

Éditorial

Parvenir à une reprise durable – Quelle peut être la contribution de la politique du marché du travail ?

Le chômage reste élevé, pesant lourdement sur les jeunes et les chômeurs de longue durée, et le rythme de la reprise sur le marché du travail fléchit.

Le taux de chômage dans la zone de l'OCDE s'élevait à 7.9 % en mai 2012, ce qui correspond à environ 48 millions de personnes sans emploi – presque 15 millions de plus que lorsque la crise financière a éclaté à la fin de 2007. Les projections économiques de l'OCDE de mai 2012 indiquent que la création d'emploi restera faible dans de nombreux pays de l'OCDE et que le chômage dans la zone de l'OCDE pourrait toujours se situer aux alentours de 8 % à la fin de 2013. Les perspectives sont plus décourageantes encore dans la zone euro où le chômage augmente à nouveau et devrait continuer à augmenter avant de se stabiliser en 2013.

La persistance d'un haut niveau de chômage parmi les jeunes est particulièrement préoccupante. Le taux de chômage des jeunes pour la zone de l'OCDE était d'un peu plus de 16 % en mai 2012, inchangé par rapport au niveau auquel il se situait un an auparavant. Ce taux va d'environ 8 % en Allemagne à plus de 50 % en Espagne et en Grèce. La lenteur de la croissance de l'emploi se reflète aussi dans la montée du chômage de longue durée. Au dernier trimestre de 2011, plus de 35 % de l'ensemble des chômeurs, dans la zone de l'OCDE, étaient sans travail et à la recherche d'un emploi depuis un an ou plus. Dans les pays de l'Union européenne, environ 44 % de l'ensemble des chômeurs, en moyenne, étaient chômeurs de longue durée, et les États-Unis ont enregistré une hausse sans précédent de la part du chômage de longue durée qui est passée d'environ 10 % du chômage total en 2007 à environ 30 % au premier trimestre de 2012.

La reprise sur le marché du travail dépend largement d'une solution rapide à la crise de l'euro et de la mise en œuvre de politiques macroéconomiques appropriées...

À court terme, l'amélioration de la situation du marché du travail dépend pour beaucoup d'une reprise économique plus large, et elle est donc soumise à des facteurs sur lesquels les autorités du marché du travail n'ont pas directement prise. Par exemple, le décalage apparu récemment entre la baisse du chômage aux États-Unis et la montée du chômage dans de nombreux pays de la zone euro reflète l'impact de la crise bancaire et de la crise de la dette souveraine dans un certain nombre de pays européens. Les tensions qui en résultent sur les marchés financiers européens, associées à un gros effort d'assainissement des finances publiques, dépriment la demande globale et la création d'emploi en Europe.

Les pays doivent réagir à ces évolutions par des mesures macroéconomiques appropriées, notamment en prenant des dispositions immédiates pour stabiliser le système bancaire européen. Il se justifierait aussi d'assouplir un peu plus la politique budgétaire dans les pays qui ont encore une certaine flexibilité dans ce domaine, même si une telle politique doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie crédible d'assainissement des finances publiques à moyen terme. En outre, un assouplissement plus marqué de la politique monétaire peut jouer un rôle crucial en Europe pour soutenir la croissance à court terme.

... mais les politiques du marché du travail ont néanmoins un rôle déterminant à jouer pour ce qui est de stimuler la création d'emploi et de soutenir l'offre de travail à long terme.

En dépit de ces éléments contraires sur le plan macroéconomique, un ensemble bien conçu de politiques visant le marché du travail peut grandement contribuer à stimuler la création d'emploi. Un tel dispositif peut minimiser les coûts à long terme d'un chômage élevé et aider à préparer le terrain pour un retour durable à des taux d'emploi élevés et à une hausse des gains. En particulier, les responsables publics doivent veiller à ce que la période prolongée de haut niveau de sous-emploi ne compromette pas la reprise en augmentant le niveau du chômage structurel ou en déprimant durablement l'offre de travail. Ce rapport montre que les personnes sans emploi se sont de plus en plus marginalisées, ces dernières années, une proportion croissante d'entre elles dérivant vers le chômage de longue durée ou sortant de la vie active par découragement. Nombreuses sont les personnes, confrontées à des difficultés similaires au cours des précédentes récessions, qui sont sorties définitivement de la vie active. Cela tient notamment à ce que les autorités publiques ont parfois vu dans la réduction de l'offre de main-d'œuvre liée à des départs anticipés à la retraite ou à un basculement dans un régime de prestations maladie et invalidité à long terme une manière de faire baisser les chiffres du chômage. Il est essentiel d'éviter de répéter cette erreur, en aidant les travailleurs sans emploi à garder le contact avec le marché du travail et à se réinsérer dans l'emploi le plus vite possible. Il est très important aussi de veiller à ce que les compétences et la motivation des travailleurs sans emploi, en particulier s'ils sont jeunes et ne font pas d'études, ne se dégradent pas du fait de périodes prolongées de chômage, car cela nuirait à leurs perspectives de gains et d'emploi à l'avenir.

*Les programmes actifs du marché du travail
qui fonctionnent doivent jouer un rôle clé...*

En premier lieu, les chômeurs doivent pouvoir avoir accès à un ensemble complet de services efficaces de retour à l'emploi, dans le cadre de services de l'emploi privés et publics. Il continue à y avoir beaucoup d'embauches en dépit du haut niveau de sous-emploi, et l'aide à la recherche d'emploi devrait être la première forme de soutien pour de nombreux chômeurs, en particulier ceux qui sont prêts à occuper un emploi. Cependant, les employeurs sont aujourd'hui très sélectifs dans leur stratégie d'embauche, de sorte qu'il est très difficile de réaliser rapidement le placement de certains demandeurs d'emploi. Les programmes de formation et même les dispositifs d'insertion bénéficiant de financements publics peuvent aider à éviter que ces personnes ne se démoralisent, tout en les préparant à tirer parti des nouvelles possibilités d'emploi lorsque la situation du marché du travail s'améliore. Des aides ciblées en direction des employeurs pour de nouvelles embauches, liées à un accroissement net de l'emploi, sont aussi à envisager, plutôt que des réductions générales des charges salariales qui risquent d'être moins efficaces au regard de leur coût. Pour les jeunes, il y a lieu de développer ou d'instaurer des programmes associant les études et le travail, comme l'apprentissage et d'autres programmes de formation professionnelle en alternance. Le nombre de demandeurs d'emploi qui ont ainsi besoin de services intensifs ayant augmenté à la suite de la crise, il importe de bien cibler les dispositifs sur les groupes les plus défavorisés sur le marché du travail, et, lorsque cela est possible, de rehausser temporairement le niveau de financement des programmes actifs du marché du travail (PAMT) les plus performants.

*... et ils devraient bénéficier de financements
suffisants, même dans les pays où les efforts
d'assainissement budgétaire nécessitent
des coupes globales dans les dépenses publiques.*

Les nouvelles analyses développées dans ce rapport montrent que les gouvernements de l'OCDE ont plus fortement rehaussé les dépenses en faveur des PAMT à la suite du déclenchement de la crise financière récente qu'à l'occasion des précédentes récessions, probablement parce qu'ils ont pleinement compris la nécessité de continuer à faire le choix de l'activation, même durant une profonde récession. Cependant, la portée de l'augmentation des dépenses reste modeste et les ressources disponibles par chômeur demandeur d'emploi ont diminué de 21 % en moyenne (en termes réels), dans la zone de l'OCDE, entre 2007 et 2010. Cela donne à penser que les dépenses en faveur des PAMT devraient être épargnées de façon générale au moment d'opérer des réductions d'ampleur dans les dépenses dans le cadre des efforts actuellement déployés d'assainissement des finances publiques à court terme.

Des mesures d'extension automatique des programmes actifs et passifs du marché du travail, durant les récessions, devraient être sérieusement envisagées...

Plus généralement, il conviendrait de réfléchir sérieusement à la possibilité de reconfigurer les programmes tant actifs que passifs du marché du travail de façon qu'ils puissent être automatiquement amplifiés ou, à l'inverse, réduits, en fonction des variations conjoncturelles du nombre de demandeurs d'emploi. Par exemple, les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011* analysaient la manière dont le Canada adapte la durée maximale de versement des allocations chômage (dispositif de l'assurance-emploi) en fonction de l'état de la conjoncture, permettant ainsi aux personnes qui deviennent chômeurs durant une récession de percevoir des indemnités sur un plus grand nombre de mois lorsqu'il devient plus difficile de trouver un nouvel emploi. De même, au Danemark et en Suisse, les dépenses en faveur des PAMT s'ajustent automatiquement aux variations du niveau du chômage. L'utilité d'adopter plus largement des mesures qui tiennent ainsi compte de l'état de la conjoncture mériterait d'être examinée d'urgence lorsque la reprise en cours se sera affermie.

... mais cela suppose de traiter les contraintes de capacité qui empêchent d'étendre les PAMT durant les récessions.

Augmenter les dépenses en faveur des PAMT durant une récession n'est utile que s'il est possible d'intensifier rapidement des services performants de retour à l'emploi. Malheureusement, on sait mal dans quelle mesure il est possible de développer ces services tout en maintenant le niveau de qualité. Il sera donc intéressant d'évaluer précisément l'efficacité des mesures qui ont été prises récemment pour étendre les dispositifs, y compris le recours aux partenariats avec des agences d'emploi privées pour accroître plus rapidement la capacité de fournir des services d'emploi dans le cadre de contrats axés sur la performance.

Les responsables publics devraient aussi envisager d'engager des réformes structurelles pour améliorer la résilience des marchés du travail face aux chocs négatifs à l'avenir.

Bien que la reprise actuelle soit loin d'être pleinement réalisée, il n'est pas trop tôt pour se demander comment les politiques et les institutions du marché du travail peuvent être réformées de manière à augmenter la résilience des marchés du travail face aux chocs économiques négatifs. De fait, le marché du travail s'est révélé plus résilient dans certains pays que dans d'autres, durant la crise économique et financière récente. Alors que le taux de chômage a nettement augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE, il a sensiblement reculé en Allemagne et s'est maintenu dans une fourchette de 3.5 à 5.5 % dans plusieurs autres pays (Australie, Autriche, Corée, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suisse). Ce rapport identifie les réformes structurelles qui pourraient accroître la résilience, permettant de maintenir un plus haut niveau d'emploi et de gains durant de futures récessions. Les conclusions sont encourageantes en ceci qu'elles indiquent que certaines des politiques dont

on sait qu'elles favorisent des performances solides sur le marché du travail à long terme, comme celles préconisées dans la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 2006, contribuent aussi à accroître la résilience des marchés du travail face aux chocs négatifs.

Les réformes du marché du travail seront plus efficaces si elles sont associées à d'autres réformes structurelles.

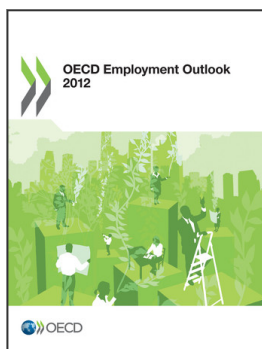
Des réformes du marché du travail et des marchés de produits constituant un ensemble plus vaste sont davantage susceptibles de produire des gains d'ensemble plus importants, en termes de création d'emploi et de performance du marché du travail, que des réformes isolées. Par exemple, plusieurs pays ont récemment annoncé ou introduit des réformes visant à réduire le dualisme sur le marché du travail en réduisant l'écart entre la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs permanents et celle dont bénéficient les travailleurs temporaires (Espagne, Grèce, Italie et Portugal). L'impact de ces réformes sur à la fois la croissance de l'emploi et l'efficacité dans l'affectation de la main-d'œuvre aux emplois les plus productifs pourrait être accru par des réformes des marchés de produits destinées à renforcer la concurrence dans les secteurs où il y a un fort potentiel de création d'emploi, par exemple dans le commerce de détail et dans les services professionnels.

Plus que jamais, ces réformes doivent être menées avec vigueur, pour réduire le chômage de longue durée et promouvoir de meilleures perspectives d'emploi pour les jeunes.

Les autorités du marché du travail sont clairement soumises à rude épreuve actuellement. Elles sont face à une reprise lente et inégale, face à un risque croissant d'augmentation du chômage structurel dans certains pays et face à des contraintes accrues pesant sur les dépenses publiques. Si la multiplicité des défis évoqués plus haut est sans précédent à certains égards, néanmoins les responsables publics doivent aller de l'avant dans la mise en œuvre de réformes structurelles audacieuses selon les axes définis plus haut tout en investissant dans les politiques actives du marché du travail qui fonctionnent. C'est ainsi qu'ils lutteront au mieux contre le chômage de longue durée, qu'ils stimuleront la création d'emploi et qu'ils amélioreront les perspectives d'emploi pour les jeunes.



John P. Martin,
Directeur,
Direction de l'emploi, du travail
et des affaires sociales de l'OCDE



Extrait de :
OECD Employment Outlook 2012

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Martin, John P. (2012), « Éditorial : Parvenir à une reprise durable – Quelle peut être la contribution de la politique du marché du travail ? », dans OCDE, *OECD Employment Outlook 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-1-fr

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

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.