées en Irlande et aux Pays-Bas depuis le début des années 80 : parallèlement à la conclusion d'accords de salaires, les autorités se sont engagées à prendre certaines mesures (par exemple à réduire les impôts sur le travail et le capital) et les employeurs ont accepté des dispositions visant à renforcer la concurrence sur le marché des produits. On a également observé une décentralisation de la formation des salaires en Italie, au Danemark¹⁴ et, plus récemment, au Portugal, l'accord conclu au niveau national se bornant à fixer les relèvements du salaire de base.

Lors de ses examens, le Comité EDR avait recommandé une décentralisation plus poussée des négociations salariales dans un certain nombre de pays Membres, et, au cours des deux dernières années, des progrès ont été faits dans ce sens en Italie, en Australie, en Espagne, en Grèce, en Islande et au Mexique (tableau A.11). En Italie par exemple, le tout dernier accord de salaires (1998) favorise les négociations au niveau de l'entreprise, dans le contexte d'un relèvement minimum des salaires dans l'ensemble du pays. L'Australie a facilité le passage aux négociations au niveau de l'entreprise en 1997 en limitant le système des sentences négociées au niveau central et en offrant des choix plus réels et plus de flexibilité aux partenaires sociaux pour conclure des accords d'entreprise. En 1997, l'Espagne a procédé à une

réforme qui fait en sorte que les différents aspects du contrat de salaire soient négociés au niveau le plus approprié, les négociations étant de ce fait menées de préférence au niveau de la région ou de l'entreprise.

Un certain nombre de mesures directes ont été recommandées pour renforcer expressément la flexibilité des salaires relatifs. Il s'agit notamment de supprimer l'indexation (Espagne, Grèce, Luxembourg) et d'encourager les salaires à s'aligner davantage sur les niveaux de qualifications (Norvège, Suède) (tableau A.11). Le Comité a surtout recommandé l'abandon ou l'assouplissement de l'extension administrative des accords sectoriels à des parties tierces (Allemagne, France, Belgique, Finlande, Luxembourg et Pays-Bas). On a aussi encouragé à défaut le plus large recours à des clauses autorisant les entreprises à négocier dans certaines circonstances avec leurs salariés des niveaux de salaires inférieurs au minimum fixé par les négociations collectives menées au niveau de la branche (« clauses de sortie ») (Allemagne, France, Belgique, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas). Certains de ces pays ont effectivement eu plus largement recours à de telles clauses de sortie dans les conventions collectives (Allemagne, France, Espagne et Pays-Bas), mais aucune mesure significative n'a été prise concernant l'extension administrative.

Salaire minimum

Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, la détermination des salaires dépend aussi des dispositifs concernant le salaire minimum. Dans 17 pays de l'OCDE, les autorités fixent un salaire minimum unilatéralement ou sur la base de recommandations formulées par un organe tripartite, alors que dans un certain nombre d'autres pays, les conventions collectives négociées au niveau national ou sectoriel fixent un salaire minimum effectif pour les travailleurs syndiqués, les dispositions de ces accords pouvant dans certains cas être étendues par décision administrative à l'ensemble des secteurs d'activité.

Le niveau du salaire minimum légal – par rapport à une certaine mesure du salaire moyen – varie fortement dans la zone de l'OCDE. Rapporté au salaire moyen des travailleurs à temps plein, le salaire minimum légal était, en 1997, particulièrement élevé en France, en Belgique, en Grèce et au Luxembourg, et particulièrement faible en Corée, au Mexique et en République tchèque (voir graphique A.3). Le salaire minimum a par ailleurs baissé par rapport au salaire moyen dans nombre de pays au cours des dix dernières années, dans la mesure où son niveau est habituellement fixé en termes nominaux et où il n'est pas totalement indexé. En

14. La formule du « salaire minimum » a pris davantage d'importance dans le secteur privé au cours des dix dernières années : avec cette méthode, les négociations ne fixent que les augmentations minimales de salaires, les autres augmentations devant être négociées au niveau de l'entreprise. De plus, la décentralisation totale des rémunérations a également gagné du terrain dans le secteur privé.

Tableau A.10. Réformes des systèmes de négociation salariale et accords sur la politique des revenus introduits récemment

A. Réformes des systèmes de négociation salariale

		Description de l'accord
Australie	1992	L' <i>Industrial Relations Act</i> de 1988 a été modifié pour encourager la pratique de la négociation au niveau de l'entreprise par le biais d'accords certifiés (<i>Certified Agreements</i>). Le système des sentences arbitrales se borne à offrir un « filet de sécurité » sous la forme de hausses des salaires et d'améliorations des conditions de travail.
	1993	Mise en place d'accords sur la flexibilité des entreprises (EFA) pour permettre aux entreprises dans lesquelles les syndicats ne sont pas représentés ou ne le sont que partiellement, de négocier directement avec leurs salariés, les syndicats conservant toutefois le droit d'intervenir dans la ratification de ces accords. L'extension des clauses de flexibilité figurant dans les sentences arbitrales est encouragée pour permettre aux entreprises d'adapter les conditions générales de ces sentences à leurs besoins.
	1996	Adoption du <i>Workplace Relations and Other Legislation Amendment Act</i> pour favoriser le passage à la négociation au niveau de l'entreprise par le biais des <i>Australian Workplace Agreements</i> (AWA) destinés à remplacer les EFA. Les AWA peuvent être négociés collectivement ou individuellement entre les employeurs et les salariés, mais doivent être signés individuellement. L'adhésion obligatoire à un syndicat et les clauses donnant la préférence aux travailleurs affiliés à un syndicat sont désormais illégales.
Belgique	1993	En 1995-96, les salaires réels ont été gelés et l'indice des prix utilisé pour déterminer les hausses de salaires a été modifié pour exclure les articles fortement taxés comme le tabac, l'alcool et l'essence.
	1996	La <i>Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité</i> a fixé un plafond aux hausses de salaires basé sur la moyenne pondérée des augmentations prévues des coûts de main-d'œuvre chez les principaux partenaires commerciaux de la Belgique. Les entreprises qui ont créé des emplois peuvent accorder à leurs salariés des avantages supplémentaires sous la forme d'un intéressement aux bénéfices.
Grèce	1997	Le Pacte de novembre 1997 entre les partenaires sociaux comporte un certain nombre d'innovations : <i>i</i>) calcul du temps de travail sur une plus longue période afin de réduire le coût des heures supplémentaires ; <i>ii</i>) introduction de contrats de travail fondés sur le salaire minimum national dans des régions prédéterminées à fort chômage (ce qui équivaut à une sortie des conventions collectives conclues au niveau de la branche et de l'entreprise) ; <i>iii</i>) encouragement de l'emploi à temps partiel par la suppression des dispositifs qui s'y opposent ; et <i>iv</i>) autorisation des agences privées de placement.
Italie	1992-93	Abolition du système d'indexation automatique des salaires (<i>scala mobile</i>).
Nouvelle-Zélande	1991	L' <i>Employment Contracts Act</i> a remplacé l'ancien système centralisé de sentences arbitrales par des négociations au niveau de l'entreprise, les contrats de travail étant convenus sur une base individuelle ou collective. Il est illégal de donner la préférence aux travailleurs syndiqués pour l'attribution d'un contrat de travail, d'exercer indûment des pressions sur les salariés pour qu'ils adhèrent à un syndicat ou d'exercer un monopole syndical d'embauche. En dehors d'une charte minimum des droits en matière d'emploi, il n'existe aucune loi protégeant l'emploi qui impose un préavis minimum ou une indemnité de licenciement.
Espagne	1994	Dans le cadre de diverses réformes du marché du travail, le gouvernement a chargé les partenaires sociaux de remplacer les ordonnances sur l'emploi (<i>ordenanzas</i>) qui subsistaient par des conventions collectives. Les ordonnances régissaient tous les aspects des conditions d'emploi dans différents secteurs et étaient jugées trop rigides en ce qui concerne la classification des emplois, les hausses de salaires, les heures supplémentaires, etc.
	1997	La loi sur le marché du travail de 1997 prévoit des mesures visant à simplifier et améliorer le processus de négociations collectives. Plus précisément, le texte suggère que les négociations collectives soient menées de préférence au niveau de la région ou de l'entreprise. La flexibilité fonctionnelle du marché du travail pourrait être encore facilitée par la recommandation supplémentaire prévue par la loi concernant l'élargissement de la définition des professions et des emplois.

Tableau A.10. **Réformes des systèmes de négociation salariale et accords sur la politique des revenus introduits récemment** (*suite*)

B. Accords sur la politique des revenus

	Description de l'accord
Australie	1983-95 Une série de huit accords sur les prix et les revenus ont été conclus entre le gouvernement fédéral et le Conseil syndical australien (ACTU) par lesquels ce dernier s'est engagé à faire preuve de modération dans les négociations en échange de la possibilité d'une plus grande participation à la politique sociale.
Finlande	1992 Poursuite du gel des salaires en 1993, mais si la hausse de l'indice des prix à la consommation dépasse un certain seuil, la différence sera compensée.
	1995 Hausse uniforme en pourcentage des salaires contractuels. Si l'augmentation de l'indice des prix à la consommation dépasse un certain seuil, la différence sera compensée. (Le gouvernement doit réduire l'impôt sur le revenu et abaisser les cotisations salariales à la caisse d'assurance-chômage.)
Irlande	1991-93 Hausses annuelles généralisées des salaires en pourcentage, sous réserve d'une augmentation minimum en chiffres absolus. La <i>Local Bargaining Clause</i> permet aux employeurs de négocier des hausses de la productivité en échange d'une augmentation de salaire et d'une amélioration des conditions de travail, sous réserve d'un plafond.
	1994-96 Plafond imposé aux hausses annuelles des salaires en fonction de la hausse des prix attendue. Aucun supplément de salaire à l'échelon local en échange de gains de productivité. (Le gouvernement doit alléger la pression fiscale qui pèse sur les salariés, les allègements fiscaux étant accordés surtout aux travailleurs à faible revenu.)
Italie	1992-96 L'accord sur la politique des revenus de juillet 1992 a supprimé l'indexation automatique des salaires sur l'inflation (<i>scala mobile</i>) et l'accord de 1993 a mis en place un système national de négociation des salaires à deux niveaux. Un accord national d'une durée de quatre ans régit les relations professionnelles au niveau national, et un accord d'une durée de deux ans régit les augmentations nominales dans la ligne de l'objectif d'inflation fixé par le gouvernement en accord avec les partenaires sociaux. De plus, au niveau de l'entreprise, les employeurs pouvaient accorder des augmentations liées à l'inflation pour tenir compte de l'amélioration des profits ou de gains de productivité. Un troisième accord, conclu en 1996, prévoyait une plus large utilisation des contrats de travail atypiques, et l'introduction de contrats entre les collectivités locales et les partenaires sociaux dans les régions économiquement défavorisées (<i>patti territoriali</i> et <i>contratti d'area</i>) autorisant la fixation de salaires inférieurs aux minima contractuels.
Pays-Bas	1992-93 Modération salariale recommandée aux niveaux de négociation inférieurs.
	1995-97 Le gouvernement encourage la création et l'utilisation de barèmes de rémunérations proches du salaire minimum, et de clauses de dérogation qui autorisent le versement de salaires inférieurs au salaire minimum fixé dans les conventions collectives.
Norvège	1993 Le gouvernement et les partenaires sociaux ont adopté un plan de «solidarité» en vue de modérer les salaires pour préserver la compétitivité internationale des industries de la Norvège continentale.
Portugal	1996 Les salaires sont fixés en fonction de l'objectif d'inflation visé par le gouvernement et sont automatiquement ajustés si l'évolution mensuelle de l'indice des prix à la consommation s'éloigne de cet objectif.
Suède	1991-93 Les partenaires sociaux ont adopté un plan de «stabilisation» pour la période de janvier 1991 à mars 1993 en vue de réduire la croissance des salaires (parmi d'autres objectifs).

Sources : *Études économiques de l'OCDE*, plusieurs numéros ; OCDE, *La mise en œuvre de la stratégie de l'emploi : l'expérience des pays Membres*, 1997 ; Observatoire de l'emploi, Tableau de bord 1996, Commission des Communautés Européennes, 1996 ; et Income Data Services, *Employment Europe*, plusieurs numéros.

ce qui concerne les pays européens, on a constaté une baisse tendancielle du salaire minimum relatif sauf en France¹⁵, au Luxembourg et plus récemment en Pologne. En revanche, le salaire minimum rapporté au salaire moyen a légèrement augmenté aux États-Unis et au Canada ces dernières années.

De tous les pays auxquels il a été recommandé de modifier le salaire minimum (tableau A.11), l'Australie a été le seul à réduire le rôle du système des sentences fédérales pour ne conserver qu'un filet de sécurité constitué d'un salaire minimum. Certains pays ont pris ou

15. L'évolution du salaire minimum en France est cependant allée de pair avec un allègement des charges sociales sur les emplois faiblement rémunérés.

Tableau A.11. Formation des salaires et relations professionnelles : recommandations du Comité EDR et mesures prises

	Décentralisation de la détermination des salaires	Élargissement de l'éventail des salaires ou suppression de l'indexation	Resserrement des liens entre les salaires et le niveau de qualification, l'expérience et la productivité	Abandon ou assouplissement de l'extension administrative	Recours plus fréquent aux clauses de sortie	Modification du salaire minimum
États-Unis						R
Allemagne	N			R	F	
France				N	N	N
Italie	F					
Royaume-Uni						R
Canada						R
Australie	F					F
Autriche	N	N	N		N	
Belgique			F	N	N	
Danemark		N				N
Finlande	N	N	N	N		N
Grèce	F	N				F
Islande	F					
Irlande						X
Luxembourg		N		F		R
Mexique	M		M			
Pays-Bas		F		N	F	N
Nouvelle-Zélande						R
Norvège	N	N	N			
Portugal						N
Espagne	F	N	F		F	
Suède			N			
Pologne	X			X		

X = Nouvelle recommandation.

N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.

R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.

F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.

M = Mesure prise; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

Source : *Études économiques de l'OCDE*.

envisagent des mesures contraires : les États-Unis comme la Nouvelle-Zélande ont relevé leur salaire minimum en 1997, mais à partir de niveaux relativement faibles, et l'Allemagne a créé un salaire minimum obligatoire dans le secteur de la construction afin d'empêcher que des

travailleurs embauchés à l'étranger puissent proposer leurs services à un salaire moins élevé que les travailleurs allemands. Par ailleurs, le Royaume-Uni et l'Irlande envisagent d'instituer un salaire minimum national dont le taux serait cependant plus faible pour les jeunes travailleurs.

Graphique A.3. Salaires minimaux rapportés aux salaires moyens, 1970-97¹

1. Les salaires moyens correspondent aux revenus médians des travailleurs à temps plein sauf dans les cas suivants : pour la Grèce, le Luxembourg, le Mexique et la Turquie, ils correspondent aux revenus moyens des ouvriers des industries manufacturières; pour le Portugal, ils correspondent aux revenus moyens dans le secteur des entreprises.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1998.

Formation des salaires et salaire minimum : évaluation du Comité EDR et nouvelles mesures nécessaires

La réaction des autorités à propos des mesures gouvernementales concernant la formation des salaires a fortement varié selon les pays Membres, en partie parce que les gouvernements n'interviennent directement que sur certains aspects du processus de formation des salaires, les autres aspects faisant l'objet de négociations entre les partenaires sociaux. Pour renforcer la flexibilité des salaires *relatifs*, il avait été conseillé à plusieurs pays dans le cadre des premières recommandations de prendre des mesures pour décentraliser le processus de détermination des salaires. Parmi les nouveaux pays Membres, la Pologne a été invitée à abandonner la fixation d'un plancher de salaire au niveau central pour décentraliser les négociations salariales, tandis qu'aucune recommandation n'était faite à la Hongrie et à la République tchèque. Le Comité EDR a également recommandé à la Pologne de supprimer l'extension administrative des conventions collectives.

L'un des domaines dans lesquels les réformes sont largement restées au point mort est celui du salaire minimum. Dans les pays européens en particulier, le souci de respecter la cohésion sociale, et la conviction qu'elle peut être renforcée par un salaire minimum, sont fortement ancrés. Les recommandations adressées aux pays européens où existe un salaire minimum légal avaient pour but d'en faire baisser le niveau relatif en réduisant son indexation sur les salaires et à prévoir un minimum plus faible pour certains groupes (par exemple les travailleurs jeunes). Dans le cas du Royaume-Uni et de l'Irlande, pays qui ont récemment décidé d'instituer un salaire minimum légal, les documents du Secrétariat de l'OCDE (OCDE, 1997f ; OCDE, 1997g) soulignaient la nécessité de le fixer à un « niveau prudent ». De plus, il était recommandé de réfléchir à la différenciation faite entre le salaire minimum des jeunes et le salaire minimum des adultes ainsi qu'aux différences régionales et sectorielles afin d'en atténuer le plus possible les effets négatifs sur l'emploi.

5. Politiques actives du marché du travail (PAMT)

L'étude de l'OCDE sur l'emploi, ainsi que des travaux ultérieurs (OCDE, 1994a ; OCDE, 1996a), énuméraient un certain nombre de politiques actives du marché du travail dont on pense qu'elles améliorent l'efficacité de ce dernier en matière d'allocation des ressources. Il s'agit notamment de l'aide à la recherche

d'emploi (opérations de courtage par le biais des services publics de l'emploi), des programmes de formation, des aides financières aux chefs d'entreprise potentiels ainsi que des subventions directes à l'emploi. Des études microéconomiques (OCDE, 1996a ; Martin, 1998) confirment les effets positifs de diverses PAMT sur les perspectives d'emploi des travailleurs, conclusion que confirment un certain nombre d'études générales sur les taux de chômage de longue durée et les taux d'emploi (Scarpetta, 1996 ; Layard *et al.*, 1991 ; voir aussi le chapitre 2). Néanmoins, les études générales aboutissent à des conclusions divergentes concernant l'orientation ou l'ampleur des effets que les dépenses consacrées aux PAMT exercent sur l'emploi dans son ensemble (Scarpetta, 1996 ; Layard *et al.*, 1991 ; voir aussi le chapitre 2). Il ressort en outre des études microéconomiques que les programmes d'application générale contribuent moins efficacement à la lutte contre le chômage. En particulier, les subventions générales à l'emploi se traduisent par de lourdes pertes sèches (en ce sens que des travailleurs prennent des emplois subventionnés qu'ils auraient pris de toute façon) et par des effets de substitution (les travailleurs en place sont remplacés par des travailleurs pouvant prétendre à la subvention), de sorte que les gains nets au niveau de l'emploi risquent d'être limités¹⁶.

En raison des expériences décevantes faites avec certaines PAMT, les recommandations du Comité EDR préconisaient souvent une évaluation plus systématique (par un suivi attentif) ainsi qu'une redéfinition des mesures adoptées. Les recommandations concernant la redéfinition des mesures visent l'intégration et la restructuration des PAMT, et des mesures plus ciblées et mieux adaptées aux besoins de régions ou de groupes déterminés, notamment des chômeurs de longue durée et d'autres groupes de travailleurs marginaux. Il a par ailleurs été recommandé de développer le rôle des PAMT par rapport aux mesures passives, telles que l'indemnisation du chômage, et de supprimer la possibilité de prétendre à nouveau à une assurance chômage du fait d'une participation à des PMAT, afin de renforcer l'incitation des chômeurs à trouver un emploi. Enfin, plusieurs pays ont été invités à intégrer les différentes fonctions du service public de l'emploi (courtage, gestion des prestations et orientation vers des PAMT) ou à accroître la contestabilité des services de placement, soit en levant les limitations imposées par

16. Il ressort par exemple d'évaluations des programmes de subventions à l'emploi mis en place en Australie, en Belgique et aux Pays-Bas que ces effets combinés peuvent atteindre jusqu'à 90 % des dépenses au titre des PMAT. Il est cependant possible d'élargir les gains nets au niveau de l'emploi en ciblant soigneusement et en suivant de près la mise en œuvre de ces programmes (voir Martin (1998)).

Tableau A.12. Dépenses au titre des politiques actives du marché du travail : évolution depuis le début des années 90

	En pourcentage du PIB			En pourcentage des dépenses publiques totales au titre des politiques du marché du travail		
	1990	1995	1997	1990	1995	1997
États-Unis	0.2 ¹	0.2 ³	0.2 ⁴	33 ¹	36 ³	40 ⁴
Japon	0.1 ¹	0.1 ³	0.1	31 ¹	22 ³	20
Allemagne	1.0	1.4	1.3	29	36	33
France	0.8 ²	1.3	1.3 ⁵	30 ²	42	42 ⁵
Italie	0.7	1.1	1.1 ⁵	45	57	55 ⁵
Royaume-Uni	0.6 ¹	0.5 ³	0.4 ⁴	39 ¹	28 ³	29 ⁴
Canada	0.5 ¹	0.6 ³	0.5 ⁴	22 ¹	29 ³	29 ⁴
Australie	0.3 ¹	0.7 ³	0.7 ⁴	19 ¹	31 ³	34 ⁴
Autriche	0.3	0.4	0.4	24	20	25
Belgique	1.2	1.4	1.5 ⁵	32	34	35 ⁵
République tchèque		0.1	0.1		50	38
Danemark	1.3	2.0	1.8	22	30	31
Finlande	1.0	1.6	1.6	47	28	33
Grèce	0.5	0.4	0.3 ⁵	48	45	38 ⁵
Hongrie		0.4	0.4		32	33
Irlande	1.5	1.7	1.7 ⁵	34	38	41 ⁵
Corée		0.1	0.1 ⁵		100	100 ⁵
Luxembourg		0.2	0.3 ⁵		25	28 ⁵
Pays-Bas	1.0	1.3	1.5	32	29	31
Nouvelle-Zélande	0.8 ¹	0.7 ³	0.7 ⁴	31 ¹	37 ³	38 ⁴
Norvège	1.0	1.3	0.9	46	55	57
Pologne		0.3	0.3 ⁵		15	15 ⁵
Portugal	0.7	0.8	1.0 ⁵	63	46	48 ⁵
Espagne	0.8	0.8	0.5	24	25	21
Suède	1.7 ¹	3.0 ³	2.1	66 ¹	54 ³	49
Suisse	0.2	0.5	0.8	33	29	35
Moyenne (non pondérée)	0.8	0.9	0.8	36	37	38

1. 1990/91.

2. 1991.

3. 1994/95.

4. 1996/97.

5. 1996.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (différents numéros).

la loi aux bureaux privés de placement, soit en donnant aux agents des services publics de l'emploi la possibilité de faire appel aux services d'agences privées.

Rapportées au PIB, les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail, de même que leur part dans les dépenses totales relatives au marché du travail, sont restées relativement stables depuis le début des années 90 (tableau A.12). L'orientation générale des dépenses actives est elle aussi restée largement inchangée pendant la période 1995-1997 (tableau A.13). Les subventions représentent encore un fort pourcentage des dépenses en Italie et au Japon. La Belgique et l'Irlande ont continué de mettre surtout l'accent sur les mesures de création d'emplois dans le secteur public, bien que l'effort dans ce sens se soit légèrement atténué en Belgique avec

le temps, tandis que le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Corée, la Grèce et la République tchèque renforçaient les dépenses au titre du service public de l'emploi.

On a estimé que sept pays seulement (France, Royaume-Uni, Canada, Belgique, Hongrie, Mexique et Suisse) s'étaient efforcés d'évaluer l'efficacité des PAMT (tableau A.14). Par ailleurs, nombreux sont ceux qui ont pris des mesures pour améliorer la conception des PAMT. Ainsi, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande et la Norvège ont limité la possibilité de prétendre à nouveau à des indemnités de chômage du fait de la participation à des PAMT. Ces mesures ont été aussi mieux ciblées dans un certain nombre de pays, par exemple l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui ont davantage axé les PAMT sur les

Tableau A.13. Orientation des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail

En pourcentage des dépenses publiques totales au titre des PAMT

	Dépenses au titre des services publics de l'emploi ¹			Formation ²			Subventions ³			Création d'emploi ⁴			Autres ⁵		
	1990 ⁶	1995 ⁷	1997 ⁸	1990 ⁶	1995 ⁷	1997 ⁸	1990 ⁶	1995 ⁷	1997 ⁸	1990 ⁶	1995 ⁷	1997 ⁸	1990 ⁶	1995 ⁷	1997 ⁸
États-Unis	33	35	35	33	20	24	0	5	0	4	5	6	29	35	35
Japon	30	30	30	30	30	30	40	40	40	0	0	0	0	0	0
Allemagne	21	17	17	37	28	29	7	5	4	10	25	21	26	25	30
France	16	11	12	43	29	27	4	12	19	1	16	17	36	31	25
Italie	12	4	4	4	1	1	0	60	52	0	1	4	84	35	40
Royaume-Uni	29	41	43	34	26	21	0	0	0	0	2	0	37	31	36
Canada	43	36	42	51	46	35	0	2	2	4	7	4	2	10	17
Australie	35	28	36	27	24	14	12	8	11	0	18	17	27	22	23
Autriche	35	36	30	32	33	39	6	6	7	10	8	9	16	17	16
Belgique	15	16	15	18	20	19	6	9	18	49	41	37	13	15	11
République tchèque	..	71	67	..	7	8	..	7	0	..	7	8	..	7	17
Danemark	7	6	7	21	52	54	3	2	1	16	12	13	52	28	25
Finlande	11	10	9	25	28	35	4	7	6	40	34	26	21	21	24
Grèce	0	36	41	48	31	26	14	17	15	2	0	0	36	17	19
Hongrie	..	31	30	..	31	22	..	14	16	..	24	32	..	0	0
Irlande	9	16	14	32	13	13	1	10	14	16	40	38	42	21	20
Corée	..	38	44	..	25	33	..	0	0	..	0	0	..	38	22
Luxembourg	..	15	11	..	10	4	..	15	19	..	0	0	..	60	67
Pays-Bas	9	29	23	20	13	8	3	2	15	2	6	0	66	50	54
Nouvelle-Zélande	19	15	21	46	49	42	8	14	12	10	5	5	17	18	19
Norvège	14	13	18	36	17	19	3	6	4	15	10	3	33	53	56
Pologne	..	3	6	..	6	6	..	35	25	..	24	22	..	32	41
Portugal	15	13	12	19	29	33	3	4	7	4	4	3	58	51	45
Espagne	17	11	16	22	40	28	18	30	22	16	6	12	26	14	22
Suède	12	9	12	31	26	21	1	9	10	7	18	20	49	38	37
Suisse	32	23	20	5	19	30	0	2	1	0	17	29	64	40	20

1. Dépenses au titre des services publics de l'emploi et de l'administration.

2. Formation professionnelle.

3. Subventions à l'emploi régulier dans le secteur privé.

4. Création d'emplois directs (secteur public ou associatif).

5. Mesures visant les jeunes, aides aux chômeurs pour créer une entreprise, et mesures à l'intention des handicapés.

6. 1990/91 pour les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suède; 1991 pour la France.

7. 1994/95 pour les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suède; 1994 pour la France, la Belgique, la Grèce et le Portugal.

8. 1996/97 pour les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suède; 1996 pour la France, la Belgique, la Grèce, le Portugal, la Corée et la Pologne.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (différents numéros).

Tableau A.14. Politiques actives du marché du travail : recommandations du Comité EDR et mesures prises

	Renforcer les évaluations	Renforcer le rôle des PAMT ¹ par rapport aux mesures passives	Mieux cibler l'action sur les chômeurs de longue durée et les groupes défavorisés	Réformer ou supprimer la possibilité de prétendre à nouveau à une assurance chômage du fait des PAMT ¹	Intégration et restructuration des activités dans le cadre des PAMT ¹	Développer la contestabilité du SPE ² et améliorer le courtage
Japon	N					F
Allemagne	N		F	F	F	
France	F		F		F	
Italie	N					F
Royaume-Uni	M	M	M			
Canada	(F) ³				(M) ³	
Australie					F	M
Autriche		M				
Belgique	M		F			
Danemark				F	F, X	
Finlande			F	F	M	M
Grèce			F			F
Irlande	N		F		F	F
Luxembourg					M	
Mexique	F					
Pays-Bas					M	F
Nouvelle-Zélande		M				
Norvège	N	M	M	F		N
Portugal	N		N			
Espagne			F			N
Suède			F		F	
Suisse	F				M	
République tchèque	X					
Hongrie	F					
Corée			X			X
Pologne	X		X			X

X = Nouvelle recommandation.

N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.

R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.

F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.

M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

1. PAMT = Politiques actives du marché du travail.

2. SPE = Service public de l'emploi.

3. Les recommandations entre parenthèses concernent les autorités provinciales ou cantonales.

Source : *Études économiques de l'OCDE*.

chômeurs de longue durée, la Norvège se préoccupant surtout de l'intégration des bénéficiaires d'une aide sociale de longue durée.

La plupart des pays auxquels une recommandation dans ce sens avait été faite ont pris des mesures pour donner un caractère plus actif à leurs politiques du marché du travail. La récente adoption du programme Welfare-to-Work au Royaume-Uni pourrait marquer une étape importante, et cette expérience mérite d'être suivie de près. La Finlande a pris des mesures pour renforcer les services de courtage en obligeant les demandeurs d'emploi à prendre contact plus fréquemment avec le service public de l'emploi. Un certain nombre de pays (par exemple l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Grèce, l'Irlande) ont entrepris de soumettre plus largement les services publics de l'emploi au jeu des forces du marché, qu'une recommandation à cet effet leur ait été ou non adressée par le Comité EDR. C'est manifestement l'Australie qui est allée le plus loin sur cette voie en rendant totalement contestable le marché des services de l'emploi en mai 1998, avec le programme Job Network, qui s'est substitué au service public de l'emploi (Commonwealth Employment Service) et à la plupart des PAMT¹⁷. L'Italie a également adopté une loi prévoyant la création d'agences privées ainsi que la décentralisation du service public de l'emploi.

PAMT : évaluation du Comité EDR et nouvelles mesures nécessaires

Les recommandations adressées au Royaume-Uni, à l'Autriche et à la Nouvelle-Zélande visent désormais le suivi des effets des réformes opérées dans tous les domaines. Les progrès un peu plus limités d'un certain nombre de pays Membres (Japon, Allemagne, France, Italie, Canada, Irlande, Mexique, Norvège, Portugal et Suisse) concernant notamment l'évaluation des programmes actifs font que les recommandations initiales à cet égard restent largement valables.

En ce qui concerne les nouveaux pays Membres, les examens de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque ont repris les recommandations concernant une évaluation plus poussée des PAMT en vigueur ou une amélioration de leur efficacité. La Pologne a été par ailleurs encouragée à *i*) réduire la place accordée aux travaux d'intérêt public et à l'emploi subventionné, et *ii*) mettre l'accent sur la formation en améliorant le contenu des programmes ou en renforçant le ciblage sur les groupes à haut risque et en développant la fonction de courtage du service public de l'emploi. A l'issue de l'examen de la Corée, il a été recommandé aux autorités de ce pays de développer des programmes de formation mieux ciblés. L'accent a été également mis sur la nécessité de lever les dernières restrictions imposées aux organismes privés de placement et d'améliorer le service public de l'emploi.

17. Job Network est un réseau national qui compte environ 300 organismes privés associatifs et publics chargés par le gouvernement australien de trouver des emplois pour les chômeurs, notamment les chômeurs de longue durée.

A.2. ÉDUCATION ET FORMATION

L'une des conclusions de *L'étude de l'OCDE sur l'emploi* est que les qualifications et les compétences revêtent une importance économique fondamentale, d'où la nécessité d'améliorer l'efficacité des institutions et des processus grâce auxquels ces qualifications et compétences sont acquises et développées. Le niveau et la répartition des qualifications et des compétences déterminent la productivité de la main-d'œuvre et le capital humain, ainsi que l'adéquation entre les qualifications demandées par les entreprises et celles offertes par la population active. L'acquisition de compétences sert aussi d'autres importants objectifs sociaux et culturels, dont l'interaction avec les objectifs économiques est source de synergies. La politique d'éducation et de formation joue un rôle majeur dans ce contexte, et une recommandation générale de *L'étude sur l'emploi* concernait la nécessité de réformes de grande ampleur dans ce domaine. C'est cette recommandation générale qui a conduit à encourager « l'apprentissage à vie pour tous ».

Nombreuses sont les études économétriques qui montrent que la productivité, les salaires, et par conséquent les niveaux de vie, sont liés au niveau d'instruction de la population active et de la population en général¹. Une amélioration du niveau de formation de la population active a aussi des effets macroéconomiques dans la mesure où elle permet une adaptation et un ajustement plus faciles de l'économie face aux enjeux que représentent le progrès technologique rapide et le renforcement de l'intégration internationale. En outre, en présence de rigidités des salaires relatifs, l'amélioration de la formation initiale et de la formation continue peut contribuer de manière non négligeable à faire reculer le chômage dû à l'inadéquation des compétences.

1. Enseignement obligatoire

Les systèmes d'enseignement primaire et secondaire ont fait l'objet de réformes dans nombre de pays de l'OCDE durant la première moitié des années 90 (OCDE, 1997b). En Belgique et en Nouvelle-Zélande, l'âge minimum de sortie de la scolarité a été relevé ; en Norvège, l'âge du début de la scolarité a été abaissé, et au Mexique, la scolarité obligatoire a été portée à 9 ans. Des réformes

des programmes scolaires ont été réalisées dans nombre de pays : ceux ayant des systèmes décentralisés (comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande) se sont efforcés d'établir des programmes communs pour tous les établissements scolaires ; et ceux ayant des systèmes centralisés (par exemple la France, le Mexique, la Norvège et la Suède) ont donné aux collectivités locales davantage de responsabilités dans l'élaboration de programmes spécifiques, sur la base d'un tronc commun. Des examens nationaux ont été introduits dans plusieurs pays afin d'évaluer les étudiants aux différentes étapes de la scolarité et de permettre ainsi aux établissements scolaires et aux enseignants d'apprécier l'efficacité de leur travail, c'est-à-dire de voir où des améliorations sont nécessaires et de juger les résultats obtenus là où elles ont été réalisées.

Dans ce contexte, la première série de recommandations du Comité EDR visait :

- l'allongement de la scolarité obligatoire (Italie, Islande, Mexique, Portugal et Turquie) ;
- de nouvelles améliorations de la qualité de l'enseignement de base en général (Canada, Espagne, Mexique, Nouvelle-Zélande, Portugal, Suisse, Turquie), et eu égard aux besoins de groupes particuliers – comme les minorités ethniques, les immigrants et les personnes vivant dans des zones reculées – (Mexique, Nouvelle-Zélande, Suisse) ;
- l'élaboration de programmes communs plus performants (États-Unis, Japon, Canada, Islande et Portugal).

Les progrès dans le sens de ces recommandations ont été limités, surtout en raison des difficultés souvent rencontrées pour mettre pleinement en œuvre ces projets sur une courte période (tableau A.15). Cependant, le Mexique a assez bien progressé dans un grand nombre de secteurs. En particulier, l'infrastructure de l'enseignement a été améliorée (de nouveaux enseignants ont été embauchés et formés, et de nouveaux bâtiments et matériels mis en place), et des mesures plus ciblées en faveur des zones éloignées et des groupes marginaux ont été prises, encore que la scolarisation reste à la traîne par rapport aux autres pays de l'OCDE et que de nouvelles

1. Pour une étude des ouvrages sur cette question, voir Psacharopoulos, 1985 ; et Englander et Gurney, 1994.

Tableau A.15. **Éducation et formation : recommandations du Comité EDR et mesures prises**

A. Enseignement de base							
	Améliorer la qualité ou l'instruction élémentaire	Allonger la durée	Renforcer le programme de base	Accroître les crédits pour les régions défavorisées			
États-Unis			N	N			
Japon			F				
Italie		F					
Canada	N		N				
Danemark	X						
Islande		F	N				
Irlande				F			
Mexique	M	M		F			
Nouvelle-Zélande	N						
Portugal	F	F	N				
Espagne	N						
Suisse	M						
Turquie	F	M					
B. Enseignement secondaire du deuxième cycle							
	Réduire les taux d'abandon	Améliorer la qualité	Renforcer l'orientation professionnelle	Enseignement professionnel			
				Développer ou améliorer	Normaliser les qualifications	Resserrer les liens avec les entreprises	Améliorer l'intégration avec l'enseignement universitaire
États-Unis					N		
Japon		N			N		
France				F		F	N
Allemagne				F		F	F
Italie	X			F			
Royaume-Uni	F	F		F			
Canada					F		
Australie				F			
Autriche				F		F	F
Belgique	M		M	M		M	
Danemark	M	M					
Finlande			M			F	
Grèce				F			M
Islande	F	F		N		N	
Irlande	N						
Mexique				M	M		
Pays-Bas				M			N
Nouvelle-Zélande	F	N		F	N	N	
Norvège			M	M		M	

Tableau A.15. **Éducation et formation : recommandations du Comité EDR et mesures prises (suite)**

B. Enseignement secondaire du deuxième cycle							
	Réduire les taux d'abandon	Améliorer la qualité	Renforcer l'orientation professionnelle	Enseignement professionnel			
				Développer ou améliorer	Normaliser les qualifications	Resserrer les liens avec les entreprises	Améliorer l'intégration avec l'enseignement universitaire
Portugal			F	F	F		
Espagne	N			F	X		
Suède			F	X		F	
Suisse				F			
République tchèque	X	X			X		
Hongrie		F		F			
Corée		X					
Pologne						X	X
C. Enseignement supérieur							
	Mieux préparer à la vie active ou renforcer l'intégration avec les entreprises	Raccourcir la durée	Renforcer les conseils en gestion de carrière	Augmenter le taux d'inscription	Améliorer la qualité, la diversité ou l'intégration	Augmenter les droits d'inscription	
Allemagne	F	N ¹					
France			N				
Australie						M	
Autriche	F	F					
Danemark		X					
Finlande			M				
Islande		M				N	
Grèce		N					
Pays-Bas	N					N	

X = Nouvelle recommandation.
N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.
R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.
F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.
M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.
1. Certains Länder ont fait des progrès dans ce domaine.
Source : *Études économiques de l'OCDE.*

possibilités d'action existent. En Turquie, un certain nombre de mesures ont également été prises pour améliorer la qualité de l'enseignement obligatoire. Outre les réformes couvertes au tableau A.15, la Belgique a amélioré sa politique d'admission dans les établissements scolaires pour les immigrés en créant davantage de postes d'enseignement, alors que la Suisse a mis au point des programmes spéciaux pour améliorer l'alphabétisation des immigrés.

2. Enseignement et formation dans le deuxième cycle du secondaire

Avant les examens du Comité EDR, nombre de pays Membres avaient procédé à des réformes de l'enseignement secondaire, reconnaissant que leur système n'était plus adapté pour préparer les jeunes à la transition vers l'emploi et à l'acquisition de connaissances tout au long de leur vie active. Ces réformes visaient à améliorer la

qualité et la pertinence de l'enseignement professionnel et technique pour ceux qui ne souhaitent pas poursuivre directement des études supérieures, à élargir l'éventail des qualifications et des aptitudes cognitives, à créer des passerelles entre l'enseignement général, l'enseignement professionnel et la formation, et à ouvrir des filières professionnelles pour l'apprentissage à vie, que ce soit au niveau de l'enseignement supérieur initial ou dans le cadre de l'éducation des adultes.

Un objectif essentiel de la plupart des pays a été le renforcement de la coopération entre les établissements scolaires et les entreprises afin de donner aux jeunes davantage de possibilités d'associer utilement travail et acquisition de connaissances. Dans plusieurs pays, les réformes ont visé le transfert du pouvoir décisionnel concernant les types et le contenu des programmes aux établissements professionnels et à d'autres acteurs locaux, en fixant comme critères de référence soit des qualifications professionnelles nationales (comme au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande), soit des programmes cadres flexibles (comme en Finlande et en Suède). Les Pays-Bas ont associé l'autonomie croissante des prestataires de services d'enseignement et de formation à l'intégration de l'ensemble des activités d'éducation et de formation professionnelle pour les jeunes et les adultes, y compris l'apprentissage, dans des centres de formation régionaux et sectoriels.

Les recommandations concernant l'enseignement professionnel formulées à l'issue de la première série d'examens du Comité EDR étaient les suivantes :

- développer (ou améliorer la qualité de) l'enseignement professionnel et technique (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Australie, Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Suisse) ;
- encourager le passage à des normes et qualifications nationales homogènes (États-Unis, Japon, Canada, Mexique, Nouvelle-Zélande et Portugal) ;
- intégrer la formation professionnelle à l'enseignement supérieur (Allemagne, France, Autriche, Grèce, Pays-Bas).

En général, la plupart des pays ont fait de sensibles progrès dans le sens des recommandations du Comité EDR (tableau A.15). La quasi-totalité des pays auxquels un élargissement ou une amélioration de l'enseignement professionnel avait été recommandé ont procédé à des modifications dans ce sens, l'Islande faisant exception à cet égard. La France, l'Autriche, l'Espagne, la Norvège et

les Pays-Bas ont offert des incitations financières aux employeurs pour qu'ils assurent des formations en apprentissage, lesquelles constituent aussi un élément important du programme Modern « Apprenticeship » au Royaume-Uni. Beaucoup de pays se sont efforcés, avec des succès divers, de développer des formes de coopération écoles-entreprises reposant davantage sur les établissements scolaires. On citera notamment les programmes de « co-operative education » (États-Unis et Canada) et divers dispositifs « d'alternance » (par exemple en France, aux Pays-Bas et dans les pays nordiques). Le financement par l'État de la formation hors emploi d'apprentis et de stagiaires a été introduit ou élargi, notamment en Allemagne, en Australie et en Autriche.

Plusieurs pays, en particulier la Belgique, la Finlande, la Norvège et la Suède, ont entrepris de vastes réformes de l'enseignement secondaire en vue de réduire le nombre de filières professionnelles et d'améliorer les orientations et les conseils aux étudiants. Dans le même temps, le Royaume-Uni et la Finlande par exemple se sont efforcés d'encourager le choix et l'initiative individuels des étudiants grâce à une modularisation des cours et/ou à la possibilité de conjuguer des cours dans plusieurs établissements. Une préoccupation centrale de tous les pays est de réduire les taux d'abandon, aussi bien au niveau du deuxième cycle du secondaire qu'au niveau de la formation. Les pays où les systèmes d'apprentissage sont très développés et ceux où il existe une forte responsabilité communautaire à l'égard des groupes de jeunes à risques (en particulier les pays nordiques) semblent particulièrement réussir dans cette voie².

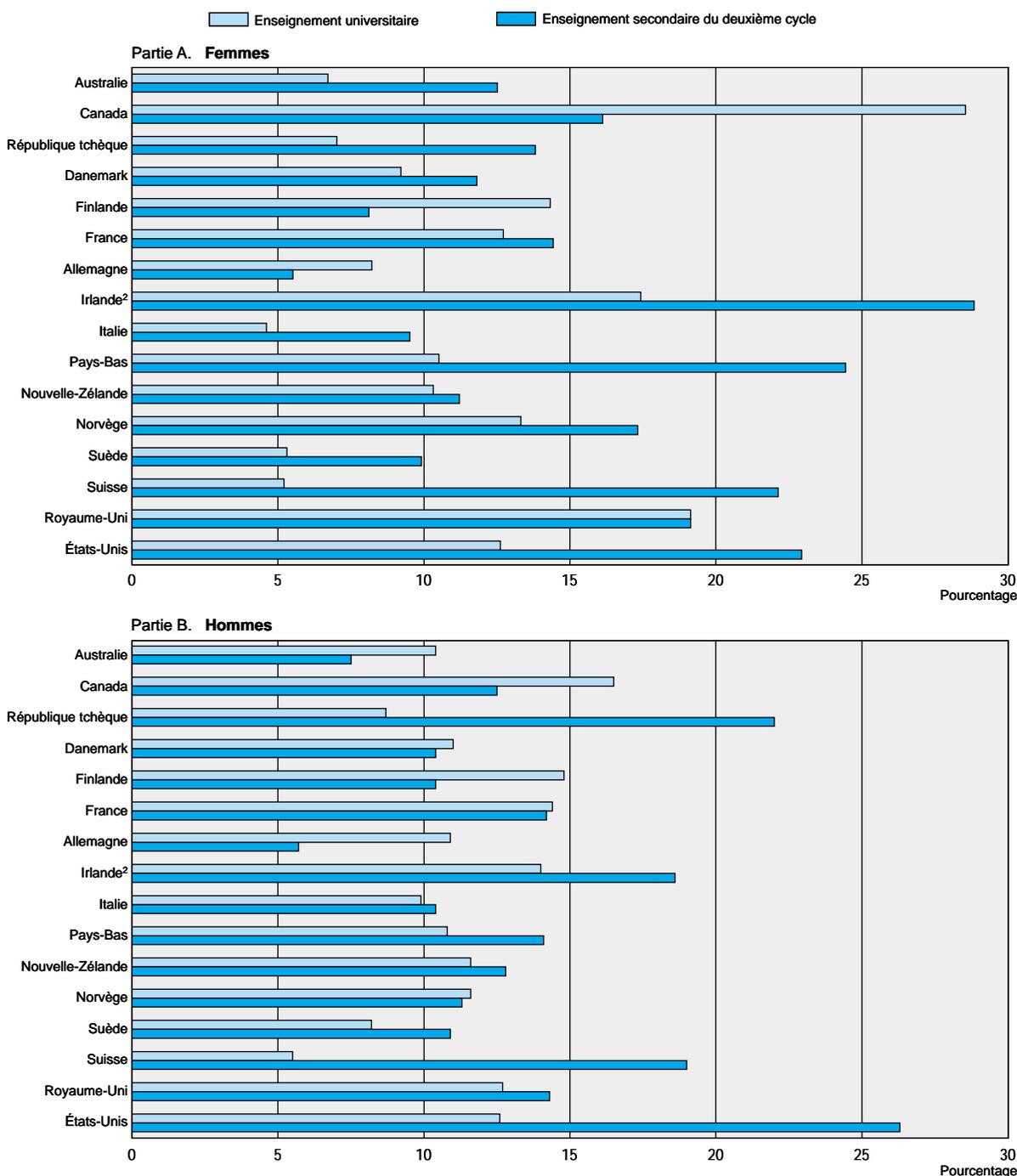
3. Enseignement supérieur

Le taux de rentabilité économique de l'investissement dans l'éducation et la formation généré par l'augmentation du potentiel de gains avec l'accroissement du niveau de formation varie largement suivant les pays, en particulier dans l'enseignement universitaire (graphique A.4). En outre, dans l'enseignement universitaire lui-même, il diffère beaucoup entre les hommes et les femmes (OCDE, 1997b ; OCDE, 1997h). Les taux de rentabilité sont généralement élevés dans les pays anglophones, et surtout au Royaume-Uni et en Irlande. En revanche, la rentabilité de l'enseignement supérieur est faible dans les pays nordiques – en raison de l'éventail restreint des salaires – et dans les pays germanophones – du fait de la longueur des études supérieures (OCDE, 1997b). Ces fortes différences internationales en matière

2. Pour plus d'informations détaillées sur les réformes récentes dans l'enseignement et la formation du deuxième cycle du secondaire, voir OCDE, 1998h.

Graphique A.4. Taux de rentabilité de l'éducation

Taux estimés de rentabilité de l'enseignement universitaire et secondaire du deuxième cycle, sur l'ensemble de la vie active¹, pour les femmes et les hommes, 1995

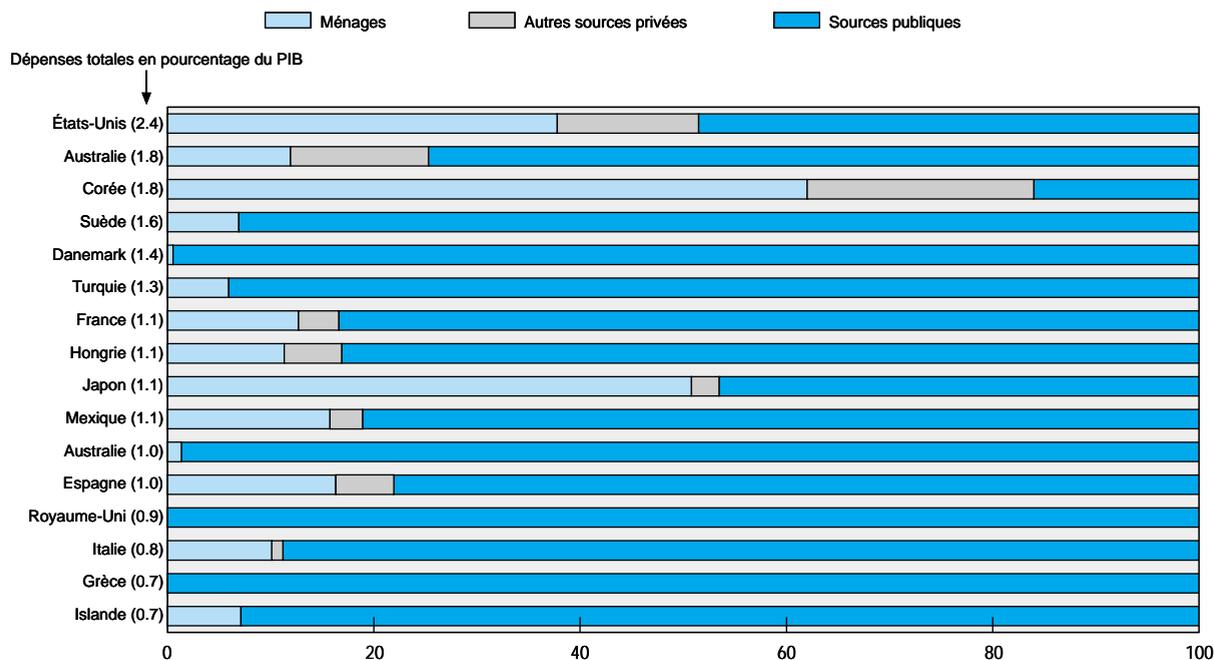


1. Le graphique montre le taux de rendement annuel que l'on pourrait attendre pour un investissement à un niveau d'éducation comparé au niveau immédiatement inférieur. Il a été calculé à partir des revenus de différentes classes d'âge à un moment donné ainsi que du coût d'un diplômé aux différents niveaux de formation considérés. Il a fallu déterminer le taux d'actualisation qui permet de comparer la valeur actuelle des flux de revenus bruts annuels supplémentaires à venir (de la classe d'âge 16-64 ans), à la valeur actuelle des dépenses supplémentaires engagées pour atteindre un niveau de formation donné plutôt que le niveau immédiatement inférieur.

2. Les données se réfèrent à 1994.

Source : OCDE, *Analyse des politiques d'éducation*, 1997.

Graphique A.5. **Contributions des secteurs public et privé au financement de l'enseignement supérieur**
Dépenses au titre d'établissements d'enseignement, par sources, 1994



Source : OCDE, *Analyse des politiques éducatives*, 1998.

de rentabilité de l'enseignement supérieur donnent à penser que les incitations privées divergent d'un pays à l'autre et peuvent expliquer en partie les écarts des taux de scolarisation³.

Dans l'enseignement supérieur, la conjugaison souvent complexe de financements privés et publics influe aussi sur le taux de scolarisation, le taux d'achèvement des études et, en fin de compte, sur le succès du passage de l'université à la vie active. Le graphique A.5 présente les parts des dépenses des établissements d'enseignement supérieur couvertes par les particuliers, les entreprises et d'autres sources privées, abstraction faite de l'aide financière publique aux étudiants et des subventions aux autres entités privées. Le financement privé de l'enseignement supérieur varie beaucoup selon les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données : négligeable au Danemark et en Grèce, il représente plus de 50 % aux États-Unis, au Japon et en Corée, et se situe entre 15 et 25 % des dépenses totales dans les autres pays. Ces

différences ne tiennent pas nécessairement à un plus faible engagement de la part de l'État, mais plutôt à un volume global plus important de ressources disponibles pour l'enseignement : par exemple, les États-Unis, l'Australie et la Corée sont les trois pays où les dépenses globales par rapport au revenu national sont les plus élevées, les ressources publiques étant complétées dans une large mesure par des fonds privés. Cette répartition ne se retrouve pas nécessairement dans tous les pays : la Suède consacre une part importante du PIB à l'enseignement supérieur, l'apport du secteur privé étant pratiquement nul, alors qu'au Japon la part du PIB consacrée à l'enseignement supérieur est relativement plus faible, alors même que les financements de source privée couvrent environ la moitié du total (OCDE, 1998).

Dans plusieurs examens par pays du Comité EDR, on s'est inquiété du lien entre les enseignements dispensés à l'université et les besoins des entreprises. La hausse des taux de chômage parmi les diplômés universitaires

3. La scolarisation dans l'enseignement supérieur peut aussi être motivée par la demande générée par son rôle en tant que bien de consommation. Si l'enseignement supérieur est considéré comme un produit « de luxe », la demande d'éducation est potentiellement plus importante dans les pays où le PIB par habitant est plus élevé, ceci pouvant aussi expliquer en partie l'augmentation de la demande d'éducation au fil du temps.

Encadré A.3. Enseignement supérieur : exemples de nouvelles formules de financement

Modulation de la contribution des étudiants selon la discipline étudiée : en Australie, le niveau des contributions des étudiants est modulé en fonction de trois critères : les différences des coûts de base des formations, les perspectives de gains des diplômés des différentes disciplines, et la popularité des formations. Celles-ci sont réparties en trois catégories correspondant chacune à un niveau déterminé de contribution aux dépenses d'enseignement supérieur : ainsi, la cotisation la plus faible concerne les lettres, les sciences humaines et les sciences sociales ; la cotisation intermédiaire concerne l'informatique, les sciences et l'ingénierie, et la cotisation la plus élevée concerne la médecine, la médecine dentaire et la médecine vétérinaire. Certaines formations professionnelles très demandées, comme les formations d'infirmier, ont été rangées dans la première catégorie compte tenu des perspectives de gains et de la demande, alors que des formations dont le coût est moindre, comme le droit, relèvent de la catégorie la plus élevée, compte tenu des perspectives de gains.

Droits de scolarité fixés par les institutions : en Nouvelle-Zélande, les droits de scolarité couvrent l'écart implicite entre les subventions de l'État au secteur de l'enseignement supérieur et les coûts prévisibles. Les grands établissements appliquent des droits uniformes pour tous les programmes d'études, mais la majorité ont adopté un système de droits différenciés, eu égard aux coûts de base des formations ou au niveau des subventions qui, selon la politique énoncée dans le « droit des études », est modulé en fonction de l'âge de la première inscription et du domaine d'études, ainsi que du cours.

Droits de scolarité soumis à conditions de ressources : à partir de l'année universitaire 1998-1999, les nouveaux étudiants inscrits à plein temps dans le premier cycle de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni devront acquitter des droits de scolarité annuels jusqu'à concurrence d'un certain montant. L'État prendra en charge la différence entre cette contribution et les droits de scolarité et couvrira proportionnellement une plus grande partie des frais pour les étudiants des familles à bas revenus.

Aide financière aux étudiants limitée dans le temps : en Finlande et aux Pays-Bas, des aides d'une durée limitée ont été introduites. Par exemple, aux Pays-Bas, les prêts aux étudiants sont transformés en dons si l'étudiant obtient 50 % des unités de valeur chaque année ou l'ensemble des unités de valeur que comporte son cursus en six ans, ce qui pénalise en fait ceux qui mettent plus longtemps que la normale pour finir leurs études.

Des formules de remboursement des prêts étudiants indexées sur le revenu ou des formules de paiement différé des contributions sont appliquées au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et en Suède. Les étudiants néo-zélandais peuvent ainsi emprunter pour payer leurs droits de scolarité et faire face à leurs dépenses courantes à concurrence d'un montant déterminé pour chaque catégorie de dépenses. Le taux d'intérêt est fixé sur la base des taux des obligations à dix ans, plus une prime de risque, et le remboursement est proportionnel au revenu de l'emprunteur au rythme de 10 cents pour chaque dollar de revenu à partir d'un certain seuil. Si le revenu de l'emprunteur est inférieur à ce seuil, les intérêts exigibles pour l'année en question sont annulés. Le solde à rembourser est ajusté pour que sa valeur reste constante en termes réels.

Allègements fiscaux au titre des dépenses d'enseignement supérieur : aux États-Unis, à compter de 1998, un crédit d'impôt non remboursable peut être accordé, d'un montant maximum de 1 500 dollars, dans la limite des 2 000 premiers dollars de frais de scolarité par personne afférents aux deux premières années d'études supérieures, ou 20 % des 5 000 premiers dollars de frais de scolarité par famille. En outre, les contribuables peuvent déduire de leurs revenus jusqu'à 5 250 dollars d'indemnités d'éducation accordées par les employeurs et déduire tout ou partie des intérêts versés sur les prêts étudiants durant les cinq premières années de remboursement, ainsi que la participation à des plans d'épargne pour financer les études supérieures.

Source : OCDE (1998).

dans certains pays (Italie par exemple) et le fort pourcentage d'étudiants abandonnant leurs études en cours de route dans d'autres (par exemple la France, l'Autriche, la Finlande, l'Islande et la Suède) ont été attribués à la mauvaise orientation des étudiants, à l'insuffisance du soutien universitaire ainsi qu'à la médiocrité des conditions d'acquisition des connaissances. Comme on l'a vu au chapitre 3, les jeunes ont aussi tendance à rester plus longtemps dans le système scolaire après la fin du deuxième cycle du secondaire, en partie du fait des perspectives limitées d'emploi sur le marché du travail. Si l'enseignement supérieur accroît de toute évidence leurs chances de trouver un emploi en fin de cycle supérieur, la

mauvaise orientation et le déséquilibre des études universitaires peuvent, dans certains cas, les conduire à accepter des emplois n'exigeant pas leur niveau de qualification (« surqualification »)⁴.

Les réformes opérées dans certains pays Membres avant le processus d'examen du Comité EDR ont modifié le financement de l'éducation, avec souvent une augmentation de la contribution des étudiants et/ou un accès plus facile aux prêts (États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande) (voir aussi encadré A.3) ; elles ont aussi incité les universités à prendre davantage en compte les besoins des entreprises (Autriche, Finlande, Suède, par exemple) et elles ont favorisé la création

d'établissements polytechniques de niveau supérieur, ou la réforme de ces établissements (Autriche, Finlande, Grèce et Suisse). Les deux premières séries d'examens du Comité EDR ont fait ressortir la nécessité de nouvelles mesures dans les directions suivantes :

- meilleure prise en compte des besoins des entreprises (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède, par exemple) ;
- raccourcissement des études universitaires exceptionnellement longues (Allemagne, Autriche, Danemark, Grèce, Islande, Suède) ;
- augmentation des droits de scolarité (Australie, Islande, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas).

Les réformes plus récemment entreprises ont été plus limitées que celles concernant l'enseignement secondaire (tableau A.15). L'Australie a suivi les recommandations qui lui avaient été faites concernant l'augmentation de la part des droits de scolarité dans le financement, l'Autriche a prévu le raccourcissement de la durée des études universitaires, la Finlande a renforcé l'orientation professionnelle, et l'Islande a pris des mesures pour réduire la durée des études. La Suède a aussi progressé dans le sens recommandé, en augmentant ses capacités et en modernisant son système d'apprentissage et l'enseignement professionnel au niveau supérieur.

Évaluation de la situation actuelle et nouvelles mesures nécessaires

Du fait des très importants progrès réalisés dans l'enseignement professionnel, les recommandations formulées dans ce domaine ont porté davantage sur le suivi

des effets des modifications des politiques dans la plupart des pays. Néanmoins, nombre de recommandations d'action restent opérationnelles dans d'autres secteurs du système d'enseignement (niveaux élémentaire et supérieur, par exemple), où les réformes ont été moins marquées au cours de la période examinée.

En ce qui concerne les nouveaux pays Membres, les examens du Comité EDR ont généralement mis en lumière la nécessité d'améliorer encore le système éducatif. En Hongrie et en République tchèque, le système d'enseignement primaire a été jugé dans une large mesure satisfaisant, alors que des améliorations sont nécessaires au niveau du secondaire et du supérieur dans ces deux pays ainsi qu'en Pologne. Des recommandations spécifiques ont par exemple été faites concernant : 1) l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur et l'élévation des taux d'obtention de diplômes ; 2) l'établissement de systèmes d'enseignement mieux intégrés aussi bien verticalement (entre le secondaire et le supérieur) qu'horizontalement (entre les filières universitaires et au sein de ces filières et entre les universités et les établissements d'enseignement professionnel et technique) ; et 3) la normalisation des examens et des conditions d'entrée. En outre, la Pologne a été incitée à continuer de réorienter les programmes d'études dans l'enseignement professionnel de façon à répondre aux besoins des entreprises, notamment en développant les cours de langue étrangère et les formations commerciales. L'examen de la Corée a mis en lumière la nécessité de réformer le système éducatif, en privilégiant les possibilités d'apprentissage à vie et une révision des programmes scolaires de façon à encourager davantage la créativité.

4. Des études récentes font une distinction entre le niveau de formation atteint par l'individu et celui requis par un emploi. A partir de ces deux concepts, plusieurs études ont établi des mesures de la surqualification et de la sous-qualification et ont estimé la rentabilité de ces années d'inadéquation, ainsi que la rentabilité du nombre d'années de formation requis. Ces études ont abouti aux résultats empiriques suivants : 1) le nombre d'années de formation requis a une rentabilité supérieure au niveau effectif d'instruction ; 2) la rentabilité de la surqualification est positive, mais plus faible que celle du niveau de formation requis ; et 3) la rentabilité de la sous-qualification est négative. Voir Hartog (1997) qui passe ces études en revue.

A.3. LE CONTEXTE DANS LEQUEL OPÈRENT LES ENTREPRISES

Un important message de *L'étude de l'OCDE sur l'emploi* était la nécessité de renforcer la concurrence sur les marchés de biens et de services afin d'améliorer l'efficacité de l'économie ainsi que les conditions et les performances du marché du travail. Le fait est que la concurrence accrue sur les marchés de produits peut contribuer au déplacement de la main-d'œuvre de secteurs inefficients vers des secteurs plus productifs, en améliorant le niveau de vie de tous. De plus, les pressions de la concurrence émanant des marchés de produits peuvent réduire le partage de rente entre travailleurs intégrés, et décourager les dispositifs qui entravent le fonctionnement du marché du travail. Bien que l'amélioration de la concurrence sur les marchés de produits ait pu aggraver les problèmes locaux de chômage à court terme, elle encourage souvent l'innovation technologique et l'efficacité interne des entreprises et peut très vraisemblablement stimuler la croissance économique globale et favoriser le développement d'emplois plus durables à long terme. La présente section fait le point des mesures récemment adoptées dans ce domaine. Elle analyse également dans le détail deux aspects importants du contexte dans lequel opèrent les entreprises – les politiques visant à favoriser l'innovation et la diffusion de la technologie, et les politiques visant à promouvoir l'esprit d'entreprise – qui n'avaient pas été traités de façon approfondie dans le rapport sur la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE, 1997b), mais qui ont depuis lors fait l'objet d'examen thématiques du Comité EDR.

1. Vue générale des réformes récentes de la politique de la concurrence et des réglementations régissant les marchés de produits

Entreprises publiques : privatisation et réformes de la réglementation

Lors de sa première série d'examen, le Comité EDR avait noté que le secteur public, notamment les activités de réseau comme les télécommunications et l'électricité, devait s'adapter à un environnement plus concurrentiel. Les examens de suivi ont confirmé que d'importantes avancées avaient été faites par la quasi-totalité des pays auxquels on avait recommandé de poursuivre la privatisation des entreprises appartenant à l'État (tableau A.16). Des progrès satisfaisants ont également été observés dans

les pays auxquels il avait été suggéré de rendre le secteur public plus compétitif. L'Espagne a mis en œuvre un programme particulièrement complet qui, en restructurant et en cédant la plupart des entreprises publiques avant la fin du siècle, devrait placer ce pays loin devant beaucoup d'autres pays d'Europe continentale en ce qui concerne la réforme du secteur des entreprises publiques.

La législation relative à la concurrence et son application

La plupart des pays qui avaient fait l'objet d'une recommandation en ce sens ont pris des mesures pour développer la compétitivité en général et pour faire plus particulièrement en sorte que la législation relative à la concurrence soit plus stricte et son application plus rigoureuse (tableau A.16). Les réformes visent notamment à réorienter la politique de la concurrence, le principe « d'abus » de position dominante faisant place au principe plus strict « d'interdiction » de position dominante, à rendre obligatoire la notification préalable des fusions lorsque la taille des entreprises en cause dépasse un certain seuil, et à créer des organismes indépendants spécialement chargés de veiller au respect des textes. L'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse ont tous revu leur législation en matière de concurrence. Ainsi, l'Allemagne a mis à jour en 1998 sa législation dans ce domaine en interdisant les ententes, en rendant illicite l'abus de position dominante, en supprimant les exemptions dont bénéficiaient certains secteurs (par exemple l'énergie et les transports aériens) et en levant les obstacles à l'entrée pour les exploitants de chemins de fer. Aux Pays-Bas, la nouvelle loi sur la concurrence – qui garantit l'autonomie totale de l'Agence de la concurrence – est entrée en vigueur en 1998. La Suisse a également réformé en 1996 la loi sur les cartels qui, bien que n'interdisant toujours pas les cartels en tant que tels, fixe des règles plus sévères à l'égard des entreprises qui occupent une position dominante.

Réduction des obstacles aux échanges, déréglementation de l'entrée sur le marché ou des contrôles opérationnels, et contrôles de l'État

Les pressions de la concurrence ont été également renforcées par l'abaissement des obstacles au commerce extérieur dans tous les pays de l'OCDE. L'Australie et la

Tableau A.16. Concurrence et réglementations : recommandations du Comité EDR et mesures prises

	Renforcer la concurrence en général	Renforcer la législation en matière de concurrence et son application	Assouplir les restrictions aux frontières	Libéraliser les horaires d'ouverture des magasins	Renforcer la concurrence dans les services professionnels et l'artisanat	Faire davantage jouer la concurrence pour les marchés publics des biens et des services	Réduire les interventions ou les subventions à caractère sectoriel	Entreprises publiques : restructurer et ouvrir plus largement à la concurrence	Entreprises publiques : privatisation
Japon	F	F							
Allemagne		M		F	F	M	F	F	F
France	F							F	F
Italie	F	F				M		F	F
Canada					N			X	
Australie		F ¹	F						
Autriche		N		F		F		F	F
Belgique	F	M		F				F	F
Danemark	M					N		F	
Finlande				F	F		F		F
Grèce								F	F
Islande							F	F	F
Irlande								F	F
Mexique	F ²							F	F
Pays-Bas	F	M						F	
Nouvelle-Zélande			M				F		
Norvège		F					F	F	N
Portugal	F, N ²					F	F	F	M
Espagne	F ²			N	M			F	M
Suède	F					N	N	F	F
Suisse	F	M		N	F	F		F	
Turquie		F					N	F	F
République tchèque	X ²								
Corée	X		X						
Pologne	X ²	X	X					X	

X = Nouvelle recommandation.

N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.

R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.

F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.

M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

1. En particulier, intégrer les politiques et les pratiques des collectivités locales.

2. En particulier, déréglementer les marchés foncier, immobilier et locatif pour encourager la mobilité.

Source : *Études économiques de l'OCDE*.

Nouvelle-Zélande constituent des exceptions notables à cet égard, en ce qu'elles ont unilatéralement réduit leurs barrières à l'importation, jusque-là exceptionnellement élevées, et adopté des programmes prévoyant la poursuite de l'abaissement unilatéral des droits de douane (*Étude économique* : Nouvelle-Zélande, 1998). En Europe, la création du Marché unique a également renforcé la concurrence dans les pays concernés.

S'agissant des mesures de déréglementation visant des secteurs déterminés, un petit nombre de pays (Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande et Suisse) ont pris des dispositions pour faire plus largement jouer la concurrence dans les services professionnels (notaires, architectes par exemple) et l'artisanat, qui sont habituellement soumis à des réglementations à l'entrée et à un contrôle opérationnel exercé soit par le législateur, soit par des organes d'autorégulation. Certains progrès ont aussi été faits en ce qui concerne la libéralisation des heures d'ouverture des magasins (Allemagne, Italie, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, et Pays-Bas), que des mesures dans ce sens aient été ou non recommandées par le Comité EDR.

En revanche, les mesures prises dans d'autres domaines ont été beaucoup plus timides (tableau A.16). S'agissant de la réforme de l'intervention ou des subventions de l'État, seuls la Finlande, l'Islande, la Norvège (de manière très limitée), la Nouvelle-Zélande et le Portugal ont pris des mesures à cet effet, tandis que l'Allemagne ralentissait en fait le rythme de réduction des subventions aux charbonnages et proposait de nouvelles subventions aux entreprises des Länder de l'est, bien qu'elle ait revu à la baisse les aides aux autres régions. De plus, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, le Portugal et la Suisse ont été les seuls pays où la libéralisation des marchés publics a progressé.

Évaluation du Comité EDR et nouvelles mesures nécessaires

Le Comité EDR a souligné, à l'issue de ses examens, que malgré les avancées de la privatisation et de l'ouverture des entreprises publiques à la concurrence, plusieurs pays ont dû prendre de nouvelles mesures dans ce domaine. Les recommandations faites lors de la première série d'examen concernant la réduction des interventions et des subventions de l'État à des secteurs particuliers restent valables, étant donné les progrès limités faits à cet égard dans plusieurs pays (Allemagne, Finlande, Islande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Suède et Turquie).

En ce qui concerne les nouveaux pays Membres, la Hongrie et la République tchèque ont toutes deux adopté des régimes libéraux, largement ouverts à la concurrence,

et à l'issue des examens de ces deux pays, le Comité EDR n'a fait aucune recommandation d'action dans ce domaine, la seule exception concernant le contrôle des loyers en République tchèque. Il a été recommandé à la Pologne d'intensifier la concurrence dans les secteurs de réseau, de donner davantage d'indépendance à l'autorité chargée de la politique de la concurrence, d'accélérer la privatisation des entreprises, de réduire les obstacles extérieurs et d'éliminer progressivement les contrôles de loyers. La Corée a été encouragée à accélérer la déréglementation, en mettant l'accent sur les barrières et les réglementations à l'entrée, et à supprimer sans tarder les derniers obstacles aux échanges.

2. Encouragement de l'innovation et adaptation au progrès technologique

L'étude sur l'emploi de 1994 a souligné l'importance de l'innovation et de la technologie pour la croissance économique et la création d'emplois (OCDE, 1994a). Le progrès technologique est lié à un processus de « destruction créatrice » qui fait disparaître des emplois dans certaines branches d'activité – souvent des emplois peu qualifiés – mais qui en crée d'autres dans des secteurs différents qui exigent de nouvelles qualifications. Considéré avec un certain recul, ce processus a débouché sur une création nette d'emplois, de nouvelles branches d'activité se substituant aux anciennes et les qualifications des travailleurs s'adaptant à l'évolution de la demande. L'incidence de ce processus sur l'emploi, notamment à court et moyen terme, dépend de l'existence de marchés de produits, du travail et de capitaux suffisamment flexibles pour permettre le redéploiement des ressources, de systèmes d'éducation et de formation capables d'améliorer comme il convient les qualifications, et d'un système d'innovation qui stimule efficacement la créativité et l'oriente vers les besoins des milieux d'affaires et de la collectivité en général.

Traditionnellement, les gouvernements ont tenté d'agir sur le rythme du progrès technologique, notamment par des aides au système scientifique et à la R-D des entreprises (sous forme de subventions ou de crédits d'impôts). Ces aides sont essentiellement destinées à remédier aux défaillances du marché, qui tiennent par exemple au fait que les investissements de R-D des entreprises sont inférieurs au niveau optimal pour la collectivité du fait de la difficulté de s'appropriier intégralement le rendement de l'innovation. Il est en particulier peu probable que les entreprises investissent suffisamment dans la recherche à long terme ou dans une recherche qui n'a pas d'application commerciale directe, mais qui peut

néanmoins être déterminante pour l'innovation future¹. Ce rôle traditionnel des gouvernements garde toute son importance, et plusieurs pays Membres ont récemment pris des mesures pour renforcer la recherche à long terme et pour accroître l'efficacité de leurs politiques d'aide à la R-D.

Néanmoins, l'analyse faite dans certains pays Membres et à l'OCDE montre que, outre les défaillances du marché, certaines lacunes « systémiques » peuvent affecter le fonctionnement du système d'innovation. Ces lacunes peuvent résulter d'une inadéquation entre les différentes composantes du système d'innovation, telle qu'une contradiction entre les incitations des entreprises et des universités en matière de recherche. Elles peuvent aussi découler de rigidités institutionnelles, d'un manque d'information et de communication, d'obstacles réglementaires à la constitution de réseaux ou à la mobilité du personnel, et d'un mauvais fonctionnement des marchés de produits ou de facteurs.

Les entreprises sont la principale source d'innovation, mais leur performance dépend de plusieurs facteurs, notamment *i*) des incitations que leur apporte le contexte économique et réglementaire ; *ii*) de leur capacité à développer une synergie avec le système scientifique et les autres acteurs participant à la création de connaissances et à leur diffusion ; *iii*) de leur capacité à procéder à des changements d'organisation ; *iv*) et de la mesure dans laquelle elles ont accès à des intrants essentiels, tels que les ressources financières et les qualifications. La contribution des politiques menées à l'égard de l'innovation et de la diffusion de la technologie à la croissance économique et à la création d'emplois est étroitement fonction de leur compatibilité, ou de leur coordination, avec les réformes structurelles menées dans d'autres domaines, tels que l'éducation, les marchés de produits et les marchés de facteurs. La portée et la nature des politiques relatives à l'innovation et à la diffusion de la technologie ont été influencées par un certain nombre d'éléments (encadré A.4).

La portée et la nature de la politique d'innovation dépend aussi de la spécialisation scientifique, technologique et industrielle des pays de l'OCDE, ainsi que de leur niveau de développement économique et technologique

(OCDE, 1999e). Ces pays consacrent des pourcentages variables de leur PIB à la R-D, et les parts respectives des financements publics et privés dans les dépenses globales de R-D diffèrent aussi selon les cas (tableau A.17). Même lorsque les pays consacrent des pourcentages analogues de PIB à la R-D, les résultats peuvent différer très sensiblement. Ces différences expliquent l'ampleur de l'éventail des problèmes qui se posent aux pays de l'OCDE. Malgré la diversité des enjeux, on peut identifier un certain nombre de principes fondamentaux pour assurer le succès des politiques d'innovation et de diffusion de la technologie (encadré A.5).

Recommandations par pays concernant la politique d'innovation et de diffusion de la technologie

L'OCDE a formulé des recommandations par pays sur les politiques d'innovation et de diffusion de technologie par le biais de deux mécanismes. Premièrement, un rapport préparé en 1998 à l'intention des ministres (OCDE, 1998a) proposait un tour d'horizon des politiques d'innovation et de diffusion de la technologie des pays Membres, en soulignant les forces et les faiblesses et en présentant des recommandations par pays. Certains pays n'ont fait l'objet que de recommandations mineures, alors que d'autres se sont vus adresser des recommandations importantes dans presque tous les domaines de la politique d'innovation et de diffusion de la technologie². Deuxièmement, le Comité EDR a lui aussi formulé des recommandations à l'intention d'un certain nombre de pays dans le domaine de la politique d'innovation³.

Le tableau A.18 récapitule les principales recommandations qui se dégagent du rapport aux ministres et des travaux du Comité EDR, en indiquant, sur la base de ces derniers, la mesure dans laquelle elles ont été suivies d'effets dans les pays Membres. Le tableau retient six grands domaines d'action, ce qui montre l'extrême diversité des mesures nécessaires à l'intérieur de la zone de l'OCDE⁴.

Un certain nombre de pays, parmi lesquels les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Canada, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas, ont une politique relativement active en matière d'innovation et de diffusion

1. Par exemple, bon nombre des progrès récents des technologies de l'information et des communications, telles que l'Internet, découlent de travaux de recherche ayant bénéficié au départ d'une aide des pouvoirs publics.
2. Le rapport aux ministres propose également un certain nombre de recommandations mineures dans la mesure où les études d'évaluation montrent que la quasi-totalité des pays peuvent encore améliorer leur politique d'innovation et de diffusion de la technologie. Ces recommandations ne sont pas reprises dans le présent document. Voir OCDE (1998a) pour plus de détails.
3. Le Comité EDR a formulé un plus large éventail de recommandations d'action concernant la politique de la France en matière d'innovation et de diffusion de la technologie, dans le chapitre structurel de l'étude qu'il a consacrée à ce pays en 1999.
4. Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive, le rapport destiné aux ministres comportant aussi des recommandations sur la réforme réglementaire pour promouvoir de nouveaux domaines de croissance et sur des mesures propres à résorber les inadéquations entre la demande et l'offre de qualifications. Ces domaines sont suffisamment traités dans d'autres sections de la présente annexe.

Encadré A.4. Évolution récente de la technologie et de l'innovation

L'assainissement budgétaire des différents pays de l'OCDE a contraint les autorités à réexaminer les dépenses publiques de R-D en vue d'en accroître l'efficacité et l'efficience, cependant que la fin de la Guerre froide réduisait fortement les dépenses de R-D à caractère militaire. De plus, l'intensification de la concurrence sur le marché des produits incite les entreprises à innover plus rapidement et de manière plus efficiente, mais soumet à des tensions leurs budgets de recherche à long terme.

La constitution de réseaux est devenue un aspect essentiel de l'innovation. Les interactions entre le système scientifique et le secteur des entreprises occupent une place plus importante que dans le passé, des technologies essentielles, comme la biotechnologie et la technologie de l'information, étant étroitement liées à la recherche scientifique. De plus, si les entreprises ont réduit leurs dépenses de recherche à long terme, elles ont mis au point de nouveaux mécanismes leur permettant de se relier à la base scientifique et d'exploiter les technologies disponibles. La formation de réseaux et la collaboration entre entreprises, aux niveaux national et international, se sont développées en partie parce que les entreprises ne peuvent plus supporter seules la totalité des coûts et des risques de l'innovation, et parce que les connaissances requises sont souvent pluridisciplinaires et doivent être obtenues auprès d'un plus large éventail d'entreprises et d'institutions. La collaboration entre les entreprises est de loin le principal mécanisme utilisé pour partager et échanger les connaissances. Il ressort d'études économétriques que les entreprises travaillant en collaboration sont plus innovantes que les autres (OCDE, 1999e). Les entreprises du secteur des services jouent un rôle grandissant dans le processus global d'innovation, et les mesures seulement axées sur les industries manufacturières de pointe sont désormais trop limitées. Ces nouveaux éclairages sur la nature du processus d'innovation et sur l'efficacité et l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics ont modifié la conception du rôle que doivent jouer les autorités.

De récentes données font apparaître de nouvelles tendances des aides à la R-D et de la nature du processus d'innovation* :

Après être restées stationnaires au début des années 90, les dépenses de R-D rapportées au PIB se redressent. Les activités de R-D financées par les pouvoirs publics ont baissé en pourcentage du PIB dans la majeure partie de la zone de l'OCDE depuis le début des années 90, bien que certains pays, notamment la Corée, la Finlande, l'Irlande, l'Islande et le Japon aient accru leurs aides publiques à la R-D au cours des dernières années. Les dépenses de R-D financées par les entreprises sont restées stationnaires au début des années 90 mais se sont redressées au cours de la période 1995-97, notamment au Royaume-Uni (graphique A.6).

Les données disponibles donnent à penser que la recherche fondamentale est restée stable en pourcentage du PIB. La baisse des aides publiques à la R-D a essentiellement affecté la recherche axée sur des technologies militaires et des objectifs économiques. Le pourcentage des aides à la recherche dans les secteurs de la santé, de l'environnement et du développement des connaissances s'est accru, ce qui donne à penser que la science a moins souffert que la technologie de la contraction des crédits publics. Certains signes indiquent aussi que la recherche fondamentale et exploratoire dans le secteur des entreprises s'est réduite du fait de l'intensification des pressions de la concurrence, et que la R-D des entreprises est davantage fonction du jeu des forces du marché que ce n'était le cas dans le passé (OCDE, 1998a ; 1998m).

Les dépôts de brevets augmentent régulièrement. Bien que les brevets ne soient pas des indicateurs totalement fiables de la production technologique, et ce, pour plusieurs raisons, la tendance des deux dernières décennies donne à penser que l'activité de la plupart des pays Membres dans ce domaine continue de se développer progressivement (graphique A.6).

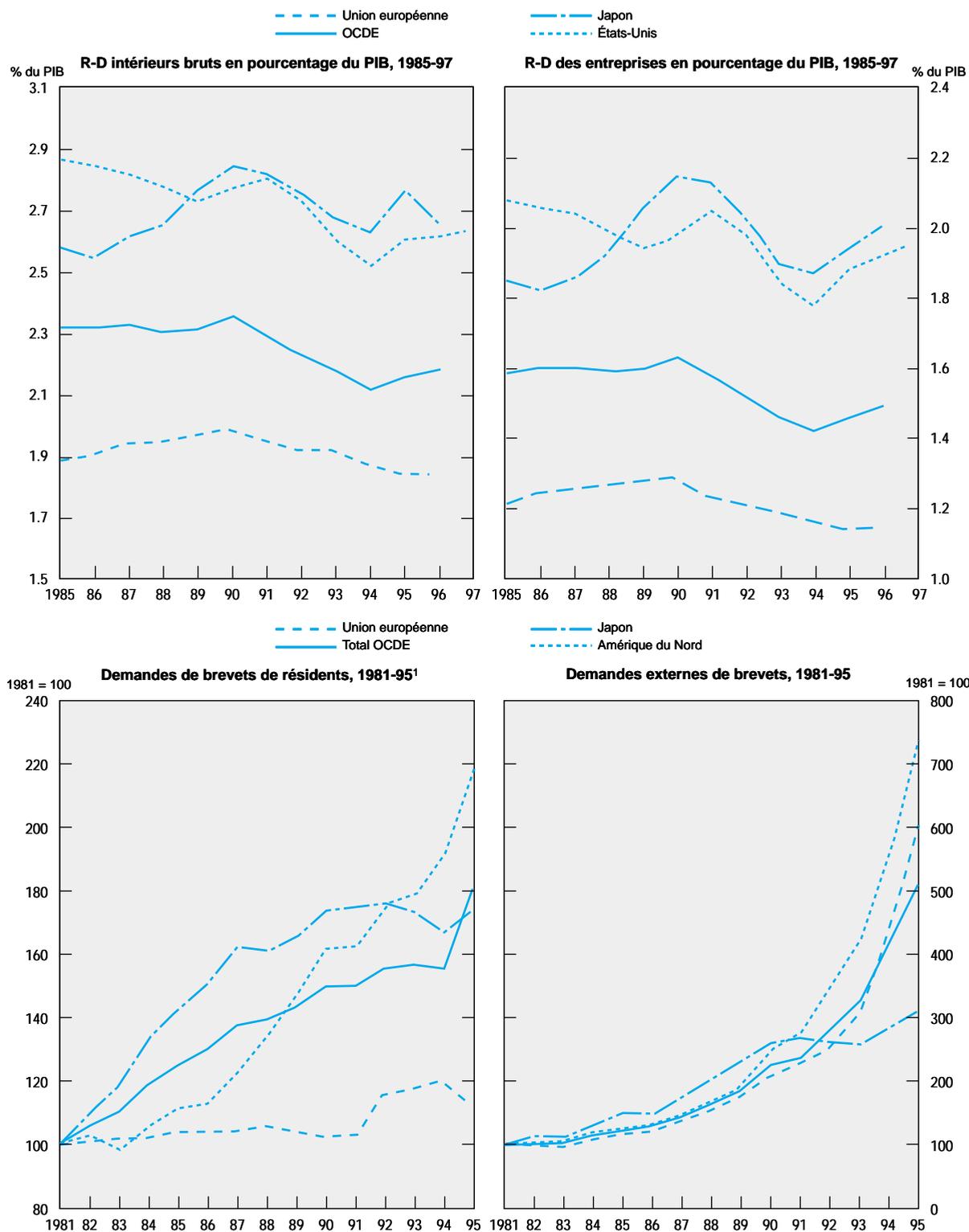
La mondialisation continue d'affecter le processus d'innovation. La mondialisation rend les systèmes d'innovation de différents pays de plus en plus interdépendants et favorise la diffusion des connaissances et de la technologie, ainsi que les échanges de personnes. Les demandes de brevets émanent de plus en plus de pays différents (graphique A.6), ce qui indique une internationalisation grandissante de la technologie et des stratégies des entreprises. Le secteur des entreprises étend ses activités de R-D sur l'ensemble du globe et le nombre d'alliances technologiques stratégiques entre les entreprises ne cesse d'augmenter. La coopération scientifique internationale s'est elle aussi rapidement développée au début des années 90 (OCDE, 1999e).

Le système scientifique exerce désormais une influence plus directe sur l'innovation. Il ressort d'études économétriques qu'aux États-Unis, les brevets sont de plus en plus fondés sur une R-D de base, bénéficiant de l'aide des pouvoirs publics. Les liens entre la science et l'industrie sont très étroits dans des domaines tels que les produits pharmaceutiques, la chimie organique et alimentaire, la biotechnologie et les semi-conducteurs, et très faibles dans des secteurs tels que le génie civil, les machines-outils et les transports (OCDE, 1999e). Ils diffèrent aussi d'un pays à l'autre : étroits dans des pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et le Danemark, ils sont relativement lâches dans des pays tels que l'Allemagne, le Japon et la Corée.

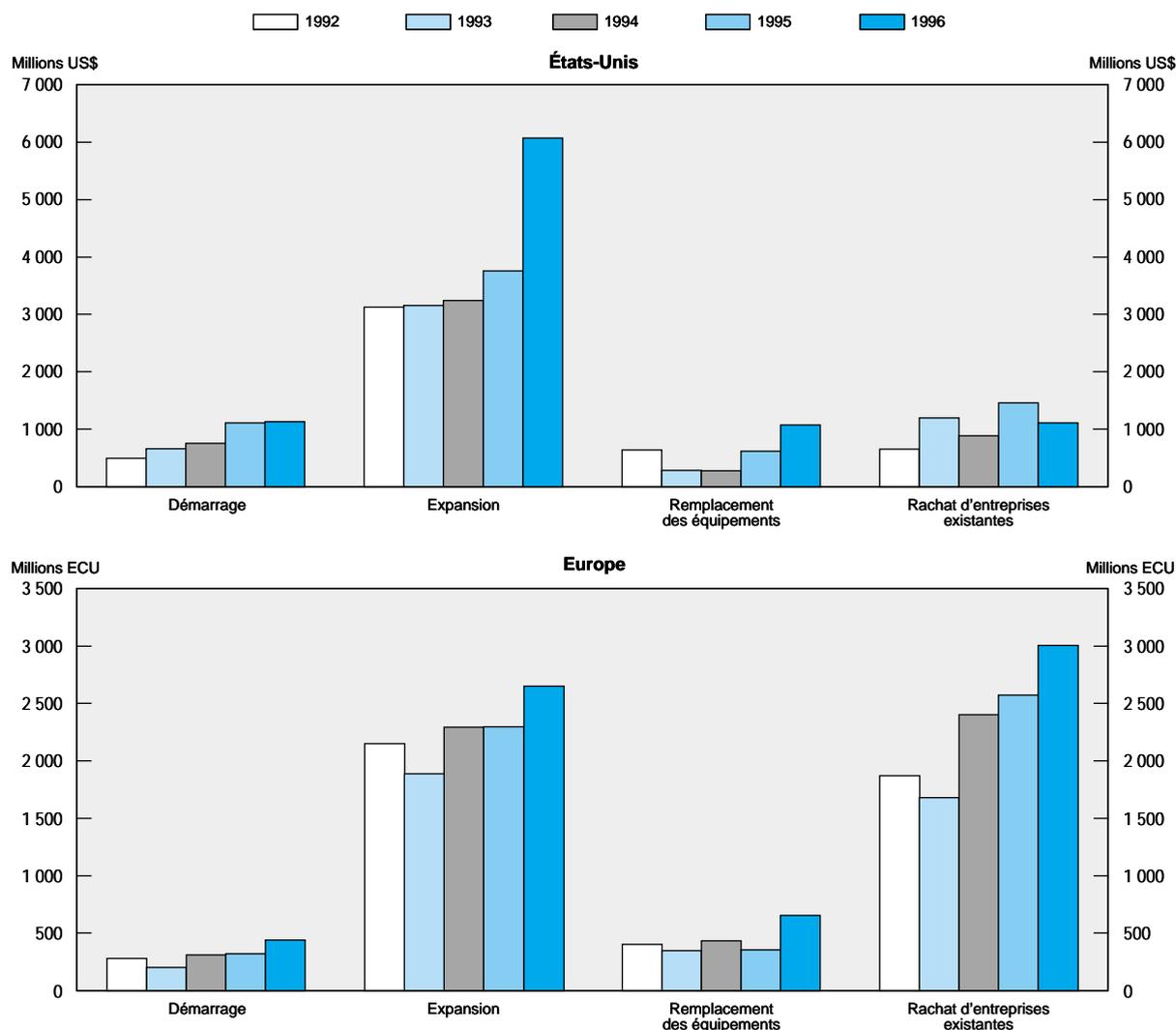
Les marchés émergents de capital-risque contribuent à favoriser de nouvelles entreprises à vocation technologique ainsi que l'innovation. Le capital-risque ne représente qu'une petite fraction de l'investissement total, mais il joue un rôle important en stimulant l'innovation et l'émergence de nouvelles entreprises à vocation technologique (graphique A.7). Ces entreprises contribuent de plus en plus à l'innovation, à la création d'emplois et à la commercialisation de la R-D publique. Le marché du capital-risque des États-Unis est particulièrement bien développé, et, au sein de l'Union européenne, il en va de même du Royaume-Uni, suivi par la France, l'Allemagne et les Pays-Bas (OCDE, 1998m).

* On trouvera plus de détails sur l'évolution récente des systèmes d'innovation des pays de l'OCDE dans OCDE (1998a ; 1998m ; 1999e) et dans les publications statistiques régulières de l'OCDE sur la science et la technologie.

Graphique A.6. Intensité de R-D et dépôts de brevets dans les principales régions de l'OCDE



1. Les demandes de brevets de résidents sont celles présentées par les résidents d'un pays.
 Source : Base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs de la science et de la technologie, novembre 1998.

Graphique A7. Investissements de capital-risque aux différents stades de développement¹

1. Les investissements correspondent à différentes étapes, classées d'amont en aval. Les chiffres des États-Unis et ceux de l'Europe ne sont pas strictement comparables, dans la mesure notamment où la définition de « rachats » aux États-Unis est plus étroite que celle utilisée en Europe.

Source : Venture Economics Investor Services, Association européenne du capital-risque.

de la technologie. La plupart d'entre eux disposent d'une base scientifique solide et d'entreprises dynamiques, ce qui se traduit par une forte activité d'innovation et une ample diffusion de la technologie à l'intérieur des frontières et à l'étranger. Les recommandations adressées à ces pays sont donc relativement peu nombreuses. D'autres pays, comme l'Australie, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Suisse, n'ont eux aussi que des efforts limités à faire pour accroître l'efficacité de leurs systèmes d'innovation, notamment par une meilleure diffusion de la technologie dans l'ensemble de l'économie et par un resserrement des

liens entre les universités et les entreprises. Néanmoins, les domaines dans lesquels une réforme est nécessaire sont essentiels à l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble du système d'innovation.

Certaines économies de l'OCDE à revenu élevé, notamment le Japon, la France, l'Italie, l'Autriche et la Belgique, sont confrontées à des problèmes plus complexes qui tiennent à l'insuffisance de liens entre le système scientifique et le secteur des entreprises (Japon, France et Italie), à une commercialisation insuffisante de la R-D publique

Tableau A.17. Indicateurs de la performance technologique, 1997¹

	Dépenses intérieures brutes de R-D (DIRD) en % du PIB	Dépenses intérieures brutes de R-D en % des dépenses totales de l'OCDE	Dépenses de R-D des entreprises (DIRDE) en % du PIB	Financement public de R-D en % de la R-D totale	Financement de R-D par les entreprises en % de la R-D totale	Financement public de R-D des entreprises en % du DIRDE total	Nombre de chercheurs pour 10 000 travailleurs	Articles scientifiques et techniques par unité de PIB	Demandes externes de brevets par \$ de DIRD	Intensité technologique par \$ de R-D
	1997 ¹	1995	1997 ¹	1997 ¹	1997 ¹	1997 ¹	1996 ¹	1995 ²	1995 ³	1995 ⁴
États-Unis	2.6	43.7	2.0	31.6	64.6	15.0	74	20	4.6	410
Japon	2.8	18.6	2.0	18.7	73.4	1.1	92	15	1.9	354
Allemagne	2.3	9.3	1.5	36.2	61.6	8.6	59	21	6.0	215
France	2.3	6.6	1.4	42.3	48.3	12.7	60	20	3.7	115
Italie	1.1	3.1	0.6	47.9	46.1	10.0	32	13	3.9	101
Royaume-Uni	1.9	5.2	1.3	31.8	47.3	9.5	52	29	9.6	160
Canada	1.6	2.4	1.0	31.7	49.8	7.0	55	25	5.2	203
Australie	1.6	1.4	0.9	47.5	46.3	2.5	64	24	11.3	..
Autriche	1.5	0.6	0.8	46.5	50.5	9.8	34	18	7.6	125
Belgique	1.6	0.8	1.1	26.4	64.2	4.4	53	20	5.7	111
République tchèque	1.1	0.3	0.6	35.5	59.6	7.3	25	15	0.9	..
Danemark	2.0	0.5	1.3	33.7	50.2	5.1	58	31	18.4	87
Finlande	2.8	0.5	1.9	35.1	59.5	5.6	67	35	20.5	114
Grèce	0.5	0.2	0.1	46.9	20.2	4.6	20	16	1.9	..
Hongrie	0.7	0.1	0.3	50.0	38.9	13.7	26	20	7.8	115
Islande	1.6	0.0	0.6	54.0	38.4	3.3	61	23	0.5	..
Irlande	1.4	0.2	1.0	22.6	67.4	4.5	59	16	6.1	69
Corée	2.8	3.7	2.0	20.3	77.8	4.4	47	5	0.9	25
Mexique	0.3	0.6	0.1	66.2	17.6	2.8	6	2	0.3	15
Pays-Bas	2.1	1.6	1.1	42.1	46.0	6.6	46	31	9.9	170
Nouvelle-Zélande	1.0	0.2	0.3	52.3	33.7	6.9	35	29	19.0	..
Norvège	1.7	0.4	1.0	44.0	49.9	11.9	73	21	10.1	..
Pologne	0.8	0.4	0.3	57.8	38.9	28.2	31	17	0.5	..
Portugal	0.6	0.2	0.1	65.2	18.9	5.2	24	7	0.5	8
Espagne	0.9	1.1	0.4	43.6	44.5	9.2	30	16	2.1	21
Suède	3.6	1.2	2.7	28.8	65.6	9.5	78	41	14.1	147
Suisse	2.8	1.1	1.9	26.9	67.5	1.1	55	37	11.0	..
Turquie	0.5	0.3	0.1	58.5	34.9	1.9	8	4	0.0	..

1. Ou dernière année disponible.

2. Articles scientifiques et techniques par milliards de \$US de PIB. Voir National Science Foundation (1998).

3. Les demandes externes de brevets sont les demandes faites à l'étranger par les résidents d'un pays. Le brevet concerné peut avoir été déjà déposé dans le pays du résident.

4. L'intensité technologique est obtenu en multipliant le nombre de brevets par un indice de leur impact. Cet indice d'impact est calculé à partir du nombre de citations dont font l'objet les brevets d'un pays par rapport à l'ensemble des brevets au cours d'une année donnée. Les brevets sont ceux déposés à l'US Patent Office. Données tirées de CHI Research.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir de la base de données de l'OCDE sur les Principaux indicateurs scientifiques et technologiques, données tirées de CHI research, et National Science Foundation (1998).

Encadré A.5. Principales recommandations concernant les politiques d'innovation et de diffusion de la technologie

Les autorités devraient aider à exploiter les gains de productivité procurés par le progrès technique et devraient pour cela :

- améliorer la gestion de la base scientifique en assouplissant les structures de recherche et les incitations à la collaboration entre les universités et l'industrie ;
- veiller à préserver les opportunités technologiques à long terme par un financement adéquat de la recherche publique et par des incitations à la collaboration interentreprises au stade de la recherche préconcurrentielle ;
- rendre plus efficaces les aides financières à la R-D tout en levant les obstacles au développement des mécanismes du marché pour le financement de l'innovation, par exemple le recours au capital risque privé ;
- renforcer les mécanismes de diffusion de la technologie en encourageant la concurrence sur les marchés de produits et en améliorant la conception et l'exécution des programmes ;

Les autorités devraient instaurer les conditions nécessaires pour que le progrès technique contribue à la création d'emplois ; il faudrait pour cela :

- aider à éliminer les disparités entre la demande et l'offre de qualifications et établir un cadre propice à l'adoption de nouvelles méthodes d'organisation ;
- faciliter la création et le développement de nouvelles entreprises à vocation technologique en les encourageant à améliorer leurs capacités de gestion et d'innovation, en supprimant les obstacles réglementaires ainsi que les obstacles au financement et à l'information et en favorisant l'esprit d'entreprise technologique ;
- promouvoir les nouveaux secteurs de croissance par une réforme de la réglementation qui encourage des réponses technologiques souples et l'entrée sur le marché.

L'efficacité et l'effet de levier des politiques d'innovation et de diffusion de la technologie doivent être renforcés par :

- une amélioration des techniques et des mécanismes institutionnels d'évaluation ;
- l'adoption de nouveaux mécanismes d'aide à l'innovation et à la diffusion technologique, faisant appel à des partenariats publics/privés ;
- la suppression des obstacles à la coopération technologique internationale en rendant plus transparentes les règles régissant la participation d'étrangers aux programmes nationaux et en créant un cadre sûr pour les droits de propriété intellectuelle.

Les politiques d'innovation et de diffusion de la technologie doivent devenir partie intégrante de la stratégie générale des pouvoirs publics, ce qui suppose :

- une coordination plus étroite avec la politique macroéconomique et avec les réformes des marchés du travail, de produits et de capitaux, ainsi que des systèmes d'enseignement et de formation ;
- une plus large ouverture aux flux internationaux de biens, de personnes et d'idées, parallèlement à des politiques qui renforcent la capacité d'absorption des économies intérieures ;
- une amélioration de la coordination interministérielle de manière à ce que les politiques soient cohérentes et crédibles.

Source : OCDE (1998a).

(France), à une mauvaise diffusion de la technologie dans l'ensemble de l'économie (Autriche et Belgique) et à la nécessité de revoir les conditions cadres pour les nouvelles entreprises à vocation technologique (Japon, France, Autriche, Belgique).

Plusieurs économies de l'OCDE à faible revenu, notamment les nouveaux pays Membres – la Grèce, le Portugal et la Turquie – sont elles aussi confrontées à de sérieux problèmes⁵. L'intensité de R-D de ces économies est relativement faible, le secteur public étant souvent le

5. La Corée constitue un cas particulier. Bien que son revenu par habitant soit encore sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE, l'intensité de R-D de ce pays est très forte et son activité en matière d'innovation se développe rapidement. Ceci tient principalement à l'existence d'un secteur privé très actif, la R-D publique demeurant très faible.

Tableau A.18. Progrès de la mise en œuvre des principales recommandations concernant l'innovation et la diffusion de la technologie

	Encourager la diffusion de la technologie et les liens entre les universités et les entreprises	Évaluer et rationaliser les politiques de la technologie	Renforcer la recherche à long terme et réformer la base scientifique	Accroître l'efficacité des incitations à la R-D des entreprises	Faciliter la croissance de nouvelles entreprises à vocation technologique ¹
Japon	F		F	F	F
Allemagne					F
France	F	F	F	F	F
Italie	F	X	X	X	
Canada				N	
Australie		F			
Autriche	F	X			F
Belgique	F			X	F
Finlande		F			
Grèce	F	X	X		X
Irlande	F	F			
Mexique	F	X	X	F	F
Pays-Bas					F
Norvège	F	F			
Portugal	F		X		
Espagne	X	X	X	X	X
Suède					F
Suisse	F				X
Turquie	X	X	X		
République tchèque	X	X	F		X
Hongrie	N	N	N		N
Corée	X	X	F	X	X
Pologne	X	X	X	X	X

X = Nouvelle recommandation.

N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.

R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.

F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.

M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

1. Cette recommandation comprend aussi les mesures visant à encourager le capital-risque et à faciliter la création de nouvelles entreprises. Ces mesures sont également examinées dans la section consacrée à l'esprit d'entreprise.

Sources : Rapports du Comité EDR et OCDE, *Technologie, productivité et création d'emplois – Pratiques exemplaires*, 1998.

principal acteur dans ce domaine. Les liens entre le système scientifique et le secteur des entreprises sont souvent insuffisants et l'activité d'innovation est relativement peu développée. Ces pays restent étroitement tributaires des

importations de technologie, et l'adoption et la diffusion de la technologie sont plus importantes que la recherche originale. En raison du caractère peu développé de leurs systèmes d'innovation, ces pays ont un sérieux retard

dans tous ces domaines. Néanmoins, bon nombre d'entre eux doivent aussi procéder à des réformes structurelles dans d'autres secteurs (voir les sections consacrées à la concurrence sur les marchés de produits et à l'éducation et la formation), et les réformes du système d'innovation ne sont que l'un des éléments d'un programme d'action plus vaste. Certains de ces pays, notamment la Corée et le Mexique, ont fait de très importants efforts ces dernières années pour réformer leur système d'innovation et faire en sorte qu'il contribue plus efficacement à la réalisation d'objectifs économiques plus vastes.

Progrès réalisés sur la voie de la mise en œuvre des recommandations

Les politiques en matière d'innovation et de diffusion de la technologie ont déjà profondément évolué au cours de la dernière décennie. Les aides publiques directes à la R-D ont été réduites, le souci accru de transparence dans la gestion des fonds publics a poussé à mettre davantage l'accent sur des activités de R-D présentant un intérêt commercial et à rechercher les moyens d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, une plus large place est accordée aux mécanismes du marché concernant l'innovation et le partenariat avec le secteur privé, et les mesures prises mettent de plus en plus l'accent sur la constitution de réseaux et la collaboration entre les différents acteurs du système national d'innovation.

Les initiatives récemment prises par les autorités de différents pays reflètent ces nouvelles préoccupations. Bien que bon nombre des recommandations concernant la politique en matière d'innovation et de technologie n'aient été formulées qu'il y a peu de temps, plusieurs pays ont déjà pris des mesures pour les mettre en œuvre au cours de l'année écoulée (tableau A.18)⁶. Un certain nombre de pays, notamment le Japon, la France, l'Autriche, la Corée et le Mexique, se sont lancés dans de vastes initiatives pour réformer leur politique en matière d'innovation. Quelques-uns d'entre eux ont engagé d'importants efforts pour renforcer la recherche fondamentale et améliorer la base scientifique. Nombre d'initiatives ont revêtu la forme de mesures visant à promouvoir la constitution de réseaux et la diffusion de la technologie dans l'ensemble de l'économie, et à faciliter l'expansion de nouvelles entreprises à vocation technologique. Un nombre plus restreint de dispositions visent à améliorer l'efficacité des incitations à venir en aide à la R-D, ou à évaluer et rationaliser les politiques en matière de technologie.

Quelques pays de l'OCDE (notamment le Japon et la Corée) se sont engagés à accroître sensiblement leurs dépenses publiques de R-D au cours des années à venir, le but étant de renforcer le système scientifique et de développer la contribution de l'innovation à la croissance économique future. Ces efforts visent essentiellement à intensifier la recherche fondamentale, la capacité de recherche à long terme de ces pays étant insuffisamment développée. L'augmentation des dépenses à ce titre peut contribuer à accélérer la croissance, mais seulement si elle s'inscrit dans le cadre d'une réforme structurelle plus vaste, liant plus étroitement les dépenses de caractère scientifique aux besoins des entreprises, et si elle améliore le fonctionnement du système d'innovation dans son ensemble. Les réformes du système éducatif opérées au Japon et en Corée ont eu pour objectif de stimuler la créativité et la diversité, et les réformes structurelles dans d'autres domaines peuvent aider à atténuer les défaillances systémiques de l'innovation et contribuer à accroître l'efficacité des dépenses de R-D. Ceci supposera cependant une évaluation et un suivi attentifs. D'autres pays, comme le Royaume-Uni, l'Autriche, la Nouvelle-Zélande et la République tchèque, prévoient aussi d'accroître leurs dépenses publiques réelles au titre de la R-D, et plus particulièrement au titre de la recherche à long terme, mais ces efforts sont moins ambitieux que ceux du premier groupe de pays cités et ne font que corriger en partie la réduction des dépenses intervenue au début des années 90.

Nombre de pays ont pris des initiatives pour renforcer les mécanismes du marché en matière de financement de l'innovation, en élargissant l'accès des entreprises aux moyens de financement et au capital-risque. Les mesures adoptées dans ce domaine diffèrent de la réforme générale des marchés de capitaux (Allemagne), des réformes opérées sur les marchés boursiers (Allemagne et Autriche) et des mesures visant à faciliter l'accès au capital-risque (Japon, Allemagne, France, Autriche, Belgique, Mexique et Suède).

La diffusion de la technologie est un élément essentiel de la politique d'innovation. Les initiatives récentes dans ce domaine visent notamment à développer les institutions chargées du transfert de la technologie (Autriche) ainsi qu'à promouvoir l'exploitation des brevets et encourager la commercialisation (Japon, France, Autriche et Belgique). Les mesures prises par le Japon sont tout particulièrement ciblées sur les brevets qui ne sont pas exploités parce qu'ils n'offrent pas suffisamment d'attrait pour les grandes entreprises mais qui peuvent cependant présenter un intérêt pour les petits établissements.

6. Les recommandations présentées dans le rapport 1998 aux ministres (OCDE, 1998*n*) n'ont été que partiellement étudiées par le Comité EDR et la plupart d'entre elles figurent donc au tableau A.18 parmi les nouvelles recommandations d'action.

Plusieurs mesures visent aussi à améliorer les liens entre les universités et les entreprises. Il s'agit notamment d'élargir la participation des entreprises aux programmes universitaires (Grèce), de faciliter la participation de chercheurs du secteur public à des travaux communs de recherche et de les inciter à s'ouvrir aux réalités extérieures (Japon), de favoriser la mobilité des chercheurs entre la science et l'industrie (Mexique), et d'encourager les universités à faire breveter et commercialiser leurs travaux d'innovation (Japon). Le Parlement français examine actuellement un projet de loi qui permettra aux organismes publics de recherche et aux universités de commercialiser les résultats de leur recherche et qui modifiera également le statut des chercheurs du secteur public.

Bon nombre de pays ont aussi pris des mesures pour favoriser le développement de nouvelles entreprises. Si ces actions s'inscrivent parfois dans le cadre général de l'entreprenariat et de la simplification des formalités administratives (voir la section sur l'esprit d'entreprise), elles visent plus précisément aussi dans certains cas les nouvelles entreprises à vocation technologique, considérées comme les principaux moteurs de l'innovation et de la croissance de l'emploi. Les Pays-Bas ont récemment adopté des mesures pour promouvoir la constitution de réseaux et améliorer les conseils, de manière à accroître le nombre de ces entreprises à croissance rapide.

Seuls quelques pays ont pris de nouvelles initiatives pour améliorer l'évaluation de la politique en matière de technologie, le Japon ayant pour sa part rendu obligatoire l'évaluation par des tiers des projets financés sur fonds publics. Des efforts plus soutenus ont été faits pour accroître l'efficacité des aides à la R-D industrielle. La France a modifié son crédit d'impôt à la recherche pour en améliorer l'impact, bien que les mesures prévues puissent encore être à l'origine de certaines distorsions, tandis que le Mexique a récemment adopté un nouveau crédit d'impôt pour encourager la R-D au niveau des entreprises. Le dispositif mis en place dans ce pays est très comparable à celui existant aux États-Unis, considéré comme l'un des mieux conçus de la zone de l'OCDE. La Finlande a adopté en 1998 une nouvelle législation sur les aides à l'industrie, principalement axée sur les investissements immatériels, tels que la R-D, et limitant la possibilité d'apporter des aides directes aux investissements physiques. La France et l'Autriche ont mis en place de nouveaux réseaux de recherche thématique, fondés sur des partenariats publics/privés, afin d'encourager

l'innovation et de renforcer l'efficacité des systèmes publics d'aide.

Beaucoup de pays utilisent aussi des « études prévisionnelles » pour introduire plus de cohérence dans leur politique scientifique et technologique et pour identifier les besoins et les problèmes du futur. Ces études permettent aussi de mieux relier la politique scientifique et technologique aux besoins économiques et sociaux. L'Autriche, la Belgique, la Hongrie, l'Irlande, le Mexique et la Suède ont pris des initiatives dans ce sens au cours de la période couverte par les examens.

Les modifications actuellement apportées aux politiques en matière d'innovation et de diffusion de la technologie dans les différents pays de l'OCDE, même sur la courte période examinée dans le présent rapport, montrent qu'un nombre grandissant de pays sont conscients de la nécessité de renforcer activement leur système d'innovation dans la mesure où leurs économies font une plus large place à la technologie et au savoir. Dans certains pays, cette prise de conscience a contribué à l'adoption d'une stratégie plus cohérente et plus globale, visant à améliorer le fonctionnement du système d'innovation dans son ensemble. Dans beaucoup d'autres pays en revanche, les efforts restent fragmentés. Il reste donc encore beaucoup à faire dans les différents pays Membres pour la mise au point de stratégies efficaces concernant l'innovation et la croissance économique.

3. Esprit d'entreprise

L'étude de l'OCDE sur l'emploi soulignait l'importance de l'esprit d'entreprise pour l'amélioration de la performance économique. On associe habituellement l'esprit d'entreprise avec la création et le développement de petites et moyennes entreprises (PME), qui sont généralement la cible privilégiée des politiques gouvernementales dans ce domaine même si, par défaut, la politique industrielle visant à promouvoir certains secteurs de croissance peut également être considérée comme un effort fait pour soutenir plus largement l'esprit d'entreprise. D'autres aspects de l'esprit d'entreprise, tels que la mise au point d'incitations extérieures pour promouvoir ce type d'activités à l'intérieur de grandes entreprises bien établies, dépassent en général largement la portée de l'action directe des pouvoirs publics⁷.

L'esprit d'entreprise contribue largement à stimuler le développement économique, en permettant une

7. Les grandes entreprises sur nombre de marchés en évolution rapide considèrent de plus en plus l'entreprenariat à l'intérieur de l'entreprise – ce que l'on appelle *l'intraprenariat* – comme un élément indispensable à la compétitivité. De même, dans nombre de secteurs, l'éclatement de grandes unités industrielles en éléments plus restreints a été jugé nécessaire pour accroître la productivité, la création de nouvelles structures industrielles favorisant souvent l'aptitude à entreprendre.

Tableau A.19. Variation nette de l'emploi en fonction de la dimension des établissements

Taux annuels moyens en pourcentage de l'emploi total

		Dimension de l'établissement				
		Total	1-19	20-99	100-499	500+
France ²	1987-92	0.9	0.4	0.4	0.3	-0.2
Italie ^{1,3}	1984-92	1.3	1.5	-0.2	-0.2	-0.5
Royaume-Uni	1987-91	2.7	1.6	0.4	0.3	0.4
Canada ¹	1983-91	2.6	2.2	0.6	0.1	-0.3
Danemark	1983-89	2.2	2.3	0.3	-0.4 ⁴	..
Finlande	1986-91	-1.6	0.9	-0.7	-1.1	-0.7
Nouvelle-Zélande	1987-92	-4.1	0.4	-1.9	-1.5	-1.1
Suède	1985-91	1.3	2.6	-0.2	-0.5	-0.6

Note : Les chiffres s'additionnent, en ce sens que chaque colonne indique la contribution de la catégorie d'entreprises en cause, à la variation annuelle nette de l'emploi dans l'ensemble de l'économie.

1. Les chiffres se réfèrent aux entreprises.

2. On ne dispose pas de données par catégorie d'établissements pour la période 1984-87.

3. La somme des contributions des différentes catégories d'entreprises n'est pas égale à la variation totale de l'emploi, les entreprises occupant momentanément 0 salariés n'ayant pas été prises en compte au cours de la période 1986-92.

4. 100 salariés et plus

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1994.

meilleure allocation des ressources destinées vers les emplois les plus productifs sur le plan économique. Il ressort d'un certain nombre de données économétriques que les régions qui connaissent une rapide croissance à l'intérieur de différents pays ont des taux élevés de création d'entreprise et que la création d'emplois est souvent très largement le fait des nouvelles unités ainsi créées et d'un nombre relativement restreint d'entreprises à croissance rapide (Reynolds *et al.*, 1994 ; Scottish Enterprise, 1993 ; Hall, 1995). La capacité de l'esprit d'entreprise à générer des emplois est également illustrée par les performances comparées en matière d'emploi d'entreprises de dimension différentes. Ainsi, les petites entreprises ont en général fortement accru leur part dans l'emploi total des pays développés ces dernières années (Loveman et Sengenberger, 1991 ; OCDE, 1994b). Le tableau A.19 montre que dans les petits établissements de quelques pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, la croissance de l'emploi a été un peu plus rapide que dans les grandes entreprises⁸.

L'esprit d'entreprise est souvent affecté par les conditions économiques, sociales et institutionnelles au double plan local et régional, et il n'est donc pas

étonnant que l'on observe d'importantes différences régionales des taux de natalité des entreprises, ainsi que de fortes concentrations géographiques de l'activité industrielle. Ainsi, selon une estimation, quelques 380 pôles d'activité aux États-Unis assurent à eux seuls 61 % de la production du pays⁹. Dans certaines régions des pays de l'OCDE, les taux annuels de natalité d'entreprises sont deux à six fois plus élevés que dans les autres régions (tableau A.20). De plus, la concentration géographique de l'activité industrielle en général peut créer un climat propice à l'esprit d'entreprise tout en offrant d'importants avantages compétitifs. En Italie par exemple, les *districts industriels* assurent quelque 25 % du PIB et jusqu'à un tiers de l'emploi total, et la création d'emplois, les salaires réels et le retour sur investissement y ont été régulièrement plus élevés que partout ailleurs, même en période de récession.

Encourager l'esprit d'entreprise

La politique des pouvoirs publics peut encourager une forte activité entrepreneuriale en assurant de bonnes conditions cadres et en mettant au point des programmes bien ciblés et bien conçus pour soutenir la création et la

8. Les avis sont cependant encore partagés sur les méthodologies utilisées pour évaluer la création nette d'emplois dans les différentes catégories d'entreprises, classées en fonction de leur taille, certaines des techniques employées surestimant éventuellement la contribution des petits établissements. De même, il convient de noter que les variations nettes de l'emploi dissimulent le processus de gains et de pertes d'emploi et que les données publiées par l'OCDE (1994b) montrent que les gains et pertes bruts d'emploi ont été plus importants dans les petites entreprises que dans les grandes, ce qui donne à penser que les emplois créés dans les établissements de petite taille sont peut-être plus précaires.

9. On retrouve de telles concentrations de l'esprit d'entreprise à Silicon Valley aux États-Unis, à Gladstone en Australie et dans la région de Valence en Espagne.

Tableau A.20. Taux de natalité d'entreprises et différences régionales à l'intérieur d'un pays^{1, 2}

	Naissances annuelles d'entreprises au niveau régional (pour 10 000 personnes) Variations régionales			
	Moyenne	Chiffre le plus bas	Chiffre le plus élevé	Chiffre le plus élevé/ chiffre le plus bas
Ensemble des secteurs				
États-Unis	118	67	264	3.9
Allemagne	144	74	202	2.7
France	55	41	90	2.2
Italie	88	56	149	2.7
Royaume-Uni	33	18	74	4.1
Suède ³	72	42	107	2.5
Industrie manufacturière uniquement				
États-Unis ⁴	16.8	2.4	114.0	47.5
Japon	6.7	4.1	12.7	3.1
Allemagne	6.8	4.5	12.0	2.7
Italie	26.8	12.7	51.0	4.0
Royaume-Uni ⁴	27.5	10.0	59.5	6.0
Irlande ⁴	22.3	10.7	42.7	4.0
Suède	10.3	4.4	28.7	6.5

1. Tous les taux de natalité se réfèrent à la période allant du milieu à la fin des années 80.

2. En raison de certaines différences dans les définitions, on ne peut procéder à des comparaisons internationales des valeurs moyennes.

3. Le dénominateur se réfère aux personnes âgées de 16 à 64 ans.

4. Le dénominateur se réfère aux salariés et appointés.

Source : OCDE, *Déterminants régionaux de la création de petites entreprises*, 1993.

survie de nouvelles entreprises¹⁰. Ces programmes sont souvent conçus et mis en œuvre aux niveaux infranationaux. Une coordination avec les autorités centrales est cependant aussi indispensable, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer les niveaux de subsidiarité des programmes et de faire connaître les pratiques exemplaires au plan national. Ces dispositifs couvrent un large éventail d'activités mais on peut en général distinguer ceux qui visent à aider au financement d'activités entrepreneuriales et ceux qui portent sur la communication, la formation et les conseils aux entrepreneurs.

Financer l'activité entrepreneuriale

Bien que la libéralisation financière ait dans une certaine mesure réduit les craintes concernant le financement de l'activité entrepreneuriale, des inquiétudes subsistent quant aux défaillances éventuelles des marchés du crédit, notamment pour les entreprises nouvellement créées, les entreprises de haute technologie et celles dont les besoins de crédit et de fonds propres sont limités. A cet égard, les mesures prises par les pouvoirs publics pour améliorer le financement des activités entrepreneuriales ont

notamment facilité l'accès aussi bien aux capitaux propres qu'aux capitaux empruntés.

Bien que le *capital-risque* n'assure que le financement d'un faible pourcentage des entreprises en général, il est extrêmement important pour le financement de projets ayant un potentiel de croissance rapide. Aux États-Unis, le marché officiel du capital-risque est particulièrement bien développé, et l'on estime que son expansion tient aux initiatives prises par le gouvernement pour modifier la réglementation et la fiscalité (levée des restrictions aux investissements des fonds de pension en titres non cotés et exemption de ces investissements de la taxe sur les plus-values dans les années 70). De plus, aux États-Unis, la viabilité du marché des capitaux propres privés est renforcée par l'existence de mécanismes efficaces qui permettent de ne pas bloquer les investisseurs dans une entreprise, que celle-ci réussisse ou non. Parmi ces mécanismes figurent les cessions privées, les rachats d'actions par l'entreprise concernée, et surtout l'émission de titres en souscription publique notamment sur un marché secondaire.

En revanche, les marchés du capital-risque restent relativement peu développés dans la plupart des autres pays

10. Les mesures plus générales visant à encourager l'esprit d'entreprise et la culture entrepreneuriale par l'éducation et la formation sont analysées dans OCDE, 1989b.

de l'OCDE. Ceci pourrait notamment tenir aux restrictions limitant les placements des investisseurs institutionnels en titres cotés, à la crainte des entrepreneurs de perdre le contrôle de leur entreprise, et au nombre insuffisant de projets. A cet égard, un certain nombre de mesures ont été récemment prises par les pouvoirs publics pour favoriser le développement des marchés de capital-risque :

- Création de sociétés à capital-risque appartenant en partie au secteur public (Autriche, Finlande, Norvège et Suède).
- Avantages fiscaux pour accroître l'attrait de l'investissement dans de petites entreprises pour les fournisseurs de capital-risque (par exemple France, Espagne et Suède).
- Subventions spéciales aux petites entreprises pour renforcer leur assise financière (France, Royaume-Uni, Australie, Norvège, Nouvelle-Zélande).
- Assouplissement des restrictions limitant les placements des investisseurs institutionnels dans de petites entreprises non cotées en bourse (Allemagne et Danemark).

Plus généralement, la création de marchés secondaires dans nombre de pays Membres a également encouragé l'offre de capital-risque dans la mesure où ils permettent aux investisseurs de vendre leurs titres lorsque les entreprises sont devenues plus matures.

Les mécanismes de garantie du crédit visent à faciliter l'accès au crédit bancaire des entreprises qui ont des projets viables, en garantissant le remboursement d'une partie des pertes éventuellement encourues par les banques sur ces prêts. Parmi les programmes de ce type figurent des dispositifs de garanties publiques ainsi que des mutuelles de garantie de crédit dont la création peut bénéficier de l'aide des pouvoirs publics¹¹. Les gouvernements d'un certain nombre de pays Membres (Allemagne, Canada, Autriche, Danemark, Espagne, Pays-Bas) ont mis en place des mécanismes de garanties d'emprunt alors que dans certains autres, ils proposent des prêts assortis de conditions préférentielles (Japon, Allemagne, Autriche, Belgique).

Les membres des associations de garantie du crédit, qui exercent souvent le même type d'activités, garantissent en commun le prêt consenti à un emprunteur

unique. Cette méthode encourage une évaluation plus stricte du risque crédit, cependant que les pressions exercées par l'ensemble des membres peuvent pousser à respecter les obligations de remboursement. De plus, ces associations peuvent aider à négocier des conditions favorables avec les banques. Les associations de garantie revêtent plusieurs formes institutionnelles, et elles reçoivent en outre l'aide de banques, d'associations professionnelles, de chambres de commerce, ainsi que des autorités locales, régionales et nationales. Cette aide supplémentaire peut revêtir la forme d'un financement direct ou de garanties supplémentaires ; ainsi, un programme géré par l'US Small Business Administration autorise les banques à vendre des créances couvertes par de tels mécanismes sur le marché monétaire en tant que titres garantis par l'État.

La mise au point de programmes visant à soutenir les dispositifs de garantie du crédit pose un certain nombre de problèmes, le principal étant la répartition des risques entre la banque créditrice, le programme et l'emprunteur. Si les banques bénéficient d'une garantie totale, elles peuvent être moins tentées d'évaluer correctement les demandes de prêts et peuvent utiliser le système pour consentir des crédits à des emprunteurs à risque – ce qui pose un problème « d'aléa moral ». A l'inverse, si les banques supportent un risque trop élevé, elles peuvent s'abstenir totalement de participer. De même, le niveau de nantissement exigé des emprunteurs doit encourager le remboursement des prêts sans freiner la participation. Il faut aussi que les banques aient une certaine autonomie, ce qui implique qu'elles disposent d'un personnel bien formé, notamment si l'on veut que l'évaluation des prêts, l'un des aspects les plus coûteux du système, soit opérée de manière efficiente.

Bon nombre de gouvernements ont mis sur pied des programmes de *micro-crédit*, souvent parce qu'ils avaient le sentiment que les banques ne répondaient pas correctement aux besoins des petits emprunteurs en raison des coûts élevés des transactions par rapport aux montants des prêts consentis¹². Les destinataires de ces micro-crédits sont souvent des femmes, des minorités, des personnes à faible revenu, des personnes sous-employées ou au chômage et d'autres groupes

11. En 1994, dans six États membres de l'Union européenne, quelque 32 000 PME bénéficiaient de systèmes de garanties publiques, et dans cinq États Membres, plus de 50 000 PME avaient reçu des prêts couverts par des sociétés mutuelles de garantie. Il existe quelque 600 organismes de ce type dans la seule Italie. Et chaque *Land* allemand compte au moins une institution de garantie de crédit.

12. En Allemagne, le programme *Eigenkapitalhilfe (EKH)* est un exemple d'intervention directe au niveau de l'offre de capital de démarrage pour les nouvelles entreprises. Les ressources affectées à ce programme sont attribuées par l'intermédiaire de banques commerciales, ce qui permet de couvrir de manière relativement efficiente un large éventail d'entreprises, les projets à faible risque étant cependant privilégiés.

particuliers¹³. Ces programmes peuvent aussi proposer de précieux réseaux de relations et de contacts locaux. Il est cependant difficile d'apprécier l'incidence des initiatives de micro-crédit sur la création d'emplois, ces programmes mettant souvent l'accent sur les gains qualitatifs à long terme plus que sur la seule création d'entreprises. Un effort reste donc à faire pour mieux évaluer ces programmes et faire connaître les pratiques exemplaires en la matière.

Les pouvoirs publics peuvent aider à mettre en contact des investisseurs informels (ou « investisseurs providentiels ») avec des entreprises cherchant un faible volume de capitaux propres. Le volume total des fonds fournis par ce type d'investisseurs est souvent très important. Aux États-Unis par exemple, on estime que le capital-risque informel représente au moins le double du capital-risque formel. Néanmoins, les investisseurs providentiels potentiels hésitent souvent à faire savoir qu'ils sont désireux d'investir, et les chefs d'entreprise répuignent à révéler leurs innovations. Un obstacle risque donc d'exister au niveau de l'information, qui peut être atténué par des mesures adéquates des pouvoirs publics. Au Royaume-Uni, il existait en 1995 37 réseaux d'investisseurs providentiels, dont 24 appartenaient soit au secteur public, soit au secteur non lucratif. Bien que le champ d'action de ces réseaux soit généralement local, en raison de la nécessité de suivre de près les investissements de ce type, des réseaux nationaux peuvent être utiles pour faire rencontrer des emprunteurs et des investisseurs sur la base de critères prédéterminés¹⁴.

Instituer des réseaux d'entreprises et mettre en place des services de conseil et d'aide

Un certain nombre d'éléments font apparaître que les chefs d'entreprise qui établissent et entretiennent des liens avec d'autres chefs d'entreprise obtiennent de meilleurs

résultats que ceux qui s'en abstiennent¹⁵. Bien que la constitution de réseaux entre les chefs d'entreprise se fasse souvent de manière spontanée, un certain encouragement des pouvoirs publics peut aider à lever les derniers obstacles. Les réseaux peuvent apporter un certain nombre de services autres que le partage de l'information. En particulier, ils peuvent permettre un échange mutuel d'expériences, ce que préfèrent souvent les petites entreprises à des activités plus formelles d'éducation et de formation. De plus, pour innover, les chefs d'entreprise ont souvent besoin de repenser leurs relations avec leurs fournisseurs, ce que les réseaux peuvent faciliter. Les réseaux peuvent aussi permettre l'exploitation d'externalités spécifiques propres à toute action collective. Ils s'étendent désormais aussi à des accords avec des organismes de recherche, des établissements d'éducation et de formation et des autorités publiques¹⁶.

On constate que les *services de formation et de conseil préalables* à la création d'une entreprise peuvent déterminer la survie de ladite entreprise. Aux États-Unis, la formation préalable a eu plus d'effets que les conseils donnés après la création. L'esprit d'entreprise n'est pas donné à tous, et des conseils de ce genre permettent d'identifier les projets mal conçus et de donner aux nouvelles entreprises une base de départ solide, par exemple en les aidant à identifier les marchés ou à accéder aux moyens de financement¹⁷. La technologie de l'information – telle que les questionnaires interactifs de diagnostic – peut réduire le coût des services consultatifs et en élargir l'offre. Ainsi, l'initiative « University for Industry » lancée par le gouvernement britannique vise aussi bien des individus que des entreprises. Utilisant les technologies de l'information et des communications, elle encouragera la mise au point de produits et de services d'apprentissage de haute qualité et permettra d'en disposer au domicile, sur le lieu de travail, et dans des centres d'apprentissage répartis partout dans le pays.

13. On compte actuellement plus de 100 caisses de prêts pour les micro-entreprises aux États-Unis. Il s'agit d'organisations non réglementées, généralement sans but lucratif, qui proposent des fonds ainsi qu'une aide à la gestion.

14. Aux États-Unis par exemple, une initiative a été lancée qui vise à créer une liste nationale sur Internet de petites sociétés innovantes [*Angel Capital Electronic Network (ACE-Net)*] dont l'accès est limité aux souscripteurs.

15. Une première initiative de réseau a été le *Danish Network Programme*. Un examen à mi-parcours a fait apparaître que 67 % des entreprises qui y participaient au début des années 90 avaient réduit leurs coûts, et que 75 % estimaient être devenues plus compétitives. Néanmoins, plusieurs des réseaux ont perdu de leur importance avec la fin des subventions. Le programme danois a servi de référence pour des initiatives un peu différentes entreprises en Norvège et en Nouvelle-Zélande, qui s'inscrivent davantage dans la durée. De fait, à l'instigation d'un institut technologique local, un groupe de 65 petites entreprises de la région de Twente aux Pays-Bas a créé une société privée indépendante chargée d'assurer le fonctionnement du réseau.

16. Ainsi, le *Welsh Development Agency* a cherché à utiliser le potentiel d'offres de PME locales pour répondre aux besoins d'achat d'investisseurs étrangers et a créé pour cela des associations de fournisseurs visant à améliorer les méthodes de production et autres procédés industriels. On peut aussi donner l'exemple du gouvernement régional du Bade-Wurtemberg (Allemagne) qui encourage des réseaux sectoriels pour les petites et moyennes entreprises, l'objectif étant de créer de nouvelles formes d'organisation de la production. Participent à ces réseaux des chambres de commerce, des syndicats et des centres technologiques.

17. Le Programme *Shield* au Royaume-Uni par exemple aide spécifiquement les futurs chefs d'entreprise à identifier des niches au niveau local.

Les services de vulgarisation (qui fournissent aux entreprises une assistance technique et une formation pour tout un éventail de fonctions industrielles) peuvent présenter un intérêt. Ils peuvent être nécessaires pour un certain nombre de raisons économiques, dans la mesure par exemple où il s'agit de services d'intérêt collectif. Aux États-Unis, le *Manufacturing Extension Programme (MEP)* est un réseau national de centres de vulgarisation pour l'industrie manufacturière, créé pour aider les petites entreprises à adopter les technologies modernes¹⁸. Néanmoins, lorsque l'on met au point des services de vulgarisation, il est nécessaire de veiller à éviter de supplanter des fournisseurs privés existants. Si le marché de certains services aux entreprises paraît ne pas fonctionner de manière satisfaisante, une réglementation adéquate de nature à encourager l'offre privée sera souvent préférable à la fourniture de services par le secteur public.

Les pépinières d'entreprises ont pour objectif d'aider à la création d'entreprises¹⁹, et elles offrent habituellement des locaux et des services, souvent à des conditions préférentielles et flexibles, pour un type déterminé d'activités ou d'établissements. L'idée de base des pépinières d'entreprises est que, outre la fourniture d'infrastructures matérielles à faible coût, elles créent une synergie entre les entreprises locataires. Ce type d'aide s'est de plus en plus généralisé. Il existe actuellement une cinquantaine de pépinières en Australie, environ 200 en France, et à peu près autant en Allemagne. Les évaluations de ces dispositifs ont généralement conclu à une incidence positive en termes d'amélioration de la survie des entreprises. En Australie par exemple, le taux d'échec des entreprises locataires au cours de la première année est d'environ 8 %, nettement en dessous de la moyenne nationale, qui est de l'ordre de 30 %. Des données relatives aux États-Unis indiquent elles aussi une forte croissance de l'emploi dans les entreprises installées en pépinières.

Les autorités du marché du travail de plusieurs pays (États-Unis, France, Royaume-Uni, Australie, Irlande et Norvège par exemple) offrent une *aide au travail indépendant* en accordant un soutien financier aux chômeurs désireux de créer leur propre entreprise. Les programmes destinés aux travailleurs indépendants sont habituellement limités, moins de 5 % des bénéficiaires d'indemnités de chômage choisissant en général d'y participer. De plus, seule une minorité des travailleurs indépendants visés par ces programmes créent un nombre élevé d'emplois supplémentaires.

L'évaluation fait apparaître que, si elle est soigneusement conçue, une aide aux travailleurs indépendants constitue un substitut valable à la garantie de revenu, même si certains participants auraient créé de toute façon leur entreprise en l'absence du programme (voir Benus *et al.*, 1994). De plus, des études réalisées aux États-Unis et au Royaume-Uni montrent qu'un pourcentage plus élevé de participants au programme que de non-participants réussissent par la suite à trouver un emploi de longue durée, même si leur entreprise échoue (Tremlett, 1993). Le programme canadien d'*aide aux travailleurs indépendants* présente également d'autres avantages, tels que les opportunités offertes à des groupes socialement exclus.

Le cadre réglementaire et l'esprit d'entreprise

Charges administratives/fiscales

Les formalités excessives qu'il faut respecter lorsque l'on veut établir une nouvelle entreprise peuvent décourager l'activité entrepreneuriale. Selon les estimations, il faut, pour mener à bien toutes les démarches qu'exige la création d'une nouvelle entreprise, entre une et deux semaines aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède, mais plusieurs mois en Espagne et en Italie (tableau A.21). Et une récente étude de l'OCDE (OCDE 1998b) note que le processus est encore complexe aux Pays-Bas, malgré la libéralisation de la *loi sur l'établissement* en 1996. De plus, en Espagne, les formalités comportent au minimum 13 à 14 étapes différentes et font intervenir six organismes distincts.

Des efforts ont été récemment faits pour simplifier l'application de la réglementation :

- Réductions du temps nécessaire à la création de nouvelles entreprises. En France, des efforts sont en cours pour accélérer les procédures d'enregistrement des nouvelles entreprises, tandis qu'au Portugal, il est prévu de ramener le délai nécessaire de 6 mois à 20 jours.
- Réductions du volume et de la complexité des formalités administratives. Ainsi, en Australie et en Finlande, il est prévu de créer un formulaire unique, tandis que le programme néerlandais « Pour une diminution des coûts administratifs » a déjà permis de simplifier une série de réglementations

18. Une enquête a fait apparaître que 73 % des utilisateurs estimaient que le MEP avait eu des effets positifs sur les résultats de leur entreprise. Voir General Accounting Office (1995).

19. L'organisation des pépinières, leurs modes de fonctionnement et les objectifs qu'elles visent sont extrêmement divers. Les pépinières peuvent également différer en ce qui concerne les critères de sélection des entreprises, la structure de leur gestion, et l'éventail de services offerts. Les pépinières dites « virtuelles » n'offrent que des services sans infrastructure matérielle, et les pépinières technologiques peuvent proposer des facilités de R-D ainsi que des services juridiques sur les questions de droits de propriété intellectuelle (OCDE, 1997i ; OCDE, 1997j).

Tableau A.21. Démarches nécessaires à la création d'une entreprise : société à responsabilité non limitée (limitée), société privée et société anonyme faisant appel à l'épargne publique

	Forme juridique ¹	Démarches préalables ²	Offices d'immatriculation ³	Démarches postérieures ²	Délai (semaine) ⁴
États-Unis	Sole Proprietor	0	2-6	2-5	1-2
	LLC	0	2-6	2-5	1-2
	Corporation	0	2-6	2-5	1-2
Japon	Commerçant	2	1	5	1-3
	Yugen Kaisha	6	1	5	2-4
	Kabushiki K.	8	1	5	2-4
Allemagne	KGT	1	1	2	1 jour
	GmbH	6	2	2	8-24
	AG	6	2	2	8-24
France	Artisan	6	1	4	1-7
	SARL/EURL	10	1	5	4-8
	SA à conseil	14	1	7	7-15
Italie	Artigiana	7	1	4	4-16
	SRL/SuRL	17	5	3	4-16
	SPA	18	4	3	22
Royaume-Uni	Sole Trader	0	0	3	0
	Private Limited	1	1	3	1
	Public Limited	1	1	3	1
Australie	Proprietary	3	1	1-5	1
	Public	4	1	1-5	1
Pays-Bas	Eenmanszaak	1	1	5	3-7
	BV	3	1	5	12
	NV	2	1	5	12
Espagne	EI	0	3	5	1-4
	SRL	7	5	5	19-28
	SA	7	5	5	19-28
Suède	Enskild Firma	0	1	2	0-4
	AB	3	1	3	2-4
	AB (publ.)	3	1	3	2-4

1. Trois formes différentes ont été retenues pour chaque pays : sociétés à responsabilité non limitée, sociétés à responsabilité limitée et sociétés faisant appel à l'épargne publique. Les définitions varient selon les pays.

2. Nombre de démarches qui doivent être faites avant et après l'immatriculation.

3. Nombre d'offices.

4. Nombre de semaines nécessaires avant que l'immatriculation devienne effective.

Sources : Logotech S.A., 1997 et communications des autorités australiennes.

applicables aux entreprises, et de confier à un centre unique la collecte de toutes les données ayant trait aux salariés.

- Fourniture de services d'information. L'Italie, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande et le Portugal prévoient de créer des « guichets uniques » qui offriront des informations, des conseils et une aide aux PME et aux chefs d'entreprise potentiels.

Outre les coûts administratifs liés à la création d'une entreprise, certains aspects de la fiscalité peuvent décourager l'activité entrepreneuriale ; on en donnera pour exemple : *i*) la double imposition des dividendes (Pays-Bas et Suède) ;

ii) l'imposition du nouveau capital (Espagne et Pays-Bas), qui décourage le recours à des fonds propres ; et *iii*) le traitement des pertes d'exploitation, qui peuvent être reportées indéfiniment en Allemagne, pendant 15 ans ou plus aux États-Unis et aux Pays-Bas, mais seulement pendant cinq ans en Espagne. De plus, le respect des obligations fiscales pose un problème dans certains pays. Les chefs d'entreprise américains soulignent l'ambiguïté du système fiscal, les fréquentes modifications dont il fait l'objet, les clauses d'expiration et les stratifications multiples de la fiscalité nationale et régionale parmi les principaux facteurs responsables du poids de la charge qui en résulte. Néanmoins, des réformes ont été opérées dans certains pays. Ainsi, au début des

années 90, l'Espagne a adopté une méthode simplifiée de déclaration pour les petites entreprises, et plus récemment, l'Allemagne a supprimé l'impôt sur le patrimoine et l'impôt sur le capital des entreprises.

Règles concernant la fermeture et la faillite des entreprises

L'activité entrepreneuriale, qui est essentiellement le fait de petites et moyennes entreprises dont les taux de création et de disparition sont très élevés, est particulièrement sensible à la législation concernant le dépôt de bilan et les faillites. La possibilité de restructurer de manière efficiente ou de fermer les entreprises déficitaires est importante pour l'activité entrepreneuriale dans la mesure où elle peut à la fois encourager la prise de risque et, en cas de liquidation, faciliter la réaffectation des ressources à des emplois plus productifs. A cet égard, le risque de coûts personnels élevés en cas de faillite fait obstacle à l'activité entrepreneuriale.

Aux États-Unis, une personne physique peut se déclarer en faillite, régler ses dettes à hauteur de son patrimoine et se lancer immédiatement dans une nouvelle activité sans aucune séquelle financière. En Australie, il faut parfois jusqu'à trois ans pour obtenir une clause de quitus libérant l'emprunteur de ses dettes antérieures, alors qu'en Espagne, aux Pays-Bas et en Suède, le failli doit régler la totalité de ses dettes, le cas échéant, sur ses revenus futurs. En revanche, une législation trop laxiste concernant la faillite affaiblira la discipline financière que doivent s'imposer les chefs d'entreprise et réduira la protection des créanciers, ce qui limitera au bout du compte l'offre de fonds.

Évaluation et nouvelles mesures nécessaires

La première série d'examens du Comité EDR a conduit à la formulation de recommandations par pays de nature à favoriser un climat favorable à l'entreprise

Tableau A.22. Favoriser un climat propice à l'esprit d'entreprise : recommandations du Comité EDR et mesures prises

	Encourager le capital-risque et le dynamisme des marchés financiers	Alléger la charge fiscale/administrative sur les PME ¹ , favoriser la coopération entre les entreprises	Faciliter la création de nouvelles entreprises	Réformer le processus de planification et d'approbation et décentraliser	Améliorer les infrastructures
Allemagne	F	F	F	F	
France		F			
Autriche	F	F	F	F	
Belgique		M			
Finlande	F	F			
Mexique	F	F	F		F
Pays-Bas	F	F			
Norvège		F, N			
Portugal		F		N	F
Espagne	F	F	F		
Suède		F ²			
Suisse	F ³	F			
Pologne	X	X			

X = Nouvelle recommandation.

N = Aucune mesure n'a été prise en réponse à la recommandation antérieure.

R = Action allant en sens contraire de la recommandation antérieure.

F = Action partielle dans le sens de la recommandation antérieure mais de nouvelles mesures s'imposent.

M = Mesure prise ; suivre l'évolution de la situation pour juger de la nécessité éventuelle de mesures supplémentaires.

1. Petites et moyennes entreprises.

2. En particulier, aucune mesure n'a été prise pour alléger la charge fiscale ou administrative.

3. En particulier, remplacer l'imposition progressive des bénéfices par un impôt à taux forfaitaire, supprimer les impôts sur le capital des entreprises, et réduire le droit de timbre sur les émissions d'actions.

Source : *Études économiques de l'OCDE*.

dans un certain nombre de pays européens et au Mexique. Tous ces pays, à l'exception de la Norvège, ont été encouragés à réduire la charge fiscale ou administrative qui pèse sur les PME, et certaines mesures ont été mises en œuvre dans chacun d'eux (tableau A.22). Néanmoins, des recommandations supplémentaires dans ce domaine doivent être adressées à d'autres pays, dans la mesure où des études de l'OCDE et d'autres travaux ont souligné l'importance de l'entrepreneuriat. Il est donc recommandé aux pays d'Europe continentale, au Japon et aux nouveaux pays Membres d'examiner attentivement les obstacles institutionnels à l'esprit d'entreprise

(notamment les charges fiscales/administratives, la procédure de faillite et les marchés de capital-risque). Il faudrait de même examiner attentivement le système général d'aide institutionnelle à l'activité entrepreneuriale, pour veiller à ce que les pratiques exemplaires soient respectées au niveau des instruments d'action mis en œuvre. Parmi les nouveaux pays Membres, seule la Pologne a fait l'objet de recommandations l'encourageant à développer un climat favorable à l'esprit d'entreprise, avec notamment une réduction des taux généraux d'imposition, une harmonisation des cadres fiscaux et réglementaires et un encouragement du capital-risque.

Annexe B

NOTES TECHNIQUES

B.1. MÉTHODE D'ESTIMATION DU NAWRU UTILISÉE PAR LE SECRÉTARIAT

La présente annexe contient une description de la méthode utilisée par le Secrétariat de l'OCDE pour estimer le taux de chômage non accélérateur des salaires (NAWRU). L'annexe procède d'abord à un bref rappel du cadre théorique servant à la détermination du NAWRU. Viennent ensuite un exposé de la procédure d'estimation utilisée et une évaluation de la fiabilité des résultats auxquels elle aboutit pour les pays du G7 par rapport à deux autres méthodes. Sont enfin présentées, pour les pays pour lesquels cet ajustement a été jugé nécessaire, des estimations révisées tenant compte de l'éventualité que les salaires réels ne réagissent que lentement aux variations de la productivité de la main-d'œuvre (voir le chapitre 1).

Cadre théorique

Sur le plan théorique, les taux de chômage d'équilibre sur le long et le court termes et le NAWRU peuvent être dérivés de divers modèles, mais quoi qu'il en soit le modèle retenu n'a pas d'incidence sur la forme réduite de l'équation du chômage. Un des modèles les plus couramment utilisés repose sur l'hypothèse que les salaires sont négociés entre les travailleurs et les employeurs – lesquels fixent le niveau des effectifs, de la production et des prix en fonction de celui convenu pour les salaires (modèle dit du « droit à la gestion ») (Layard *et al.*, 1991 ; et Bean, 1994). Les entreprises sont supposées opérer sur des marchés où la concurrence est imparfaite, les conditions prévalant sur les marchés de produits, le stock de capital et les technologies de production étant par ailleurs donnés. Ce modèle simple, qui ignore pour plus de commodité la croissance de la

population active, peut se résumer à trois équations : 1) une équation de détermination des prix, 2) une équation de détermination des salaires, et 3) une équation d'offre de main-d'œuvre.

- **Détermination des prix :** La demande globale de main-d'œuvre émanant des entreprises est fonction du produit marginal (décroissant) de la main-d'œuvre. Les marchés de produits sont assumés imparfaits et une relation peut être établie entre le niveau optimal des effectifs, pour l'entreprise, et les salaires réels, de sorte que les prix sont donnés par les coûts de main-d'œuvre majorés d'une certaine marge :

$$p - w = a_0 + a_1 n + a_2 \Delta n - a_3 (p - p^e) - q + Z_p \\ a_1, a_2, a_3 > 0 \quad [1]$$

où Δ est l'opérateur de différence première¹, n , w et p sont les logarithmes, respectivement, de l'emploi, des salaires (prélèvements inclus) et des prix, q est le logarithme de la productivité tendancielle du travail, Z_p est un vecteur de variables influant sur les décisions de prix des entreprises, et p^e est le logarithme du niveau attendu des prix.

- **Détermination des salaires :** Cette équation renvoie à différents modèles microéconomiques. Les salaires réels sont supposés être une fonction décroissante du taux de chômage (niveau et fluctuations)² et une fonction croissante de divers facteurs tendant à pousser les salaires à la hausse (Z_w) et de la productivité de la main-d'œuvre, et tenant compte du risque de variations imprévues des salaires ($w - w^e$)³.

1. La raison pour la quelle on a recours à des différences premières, c'est parce que la réaction de l'emploi intervient avec un certain retard, souvent dû à l'existence de coûts d'ajustement des apports en main-d'œuvre (voir, par exemple, Berndt et Fuss, 1986, ou Lindbeck et Snower, 1988).
2. La présence de ΔU dans l'équation de détermination des salaires s'explique par le comportement aussi bien des entreprises que des travailleurs. Dès lors qu'on admet l'opposition entre travailleurs intégrés et travailleurs exclus, il est logique de penser que les salaires réels sont davantage influencés par le risque de licenciements massifs et par la progression du chômage que par le niveau du chômage. Par ailleurs, lorsque le chômage augmente, il en résulte généralement un accroissement de la proportion de chômeurs de courte durée (ceux dont les personnes pourvues d'un emploi ont le plus à redouter la concurrence), d'où une accentuation des pressions à la baisse sur les salaires par rapport à une situation dans laquelle le chômage serait stable (voir, par exemple, Blanchard, 1990).
3. Si des effets de surprise sont ainsi intégrés dans les équations [1] et [2] concernant les variables représentatives des salaires et des prix, c'est parce que celles-ci résultent de l'agrégation de décisions individuelles. Ils visent à rendre compte du fait qu'on ne connaît pas la valeur globale de ces variables, résultante des valeurs fixées simultanément à l'échelon microéconomique par les travailleurs et les entreprises (voir, par exemple, Layard *et al.*, 1991). On pourrait de la même manière intégrer d'autres effets d'inertie (notamment ceux liés à l'étalement de la mise en œuvre des accords salariaux) sans pour autant modifier les propriétés qualitatives du modèle.

D'où

$$w - p = b_0 - b_1U - b_2\Delta U - b_3(w - w^e) + q + Z_w$$

$$b_1, b_2, b_3 > 0 \quad [2]$$

Le vecteur Z_w inclut des facteurs tels que la générosité des prestations de chômage, le degré relatif d'influence des syndicats sur les résultats des négociations et d'autres caractéristiques du processus de négociation des salaires, ainsi que le coin fiscal et les disparités dans le niveau de qualification et l'implantation géographique des demandeurs d'emploi et des postes vacants. La spécification de l'équation de détermination des salaires conjugue donc des éléments inspirés de plusieurs modèles théoriques, parmi lesquels ceux s'articulant autour du processus de rapprochement de l'offre et de la demande, du salaire d'efficacité et du processus de négociation des salaires.

- **Offre de main-d'œuvre :** Pour plus de commodité, l'offre de main-d'œuvre est supposée indépendante des salaires réels. Elle est considérée comme étant fonction du taux de chômage (effet de découragement) et d'un ensemble d'autres facteurs susceptibles d'influer sur la décision de travailler ou non (Z_l), parmi lesquels certains de ceux tendant à pousser les salaires à la hausse (Z_w) :

$$l = c_0 - c_1U + Z_l$$

$$c_1 > 0 \quad [3]$$

où l est le logarithme de la population active.

Le *taux de chômage d'équilibre sur longue période* U^* est donné par la valeur qui permet de résoudre les équations [1], [2] et [3], dès lors que les anticipations concernant les prix et les salaires sont vérifiées (autrement dit que $(w - w^e) = (p - p^e) = 0$) et que le taux de chômage est stabilisé ($\Delta U = 0$), soit :

$$U^* = \frac{d_0 + a_1Z_l + Z_p + Z_w}{d_1} \quad [4]$$

où $d_0, d_1 > 0$ sont fonction des paramètres a, b et c . Ainsi défini, le taux de chômage structurel s'apparente, sur le principe, au taux de chômage « naturel » (ainsi que le soulignent Layard *et al.*, 1991). Le terme « naturel » n'implique toutefois pas que ce taux corresponde au niveau souhaitable, ni qu'il ne doive jamais changer. Du fait qu'il est fonction de Z_l, Z_p et Z_w , le taux de chômage structurel peut être affecté par les décisions des pouvoirs publics dès lors que celles-ci se traduisent par une modifi-

cation des variables influant sur les prix, les salaires et l'offre de main-d'œuvre.

Le *taux de chômage d'équilibre sur courte période* découle quant à lui des équations [1], [2] et [3], la seule condition étant alors que les anticipations concernant les prix et les salaires soient vérifiées.

$$U^{SR} = \frac{d_0 + a_1Z_l + Z_p + Z_w}{d_1 + d_2} + \frac{d_2}{d_1 + d_2}U_{-1} \quad [5]$$

où $d_2 > 0$ est, là encore, fonction des paramètres a, b et c . Le taux d'équilibre sur courte période diffère du taux d'équilibre sur longue période dans la mesure où les prix et les salaires sont influencés par les variations de l'emploi et du chômage et pas seulement par leur niveau.

La relation chômage-inflation (courbe de Phillips) peut être dérivée des équations [1], [2], [3] et [5], sous réserve que l'effet de surprise soit le même pour les salaires que pour les prix (autrement dit que $(w - w^e) = (p - p^e)$). Dans ce cas, le taux de chômage d'équilibre sur courte période est égal au NAIRU (taux de chômage non accélérateur de l'inflation) ou au NAWRU :

$$\Delta p - (\Delta p)^e = \Delta w - (\Delta w)^e = \frac{d_1 + d_2}{d_3}(U - U^{SR}) \quad [6]$$

et $U^{SR} = \text{NAIRU} = \text{NAWRU}$ ⁴.

Ce cadre général est aussi celui sur lequel s'appuie l'OCDE pour calculer ses estimations du NAWRU.

Méthode utilisée par le Secrétariat de l'OCDE pour l'estimation du NAWRU

Partant de l'équation [6] ci-dessus, le Secrétariat de l'OCDE a utilisé, pour établir ses estimations du NAWRU, une relation supposant que les variations de l'inflation des salaires sont proportionnelles à l'écart entre le taux de chômage effectif et le NAWRU, à savoir :

$$\Delta w - (\Delta w)^e = a(U - \text{NAWRU}),$$

$$a < 0 \quad [7]$$

On a préféré les salaires aux prix pour représenter l'inflation dans la courbe de Phillips de manière à exclure les effets des chocs sur l'offre qui ont une incidence uniquement sur les prix et pas sur les conditions du marché du travail. On a envisagé deux formules pour rendre compte de l'évolution attendue des salaires : 1) introduire dans l'équation une valeur décalée des variations de salaires ; ou 2) utiliser une valeur de l'inflation effective des salaires

4. Il est à noter que, si les anticipations sont de type purement adaptatif, on peut écrire $\Delta p - (\Delta p)^e = \Delta^2 p$. Cela revient à poser l'hypothèse d'une accélération de l'inflation, souvent associée à la théorie de l'existence d'un taux naturel de chômage, mais en y intégrant un effet de limitation de vitesse (voir plus loin)

Tableau B.1. Comparaison entre les estimations du NAWRU/NAIRU du Secrétariat de l'OCDE, du filtre de Kalman et du filtre EMV pour les pays du G7

	Estimation du Secrétariat ¹			Estimation du filtre Kalman			Estimations du filtre EMV		
	1990	1995	1997	1990	1995	1997	1990	1995	1997
États-Unis	5.9	5.7	5.6	5.9	5.3	4.6	6.0	5.8	5.7
Japon	2.4	2.9	3.5	..	..	..	2.4	3.1	3.5
Allemagne	6.3	7.9	8.3	..	..	..	6.9	9.8	7.9
France	9.9	11.3	11.4	9.2	10.9	11.3	10.2	11.7	11.7
Italie	9.5	10.5	11.1	n.a.	n.a.	n.a.	9.8	11.3	11.4
Royaume-Uni	8.9	8.1	7.7	8.1	7.9	7.1	8.4	8.3	7.8
Canada	9.1	9.4	9.0	8.7	9.6	8.8	9.3	9.8	9.3

1. Ces estimations ne prennent pas en compte l'ajustement lent des salaires réels par rapport à la productivité.

lissée au moyen d'un filtre de Hodrick-Prescott ($\lambda = 25$). Cette dernière formule revient à considérer que les anticipations se fondent sur les composantes permanentes des fluctuations de salaires. Deux spécifications ont en outre été testées pour l'équation [7], une en niveau et l'autre utilisant les logarithmes. On a ensuite choisi la représentation de l'inflation anticipée des salaires et la forme fonctionnelle pour lesquelles on obtenait le meilleur ajustement de la courbe de Phillips à partir de diverses valeurs supposées du NAWRU. On a commencé par supposer que le NAWRU n'avait pas varié d'une année à la suivante ($\Delta\text{NAWRU} = 0$) afin de déterminer la valeur du paramètre a dans l'équation [7] :

$$a = [\Delta^2 w - \Delta(\Delta w)^e] / \Delta U \quad [8]$$

on s'est ensuite servi de la valeur ainsi estimée de a , qu'on a intégrée dans l'équation [7] pour obtenir une estimation du NAWRU :

$$\text{NAWRU} = U - [\Delta U / (\Delta^2 w - \Delta(\Delta w)^e)] (\Delta w - (\Delta w)^e) \quad [9]$$

On a alors appliqué un filtre de Hodrick-Prescott ($\lambda = 25$) pour obtenir une estimation finale du NAWRU.

Afin de tester la fiabilité des résultats ainsi obtenus, on a comparé les valeurs du NAWRU ainsi estimées pour les pays du G7 avec celles découlant de deux autres méthodes (voir le tableau B.1), la première, inspirée du cadre théorique retenu par Gordon (1997), entre autres, passant par l'application d'un filtre de Kalman à la courbe de Phillips fondée sur l'inflation des prix et au NAIRU⁵, et

la seconde reposant sur l'utilisation d'un filtre multivarié (filtre MVE ; Laxton et Tetlow, 1992). Les diverses étapes de cette dernière procédure sont les suivantes :

- premièrement, une estimation du NAWRU est calculée au moyen des équations [8] et [9] ci-avant ;
- deuxièmement, cette estimation provisoire est intégrée dans une courbe de Phillips [7] ;
- troisièmement, l'estimation provisoire du NAWRU est lissée au moyen d'un filtre de Hodrick-Prescott augmenté des résidus de la courbe de Phillips estimée⁶ ;
- quatrièmement, les étapes deux et trois sont réitérées avec la nouvelle valeur du NAWRU jusqu'à convergence des paramètres.

Interprétation du NAWRU

Il convient de se montrer prudent dans l'interprétation des estimations du NAWRU, en particulier lorsque l'objectif est de se faire une opinion sur l'adéquation des politiques macro-économiques. On peut en effet également écrire comme suit l'équation [5] :

$$U^{SR} = \lambda U^* + (1-\lambda)U_{-1}, \text{ où } \lambda = \frac{d_1}{d_1 + d_2} \text{ est la vitesse d'ajustement.}$$

Le taux de chômage d'équilibre sur courte période est d'autant plus élevé que sont importants le taux de chômage d'équilibre sur longue période et le niveau observé

5. L'utilisation du filtre de Kalman implique le respect de certaines hypothèses concernant l'évolution du NAIRU et sa variance, de même que la variance de l'inflation.

6. Le filtre de Hodrick-Prescott classique, $HP(\lambda)$, permet de calculer la valeur du NAWRU, $NA\hat{W}RU$, qui minimise $\Sigma(U - NA\hat{W}RU)^2 + \lambda \Sigma[(NA\hat{W}RU_{+1} - NA\hat{W}RU) - (NA\hat{W}RU - NA\hat{W}RU_{-1})]^2$; dans sa forme la plus simple, le filtre multivarié élargi, $MV(\gamma_1, \gamma_2, \lambda)$, donne, lui, la valeur qui minimise $\gamma_1 \Sigma(U - NA\hat{W}RU)^2 + \gamma_2 \Sigma \varepsilon^2 + \lambda \Sigma[(NA\hat{W}RU_{+1} - NA\hat{W}RU) - (NA\hat{W}RU - NA\hat{W}RU_{-1})]^2$, où U est le taux de chômage, $NA\hat{W}RU$ est la valeur recherchée du NAWRU, $\varepsilon = \Delta w - (\Delta w)^e - a(U - NA\hat{W}RU)$ sont les résidus de la courbe de Phillips (lesquels sont fonction de la valeur recherchée du NAWRU), γ_1, γ_2 , sont des pondérations et λ est le coefficient de lissage retenu.

du taux de chômage passé. La rapidité avec laquelle le taux d'équilibre sur courte période tend vers le niveau d'équilibre sur longue période (λ) dépend de la sensibilité des salaires et des prix au niveau et aux variations du chômage. Si λ est égal à 1, les taux structurels de chômage sur courte et longue périodes sont identiques : tel est le cas lorsque ni les salaires ni les prix ne sont affectés par les variations du chômage mais seulement par son niveau. Si λ est compris entre 0 et 1, on dit qu'il y a hystérèse partielle, et l'ajustement demande du temps ; enfin, si λ est égal à 0, il y a hystérèse complète, ce qui signifie que seules les variations du chômage ont une incidence sur les salaires réels.

En principe, la valeur estimée du NAWRU représente le taux de chômage qui, pour une année donnée et compte tenu de l'évolution passée du chômage *observé*, sera associé à un taux constant d'augmentation des salaires nominaux. Si certains facteurs viennent ralentir l'ajustement, il se peut que la stabilité de l'inflation des salaires sur longue période aille de pair avec un taux de chômage plus faible (ou plus élevé) mais que celui-ci soit impossible à atteindre sur le court terme sans qu'il en résulte une modification de l'inflation. Toute variation de la valeur du paramètre λ – autrement dit toute diminution (ou augmentation) de la sensibilité des prix et des salaires aux fluctuations du chômage – affectera en outre la relation entre le NAWRU et le taux d'équilibre sur longue période, U^* .

Si le taux d'équilibre sur longue période est déterminé par des facteurs structurels et n'est, par définition, pas soumis à l'influence conjoncturelle des fluctuations de la demande globale, le NAWRU peut néanmoins s'en écarter lorsque les marchés subissent un choc macroéconomique, ce qui a d'importantes répercussions du point de vue de l'interprétation du NAWRU. Dès lors que certains facteurs viennent ralentir l'ajustement, et sous réserve que il y a une symétrie entre l'écart NAWRU-chômage observé et l'inflation des salaires, un recul du taux effectif de chômage se traduira aussi vraisemblablement par une diminution du NAWRU au fil du temps. Par conséquent, toute accélération de l'inflation des salaires résultant du fait que le taux effectif de chômage est tombé en deçà du NAWRU ne sera probablement que temporaire dans la mesure où le NAWRU lui-même baissera à terme. En l'occurrence, les facteurs déterminants sont le taux anticipé d'inflation, la rapidité avec laquelle le taux effectif de chômage tombe en deçà du NAWRU et, bien sûr, le bien-fondé de l'hypothèse de symétrie. Concernant ce dernier point, une analyse économétrique montre que, du

moins dans certains pays, l'effet inflationniste d'un recul du chômage est plus important que l'effet déflationniste d'un accroissement du chômage. En conséquence, le NAWRU devrait avoir tendance à augmenter en cas de choc négatif et à diminuer, mais dans une moindre proportion, en cas de choc positif, en particulier si celui-ci résulte d'une modification de la politique macroéconomique (Giorno *et al.*, 1997).

Correction des estimations du NAWRU visant à tenir compte de la lenteur de l'ajustement des salaires réels aux variations de la productivité

Le modèle théorique représenté par les équations [1] à [3] repose sur l'hypothèse que la productivité tendancielle influe exactement de la même manière sur les prix que sur les salaires. Cela implique que la relation entre salaires réels et productivité de la main-d'œuvre ne varie par dans le temps, autrement dit que la part des salaires demeure constante, tant que la structure de l'économie ne se modifie pas. Or il apparaît que dans un certain nombre de pays, d'Europe surtout, cette part a connu d'amples variations au cours des deux dernières décennies, puisqu'elle s'est fortement accrue dans la seconde moitié des années 70 et au début des années 80 pour ensuite diminuer. Une étude de l'OCDE (1997b) appelait l'attention sur le fait que ce déclin de la part des salaires était peut-être imputable pour partie à des modifications de la structure de l'économie. L'observation montre toutefois (voir le chapitre 1 du présent rapport) que, dans plusieurs pays, la hausse des salaires réels est demeurée inférieure à l'augmentation de la productivité, en particulier dans la phase de reprise actuelle. Il semblerait donc que l'hypothèse voulant que les salaires réels réagissent immédiatement, et dans des proportions identiques, à une variation de la productivité ne soit pas totalement vérifiée dans certains pays Membres, soit en raison de l'existence d'accords spécifiquement destinés à modérer les hausses de salaires en période de chômage élevé (dans le cadre de la politique des revenus par exemple), soit tout simplement parce que les travailleurs et les syndicats ont du mal à prévoir avec exactitude l'évolution de la productivité⁷. Dans ces conditions, l'augmentation observée des salaires nominaux ne se traduit pas nécessairement par une accélération de la hausse des prix dans la mesure où elle reflète un ajustement de la structure des revenus.

Afin de tenir compte des considérations qui précèdent, une solution consiste à modifier le modèle

7. Le modèle du «droit à la gestion» repose implicitement sur l'hypothèse qu'il existe une disparité entre les entreprises et les travailleurs face à l'information et que les choix sont opérés dans un ordre précis, ce qui, dans une certaine mesure, accroît l'élasticité-prix par rapport à l'élasticité-salaires.

Tableau B.2 Comparaison entre les estimations du NAWRU pour certains pays, à l'aide d'un filtre multivarié

	Standard			Corrigé		
	1990	1995	1997	1990	1995	1997
Allemagne	6.0	7.8	7.9	6.1	7.8	7.9
France	10.2	11.7	11.7	9.0	10.4	10.5
Italie	9.8	11.3	11.4	9.0	10.1	10.2
Autriche	5.1	5.7	5.7	5.0	5.5	5.5
Nouvelle-Zélande	7.5	7.6	6.8	6.8	6.6	5.9

Tableau B.2. Comparaison entre les estimations du NAWRU pour certains pays, à l'aide d'un filtre multivarié

Tableau B.3. Chômage structurel dans les pays de l'OCDE, 1986, 1990, 1995 et 1998

Tableau B.3. Chômage structurel¹ dans les pays de l'OCDE, 1986, 1990, 1995 et 1998²

En pourcentage de la population active totale

		1986	1990	1995	1998		
<i>Dans les années 90 le taux de chômage structurel</i>							
↑	<i>a augmenté</i>	Finlande	4.9	6.2	12.3	11.8	
		Suède	2.2	2.4	5.8	6.5	
		Suisse	0.6	0.9	3.2	3.0	
		Grèce	7.6	8.0	9.4	9.7	
		Allemagne	6.4	6.1	7.8	7.9	
		France	8.6	9.0	10.4	10.4	
		Japon	2.5	2.4	2.9	3.6	
		Italie	8.7	9.0	10.1	10.1	
		Autriche	4.4	5.0	5.0	5.5	
	<i>est resté stable</i>	Belgique	9.7	8.3	8.2	8.1	
		Portugal	7.9	5.7	5.5	5.5	
		Norvège	3.0	4.5	4.8	4.0	
	↓	<i>a baissé</i>	États-Unis	6.3	5.9	5.7	5.4
			Canada	9.3	9.1	9.4	8.5
			Australie	7.9	8.6	9.0	8.1
			Espagne	19.2	19.6	20.4	18.6
Nouvelle-Zélande			4.7	6.8	6.6	5.8	
Royaume-Uni			10.4	9.0	8.1	7.7	
Danemark			6.7	7.4	7.0	5.6	
Pays-Bas			8.1	7.0	6.0	5.0	
Irlande			16.1	15.5	11.6	8.0	
			Taux de chômage structurel de l'OCDE ³	7.0	6.7	7.1	6.9
	Taux de chômage observé de l'OCDE ³	7.7	6.0	6.0	7.2		

1. Les chiffres du chômage structurel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU). Les NAWRU sont calculés à l'aide de la définition couramment utilisée des taux de chômage. Pour l'Allemagne, la Belgique et le Danemark on a préféré utiliser les taux de chômage standardisés pour améliorer la comparabilité avec les autres pays.

2. Une variation est jugée significative (en termes absolus) si elle est supérieure à un écart type. Celui-ci a été calculé pour chaque pays sur la période 1986-98.

3. Moyenne pondérée des pays apparaissant dans le tableau.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

classique en remplaçant la productivité, q , par sa valeur anticipée, q^e , dans l'équation de détermination des salaires [2]⁸. Dans ce cas, l'hypothèse d'une égalité des effets de surprise sur les salaires et sur les prix ne peut plus être vérifiée [autrement dit $(w - w^e) \neq (p - p^e)$].

Par contre, on peut raisonnablement supposer que l'effet de surprise sur les salaires est égal à l'effet de surprise sur les prix, affecté d'un coefficient approprié découlant de l'équation [1], majoré de l'effet de surprise sur la productivité [autrement dit que

8. Voir Blanchard (1990) pour une analyse du rôle que joue la variable productivité dans la spécification des équations de détermination des prix et des salaires.

$w - w^e = (1 + a_3)(p - p^e) + (q - q^e)$ ⁹. On peut alors réécrire comme suit l'équation [6] sous la forme d'une courbe de Phillips augmentée¹⁰ :

$$\Delta p - (\Delta p)^e = -\frac{d_1 + d_2}{d_4}(U - U^{SR}) - \frac{1}{d_4}(1 + b_3)(q - q^e) \quad [10]$$

où $d_4 > 0$ est fonction des paramètres a , b et c . De la même manière que précédemment, on peut remplacer les prix par les salaires dans l'équation [10], d'où :

$$\Delta w - (\Delta w)^e = -(1 + a_3)\frac{d_1 + d_2}{d_4}(U - \text{NAWRU}) - \left((1 + a_3)(1 + b_3)\frac{1}{d_4} - 1 \right)(q - q^e) \quad [11]$$

Pour estimer le NAWRU à partir de la courbe de Phillips augmentée de la productivité correspondant à l'équation [11], il faut trouver un indicateur qui puisse rendre compte de $(q - q^e)$. Celui qu'on a retenu dans les calculs présentés ci-après est l'écart entre la part observée et la part tendancielle (représentée par la moyenne sur la période étudiée) des salaires.

Ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre 1, dans certains pays (Allemagne, France, Italie, Autriche, Belgique, Espagne, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas), la part des

salaires a connu, au cours de la décennie écoulée, des variations nettement supérieures à celles qu'on aurait pu attendre compte tenu des modifications intervenues dans la structure sectorielle de l'économie. On s'est donc appliqué à corriger les estimations du NAWRU pour ces pays en utilisant une courbe de Phillips augmentée. Dans le cas de la Belgique, de l'Espagne et des Pays-Bas, la déviation de la part des salaires par rapport à son niveau tendanciel n'est pas apparue jouer un rôle significatif dans la relation de Phillips augmentée. Pour les autres pays, le tableau B.2 met en regard les estimations du NAWRU obtenues respectivement avec le modèle classique et avec le modèle augmenté¹¹ (dans les deux cas au moyen d'un filtre multivarié MVE)¹². Les taux de chômage structurels utilisés dans le chapitre 1 du présent rapport correspondent à ces estimations révisées.

Niveaux estimés du NAWRU

En guise de résumé, le tableau B3 présente les estimations du NAWRU obtenues par le Secrétariat de l'OCDE pour quatre années : 1986, 1990, 1995 et 1998. Les pays sont classés en trois groupes, dans lesquels, respectivement, le NAWRU a augmenté, est resté relativement stable et a diminué au cours de la période 1990-98.

9. En d'autres termes, on utilise l'équation [1] pour calculer la valeur anticipée de p , c'est-à-dire : $p^e = w^e + a_0 + a_1n + a_2\Delta n - q^e + Z_p$, que l'on déduit ensuite de p tel que le définit l'équation [1] : $p - p^e = (w - w^e) - a_3(p - p^e) + (q - q^e)$. Dès lors, l'effet de surprise sur les salaires peut toujours être considéré comme fonction des effets de surprise sur les prix et sur la productivité.

10. Les équations [4] et [5] demeurent inchangées.

11. L'équation utilisée pour estimer le NAWRU est la suivante : $\Delta w - (\Delta w)^e = -a(U - \text{NAWRU}) - \beta[(w - p - q) - (w - p - q)_0]_{-1} + \varepsilon$, où w et w^e sont les logarithmes, respectivement, des salaires et de leur valeur anticipée, p et q les logarithmes, respectivement, des prix et de la productivité de la main-d'œuvre, $(w - p - q)_0$ est la part des salaires dans la période de référence, U est le taux de chômage, et ε un résidu aléatoire. Un terme à correction d'erreur a ici été utilisé pour représenter la déviation de la part des salaires afin de tenir compte des effets dynamiques.

12. Bien évidemment, le résidu entrant dans le filtre MVE doit être modifié pour tenir compte de la spécification de l'équation [11] ; il devient donc le suivant : $\varepsilon = -(\Delta w)^e - a(U - \text{NAWRU}) - \beta[(w - p - q) - (w - p - q)_0]_{-1}$, sachant que NAWRU est la valeur recherchée du NAWRU.

B.2. LES RECOMMANDATIONS DE LA STRATÉGIE POUR L'EMPLOI ET LES SUITES QUE LEUR ONT DONNÉES LES PAYS

La *Stratégie pour l'emploi* préconisait neuf grands axes de réforme structurelle (voir le corps du texte) dont s'est inspirée *L'étude sur l'emploi* pour formuler quelque soixante-dix recommandations. A chaque pays a été adressé un ensemble de recommandations, correspondant au plus près à la situation de ses marchés de produits et du travail compte tenu de l'opinion qu'avait pu s'en faire le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) dans le cadre d'une première série d'examens (1995-96). Ont ensuite été entreprises une deuxième et (pour certains pays) une troisième série d'examens (1998-99) par le Comité EDR afin d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de la Stratégie pour l'emploi et d'en revoir certaines à la lumière des changements intervenus dans d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics et/ou des résultats d'analyses ultérieures concernant tel ou tel aspect des marchés du travail et de produits. Pour les nouveaux Membres (Corée, Hongrie, Pologne, République tchèque), le processus d'examen a débuté en 1997 et la première série d'examens et d'évaluations est aujourd'hui achevée.

Le chapitre 2 du présent rapport passe en revue les recommandations et fournit un bilan relativement approfondi des suites que leur ont données les différents pays. La présente annexe contient quelques informations concernant les aspects techniques de la construction des indicateurs utilisés dans ce chapitre.

Nombre de recommandations

Le graphique B.1 récapitule le nombre de recommandations adressées à chaque pays lors de la première série d'examens à laquelle a procédé le Comité EDR. Ces recommandations sont ventilées entre trois thèmes : 1) politiques et institutions du marché du travail ;

2) éducation et formation ; et 3) amélioration du contexte dans lequel opèrent les entreprises.

Dans les différents cadres du graphique B.2, le nombre de recommandations relatives aux politiques du marché du travail formulées pour chaque pays est en outre mis en regard de trois indicateurs de la performance du marché du travail, à savoir : le taux de chômage dans le secteur des entreprises corrigé des influences conjoncturelles, le taux de chômage non accélérateur des salaires (NAWRU) tel que l'a estimé le Secrétariat de l'OCDE et le degré de résistance du chômage¹. Malgré l'extrême simplicité de l'analyse, les relations qu'on pouvait escompter semblent vérifiées puisqu'on observe une corrélation entre le nombre de recommandations adressées à chaque pays et les divers indicateurs de la situation du marché du travail. Ce sont en effet les pays où cette dernière était la moins bonne qui ont reçu le plus de recommandations.

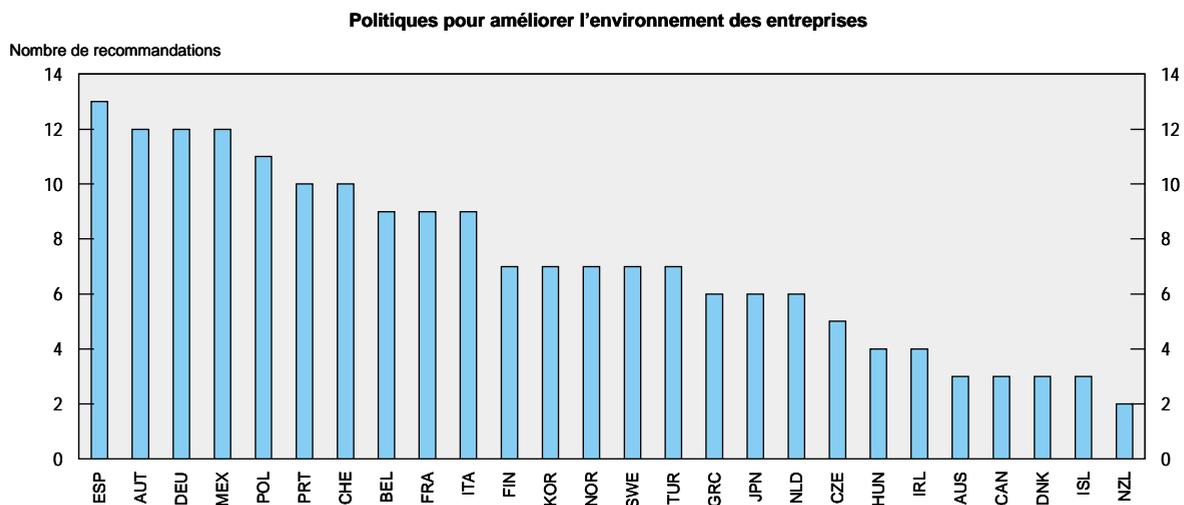
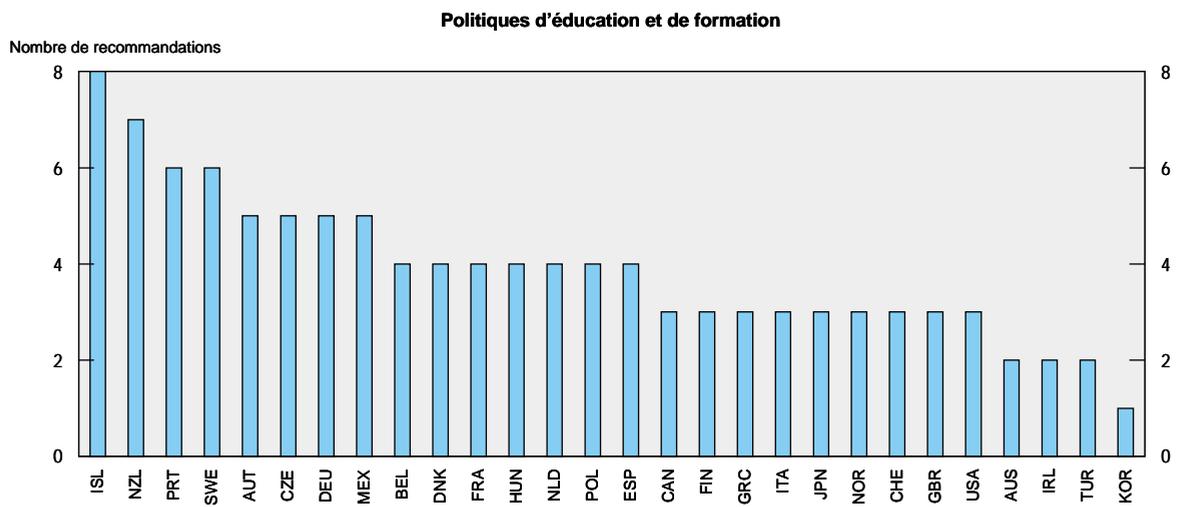
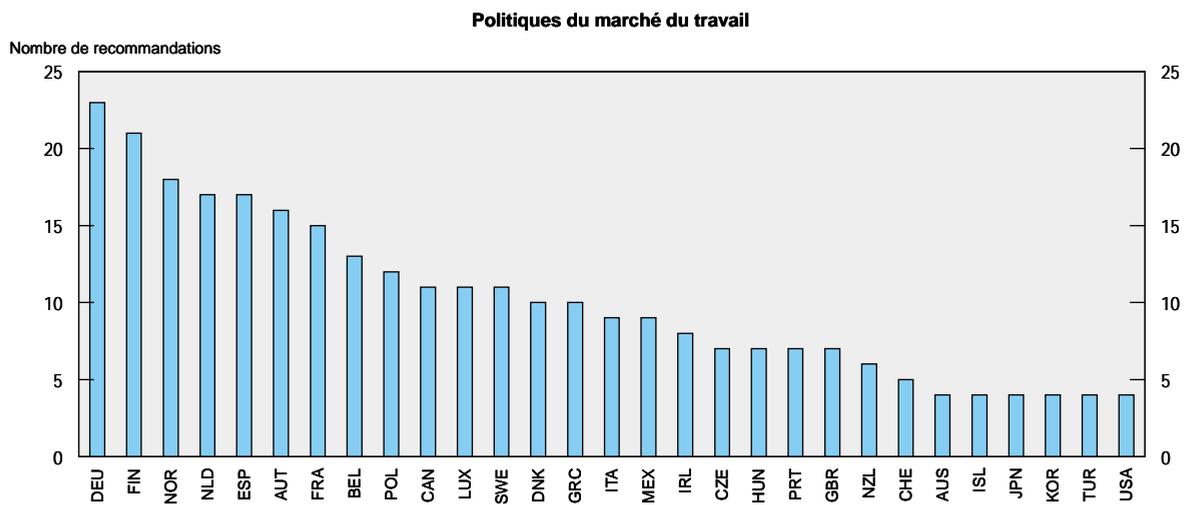
Champ d'application des recommandations

Comme on l'a souligné dans le chapitre 2, les recommandations diffèrent par leur importance et leur portée de sorte qu'un simple examen de leur nombre, même avec une ventilation entre trois thèmes, risque de donner une idée erronée de l'effort global de réforme demandé à chaque pays par le Comité EDR. On a donc introduit la notion de champ d'application des recommandations, laquelle se définit comme la somme pondérée des recommandations, sachant que les pondérations ont été établies comme suit (voir également le tableau B.4) :

- les recommandations ont été ventilées entre 12 grands domaines (colonne A du tableau B.4), 5 pour la politique du marché du travail, 3 pour l'éducation et la formation et 4 pour le contexte

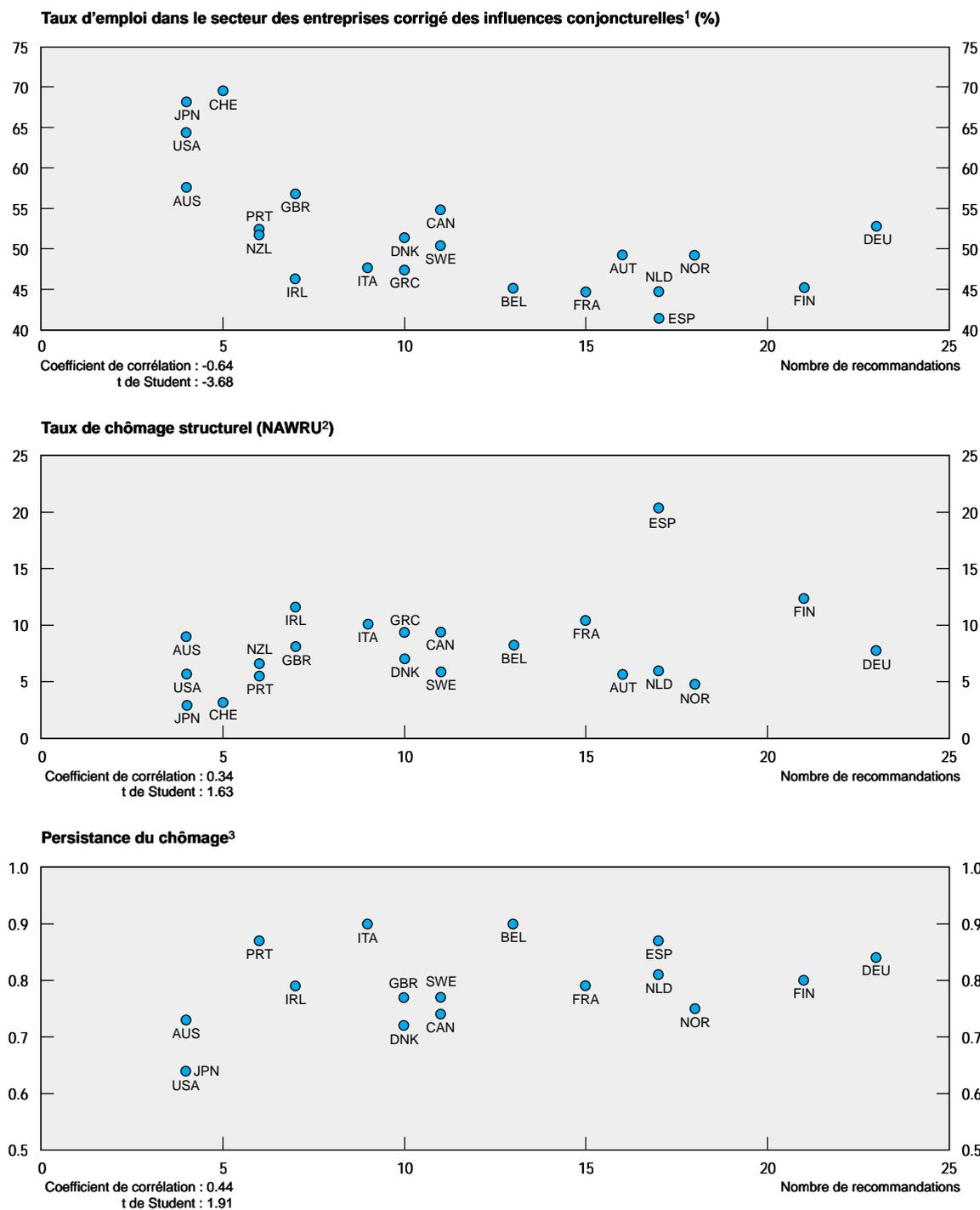
1. L'indicateur du degré de résistance du chômage est celui établi par Scarpetta (1996). Il est tiré d'une spécification dynamique de forme réduite du taux de chômage dans laquelle le coefficient de la valeur retardée du taux de chômage est considéré comme fonction d'une constante et d'un certain nombre de facteurs liés à la politique des pouvoirs publics et d'ordre institutionnel, parmi lesquels : la générosité des prestations de chômage, la rigueur de la réglementation en matière de protection de l'emploi, le taux de syndicalisation et le degré de coordination et de centralisation des négociations salariales. Autant de facteurs qui sont souvent jugés exercer une influence sur le niveau du chômage structurel et sur la rapidité d'ajustement du marché du travail après un choc exogène. L'équation a été estimée à partir de données concernant 17 pays de l'OCDE et couvrant la période 1970-93 par la méthode SURE. Les résultats obtenus ne s'écartent guère de ceux d'Elmeskov et McFarlan (1993) qui ont, eux, utilisé un modèle autorégressif avec constante et dérive.

Graphique B.1. Nombre de recommandations par grand domaine d'action



Source : EDRC Reviews.

Graphique B.2. Nombre de recommandations relatives à la politique du marché du travail et performances du marché du travail, 1995



1. Les taux d'emploi dans le secteur des entreprises corrigés des influences conjoncturelles ont été calculés sur la base d'une régression par rapport à l'écart de production (voir graphique 1.5).
2. Les chiffres du chômage structurel reposent sur les estimations du Secrétariat du *taux de chômage non accélérateur* des salaires (NAWRU).
3. Coefficient d'autorégression dans une équation dynamique du taux de chômage. Ces estimations ont été faites par Scarpetta (1996). Elles s'accordent dans l'ensemble avec celles d'autres études, notamment Elmeskov et Mc Farlan (1993).

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau B.4. Classification et pondération des recommandations de premier niveau

Recommandations visant le marché du travail				
Niveau A	Pondérations au sein du groupe	Niveau B	Niveau C	Pondérations au sein du groupe
Indemnisation du chômage et autres prestations de non-emploi	**	Niveau et durée	<ul style="list-style-type: none"> { Mettre en place ou renforcer les systèmes d'assurance-chômage { Réduire les taux d'indemnisation { Raccourcir la durée de versement des prestations { Réduire les pièges de la pauvreté/les contre-incitations à travailler 	** ** ** *
	*	Éligibilité et disponibilité pour un emploi	<ul style="list-style-type: none"> { Introduire des conditions plus strictes de disponibilité pour un emploi { Durcir les conditions d'ouverture des droits à prestations { Limiter les possibilités de renouveler les droits à prestations { Conditionner le versement des prestations à la participation à un programme de formation { Allonger les délais de carence { Réformer ou supprimer la possibilité de renouvellement des droits à prestations de chômage par les PAMT 	** ** * * * *
	*	Durcissement des autres systèmes de prestations de non-emploi	<ul style="list-style-type: none"> { Durcir les régimes de préretraite { Durcir les régimes d'invalidité ou d'indemnités de maladie 	** **
Coin fiscal	**	Réduction du coin fiscal	<ul style="list-style-type: none"> { Réduire l'ensemble des impôts { Réduire les impôts versés par les employeurs 	** *
	*	Réduction ciblée sur les bas revenus	<ul style="list-style-type: none"> { Réduire les impôts sur le revenu { Réduire les impôts versés par les employeurs 	** **
Formation des salaires	**	Décentralisation	Décentraliser la détermination des salaires	**
	**	Accroissement de la flexibilité des salaires relatifs	<ul style="list-style-type: none"> { Élargir l'éventail des salaires ou supprimer l'indexation { Lier plus étroitement les salaires au niveau de qualification, à l'expérience et à la productivité { Abandonner ou assouplir l'extension administrative { Recourir plus fréquemment aux "clauses de sortie" 	** * * *
	*	Salaire minimum	Modifier le salaire minimum	**
Réglementations sur la protection de l'emploi et dispositions relatives au temps de travail	**	Orientation générale	<ul style="list-style-type: none"> { Assouplir l'orientation générale { Réformer les lignes directrices à l'intention des tribunaux 	** *
	*	Contrats permanents	<ul style="list-style-type: none"> { Assouplir la réglementation sur l'autorisation préalable { Assouplir la réglementation sur les périodes de préavis { Assouplir la réglementation sur les indemnités de licenciement { Définir le licenciement 	** ** ** **
	*	Contrats temporaires	<ul style="list-style-type: none"> { Assouplir la réglementation sur les contrats à durée déterminée { Assouplir la réglementation sur les agences de travail intérimaire 	** **
	*	Durée du travail et temps partiel	<ul style="list-style-type: none"> { Assouplir les entraves aux accords sur la flexibilité du temps de travail { Assouplir les entraves au travail à temps partiel 	** **
Politiques actives du marché du travail	**	Ciblage	<ul style="list-style-type: none"> { Renforcer les évaluations { Élargir le rôle des PAMT par rapport aux mesures passives { Cibler mieux l'action sur les chômeurs de longue durée et sur les catégories défavorisées 	** * *
	**	Bureaux des SPE	<ul style="list-style-type: none"> { Intégrer et restructurer les activités dans le cadre des PAMT { Développer la contestabilité des SPE et améliorer le courtage des emplois 	** **

Pour chacun des domaines : * = faible pondération, ** = forte pondération

Tableau B.4. **Classification et pondération des recommandations de premier niveau (suite)**

Politiques d'éducation et de formation				
Niveau A	Pondérations au sein du groupe	Niveau B	Niveau C	Pondérations au sein du groupe
Enseignement de base	**		Améliorer la qualité ou l'instruction élémentaire Allonger la durée de la scolarité Renforcer les programmes de base Accroître les crédits pour les régions défavorisées	** * * *
Enseignement secondaire de deuxième cycle	**	Secondaire général	Réduire les taux d'abandon Améliorer la qualité Normaliser les diplômes	** ** *
		Professionnel	Développer ou améliorer l'enseignement professionnel Renforcer l'orientation professionnelle Renforcer les liens avec l'entreprise Améliorer l'intégration avec l'enseignement universitaire	** ** ** **
Enseignement supérieur	**	Liens avec les entreprises	Renforcer l'orientation vers l'entreprise ou l'intégration avec les entreprises Renforcer l'orientation professionnelle	** **
		Durée	Raccourcir la durée	**
		Qualité/inscription	Augmenter le taux d'inscription Améliorer la qualité, la diversité ou l'intégration Accroître la part des coûts à la charge des utilisateurs	** ** **
Environnement des entreprises				
Diffusion de la technologie	**		Encourager la diffusion de la technologie et les liens entre les universités et les entreprises Évaluer et rationaliser les politiques en matière de technologie Renforcer les connaissances de base Accroître l'efficacité des incitations à la R-D des entreprises	** * * *
Création d'entreprises	**		Faciliter la création de nouvelles entreprises Réformer le processus de planification et d'approbation et la décentralisation Faciliter la croissance de nouvelles entreprises à vocation technologique Améliorer les infrastructures	** ** * *
Concurrence	**	Orientation générale	Renforcer la concurrence en général Renforcer la législation relative à la concurrence et son application Assouplir les restrictions aux frontières Libéraliser davantage les horaires d'ouverture des magasins	** * * *
		Services spécifiques	Renforcer la concurrence dans les services professionnels et l'artisanat Faire davantage jouer la concurrence dans les marchés publics de biens ou de services	** **
		Intervention de l'État et subventions	Réduire les interventions ou les subventions à caractère sectoriel	**
Autre	**	Entreprises publiques	Restructurer et ouvrir les entreprises publiques plus largement à la concurrence Étendre les privatisations	* **
		Capital-risque	Favoriser le capital-risque et un plus grand dynamisme des marchés financiers	**
		Impôts sur les PME	Alléger la charge fiscale/administrative sur les PME, accentuer la coopération entre les entreprises	**

Pour chacun des domaines: * = faible pondération, ** = forte pondération
Source : Secrétariat de l'OCDE

dans lequel opèrent les entreprises. Chacun de ces 12 domaines a été affecté un poids identique ;

- Une deuxième ventilation par objet a été effectuée à l'intérieur de chacun de ces domaines (colonne B), et une pondération plus élevée a été attribuée aux mesures de portée générale (*réduction du coin fiscal global*, par exemple) qu'à celles ayant un caractère plus spécifique (*réduction ciblée des impôts sur les bas revenus*, par exemple) ;
- enfin, une pondération a été affectée à chacune des recommandations relevant de chaque objet (colonne C) toujours selon le même critère, à savoir que les recommandations de portée relative générale (*amélioration de la qualité de l'enseignement de base*, par exemple) ont reçu une pondération plus élevée que celles renvoyant à des problèmes plus spécifiques (*allongement de la scolarité obligatoire*, par exemple).

Algébriquement, l'indicateur synthétique renvoyant à un thème (politique du marché du travail, par exemple), cov_{p1} , est le résultat d'une procédure d'agrégation en trois étapes menant du nombre de recommandations aux indicateurs du champ des groupes distingués dans la colonne B ($Bcov_{p1ab}$), puis aux indicateurs du champ des groupes constituant la colonne A ($Acov_{p1a}$) et enfin à la mesure sommaire du champ des recommandations relevant du thème considéré cov_{p1} ; autrement dit :

- pour chacun des trois grands thèmes d'intervention, $p = (p_1, p_2, p_3)$:

$$cov_p = \sum_{a=1}^A Acov_{pa}$$
- domaines (colonne A) :

$$Acov_{pa} = \sum_{b=1}^B w_b Bcov_{pab} \quad \sum w_b = 1$$
- objets (colonne B) :

$$Bcov_{pab} = \sum_{c=1}^C w_c \text{recommandation} \quad \sum w_c = 1$$

les w représentant les poids attribués.

Le graphique B.3 indique le champ des recommandations par objet tandis que le graphique 2.4 figurant dans le corps du texte renvoie à la mesure sommaire du champ des recommandations adressées aux différents pays. Ainsi qu'il est fait observer dans le chapitre 2, la corrélation est plus étroite entre les indicateurs du champ des recommandations et les divers indicateurs du marché du travail qu'entre ces derniers et la simple somme des recommandations. Cette constatation témoigne implicitement qu'il est indispensable de tenir compte avant toute agrégation de la portée et de l'importance respectives des différentes recommandations.

Une analyse de sensibilité a en outre été effectuée afin de voir ce qui se passait lorsqu'on excluait les pays correspondant à des points excentrés dans le graphique 2.4 (voir

corps du texte). Une liste de ces pays est fournie ci-après, avec, en regard de chacun, le coefficient de corrélation obtenu pour 1995 entre l'indicateur de champ et les indicateurs du marché du travail une fois exclu de l'analyse le pays considéré.

Pays exclu de l'échantillon	Corrélation entre le taux d'emploi corrigé des influences conjoncturelles et l'indicateur du champ des recommandations	T de Student
Japon	-0.58	-3.11
Allemagne	-0.76	-5.12
Espagne		
Suisse	-0.60	-3.27

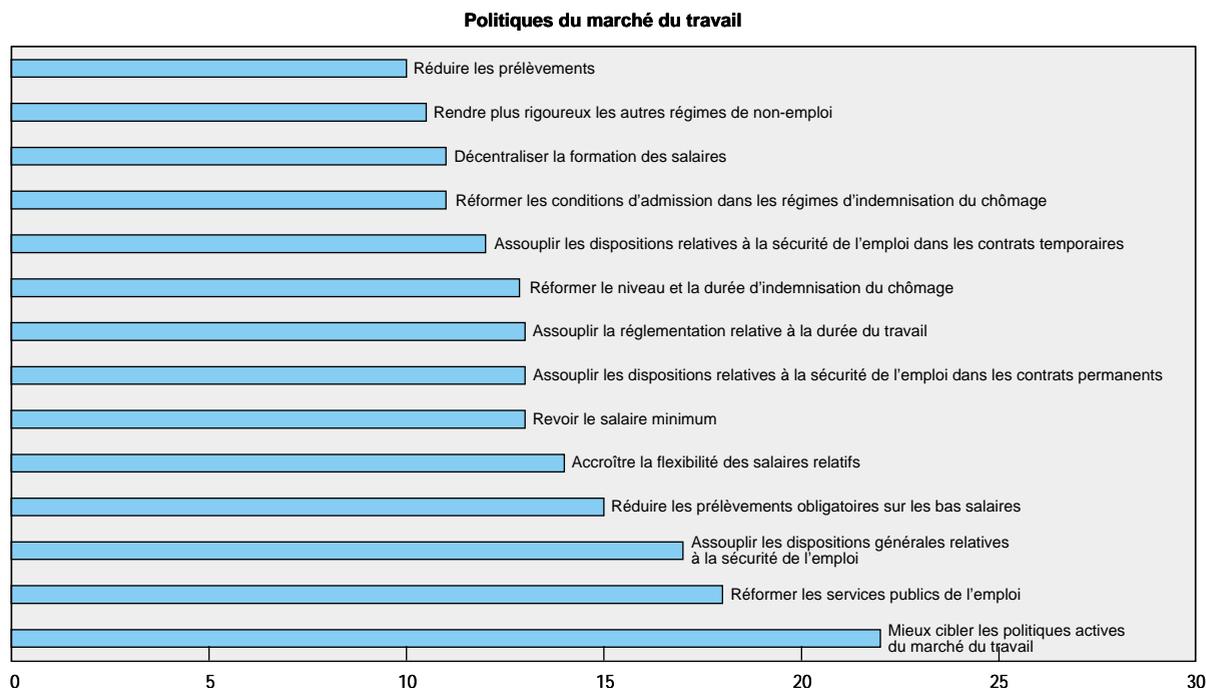
Pays exclu de l'échantillon	Corrélation entre le NAWRU et l'indicateur du champ des recommandations	T de Student
Japon		
Allemagne	0.44	2.13
Espagne	0.31	1.45
Suisse		

Suites données aux recommandations

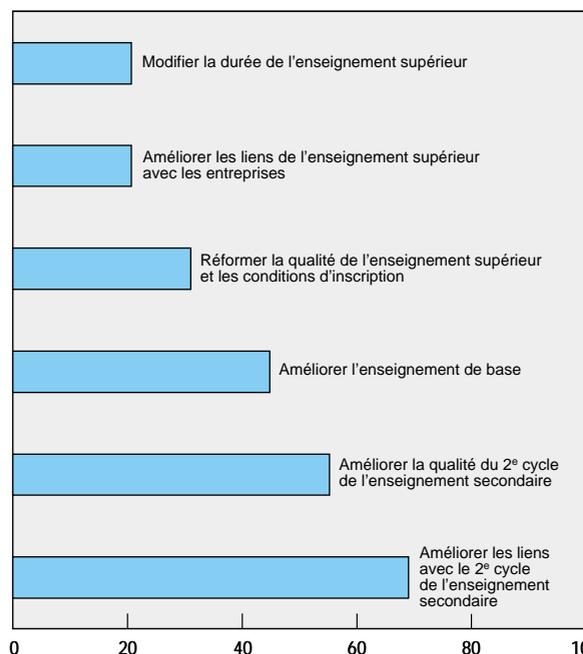
Depuis deux ans, le Secrétariat de l'OCDE a examiné les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans la Stratégie pour l'emploi à l'intention de chaque pays Membre. Le tableau B.5 récapitule le nombre de recommandations adressées à chaque pays, avec quelques informations destinées à : *i*) montrer si ces recommandations ont ou non été suivies par le pays en question ; et *ii*) préciser le sens et l'intensité de l'effort engagé. De leur côté, les graphiques 2.5 et 2.6 du chapitre 2 indiquent les taux de suivi, pour chaque pays, des recommandations par grand thème et par objet (colonne B du tableau B.4). Ces taux de suivi ont été établis sur la base des évaluations réalisées par le comité EDR au moyen du système suivant de classification et de notation :

- recommandation restée sans suite au cours de la période considérée (note = 0) ;
- des mesures ont été prises, mais les efforts doivent être poursuivis (note = 50) ;
- recommandation totalement mise en œuvre. Elle se résume désormais à une surveillance des changements complémentaires qui pourraient se révéler nécessaires (note = 100) ;

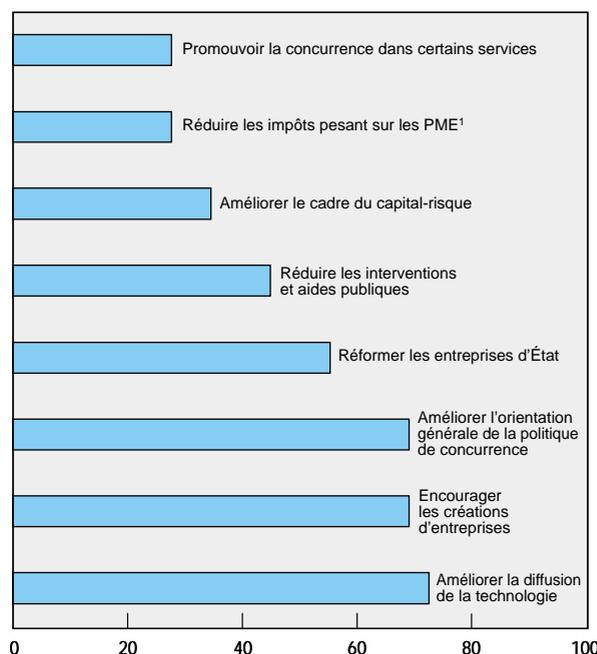
Graphique B.3. **Champ d'application des recommandations, par groupe de variables**
En pourcentage



Politiques d'éducation et de formation



Politiques pour encourager l'environnement des entreprises



Notes :

1. Petites et moyennes entreprises.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau B.5. Synthèse des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi depuis la formulation des recommandations pour chaque pays

	Recommandations pour :				Recommandations pour :			
	Réformes du marché du travail	Politiques d'éducation et de formation	Environnement des entreprises	Total	Réformes du marché du travail	Politiques d'éducation et de formation	Environnement des entreprises	Total
	États-Unis				Australie			
Total	4	3		7	4	2	3	9
Aucune action	2	3		5				
Action à l'opposé	1			1				
Actions :	1			1	4	2	3	9
– Insuffisantes (autres mesures requises)	1			1	3	1	3	7
– Suffisantes					1	1		2
Nouvelles recommandations :								
	Japon				Autriche			
Total	4	3	6	13	16	5	12	33
Aucune action	2	2		4	6		1	7
Action à l'opposé								
Actions :	2	1	6	9	10	5	10	25
– Insuffisantes (autres mesures requises)	2	1	6	9	7	5	10	22
– Suffisantes					3			3
Nouvelles recommandations :							1	1
	Allemagne				Belgique			
Total	23	5	12	40	13	4	9	26
Aucune action	3	1		4	5			5
Action à l'opposé	2			2				
Actions :	18	4	12	34	8	4	8	20
– Insuffisantes (autres mesures requises)	15	4	10	29	7		6	13
– Suffisantes	3		2	5	1	4	2	7
Nouvelles recommandations :							1	1
	France				Danemark			
Total	15	4	9	28	10	4	3	17
Aucune action	6	2		8	3		1	4
Action à l'opposé	3			3				
Actions :	6	2	9	17	7	2	2	11
– Insuffisantes (autres mesures requises)	6	2	9	17	6		1	7
– Suffisantes					1	2	1	4
Nouvelles recommandations :						2		2
	Italie				Finlande			
Total	9	3	9	21	21	3	7	31
Aucune action	2			2	8			8
Action à l'opposé								
Actions :	7	2	6	15	13	3	7	23
– Insuffisantes (autres mesures requises)	6	2	5	13	9	1	7	17
– Suffisantes	1		1	2	4	2		6
Nouvelles recommandations :		1	3	4				
	Royaume-Uni				Grèce			
Total	7	3		10	10	3	6	19
Aucune action					3	1		4
Action à l'opposé	1			1				
Actions :	6	3		9	7	2	3	12
– Insuffisantes (autres mesures requises)	1	3		4	7	1	3	11
– Suffisantes	5			5		1		1
Nouvelles recommandations :							3	3
	Canada				Islande			
Total	11	3	3	17	4	8	3	15
Aucune action	1	2	2	5	1	4		5
Action à l'opposé	1			1				
Actions :	9	1		10	3	4	3	10
– Insuffisantes (autres mesures requises)	5	1		6	3	3	3	9
– Suffisantes	4			4		1		1
Nouvelles recommandations :			1	1				

Tableau B.5. Synthèse des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi depuis la formulation des recommandations pour chaque pays (suite)

	Recommandations pour :				Recommandations pour :			
	Réformes du marché du travail	Politiques d'éducation et de formation	Environnement des entreprises	Total	Réformes du marché du travail	Politiques d'éducation et de formation	Environnement des entreprises	Total
	Irlande				Portugal			
Total	8	2	4	14	7	6	10	23
Aucune action	1	1		2	4	1	1	6
Action à l'opposé								
Actions :	6	1	4	11	3	5	8	16
– Insuffisantes (autres mesures requises)	6	1	4	11	3	5	7	15
– Suffisantes							1	1
Nouvelles recommandations :	1			1			1	1
	Luxembourg				Espagne			
Total	11			11	17	4	13	34
Aucune action	5			5	7	2	1	10
Action à l'opposé	4			4				
Actions :	2			2	10	1	7	18
– Insuffisantes (autres mesures requises)	1			1	9	1	5	15
– Suffisantes	1			1	1		2	3
Nouvelles recommandations :						1	5	6
	Mexique				Suède			
Total	9	5	12	26	11	6	7	24
Aucune action	4			4	4		2	6
Action à l'opposé					1			1
Actions :	5	5	10	20	5	4	5	14
– Insuffisantes (autres mesures requises)	3	1	10	14	5	3	5	13
– Suffisantes	2	4		6		1		1
Nouvelles recommandations :			2	2	1	2		3
	Pays-Bas				Suisse			
Total	17	4	6	27	5	3	10	18
Aucune action	4	3		7	2	1	1	4
Action à l'opposé					1			1
Actions :	13	1	6	20	2	2	8	12
– Insuffisantes (autres mesures requises)	8		5	13	1	1	7	9
– Suffisantes	5	1	1	7	1	1	1	3
Nouvelles recommandations :							1	1
	Nouvelle-Zélande				Turquie			
Total	6	7	2	15	4	2	7	13
Aucune action		5		5	3		1	4
Action à l'opposé	1			1				
Actions :	5	2	2	9	1	2	3	6
– Insuffisantes (autres mesures requises)		2	1	3		1	3	4
– Suffisantes	5		1	6	1	1		2
Nouvelles recommandations :							3	3
	Norvège				Total de tous les pays			
Total	18	3	7	28	264	95	160	519
Aucune action	9		1	10	85	28	11	124
Action à l'opposé	1			1	16			16
Actions :	7	3	6	16	160	61	128	349
– Insuffisantes (autres mesures requises)	3		6	9	117	39	116	272
– Suffisantes	4	3		7	43	22	12	77
Nouvelles recommandations :	1			1	3	6	21	30
Nouveaux pays membres, nombre total de recommandations								
République tchèque	7	5	5	17				
Hongrie	7	4	4	15				
Corée	4	1	7	12				
Pologne	12	4	11	27				

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau B.6. **Autres réformes (1990-95) allant dans le sens de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi prises en compte dans les taux de suivi**

Réformes politiques	
Australie	<i>Indemnisation du chômage</i> : durcissement des conditions de disponibilité pour un emploi et d'ouverture des droits. <i>Coin fiscal</i> : augmentation du pourcentage des gains exemptés, en partie par un relèvement des limites mais aussi grâce à l'individualisation du système de prestations.
Belgique	<i>Indemnisation du chômage</i> : durcissement des conditions de disponibilité pour un emploi – allocation d'assurance-chômage suspendue pour la personne à charge dans les ménages à deux revenus, si la période de chômage est « anormalement » longue. <i>Législation sur la protection de l'emploi</i> : assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi pour les travailleurs temporaires en leurs permettant le renouvellement de contrats à durée déterminée.
Danemark	<i>Coin fiscal</i> : modifications concernant les revenus exemptés. <i>Décentralisation des salaires</i> : il y a une tendance à ce que les salaires effectifs soient déterminés au niveau de l'entreprise. <i>Législation sur la protection de l'emploi</i> : assouplissement de la réglementation sur les travailleurs temporaires.
France	<i>Indemnisation du chômage</i> : durcissement des conditions d'ouverture des droits en allongeant la période requise de cotisation ; durcissement de la réglementation pour freiner les licenciements temporaires induits par l'existence de prestations, en introduisant ou en allongeant les délais de carence.
Irlande	<i>Indemnisation du chômage</i> : adoption d'un système à taux forfaitaire ; durcissement des conditions de disponibilité pour un emploi.
Italie	<i>Indemnisation du chômage</i> : durcissement des conditions de disponibilité pour un emploi. <i>Préretraite</i> : les conditions d'ouverture des droits ont été appliquées plus rigoureusement.
Pays-Bas	<i>Temps de travail</i> : plus grande flexibilité dans l'aménagement du temps de travail. <i>Impôts sur le travail</i> : réduction de l'ensemble des impôts y compris les impôts versés par les employeurs.
Nouvelle-Zélande	<i>Prestations d'invalidité</i> : contrôle plus rigoureux des demandeurs par les médecins et réexamen périodique des bénéficiaires. <i>Décentralisation des salaires</i> : la loi sur les contrats d'emploi de 1991 a supprimé les aides aux négociations sectorielles à l'échelle nationale.
Portugal	<i>Législation sur la protection de l'emploi</i> : assouplissement des restrictions au licenciement des travailleurs sous contrat permanent grâce à l'extension du nombre des motifs de licenciement admissibles.
Espagne	<i>Législation sur la protection de l'emploi</i> : assouplissement de la réglementation sur les travailleurs temporaires.
Suède	<i>Législation sur la protection de l'emploi</i> : assouplissement de la réglementation sur les travailleurs temporaires.
Royaume-Uni	<i>Indemnisation du chômage</i> : durcissement des conditions de disponibilité pour un emploi et d'ouverture des droits. <i>Décentralisation des salaires</i> : davantage de décentralisation dans la détermination des salaires.

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

- *des mesures ont été prises, mais dans le sens opposé à celui qui était recommandé* (note = -50).

Les taux de suivi par objet (correspondant à la colonne B du tableau B.4) – pour lesquels au moins une recommandation avait été formulée – sont donnés par la moyenne pondérée des notes obtenues pour chaque recommandation, le système de pondération utilisé étant le même que celui servant à la construction des indicateurs du champ des recommandations. Autrement dit, un taux de -50 signifie que toutes les mesures prises allaient dans le sens opposé à celui recommandé, tandis qu'un taux de 100 implique que toutes les mesures allaient dans le sens voulu et ont été jugées par le Comité EDR totalement conformes aux recommandations.

Comme on l'a fait remarquer au chapitre 2, l'analyse de la relation entre les efforts de réforme structurelle et l'évolution de la performance du marché du travail ne saurait se limiter à la période couverte par les examens du Comité EDR (1995 à aujourd'hui). Un certain nombre de pays avaient en effet procédé à des réformes importantes avant même que les recommandations soient formulées, réformes qui ont fait, dans plusieurs cas, que le Comité EDR n'a pas eu à recommander de quelconques mesures complémentaires. Le tableau B.6 contient une liste des réformes apportées par divers pays à leur politique du marché du travail entre 1990 et 1995, qui ont implicitement rendu inutile la formulation d'autres recommandations par le Comité EDR. Cette liste, qui n'est pas

exhaustive, inclut les principales mesures examinées dans un précédent rapport destiné aux ministres (OCDE, 1997b). Ces réformes ont été ajoutées à celles réalisées plus récemment, et affectées d'une note 100 (impliquant que des mesures ont été prises et que plus aucun changement ne s'impose).

Le graphique 2.7, dans le corps du texte, indique la relation entre les taux de suivi et deux indicateurs de l'évolution de la performance du marché du travail : les variations, respectivement, du taux d'emploi dans le secteur des entreprises et du taux de chômage structurel. Ce graphique exclut deux pays, les États-Unis et la Finlande. Pour les premiers, seules quatre recommandations avaient été formulées par le Comité EDR concernant la politique du marché du travail et elles portaient davantage sur des aspects spécifiques que sur l'orientation générale de cette politique. Cela rend assez malaisée l'interprétation du taux de suivi, lequel ne rend pas forcément bien compte de l'effort (ou de l'absence d'effort) de réforme structurelle. Dans le cas de la Finlande, il est également difficile d'établir un rapport entre la performance du marché du travail et le taux de suivi car les taux d'emploi et de chômage ont été affectés par les graves chocs qu'a subi

l'économie de ce pays au début des années 90, ce qui rend complexe l'établissement d'un profil d'évolution pour les années 90 corrigé des influences conjoncturelles et surtout la détermination de la part qui revient dans ce dernier aux réformes structurelles. Lorsqu'on tient compte de ces deux pays, on obtient un coefficient de corrélation de 0.31 (avec un t de 1.44) entre le taux de suivi et le taux d'emploi corrigé des influences conjoncturelles et un coefficient de corrélation de -0.41 (avec un t de Student = 2.01) entre le taux de suivi et les variations du taux de chômage structurel. Deux autres pays correspondent plus ou moins à des cas extrêmes dans le graphique 2.7 : le Japon, dans le cadre renvoyant à la relation entre les fluctuations du taux d'emploi corrigé des influences conjoncturelles et le taux de suivi (cadre A), et l'Irlande, dans le cadre indiquant la relation entre le taux de suivi et l'évolution du chômage structurel (cadre B). Lorsqu'on exclut le Japon de l'analyse, le coefficient de corrélation se trouve porté à 0.77 (avec un t de Student = 4.90) pour le cadre A, et lorsqu'on fait abstraction de l'Irlande, le coefficient de corrélation est ramené à -0.56 (avec un t de Student = -2.77) pour le cadre B.

BIBLIOGRAPHIE

- AKERLOF, G.A., W.F. DICKENS et G.L. PERRY (1996),
« The macroeconomics of low inflation », *Brookings Papers of Economic Activity*, n° 96/1.
- ARGYLE, M. (1989),
The Social Psychology of Work, new edn., Penguin.
- ATKINSON, A.B., L. RAINWATER et T.M. SMEETING (1995),
« La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE. Documentation tirée de la Luxembourg Income Study », *OCDE, Études de politique sociale*, n° 18, Paris.
- BALL, L. (1996),
« Disinflation and the NAIRU », *NBER Working Paper*, n° 5520.
- BEAN, C.R. (1994),
« European unemployment: a survey », *Journal of Economic Literature*, 32, 573-619.
- BEAN, C.R. (1997),
« The Role of Demand-Management policies in Reducing Unemployment », dans Snower, D.J. et G. de la Dehesa (dir. pub.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, CEPR, Cambridge University Press.
- BENUS, J., T.R. JOHNSON et M. WOOD (1994),
« A new reemployment strategy: Final report on the UI self-employment demonstration », *Occasional Paper 95-4*, US Department of Labor, Washington DC.
- BERNDT, E. et M. FUSS (1986),
« Productivity Measurement with Adjustments for Variations in Capacity Utilization and Other Forms of Temporary Equilibrium », *Journal of Econometrics*, 33, 7-29.
- BERTOLA, G. (1992),
« Labour turnover costs and average labour demand », *Journal of Labour Economics*, n° 4.
- BILS, M. et P.J. KLENOW (1998),
« Does schooling cause growth or the other way round? », *NBER Working Paper* n° 6393.
- BIT (1996),
L'Emploi dans le monde 1996/97 ; Les politiques nationales à l'heure de la mondialisation, Genève.
- BLANCHARD, O. (1997),
« The medium run », *Brookings Papers on Economic Activity*, (2), 1997.
- BLANCHARD, O. (1990),
« Unemployment: Getting the Questions Right – and Some of the Answers », dans Dreze, J.H. et C.R. Bean (dir. pub.), 1990, *Europe's Unemployment Problem*, MIT Press.
- BLANK, R.M., D. CARD et P.K. ROBINS (1999),
« Financial incentives for increasing work and income among low-income families », *University of California at Berkeley, Working Paper* E99-264, février.
- BLÖNDAL, S. et S. SCARPETTA (1998),
« The retirement decision in OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 202.
- BOUND, J. et T. WAIDMANN (1992),
« Disability transfers, self-reported health, and the labor force attachment of older men : Evidence from the historical record », *Quarterly Journal of Economics*, novembre.
- BURDA, M. (1988),
« Wait unemployment in Europe », *Economic Policy*, n° 7, octobre.
- BURNIAUX J.-M. *et al.*, (1998),
« Income distribution and poverty in selected OECD countries », *OECD Economics Department Working Paper* n° 189.
- BUTI, M., L.R. PENCH et P. SESTITO (1998),
« European unemployment: contending theories and institutional complexities », *Economic and Financial Reports*, BEI/EIB, Report 98/01.
- CALLAN, T. et B. NOLAN (1997),
« Microsimulation analyses of replacement rates in Ireland », dans T. Callan (dir. pub.) *Income Support and Work Incentives: Ireland and the UK*, ESRI, Dublin.

- CALMFORS, L. et J. DRIFILL (1988),
« Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance », *Economic Policy*, avril, 19-61.
- CALMFORS, L. (1993),
« Centralisation des négociations de salaires et performances macro-économiques : Une analyse », *Revue économique de l'OCDE*, n° 21, Paris.
- CASEY, B. (1997),
« Retraite anticipée ou tardive: incitations et désincitations », document établi pour l'Atelier conjoint BIT-OECD : développement et réforme des systèmes de pension, 15-17 décembre.
- CETTE, G. (1992),
« Quelques éléments d'évaluation des effets sur l'emploi de la réduction de la durée du travail induite par l'ordonnance de janvier 1982 », *Banque de France, DEER-SEMEF*, note n° 92-50/1.
- COE, D. et D. SNOWER (1997),
« Policy complementarities: the case for fundamental labour market reform », *IMF Staff Papers* 44, pp. 1-35.
- Commission européenne (1997),
Tableau de bord, 1997. Observatoire de l'emploi, emploi et affaires sociales, Luxembourg.
- CORNILLEAU, G., E. HEYER et X. TIMBEAU (1998),
« Le temps et l'argent : les 35 heures en douceur », *Revue de L'OFRC*, janvier, pp. 17-68.
- COTIS, J.P., R. MÉARY et N. SOBCZAK (1996),
« Le chômage d'équilibre en France : une évaluation », Direction de la Prévision, document de travail n° 96-14, Paris.
- CSERC (1996),
« Les allègements de charges sociales sur les bas salaires », rapport au Premier ministre, *La Documentation française*, 1996.
- DANTHINE, J.P. et J. HUNT (1994),
« Wage bargaining structure, employment and economic integration », *Economic-Journal*; 104(424), mai, pp. 528-41.
- DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) (1998),
« L'impact macroéconomique d'une politique de réduction de la durée du travail », *Premières informations et Premières synthèses*, n° 05.2, février.
- DAVERI, F. et G. TABELLINI (1997),
« Unemployment, growth and taxation in industrial countries », *Brescia University, Discussion Paper* n° 9706, octobre.
- DELSEN, L. (1995),
Atypical Employment: an International Perspective, Wolters-Noordhoff, Pays-Bas.
- DICKERT, S., S. HOUSER et J.K. SCHOLZ (1995),
« The earned income tax credit and transfer programs: a study of labour market and program participation », dans Poterba, J. (dir. pub.) *Tax Policy and the Economy*, vol. 9, MIT Press et le NBER.
- DILNOT, A. et A. DUNCAN, (1992),
« Lone mothers, family credit and paid work », *Fiscal Studies*, vol. 13, n° 1, pp. 1-21.
- DI TELLA, R. et R. McCULLOCH (1998),
« The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data », document ronéoté.
- DOUDEIJNS, M. et M. EINERHAND (1998),
Financial incentives to take up low paid work, an international comparison of the role of tax and benefit systems, document de travail.
- EISSA, N. et H.W. HOYNES (1998),
« The EITC and the labour supply of married couples », *NBER Working Paper* 6856.
- EISSA, N. et J. LIEBMAN (1996),
« Labour supply response to the EITC », *Quarterly Journal of Economics*, 111, pp. 605-637.
- ELMESKOV, J. et K. PICHELMANN (1993),
« Interprétation du chômage : le rôle de la participation à la vie active », *Revue économique de l'OCDE*, n° 21, hiver.
- ELMESKOV, J. et M. MacFARLAN (1993),
« Persistance du chômage », *Revue économique de l'OCDE*, n° 21, Paris.
- ELMESKOV, J., J.P. MARTIN et S. SCARPETTA (1998),
« Key Lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, n° 2.
- ENGLANDER, S. et A. GURNEY (1994),
« Croissance de la productivité dans la zone de l'OCDE : Tendances à moyen terme », *Revue économique de l'OCDE*, n° 22, printemps.
- FALLICK, B.C. (1996),
« A review of recent empirical literature on displaced workers », *Industrial and Labor Relations Review*, 50.

- FARBER, H.S. (1993),
« The incidence and costs of job loss: 1982-91 », *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*.
- FRANCK, D. et J.J. TIREGROOT (1983),
« Une politique active en matière d'emploi et de lutte contre le chômage a marqué 1982 », *Supplément au Bulletin mensuel des statistiques du Travail*, n° 104-83.
- FREEMAN, R.B. (1994),
« How Labor Fares in Advanced Economies », dans Freeman, R.B. (dir. pub.), *Working under Different Rules*, Russell Sage Foundation, New York.
- General Accounting Office (1995),
Manufacturing Extension Programs: Manufacturers Views of Services, Report GAO/GGD-95-216BR, Washington DC.
- GIORNO, C., A. DE SERRES, et P. STURM (1997),
« Macroeconomic Policy and the NAIRU in European Economies », *EUI Working Paper RSC N° 97/50*, European University Institute, Florence.
- GOLDEN, L. (1996),
« The expansion of temporary help employment in the US, 1982-1992: a test of alternative economic explanations », *Applied Economics*, n° 28.
- GORDON, R.J. (1997),
« The Time-Varying NAIRU and its Implications for Economic Policy », *Journal of Economic Perspectives*, 11, 11-32.
- GOTTSCHALK, P. et T.M. SMEEDING (1997),
« Cross-national comparisons of earnings and income inequality », *Journal-of-Economic-Literature*, 35(2), pp. 633-87, juin.
- GREGG, P. P. JOHNSON et H. REED (1999),
Entering Work and the British Tax and Benefit System, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- GRUBB, D. et W. WELLS (1993),
« La réglementation de l'emploi et les formes de travail dans les pays de la CEE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 21, hiver.
- GRUBB, N. (1999),
Lessons from education and training for youth: five precepts, Paper presented at the Youth Initiative Conference, Washington, février, 23-24.
- HALL, C. (1995),
« The Entrepreneurial Engine », document présenté à l'Atelier de haut niveau de l'OCDE sur les PME: l'emploi, l'innovation et la croissance, réuni à Washington DC, 16-17 juin, *document ronéoté*.
- HARTOG, J. (1997),
« On returns to education: wandering along the hills of Oru land », document présenté à la LVII^e conférence internationale de l'Association de l'économétrie appliquée, mai, 14-16.
- HAVEMAN, R.H. et B.L. WOLFE (1984),
« Disability transfers and early retirement: a causal relationship? », *Journal of Public Economics*, 24.
- HOLMES, P.R. et M. LYNCH (1990),
« An analysis of invalidity benefit claim durations for new male claimants in 1977-8 and 1982-3 », *Journal of Health Economics*, 9.
- HUNT, J. (1997),
« Has work sharing worked in Germany? », *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*: 1553, janvier 1997, p. 44.
- JOHNSON, A. et A. SUMMERS (1993),
« What do we know about how schools affect the labour market performance of their students? », *EQW Working Papers*, WP15, National Center on the Educational Quality of the Workforce, University of Pennsylvania.
- JONKER, N., A. DE GRIP et M. VAN SMOORENBURG (1997),
« Do employees with flexible contracts participate less in training? », document présenté à la LVII^e conférence internationale de l'Association de l'Économétrie Appliquée, mai, 14-16.
- KALISCH, D.W., T. AMAN et L.A. BUCHELE (1998),
« Les politiques sociales et de santé dans les pays de l'OCDE. Un examen des programmes actuels et des évolutions récentes », *Direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Documents hors série*, n° 33.
- KEESE, M. et P. SWAIM (1997),
« The Incidence and Dynamics of Low-Wage Employment in OECD Countries », paper presented at the European Low-Wage Employment Research Network (LoWER) Conference on the « Problems of Low-Wage Employment », Bordeaux, 31 janvier – 1^{er} février.
- LAXTON, D. et R. TETLOW (1992),
« A Simple Multivariate Filter for the Measurement of Potential Output », *Banque du Canada, rapport technique* n° 59.
- LAYARD, R. S. NICKELL et R. JACKMAN (1991),
Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press.

- LAZEAR, E. (1990),
« Job security provisions and employment », *Quarterly Journal of Economics*, vol. cv.
- LEHMENT, H. (1991),
« Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung, eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland 1973-1990 », *Die Weltwirtschaft*, pp. 72-85.
- LINDBECK, A. et D. SNOWER (1988),
« Cooperation, Harassment, and Involuntary Unemployment: An Insider-Outsider Approach », *American Economic Review*, 78, 167-188.
- LOVEMAN, G. et W. SENGENBERGER (1991),
« The Re-emergence of small scale production: An international comparison », *Small Business Economics*, vol. 3.1.
- MANNING, A. (1992),
« Productivity Growth, Wage Setting and the Equilibrium Rate of Unemployment », London School of Economics, *Centre for Economic Performance, Discussion Paper*, n° 63, mars.
- MARCHAND, O., D. RAULT et E. Turpin (1983),
« Des 40 heures aux 39 heures: processus et réactions des entreprises », *Économie et statistiques*, INSEE, n° 154, avril, pp. 3-16.
- MARTIN, P. (1998),
« Education and economic performance in the OECD countries: an elusive relationship », document présenté au séminaire sur « The Economic Return to Education » organisé par le Statistical and Social Inquiry of Ireland at Trinity College Dublin, février.
- McKECHNIE, J., S. HOBBS et S. LINDSAY (1998),
Part-time employment and school: a comparison of the work habits of 3rd, 4th and 6th year students, Department of Applied Social Studies, University of Paisley.
- Ministère des Finances, Danemark (1998),
« Availability criteria in selected OECD countries », ministère danois des Finances, document de travail n° 6, novembre.
- MÜHLAU, P. et W. SALVERDA (1998),
« Employment and earnings effects of low-wage subsidies: the case of SPAK in the Netherlands », paper for the Conference on policies for low wage employment and social exclusion in Europe, LoWER network, Groningen, Pays-Bas, 19-21 novembre.
- NICKELL, S. et R. LAYARD, (1997),
« Labour market institutions and economic performance », Oxford University, *Centre for Economic Performance, Discussion Paper*, n° 23, novembre.
- OCDE (1983),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1988),
Changement de cap en politique économique – Onze études de cas, Paris.
- OCDE (1989a),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1989b),
Apprendre à entreprendre : Nouvel enjeu pour l'éducation et la formation, CERI.
- OCDE (1994a),
L'Étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, Analyse, Stratégies, Paris.
- OCDE (1994b),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1995a),
L'étude de l'OCDE sur l'emploi : Fiscalité, emploi et chômage, Paris.
- OECD (1995b),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1996a),
La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, Paris.
- OCDE (1996b),
Macroeconomic Policies and Structural Reform, Paris.
- OCDE (1996c),
La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Technologie, productivité et création d'emplois, Paris.
- OCDE (1996d),
Études économiques de l'OCDE : Japon, Paris.
- OCDE (1996e),
Regards sur l'éducation, Paris.

- OCDE (1996f),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1997a),
Valoriser le travail, Paris
- OCDE (1997b),
La mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi : leçons à tirer de l'expérience des pays Membres, Paris.
- OCDE (1997c),
Analyses des politiques éducatives, Paris.
- OCDE (1997d),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1997e),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 62, Paris.
- OCDE (1997f),
« OECD submission to the UK low pay commission », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 185, décembre.
- OCDE (1997g),
« OECD Submission to the Irish national minimum wage commission », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 186, décembre.
- OCDE (1997h),
Littérature et société du savoir, Paris.
- OCDE (1997i),
Technology Incubators: Nurturing Small Firms, Comité de la politique scientifique et technologique, OECD/GD(97)202.
- OCDE (1997j),
Italy's National Hatchery: The Experience of SPI, LEED Notebook 25, Paris.
- OCDE (1998a),
Technologie, productivité et création d'emplois – Pratiques exemplaires, Paris.
- OCDE (1998b),
Stimuler l'esprit d'entreprise, Paris.
- OCDE (1998c),
Études économiques de l'OCDE : Corée, Paris.
- OCDE (1998d),
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 de l'OCDE*, n° 196, Paris.
- OCDE (1998e),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 64, Paris.
- OCDE (1998f),
Préserver la prospérité dans une société vieillissante, Paris.
- OCDE (1998g),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1998h),
Examen thématique sur la transition de la formation initiale à la vie active : rapport comparatif à l'issue de la première phase, DEELSA/ED(98)11.
- OCDE (1998i),
Regards sur l'éducation, Paris.
- OCDE (1998j),
Systèmes de prestations et incitations au travail, Paris.
- OCDE (1998k),
Combattre l'exclusion, volume 2 : l'aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et en République tchèque, Paris.
- OCDE (1998l),
Analyse des politiques de l'éducation, Paris.
- OCDE (1998m),
Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie 1998, Paris.
- OCDE (1998n),
« Évolution de la productivité à moyen terme dans les pays de l'OCDE : Déterminants et contributions des différents secteurs », DSTI/EAS/IND/SWP(98)2, Paris.

- OCDE (1999a),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 65, Paris.
- OCDE (1999b),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1999c),
Pour un monde solidaire : le nouvel agenda social, Paris.
- OCDE (1999d),
Le service public de l'emploi aux États-Unis, Paris.
- OCDE (1999e),
Gérer les systèmes nationaux d'innovation, Paris.
- OSWALD, A., « Home-Ownership and Unemployment », Correspondence, *Journal of Economic Perspectives*, à paraître.
- PFEIFFER, F. et D. BLECHINGER (1997),
« Technological changes and skill obsolescence: the case of German apprenticeship training », document présenté à la LVII^e conférence internationale de l'Association de l'économétrie appliquée, 14-16 mai.
- PHELPS, E.S. (1992),
« Consumer demand and equilibrium unemployment in a working model of the customer-market incentive-wage economy », *Quarterly Journal of Economics*, août, 1003-1032.
- PHELPS, E.S. (1994),
Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest and Assets, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- PSACHAROPOULOS, G. (1985),
« Returns to education: a further international update and implications », *Journal of Human Resources*, 20, 583-604.
- REYNOLDS, P., D.J. STOREY et P. WESTHEAD (1994),
« Cross-national comparisons of the variation in new form formation rates », *Regional Studies*, 28.4, pp. 442-456.
- ROBINSON, L. (1998),
« The effects of part-time work on school students », *LSAY Research Report No. 9*, Australian Council for Educational Research, Melbourne.
- ROWTHORN, R.E. (1992),
« Centralisation, employment and wage dispersion », *The Economic Journal*, vol. 102.
- RUHM, C. (1997),
« Is high school employment consumption or investment? », *Journal of Labor Economics*, octobre, pp. 735-776.
- SCARPETTA, S. (1996),
« Le rôle des politiques du marché du travail et des dispositions institutionnelles concernant le chômage : Une comparaison internationale », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26, 43-98.
- SCHOLZ, J.K. (1996) « In-work benefits in the United States: the earned income tax credit », *Economic Journal*, vol. 106.
- Scottish Enterprise (1993),
The Green Book, Overview of the findings from the Inquiry for Scotland's Business Birthrate Strategy.
- SORRENTINO, C. (1993),
« International comparisons of unemployment indicators », *Monthly Labor Review*, mars.
- SOSKICE, D. (1990),
« Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialised countries », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, n° 4.
- STERN, D., M. McMILLION, C. HOPKINS et J. STONE (1990),
« Work experience for students in high school and college », *Youth and Society*, vol. 21 (3), 355-389.
- STILLE, F. (1998),
« Tendances du sous-emploi dans l'Union européenne : introduction et vue d'ensemble », *Observatoire de l'emploi* n° 30, Commission européenne.
- TREMLETT, N. (1993),
The Business Start-Up Scheme: 18 Month Follow-Up Survey, Social and Community Planning Research, Londres.
- TYRVÄINEN, T. (1995),
« Wage determination in the long run: real wage resistance and unemployment: multivariate analysis of cointegrating relations in 10 OECD economies », *OECD Jobs Study Working Papers*, n° 10, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(11 1999 02 2 P) ISBN 92-64-27104-X - n° 50820 1999