

Réunion du Conseil au niveau des Ministres, 30-31 mai 2018

**DES EMPLOIS DE QUALITÉ POUR TOUS DANS UN MONDE DU TRAVAIL
EN MUTATION : LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI**

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE et ne reflète pas nécessairement les positions officielles des Membres de l'OCDE.

JT03431021

Table des matières

I. Résumé et recommandations pour l’action publique	5
1. Grands principes d’action	6
2. Mise en œuvre des politiques.....	10
II. La Stratégie pour l’emploi de l’OCDE.....	14
1. Introduction.....	14
2. Le contexte.....	15
3. Le rôle des politiques et des institutions à l’appui d’un bon fonctionnement du marché du travail.....	27
4. Des recommandations d’action d’ordre général aux mesures concrètes.....	53
Notes	57
Annexe	59
III. Recommandations détaillées	65
A. Favoriser l’instauration d’un environnement propice à des emplois de qualité.....	65
B. Prévenir l’exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier	70
C. Se préparer aux possibilités et aux défis d’un marché du travail en mutation rapide	73
D. Exécution	75

Tableaux

Tableau 1. Tableau de bord du comportement du marché du travail de la <i>Stratégie pour l’emploi</i>	24
--	----

Graphiques

Graphique 1. Le cadre conceptuel de la nouvelle Stratégie de l’OCDE pour l’emploi : Relier les politiques, le comportement du marché du travail et le bien-être	17
---	----

Encadrés

Encadré 1. Les principales recommandations de la nouvelle Stratégie de l’OCDE pour l’emploi.....	12
Encadré 2. L’Initiative de l’OCDE pour la croissance inclusive.....	18
Encadré 3. Réduire le taux d’emplois de faible qualité en limitant le travail informel	30
Encadré 4. Réduire les inégalités entre les sexes sur le marché du travail	40

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L’utilisation de ces données par l’OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

DES EMPLOIS DE QUALITÉ POUR TOUS DANS UN MONDE DU TRAVAIL EN MUTATION: LA STRATÉGIE DE L'OCDE POUR L'EMPLOI

La croissance atone de la productivité, les inégalités de revenu élevées dans de nombreux pays et les bouleversements économiques rapides qu'entraînent les progrès technologiques, la mondialisation et l'évolution démographique sont autant de nouveaux défis à relever par les pouvoirs publics afin d'assurer le bon fonctionnement du marché du travail. En janvier 2016, les ministres de l'Emploi et du Travail de l'OCDE ont appelé à l'élaboration d'une nouvelle Stratégie pour l'emploi tenant pleinement compte de ces nouveaux défis et possibilités, afin de continuer d'offrir un outil efficace aux responsables publics.

La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi va au-delà de l'aspect quantitatif de l'emploi pour faire de la qualité des emplois et de l'inclusivité du marché du travail des priorités essentielles de l'action publique, tout en mettant l'accent sur l'importance de la résilience et de l'adaptabilité pour assurer le bon fonctionnement de l'économie et du marché de l'emploi, dans un monde du travail en mutation. Elle considère que les politiques visant à instaurer une plus grande flexibilité sur les marchés de produits et du travail sont certes nécessaires, mais pas suffisantes. Pour obtenir de bons résultats, il est aussi capital de mettre en place des politiques et des institutions qui protègent les travailleurs, favorisent l'inclusivité et permettent aux travailleurs et aux entreprises de tirer le meilleur avantage des enjeux actuels.

Une réponse à l'échelle de l'ensemble de l'administration s'impose, qui intègre la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi à l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive. Les principales recommandations d'action de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi s'articulent autour de trois grands principes :

i) Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité. *Cela suppose un cadre macroéconomique solide, un environnement favorable à la croissance et des compétences qui évoluent en phase avec les besoins du marché. L'idée nouvelle qui ressort est qu'il est parfois utile, pendant les phases de marasme économique, d'orienter les ressources budgétaires vers des programmes de travail à court terme visant à préserver les emplois vulnérables viables à long terme. Par ailleurs, il est crucial d'assurer un juste équilibre en matière de protection de l'emploi entre les différents types de contrats de travail. Le fait de libéraliser l'utilisation de contrats temporaires tout en maintenant un niveau élevé de protection de l'emploi pour les travailleurs disposant de contrats à durée indéterminée peut en effet aboutir à un recours excessif aux contrats temporaires, nuire à la qualité des emplois, et générer des disparités prononcées et un faible degré de résilience, sans avantage manifeste pour le nombre total d'emplois.*

ii) Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier. *Il est toujours essentiel d'aider les demandeurs d'emploi à retrouver rapidement du travail, notamment au moyen de dispositifs d'assurance chômage et d'aide sociale qui assurent une bonne couverture et une application rigoureuse des obligations mutuelles. Mais la nouvelle Stratégie insiste sur la nécessité d'anticiper les éventuels problèmes en œuvrant à la promotion de l'égalité des chances et adoptant une vision couvrant l'ensemble du cycle de vie afin d'éviter une accumulation de handicaps individuels nécessitant de coûteuses interventions ultérieures.*

iii) Se préparer aux possibilités et aux défis futurs d'une économie et d'un marché du travail en mutation rapide. *Le dynamisme des marchés du travail et de produits sera un*

élément indispensable pour faire face à la mutation rapide des économies. Pour autant, il convient de doter les travailleurs des compétences requises dans un contexte où la demande en la matière évolue rapidement. Il faut aussi préserver la protection des travailleurs contre les risques du marché du travail dans un monde où les formes de travail flexibles pourraient se développer. Cela passe par la protection sociale et la réglementation de base du marché du travail mais peut-être aussi par une plus grande place octroyée aux régimes non contributifs, l'instauration d'un niveau minimum de prestations sociales et l'amélioration de la portabilité des droits à la protection sociale.

Les principales recommandations d'action correspondant à chacun de ces grands principes sont présentées à la fin du Résumé, et de manière plus détaillée à la fin du document.

I. Résumé et recommandations pour l'action publique

1. Depuis la publication de la Stratégie réévaluée pour l'emploi de l'OCDE en 2006, les pays de l'OCDE et les pays émergents ont connu de profonds changements structurels et ont été confrontés à des chocs d'envergure : la pire crise financière et économique depuis la grande dépression et la faible croissance persistante de la productivité ; le niveau sans précédent des disparités de revenus dans de nombreux pays ; et les bouleversements liés aux progrès techniques, à la mondialisation et à l'évolution démographique. En considération de ces mutations profondes et du rôle central des politiques du travail pour y faire face, les ministres de l'Emploi et du Travail de l'OCDE ont appelé en janvier 2016 à l'élaboration d'une nouvelle Stratégie pour l'emploi tenant pleinement compte de ces nouveaux défis et possibilités pour continuer d'offrir aux responsables publics un instrument d'orientation efficace.

2. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi couvre un champ d'application beaucoup plus complet et a un caractère plus prospectif que les précédentes, et fait du bon fonctionnement du marché du travail l'élément central d'une croissance inclusive. La Stratégie originale de 1994 mettait l'accent sur la flexibilité des marchés du travail et de produits comme instrument de lutte contre le chômage élevé et persistant – la préoccupation essentielle des pouvoirs publics à l'époque. L'instauration d'un environnement propice à la croissance, notamment par la mise en place de marchés adaptables du travail et de produits, était jugée indispensable pour favoriser la création d'emplois et, de manière plus générale, des résultats satisfaisants dans ce domaine. La Stratégie réévaluée pour l'emploi de 2006 insistait davantage sur la participation de la main-d'œuvre et l'amélioration de la qualité des emplois. Son message central était que « plusieurs chemins mènent à Rome », autrement dit qu'un bon comportement du marché du travail est compatible avec des modèles obéissant davantage à la logique du marché qui donnent priorité à la souplesse des marchés du travail et de produits, mais aussi avec des modèles qui font une plus grande place aux politiques publiques, généralement associées à un dialogue social soutenu et à l'alliance d'une protection renforcée des travailleurs et de souplesse pour les entreprises.

3. Se fondant sur ces Stratégies antérieures, la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi donne aux responsables publics des orientations quant aux politiques du marché du travail et dans d'autres domaines qui permettent aux travailleurs et aux entreprises d'exploiter les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et les nouveaux marchés, tout en les aidant à faire face aux ajustements nécessaires et à veiller à ce que les fruits de la croissance soient largement partagés. La nouvelle Stratégie pour l'emploi insiste toujours sur les liens entre une croissance vigoureuse et soutenue et le nombre d'emplois, mais reconnaît également que la qualité des emplois, tant sur le plan des conditions salariales que des autres conditions de travail, et l'inclusivité du marché du travail sont des priorités essentielles de l'action publique. Elle confère une place centrale à la résilience et l'adaptabilité car, dans une économie et un marché du travail en évolution rapide, l'action publique doit encourager le dynamisme économique et regarder vers l'avenir pour permettre aux individus et aux entreprises de faire face aux défis et aux perspectives liées à

l'évolution de la situation macroéconomique et aux tendances profondes qui influent sur l'avenir du travail, de s'y adapter et d'en tirer le meilleur parti.

4. Le message central de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est que si des politiques d'assouplissement des marchés du travail et de produits sont nécessaires à la croissance, elles ne permettent pas d'obtenir simultanément de bons résultats en termes de quantité d'emplois, de qualité des emplois et d'inclusivité. En ce sens, la nouvelle Stratégie marque une évolution sensible par rapport à celle de 2006, et encore plus par rapport à la stratégie originale de 1994. Elle est fondée sur de nouvelles données d'observation qui montrent que les pays dotés de politiques et d'institutions qui favorisent ces trois éléments affichent de meilleurs résultats que ceux où l'action publique vise en priorité à accroître (ou à préserver) la flexibilité des marchés. En d'autres termes, il faut associer des politiques qui stimulent la croissance économique à des mesures qui favorisent l'inclusivité et protègent les travailleurs. En conséquence, une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration s'impose, qui intègre la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi à l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive et établit les liens pertinents avec d'autres stratégies de l'OCDE.

1. Grands principes d'action

5. Les principales recommandations pour l'action publique de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi s'articulent autour de trois grands principes : *i)* favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité ; *ii)* prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier ; *iii)* se préparer aux possibilités et aux défis futurs d'un marché du travail en mutation rapide.

i) Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

6. Des emplois de qualité appellent un cadre d'action macroéconomique solide, un environnement propice à la croissance et des compétences qui évoluent en phase avec les besoins du marché. Ce principe s'inscrit globalement dans le droit fil des stratégies antérieures, mais avec des nuances importantes.

- La récente crise économique et financière mondiale est venue brutalement rappeler l'importance des politiques macroéconomiques anticycliques pour stabiliser les résultats économiques et ceux du marché du travail, et empêcher les ralentissements temporaires de l'activité de s'enliser dans l'ornière d'une croissance lente. En période de politique monétaire restrictive, la méthode consistant à laisser les stabilisateurs budgétaires automatiques fonctionner librement et à appliquer des mesures budgétaires complémentaires pour faire face aux chocs économiques d'envergure s'avère particulièrement efficace. Cela suppose un cadre d'action budgétaire qui crée pendant les phases de haute conjoncture un volant de ressources qui permettra de mettre en place des mesures budgétaires stimulantes pendant les périodes de ralentissement et d'intensifier rapidement les programmes de garantie de revenu et les programmes actifs du marché du travail si nécessaire. Une nuance de taille par rapport à la Stratégie pour l'emploi de 2006 tient à ce que la nouvelle Stratégie reconnaît qu'il est parfois utile, pendant les phases de marasme économique, d'orienter les ressources budgétaires sur des programmes de travail à court terme bien conçus visant à préserver les emplois vulnérables viables à long terme, et de réduire rapidement l'ampleur de ces dispositifs à mesure que la situation se rétablit.

- La flexibilité des marchés du travail et de produits est indispensable pour créer des emplois de qualité dans un environnement toujours plus dynamique. Il faut diminuer les obstacles à l'entrée de nouvelles entreprises, à l'expansion des entreprises compétitives et à la sortie ordonnée des entreprises insuffisamment performantes sur ces marchés. Cela dit, certaines formes de flexibilité sont préférables à d'autres. Ainsi, des réformes partielles du marché du travail qui libéralisent l'utilisation de contrats temporaires mais maintiennent un niveau élevé de protection de l'emploi pour les travailleurs disposant de contrats à durée indéterminée peuvent s'avérer contreproductives. Cette démarche peut aboutir à un recours excessif aux contrats temporaires, ce qui se traduit par des emplois de qualité globalement faible, à des disparités prononcées et à un faible degré de résilience, sans avantage manifeste pour le nombre total d'emplois. Des problèmes analogues peuvent surgir dans les pays émergents où une protection trop rigoureuse de l'emploi dans le secteur structuré de l'économie, aux côtés d'autres facteurs comme des coûts de main-d'œuvre non-salariaux élevés, favorisent un taux élevé d'emplois informels sans vraiment protéger les travailleurs.
- Les politiques doivent en outre établir l'équilibre idoine entre flexibilité de l'emploi et stabilité. La difficulté consiste à redéployer les ressources vers des usages plus productifs tout en assurant un degré de stabilité de l'emploi qui stimule l'apprentissage et l'innovation sur le lieu de travail. L'instauration de dispositions modérées et prévisibles en matière de protection de l'emploi, assurant la sécurité de tous les travailleurs, et le resserrement du lien entre les cotisations patronales d'assurance-chômage et le coût des prestations de chômage des travailleurs dont l'emploi a été supprimé (cotisations calculées partiellement sur la base des antécédents par exemple) peuvent favoriser la stabilité de l'emploi. Des mesures qui encouragent la flexibilité salariale, notamment par des aménagements du temps de travail, peuvent aussi jouer en ce sens en préservant les emplois de qualité pendant les périodes difficiles.
- Pour assurer des emplois de qualité, il est en outre indispensable de disposer d'un système d'éducation et de formation efficace qui dote les travailleurs des compétences requises par les employeurs et leur offre la possibilité et des incitations à se former et à apprendre tout au long de leur vie active. Pour assurer une meilleure correspondance entre les compétences et les besoins du marché de l'emploi, il convient de renforcer les liens entre le monde de l'éducation et celui du travail, et d'établir des mécanismes et des instruments performants pour évaluer et anticiper les besoins en la matière.

ii) Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier

7. Le meilleur moyen de créer un marché du travail inclusif consiste à résoudre les problèmes avant qu'ils ne surgissent. Autrement dit, une réorientation s'impose en faveur de politiques préventives plutôt que correctives. Cette démarche permet aux actifs d'éviter bon nombre des coûts sociaux et financiers associés aux risques du marché du travail (comme le chômage, la maladie et l'invalidité), concourt directement à la croissance économique en offrant davantage de débouchés aux travailleurs, et atténue les pressions budgétaires en réduisant le coût global des programmes sociaux. Elle pourrait donc améliorer simultanément l'efficacité et l'équité.

- L'approche préventive à l'inclusivité du marché du travail vise substantiellement à renforcer l'égalité des chances de manière à ce que l'origine socioéconomique ne soit pas un facteur déterminant de la réussite sur le marché du travail. Cette priorité fondamentale suppose que l'on s'attaque aux obstacles qui empêchent les personnes issues de milieux défavorisés d'acquérir un niveau d'éducation suffisant et les compétences voulues, moyennant des interventions ciblées pendant la (pré)scolarité et durant le passage de l'école à la vie active.
- L'approche préventive requiert également une vision couvrant l'ensemble du cycle de la vie pour éviter une accumulation de handicaps exigeant des interventions coûteuses à une phase ultérieure. Pour atténuer le risque que les actifs soient pris au piège d'emplois de faible qualité ou du chômage, il faut leur donner en permanence la possibilité de valoriser, d'entretenir et d'améliorer leurs compétences, grâce à l'apprentissage et à la formation, à tous les âges. Cela leur permettra d'évoluer sur un marché du travail qui imposera des changements d'emploi et de profession de plus en plus fréquents au cours d'une carrière. De la même manière, les conditions de travail doivent être adaptées aux besoins des travailleurs sur l'ensemble du cycle de vie. En leur permettant de concilier plus facilement responsabilités professionnelles, familiales et sociales, et en prévenant l'apparition de problèmes de santé d'origine professionnelle, cette démarche augmente le taux d'activité, chez les femmes comme chez les hommes, tout au long de la vie professionnelle, résorbe les disparités entre les sexes et réduit le risque de pauvreté et d'exclusion. Néanmoins, compte tenu de l'apparition de nouvelles formes de travail, ces instruments doivent être étendus à d'autres travailleurs que les salariés.
- Une démarche préventive ne peut éviter certains échecs. Comme l'indiquait la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 2006, il est possible d'associer des mesures d'activation, des règles de fixation des salaires et le système de prélèvements et de prestations pour que le travail soit rémunérateur et pour gérer les chocs individuels en protégeant les travailleurs plutôt que les emplois, de manière à ne pas compromettre la nécessaire adaptabilité du marché du travail. Il est ainsi possible d'assurer la protection des travailleurs contre les risques du marché du travail et contre le risque d'exclusion en aidant les demandeurs d'emploi à évoluer vers de nouvelles activités économiques et en les accompagnant dans cette démarche, cet appui étant apporté sous réserve d'un engagement individuel et d'une recherche active d'emploi (le cadre dit d'« obligations mutuelles »).
- Des Stratégies pour l'emploi antérieures ont souligné la nécessité de veiller à ce que les prestations de chômage, d'invalidité et autres prestations sociales ne découragent pas outre mesure la recherche active d'un emploi. Il ressort toutefois de données récentes qu'un niveau élevé de couverture chômage, d'invalidité et d'aide sociale, sous réserve d'une application rigoureuse des obligations mutuelles, est un facteur déterminant de la réussite des stratégies d'activation car il s'agit d'un instrument essentiel pour entrer en contact avec les chômeurs. Cela suppose en outre d'élargir le plus possible la protection sociale aux nouvelles formes de travail.

iii) Se préparer aux possibilités et aux défis futurs sur un marché du travail en mutation rapide

8. Le dynamisme des marchés du travail et de produits sera un élément indispensable pour faire face à la mutation rapide des économies résultant des progrès technologiques, de la mondialisation et de l'évolution démographique. Néanmoins, pour accompagner les actifs dans leur passage d'entreprises, de secteurs et de régions en déclin vers ceux qui affichent les plus fortes perspectives de croissance, il faudra mettre en place des mesures qui aident les individus à entretenir et à améliorer leurs compétences, aider les régions en perte de vitesse à rattraper leur retard, établir des dispositifs de protection sociale, et instaurer un dialogue social visant à définir le monde du travail de demain. Il conviendra d'adapter les politiques de développement des compétences, la protection sociale et la réglementation du marché du travail à ce nouveau monde pour améliorer la qualité des emplois et renforcer l'inclusivité, ce qui exigera dans certains cas une remise à plat des politiques et institutions actuelles.

- Le premier défi consiste à doter les travailleurs des compétences voulues dans un contexte où la demande en la matière devrait évoluer rapidement et où ils travailleront plus longtemps, une plus grande importance étant accordée aux STIM (sciences, technologie, ingénierie et mathématiques) et aux compétences non techniques, et où les incitations à l'acquisition de qualifications non transférables risquent de diminuer. La fragmentation accrue des processus de production et les changements d'emploi sans doute plus fréquents des travailleurs risquent de réduire les incitations des employeurs et des salariés à investir dans des compétences propres à une entreprise. L'enjeu pour l'action publique consiste *i)* à mettre au point des instruments novateurs qui diminuent les obstacles à la formation permanente en rattachant l'éducation et la formation aux individus et non aux emplois ; *ii)* actualiser les outils existants, comme les bourses et les prêts, pour en faciliter l'accès à tous les adultes. De manière plus générale, il faudra éventuellement développer les infrastructures de formation continue existantes, par exemple en exploitant pleinement les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies.
- Une autre gageure consiste à préserver la protection des travailleurs contre les risques du marché du travail dans un monde où les formes flexibles de travail pourraient se développer. Pour ce faire, il faut veiller à ce que chacun ait accès à la protection sociale et soit couvert par la réglementation de base du marché du travail. Les salariés sous contrat de travail flexible n'ont souvent pas accès, ou un accès limité, à certaines formes de protection sociale, comme l'assurance-chômage ou l'assurance contre les accidents du travail, et ne sont pas toujours couverts par la réglementation de base du marché du travail. L'élargissement ou l'adaptation des régimes de sécurité sociale existants d'une part, la définition précise et l'application effective de la réglementation du marché du travail en vigueur d'autre part, permettraient dans une certaine mesure de remédier à ce problème. Dans d'autres cas, des solutions innovantes s'imposent pour assurer des salaires et des conditions de travail satisfaisants.
- Il existe plusieurs moyens d'élargir la couverture sociale : mettre en place de nouveaux régimes de prestations spéciaux ; faire une plus grande place aux régimes non contributifs ; appliquer un niveau minimum de prestations sociales ; et améliorer la portabilité des droits à la protection sociale. Une solution plus radicale consisterait à instaurer un revenu universel de base (RUB) ; il n'y a toutefois guère

de chances qu'un tel dispositif assure la protection efficace de tous les travailleurs sans accentuer considérablement les pressions sur les finances publiques ou aggraver la situation de certaines personnes étant donné la nécessité de diminuer d'autres prestations, bien ciblées, pour financer le RUB. S'agissant des politiques et institutions du marché du travail, les responsables publics devraient tester de nouveaux instruments afin de lutter contre la pauvreté active et mettre en place un cadre juridique qui permette d'adapter les relations professionnelles aux nouveaux enjeux.

2. Mise en œuvre des politiques

9. Pour aider les pays à établir des marchés du travail plus dynamiques et inclusifs, la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi va au-delà des recommandations générales pour l'action publique et donne des orientations pour la mise en œuvre de réformes :

- Les stratégies de réforme doivent être adaptées aux caractéristiques propres à chaque pays en termes d'organisation institutionnelle, de préférences sociales, de capacité administrative et de capital social. Des résultats inférieurs à la normale dans un domaine du marché du travail sont certes le signe que des réformes sont nécessaires, mais les pays doivent adapter leurs stratégies en la matière à leur situation particulière. Dans ceux qui disposent d'un capital social faible et d'une capacité administrative insuffisante, par exemple, les pouvoirs publics doivent mettre en place des mesures simples, transparentes, dont ils pourront facilement rendre compte.
- Les politiques sont souvent plus efficaces quand elles sont rassemblées en un programme cohérent qui renforce les synergies et limite le coût éventuel des réformes, à court terme ou pour un groupe particulier. Ainsi, les interventions visant certains groupes devraient s'efforcer dans le même temps de remédier à tous les obstacles à l'emploi dans le cadre d'actions coordonnées portant sur l'élaboration de politiques fiscales et sociales et la prestation de services d'aide à l'emploi, de services de santé et de services sociaux.
- Le regroupement et l'ordonnancement efficaces des réformes – priorité étant donnée à celles qui sont nécessaires à la réussite des autres – limitent les arbitrages nécessaires entre les différentes mesures et peuvent mobiliser un plus grand soutien de l'électorat. À titre d'exemple, la réforme du marché de produits et celle de la protection de l'emploi ont tendance à avoir moins d'effets négatifs à court terme lorsque la première précède la seconde.
- Il est indispensable de susciter l'adhésion aux réformes pour qu'elles aboutissent. Cela suppose l'obtention d'un mandat pour engager des réformes, une communication efficace, notamment par le biais des nouvelles technologies, des réformes complémentaires et des mesures visant à atténuer les effets défavorables à court terme, y compris par une utilisation pertinente des instruments macroéconomiques.
- Une fois les réformes adoptées, il convient de veiller à leur mise en œuvre complète, à leur pleine application et à leur évaluation rigoureuse. Cela suppose d'investir dans la collecte de données en l'absence des informations nécessaires au

suivi de la conformité et des résultats, mais aussi de renforcer les mécanismes d'évaluation pour que les effets des réformes puissent être analysés par le biais d'actions gouvernementales.

- La mise en place de marchés du travail dynamiques et inclusifs suppose aussi une action prospective des pouvoirs publics. Celle-ci demande des systèmes innovants permettant d'identifier par avance les problèmes et débouchés éventuels au lieu de lutter contre les premiers lorsqu'ils surgissent et de prendre conscience des seconds longtemps après qu'ils ont disparu. Il sera plus facile et efficace d'anticiper les difficultés et les possibilités futures, de trouver des solutions, de gérer le changement en amont, et de bâtir le monde du travail de demain si les employeurs, les travailleurs et leurs représentants travaillent en étroite collaboration avec les pouvoirs publics dans un esprit de coopération et de confiance mutuelle.

Encadré 1. Les principales recommandations de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

Cet encadré résume les principales recommandations de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Ces recommandations peuvent être consultées dans leur intégralité en cliquant sur les hyperliens [à ajouter dans la version finale], et figurent également à la fin du présent document. Elles constituent un élément essentiel de l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive. Durant l'exécution de la Stratégie, il importera d'exploiter les synergies entre les différents domaines de l'action publique et d'assurer leur compatibilité avec les recommandations formulées dans Objectif croissance, la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, la Stratégie de l'OCDE pour l'innovation et la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte. Une approche englobant l'ensemble des administrations est donc nécessaire.

A. Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

1. Appliquer un cadre macroéconomique solide, qui assure la stabilité des prix et la viabilité des finances publiques et autorise en même temps l'application de mesures monétaires et budgétaires anticycliques efficaces en riposte aux phases de contraction économique.
2. Renforcer l'investissement et la croissance de la productivité, et favoriser la création d'emplois de qualité en supprimant les obstacles à l'établissement et à l'expansion d'entreprises performantes, ainsi qu'à la restructuration ou à la sortie des entreprises peu productives, et en instaurant un climat propice à l'entrepreneuriat.
3. Veiller à ce que la législation en matière de protection de l'emploi fixe des coûts de licenciement prévisibles et équilibrés entre les différents types de contrat, sans être excessivement restrictifs, tout en mettant les travailleurs à l'abri de possibles abus et en limitant les excès en matière de rotation de la main-d'œuvre.
4. Faciliter la mise en place de dispositifs d'aménagement du temps de travail pour aider simultanément les entreprises à s'adapter aux variations temporaires de la situation économique, et les salariés à concilier activité professionnelle et vie personnelle.
5. Réduire les coûts non salariaux de main-d'œuvre, surtout pour les bas salaires, et atténuer les disparités de traitement fiscal selon la situation au regard de l'emploi.
6. Envisager l'instauration d'un salaire minimum obligatoire modéré pour relever les salaires au bas de l'échelle, en veillant à ce que son niveau n'empêche pas les travailleurs peu qualifiés de trouver un emploi.
7. Améliorer la représentativité des systèmes de négociation collective et assurer dans le même temps aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour s'adapter aux chocs globaux et aux évolutions structurelles.
8. Encourager le développement de compétences adaptées aux besoins du marché du travail, et favoriser en parallèle l'utilisation et l'adaptation de ces compétences pendant la vie active de manière à répondre à des besoins en évolution.
9. Favoriser l'emploi formel en améliorant l'application des règles qui régissent le marché du travail, en renforçant l'attrait du travail formel pour les entreprises et les salariés, et en encourageant le perfectionnement des compétences pour augmenter la productivité des travailleurs.

B. Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier

1. Promouvoir l'égalité des chances pour éviter que l'origine socioéconomique, de par son influence sur l'acquisition des compétences demandées par le marché du travail, ou en tant que source de discrimination, ne détermine les perspectives d'emploi.
2. Adopter une perspective de parcours de vie pour éviter le cumul progressif de handicaps individuels qui appelleront ultérieurement des interventions généralement

moins efficaces et plus coûteuses pour les finances publiques.

3. Élaborer une stratégie complète d'activation et de protection des travailleurs, en associant des prestations de non-emploi adéquates et facilement accessibles avec des programmes actifs du marché du travail dans un cadre d'obligations mutuelles.
4. Adopter des mesures spécifiques pour les catégories sous-représentées et défavorisées, en veillant à ce qu'elles prennent en considération l'ensemble des obstacles à l'emploi.
5. Venir en aide aux régions à la traîne au moyen de politiques coordonnées à l'échelon national, régional et local, qui favorisent la croissance et la compétitivité fondées sur leurs atouts particuliers, et qui s'attaquent aux problèmes sociaux constatés lorsqu'exclusion du marché du travail et pauvreté sont concentrées à l'échelon local.

C. Se préparer aux possibilités et aux défis d'un marché du travail en mutation rapide

1. Faciliter le redéploiement des travailleurs entre les entreprises, les secteurs et les régions, et prêter assistance aux travailleurs ayant perdu leur emploi.
2. Permettre aux travailleurs ayant perdu leur emploi de retrouver rapidement du travail, moyennant une aide au revenu à la fois ciblée et générale et une aide au retour à l'emploi, conjuguées à des mesures de prévention et d'intervention rapide.
3. Accompagner l'innovation dans de nouvelles formes d'emploi par des mesures visant à préserver la qualité de l'emploi en évitant les abus, en instaurant des règles du jeu uniformes pour les entreprises, et en offrant une protection adéquate à tous les salariés, indépendamment de leur contrat de travail.
4. Prévoir l'avenir en anticipant le changement, en favorisant un dialogue participatif sur l'avenir du travail avec les partenaires sociaux et d'autres parties intéressées et, le cas échéant, en adaptant les politiques d'emploi et de compétences et les politiques sociales aux besoins nouveaux d'un monde du travail en évolution.

D. Exécution

1. Assurer la réussite des réformes en les adaptant aux spécificités nationales, en les regroupant et en les ordonnant soigneusement de manière à limiter leur coût potentiel à court terme ou pour des groupes spécifiques, et en mobilisant l'adhésion en leur faveur.
2. Veiller à ce que les réformes soient intégralement mises en œuvre, véritablement appliquées et rigoureusement évaluées; investir dans la collecte de données en l'absence d'informations adéquates.

II. La Stratégie pour l'emploi de l'OCDE

1. Introduction

1. Depuis la publication de la Stratégie réévaluée pour l'emploi de l'OCDE en 2006, l'économie mondiale connaît la crise financière et économique la plus grave depuis la grande dépression et traverse une phase de mutations profondes. La croissance de la productivité a ralenti dans la plupart des pays de l'OCDE, l'écart entre les entreprises s'étant par ailleurs creusé du fait que celles qui sont en perte de vitesse ont accentué leur retard à cet égard. Dans le même temps, les inégalités de revenu continuent d'afficher un niveau sans précédent et les salaires médians sont restés stationnaires dans de nombreux pays, ce qui nuit à la cohésion sociale, de même qu'à la croissance économique et au bien-être. L'évolution technologique rapide – due notamment au développement de la numérisation et de l'automatisation – et une nouvelle expansion des chaînes de valeur mondiales devraient stimuler la croissance de productivité à long terme et permettre aux consommateurs d'obtenir des produits et des services plus nombreux et de meilleure qualité. Néanmoins, elles peuvent aussi avoir d'importants coûts d'ajustement à court terme, et alimenter les craintes liées à la montée des inégalités et à la faible progression des salaires. Le vieillissement démographique et l'expansion possible du travail atypique, y compris de nouvelles formes d'emploi, suscite également des inquiétudes quant à la viabilité et l'adéquation des régimes de protection sociale, l'efficacité des programmes du marché du travail, et la qualité des emplois.

2. Des marchés du travail performants sont indispensables pour remédier à ces problèmes, soutenir la croissance économique et assurer une répartition plus équitable de la prospérité au sein de la société. Ils permettent à tous les travailleurs de tirer parti des possibilités offertes par les nouvelles technologies et les nouveaux marchés, et les aident à faire face aux adaptations et aux changements nécessaires pour que nul ne reste en chemin et que les gains de productivité soient largement distribués. Les politiques et les institutions du marché du travail, nationales et locales, jouent un rôle déterminant à l'appui de la création d'emplois, de l'amélioration de leur qualité et de l'accroissement de la productivité, ce qu'elles font en facilitant le redéploiement des ressources vers les utilisations les plus efficaces et les plus rentables, en favorisant l'apprentissage et l'innovation sur le lieu de travail, en supprimant les obstacles à la création d'emplois de qualité, et en encourageant l'inclusivité. Pour tirer le meilleur parti des progrès technologiques et de la mondialisation, il faudra procéder à des réformes destinées à renforcer la productivité sur les marchés de produits et de services, mais aussi mener des politiques sociales et de l'emploi visant à limiter les coûts de l'ajustement pour les travailleurs, à faciliter l'amélioration de leurs compétences et à les empêcher d'être pris au piège de secteurs et d'entreprises en déclin ou de tomber dans le chômage de longue durée. Par ailleurs, des politiques macroéconomiques anticycliques bien conçues doivent être en place pour soutenir la croissance et l'emploi en augmentant la demande globale durant les récessions et en atténuant le risque que le chômage élevé et la faible croissance ne se pérennisent.

3. Compte tenu du rôle central que jouent les marchés du travail pour surmonter ces enjeux majeurs ou tirer parti de ces sérieuses possibilités, *les ministres de l'Emploi et du Travail de l'OCDE* ont appelé en janvier 2016 à l'élaboration d'une nouvelle Stratégie pour l'emploi dont l'utilité pour les responsables publics sera réaffirmée. La nouvelle Stratégie pour l'emploi met davantage l'accent que les versions précédentes sur les mesures qui favorisent la qualité des emplois, tant sur le plan des conditions salariales que des autres conditions, et a en outre pour objectif prioritaire de renforcer l'inclusivité des marchés du travail. Veiller à ne laisser personne de côté n'est pas seulement une question d'équité ; c'est aussi une démarche essentielle pour la croissance économique et pour la stabilité sociale et politique. Face à l'évolution rapide de l'économie et du marché du travail, l'action publique doit également stimuler le dynamisme économique et s'inscrire dans une perspective d'avenir pour permettre aux individus et aux entreprises d'absorber, d'assimiler et d'exploiter au mieux les enjeux et les ouvertures liés aux fluctuations de la conjoncture macroéconomique et aux évolutions lourdes qui influent sur l'avenir du travail. C'est pourquoi la résilience et l'adaptabilité sont au cœur de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Une réforme des politiques du marché du travail s'impose afin de mettre en place les outils, la flexibilité et la protection sociale voulue pour que ces mutations rapides constituent des occasions de relancer la croissance de la productivité et de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour tous.

4. Le message central de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est que des mesures visant à instaurer une plus grande flexibilité sont nécessaires mais pas suffisantes pour obtenir simultanément de bons résultats en termes de nombre d'emplois, de qualité des emplois et d'inclusivité. Il s'appuie sur de nouvelles données qui montrent que les pays qui ont mis en place des politiques et des institutions qui favorisent à la fois la qualité et le nombre des emplois et une plus grande inclusivité sont plus performants que ceux où l'action publique vise en priorité à accroître ou à préserver la flexibilité. En d'autres termes, pour assurer le bon fonctionnement du marché du travail, il convient d'instaurer un environnement qui assure la prospérité des entreprises et celle des travailleurs en associant des mesures qui favorisent la croissance économique à d'autres qui encouragent l'inclusivité et protègent les travailleurs. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est donc un élément essentiel de l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive.

5. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi est structurée comme suit. La deuxième partie passe en revue les principaux enjeux et priorités d'une politique de l'emploi fondée sur une évaluation des résultats du marché du travail dans les pays de l'OCDE et dans les pays émergents. La troisième examine comment les politiques et les institutions peuvent encourager une amélioration de ces résultats. La quatrième partie, complète les recommandations générales pour l'action publique et fournit aux responsables nationaux des orientations pour définir les priorités de réforme dans chaque pays et élaborer des stratégies de réforme efficaces.

2. Le contexte

6. Un bon fonctionnement du marché du travail est une condition essentielle à une croissance inclusive et à l'amélioration du bien-être¹. Il favorise la prospérité en orientant les actifs vers les emplois les plus productifs et les plus rémunérateurs et facilite l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux modes d'organisation du travail en offrant aux salariés la possibilité d'acquérir et d'actualiser les compétences requises dans un contexte économique en pleine mutation. Il garantit en outre que l'accroissement de la prospérité se traduit par une amélioration du bien-être et de la qualité des emplois, tant sur le plan

monétaire que non monétaire, en créant des débouchés professionnels intéressants pour tous, en veillant à ce que les gains de productivité soient répercutés sur les salaires, et en protégeant et en améliorant le niveau de vie des plus vulnérables. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi reconnaît donc que les politiques qui améliorent le fonctionnement du marché du travail jouent un rôle déterminant à l'appui de la croissance économique et de son inclusivité – et, partant, de sa viabilité sociale.

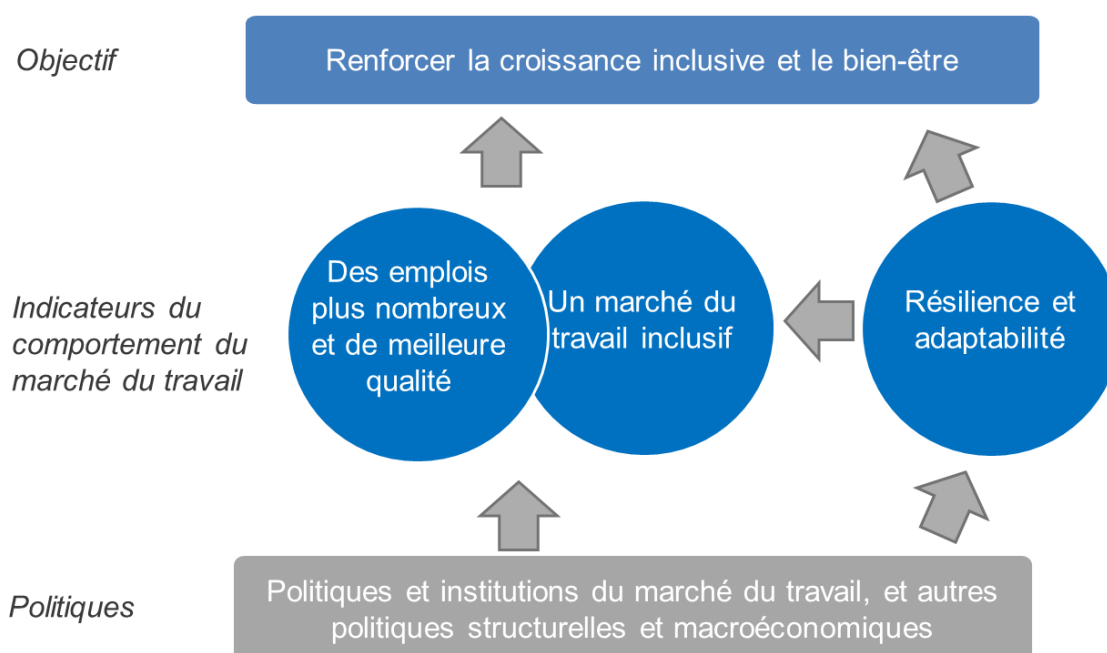
Un nouveau cadre pour évaluer l'efficacité du marché du travail et mettre en évidence les priorités d'action

7. Ces derniers temps, les pouvoirs publics se sont surtout préoccupés de trouver les moyens de concilier la capacité d'une économie à assurer durablement des gains de productivité globaux et son aptitude à créer des emplois bien rémunérés et assortis de bonnes conditions de travail non salariales, et de faire en sorte que les retombées positives de la croissance profitent au plus grand nombre. Dans ce contexte, le cadre de la nouvelle *Stratégie* a été élargi, par rapport à celui des stratégies antérieures, et renferme désormais trois objectifs fondamentaux qui, ensemble, définissent ce qu'est un bon comportement du marché du travail ; dont chacun est nécessaire à une croissance inclusive et, plus généralement, au bien-être (Encadré 1) :

- Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Il s'agit de rendre compte de la situation sur le marché du travail en termes aussi bien quantitatifs (chômage, taux d'activité, temps de travail) que qualitatifs, en se fondant sur les trois dimensions du Cadre d'analyse de la qualité de l'emploi de l'OCDE qui revêtent une importance primordiale pour le bien-être des travailleurs : i) le revenu d'activité ; ii) la sécurité sur le marché du travail ; iii) la qualité de l'environnement de travail.
- Des marchés du travail inclusifs. Cet aspect concerne la répartition des chances et des résultats entre les individus. En assurant à tous l'égalité des chances sur le marché du travail, on atténue le risque que certains ne puissent y participer pleinement et ne tombent dans la pauvreté. L'inclusivité du marché du travail se rapporte donc à la fois à des aspects dynamiques de l'inégalité, comme les perspectives de mobilité sociale et d'évolution professionnelle, et à des aspects statiques, comme la distribution des revenus d'activité individuels et des revenus des ménages, et les disparités d'accès à des emplois de qualité entre les différents groupes socioéconomiques.
- Adaptabilité et résilience. Cet élément a trait à l'efficacité avec laquelle les individus, les institutions et les sociétés absorbent, assimilent et exploitent au mieux les chocs et les nouveaux débouchés qui résultent des crises économiques et des tendances de fond (comme le changement technologique, notamment l'automatisation et la numérisation, l'évolution climatique et démographique et la mondialisation).

8. Les deux premiers indicateurs concernent les résultats observés actuellement et leur distribution au niveau des individus. Le troisième comporte un élément prospectif qui a trait à la capacité des actifs et des marchés du travail à surmonter les chocs à venir et à saisir de nouvelles occasions. L'adaptabilité et la résilience sont indispensables pour assurer la « durabilité » d'un *bon comportement du marché du travail* et de la *performance économique* dans un monde en constante évolution.

Graphique 1. Le cadre conceptuel de la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Relier les politiques, le comportement du marché du travail et le bien-être



9. Les résultats de ces indicateurs ne dépendent pas uniquement des mesures propres au marché du travail mais de tout un éventail d'interventions dans d'autres domaines, notamment de politiques macroéconomiques et financières judicieuses, de dispositions visant à améliorer la productivité des marchés financiers, de produits et du logement, de mesures fiscales, de mesures à l'appui de l'entrepreneuriat, de politiques régionales, et d'autres visant à assurer la protection des droits de propriété et de l'état de droit. Pour leur part, les politiques du marché du travail n'influent pas seulement sur le fonctionnement de ce dernier, mais aussi sur d'autres aspects des résultats économiques, sur le bien-être et le progrès social. C'est pourquoi une approche à l'échelle de l'ensemble des administrations s'impose pour assurer la bonne intégration de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi dans l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive (voir l'analyse détaillée à l'Encadré 2). Cela suppose aussi de mettre l'accent sur les synergies qui existent entre des politiques du marché du travail et des politiques sociales efficaces, un environnement macroéconomique porteur et les autres stratégies clefs de l'Organisation, notamment Objectif croissance, la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, la Stratégie de l'OCDE pour l'innovation, la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte et les Recommandations de l'OCDE concernant l'égalité hommes-femmes, la santé mentale et le vieillissement².

Encadré 2. L'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive

La persistance de fortes inégalités de revenus, de patrimoine et de bien-être et le ralentissement de la croissance de la productivité compromettent la mobilité sociale, freinent la hausse du niveau de vie et menacent la stabilité politique. L'OCDE s'efforce d'agir sur ces tendances en s'appuyant sur l'Initiative pour la croissance inclusive qu'elle a lancée en 2012. Les travaux réalisés dans ce cadre s'articulent selon quatre axes : i) prospérité partagée ; iii) inclusivité des marchés ; iii) égalité des chances ; iv) gouvernance de la croissance inclusive. La nouvelle Stratégie pour l'emploi est étroitement associée à chacun de ces axes :

- **Le volet *prospérité partagée*** reconnaît que l'évaluation des résultats économiques et du progrès social doit aller au-delà du PIB pour tenir compte des conditions de vie matérielles et non matérielles et de leur distribution dans la société. La nouvelle Stratégie pour l'emploi, qui cherche à favoriser la création d'emplois de qualité pour tous, prend cet aspect en considération. Cela suppose non seulement de stimuler l'offre d'emplois et de faciliter l'accès à ces derniers, mais aussi de veiller à ce que la qualité des emplois soit compatible avec une vie professionnelle saine. La stratégie met en outre l'accent sur l'importance de la résilience et de l'adaptabilité du marché du travail pour que celui-ci puisse continuer de fonctionner dans un avenir incertain.
- **Le volet *inclusivité des marchés*** reconnaît l'importance d'un bon fonctionnement des marchés et la nécessité de mesures supplémentaires pour veiller à ce que chacun puisse participer pleinement à la société. La nouvelle Stratégie pour l'emploi intègre l'idée fondamentale selon laquelle les marchés, pour être inclusifs, doivent être plus souples. Elle considère que des marchés flexibles sont nécessaires pour obtenir de bons résultats économiques et un fonctionnement satisfaisant du marché du travail, mais que des politiques publiques d'accompagnement s'imposent pour promouvoir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour tous.
- **Le volet *égalité des chances*** considère que l'égalité des chances est le fondement de la prospérité future. De la même manière, la nouvelle Stratégie pour l'emploi souligne son importance et celle de la mobilité sociale pour réduire l'ampleur et la persistance des inégalités économiques, et stimuler la croissance économique à long terme. L'égalité des chances est considérée comme une composante centrale du volet « inclusivité » du cadre de la nouvelle Stratégie pour l'emploi.
- **Le volet *gouvernance de la croissance inclusive*** reconnaît qu'il est nécessaire de coordonner et d'intégrer les interventions dans le cadre d'une approche associant l'ensemble de l'administration. La nouvelle Stratégie pour l'emploi reconnaît également que relever le double défi que constituent des inégalités marquées et une faible croissance de la productivité suppose de mener une action globale et intégrée visant à résorber les inégalités tout en atténuant les effets négatifs potentiels sur la croissance économique, en faisant de la nouvelle Stratégie pour l'emploi l'un des piliers de l'Initiative pour la croissance inclusive.

Évaluer le comportement du marché du travail et mettre en évidence les priorités d'action : le nouveau tableau de bord de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE

10. Dans quelle mesure l'action des pouvoirs publics peut-elle améliorer les résultats du marché du travail pour chacune des trois composantes de la nouvelle Stratégie pour l'emploi ? Des synergies peuvent-elles être dégagées, ou des arbitrages sont-ils inévitables ? En quoi les priorités d'action diffèrent-elles selon les pays ? Pour se faire une première idée des réponses à ces questions importantes, un bon moyen consiste à utiliser un tableau de bord qui compare les résultats du marché du travail dans les pays de l'OCDE et dans les grandes économies de marché émergentes pour chacun de ces aspects. Dans la partie A du tableau 1, le taux d'emploi, le taux de chômage, et le taux global d'utilisation de la main-d'œuvre (à savoir le pourcentage de personnes inactives, de chômeurs et de salariés à temps

partiel contraint dans la population d'âge actif non étudiante) sont utilisés pour mesurer le nombre d'emplois, la qualité du revenu d'activité, la sécurité sur le marché du travail³ et l'incidence des tensions professionnelles⁴ sur la qualité du travail, ainsi que le pourcentage d'individus vivant dans des ménages à faible revenu, qui constitue une mesure générale de l'inégalité des sexes sur le marché du travail et de l'écart d'emploi type qui fait obstacle à l'inclusion des groupes défavorisés (jeunes, travailleurs seniors, mères de famille, personnes handicapées et immigrés)⁵.

11. La principale conclusion de la partie A du tableau 1 est que *les politiques peuvent être regroupées en programmes cohérents qui renforcent les synergies entre elles et réduisent au minimum les arbitrages éventuels*. Plus précisément :

- *Il est possible d'allier de bons résultats en termes de nombre d'emplois à la qualité des emplois et à l'inclusivité du marché du travail*. Bon nombre de pays qui affichent des taux d'emploi relativement élevés obtiennent des résultats relativement satisfaisants s'agissant des deux autres composantes, la qualité des emplois et l'inclusivité. Les pays nordiques, par exemple, comme le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Suède, comptent parmi les pays les plus performants pour les deux tiers au moins des indicateurs du tableau de bord, et sont absents du tiers inférieur. À l'autre extrémité, plusieurs pays d'Europe méridionale et pays émergents affichent une note relativement faible pour la majorité des indicateurs. Il paraît donc qu'il existe quelques arbitrages systématiques et, au premier chef, qu'il est possible de concevoir des politiques qui augmentent le nombre d'emplois, et améliorent simultanément leur qualité et l'inclusivité^{6,7}.
- *Si les pays riches obtiennent globalement de meilleurs résultats pour la plupart des indicateurs, d'autres facteurs – notamment des politiques sociales et de l'emploi avisées – jouent aussi un rôle d'importance*. Une fois pris en compte l'apport du développement économique, la plupart des pays nordiques, ainsi que l'Estonie, la Lettonie, la Nouvelle-Zélande et la République tchèque se classent parmi les pays les plus performants de l'OCDE (tableau annexe A3 en annexe)⁸. À l'inverse, les pays méditerranéens (hormis la France et Israël), ainsi que les États-Unis et l'Irlande, comptent parmi les moins performants de l'OCDE. Ces écarts tiennent sans doute à l'influence de différents facteurs, notamment celle des politiques, des institutions et du capital social.
- *Les variations de performance dans le temps résultent de l'effet conjugué des actions menées, des mutations structurelles et des retombées de la crise financière mondiale*. Près de dix ans après le début de la crise économique mondiale, les niveaux d'insécurité sur le marché du travail et les taux de bas revenus restent élevés dans plusieurs pays par rapport à 2006. La qualité des revenus d'activité étant pour sa part restée plus ou moins stable. La plupart des pays ont toutefois réussi dans le même temps à améliorer la qualité de l'environnement de travail, à résorber l'écart des revenus du travail entre les sexes et à mieux intégrer les groupes défavorisés au marché du travail (cf. tableau 1 et tableau annexe A1). La majorité d'entre eux ont en outre amélioré le nombre d'emplois au cours des vingt dernières années, en grande partie grâce à la hausse des taux d'emploi des femmes et des seniors (cf. tableau annexe A2).
- *Les différents pays enregistrent des résultats contrastés sur les dix dernières années*. Les pays européens qui ont été durement frappés par la crise financière et

qui ont dû procéder à d'importantes coupes budgétaires ont vu leurs résultats se dégrader pour de nombreux indicateurs ces dix dernières années⁹. En revanche, l'Allemagne, le Chili, Israël, le Japon, la Pologne et la République tchèque se distinguent en ce que les leurs ont nettement progressé pour quatre des neuf indicateurs au moins, et sont restés stables en ce qui concerne les autres. Enfin, de nombreux pays anglophones se caractérisent par la stabilité surprenante de leurs résultats au cours des dernières décennies, quoique souvent à des niveaux intermédiaires à faibles de qualité des emplois et d'inclusivité¹⁰.

12. Les pays sont-ils prêts à relever les défis et à tirer parti des ouvertures que présente le travail de demain ? La partie B du tableau 1 présente des données descriptives à ce propos en comparant les conditions générales propices à la résilience et à l'adaptabilité dans les différents pays de l'OCDE et dans plusieurs économies de marché émergentes¹¹. La résilience est mesurée par la hausse moyenne enregistrée du taux de chômage au cours des trois années suivant un choc négatif de 1 % sur le PIB, c'est-à-dire la capacité à limiter les fluctuations du chômage et à rebondir rapidement au lendemain d'un choc global¹². Les conditions favorables à l'adaptabilité sont mesurées par les indicateurs suivants :

- le *taux de croissance de la productivité du travail* en tant que condition préalable essentielle à une forte progression de la production, de l'emploi et des salaires ;
- *l'aptitude des entreprises productives à attirer les travailleurs* et à se développer en tant que composante clé de la productivité de la main-d'œuvre et, partant, des salaires ;
- le *découplage de la hausse du salaire médian réel de la croissance de la productivité*, en tant qu'indicateur du degré de transmission des gains de productivité au travailleur type pendant les périodes de changement structurel rapide ;
- les *compétences des adultes*, du fait que l'amélioration des compétences favorise l'apprentissage, l'innovation et la hausse des salaires ; les *compétences des étudiants*, en tant qu'indicateur de l'état de préparation de la prochaine génération à relever les défis futurs ; et la *proportion de travailleurs atypiques dans l'emploi total* - définis comme les travailleurs indépendants et les travailleurs temporaires - dans la mesure où le travail atypique peut favoriser l'adaptabilité en offrant plus de flexibilité aux travailleurs et aux entreprises, mais poser des problèmes en termes de qualité des emplois et d'inclusivité ;
- les *disparités régionales des taux de chômage* au sein des pays en tant qu'indicateur du degré d'adaptation des pays aux retombées inégales dans les régions de mégatendances comme la mutation technologique, la mondialisation et l'évolution démographique.

13. Le message fondamental de la partie B du tableau 1 est que les conditions générales qui favorisent la résilience et l'adaptabilité sont étroitement liées aux résultats du marché du travail en termes de nombre d'emplois, de qualité des emplois et d'inclusivité¹³. Dans la plupart des cas, elles viennent compléter tous les éléments d'un comportement satisfaisant du marché du travail. Néanmoins, des arbitrages peuvent intervenir en ce sens que certaines conditions améliorent parfois la performance du marché du travail à certains égards, mais la font reculer sur d'autres points.

- ***Les pays où les marchés du travail sont plus résilients et où le pourcentage de travailleurs qualifiés est plus élevé obtiennent de meilleurs résultats pour tous les paramètres du comportement du marché du travail.***
 - La résilience du marché du travail revêt une importance cruciale pour limiter le coût social à court terme des phases de contraction économique, mais aussi pour soutenir la performance économique et celle du marché du travail à moyen et long termes en empêchant les ralentissements conjoncturels d’entraîner un recul structurel de la croissance de la production, de l’emploi et des salaires. En fait, les taux de chômage et de bas revenus sont généralement plus faibles, et la sécurité sur le marché du travail est plus élevée dans les pays où ce marché est plus résilient. Cette résilience est forte dans des pays comme le Japon et plusieurs pays scandinaves (la Finlande, l’Islande, la Norvège et la Suède), mais faible dans plusieurs pays méditerranéens et aux États-Unis.
 - Une main-d’œuvre qualifiée favorise l’innovation et l’adoption de technologies et de pratiques d’organisation du travail nouvelles, ce qui stimule la productivité, l’emploi et les salaires. De fait, les pays dotés d’une main-d’œuvre très qualifiée obtiennent de meilleurs résultats pour tous les aspects du comportement du marché du travail. Ceux qui comptent un pourcentage particulièrement faible de travailleurs peu qualifiés sont les pays scandinaves, l’Allemagne, le Japon et les Pays-Bas mais, dans l’ensemble, un cinquième des adultes et un tiers des étudiants environ dans les pays de l’OCDE ne possèdent pas les compétences de base nécessaires pour réussir sur un marché du travail en mutation rapide.
- ***Les pays où les entreprises productives peuvent plus facilement attirer les travailleurs et se développer enregistrent aussi des résultats relativement supérieurs en termes de nombre d’emplois.*** Certains pays, comme l’Allemagne, la Norvège et les Pays-Bas, où les marchés du travail répartissent efficacement les travailleurs - en ce sens que la croissance de l’emploi est plus forte dans les entreprises productives que dans les autres - comptent aussi parmi ceux qui obtiennent les meilleurs résultats pour la plupart des indicateurs du nombre d’emplois. Une forte capacité des entreprises productives à attirer les travailleurs ne suffit cependant pas pour enregistrer de bons résultats à cet égard, comme le montrent un certain nombre de pays méditerranéens et les États-Unis.
- ***Les pays où l’écart absolu de l’augmentation du salaire médian réel par rapport à la croissance de la productivité de la main-d’œuvre est limité ont généralement enregistré de bons résultats en termes de nombre d’emplois et d’inclusivité.*** Dans un grand nombre de pays, la croissance de la productivité a été très faible ces vingt dernières années, et ne s’est que partiellement répercutée sur le salaire réel du travailleur type. En conséquence, les salaires médians réels ont stagné dans bon nombre d’entre eux. Les pays où la hausse du salaire médian réel a suivi de près la croissance de la productivité, comme le Danemark et la Nouvelle-Zélande, ont généralement vu le nombre d’emplois et l’inclusivité progresser. À l’inverse, ceux où elle a été plus forte que l’augmentation de la productivité, comme l’Espagne, la Grèce et l’Italie, ont enregistré une montée considérable du taux de chômage. Cela semble indiquer que des écarts positifs importants de la croissance des salaires par rapport à celle de la productivité sont insoutenables et risquent à long terme de compromettre les perspectives d’emploi. Les pays où la croissance du salaire

moyen réel a été inférieure à celle de la productivité, comme les États-Unis, l'Irlande et la Pologne, ont généralement enregistré des résultats inférieurs à la normale sur le plan de l'inclusivité, sans effets positifs manifestes en termes de nombre d'emplois.

- ***Les pays où le pourcentage de travailleurs atypiques et les disparités régionales sont élevés enregistrent de moins bons résultats que les autres sur le front de la qualité de l'emploi et de l'inclusivité***, sans effets positifs apparents en termes de nombre d'emplois. Un cinquième environ des travailleurs des pays de l'OCDE sont embauchés dans le cadre de contrats atypiques, ce qui donne plus de flexibilité aux employeurs et aux salariés – y compris en ce qui concerne le temps de travail – mais peut aussi poser des problèmes en termes de valorisation des compétences, de qualité des emplois et d'inclusivité. De fait, la qualité des emplois et l'inclusivité sont plus faibles dans les pays où le pourcentage de travailleurs atypiques est important, comme la plupart des pays méditerranéens. Un schéma analogue se dessine dans les pays où les disparités régionales sont fortes, qui enregistrent généralement des résultats inférieurs à ceux d'autres pays pour ces deux paramètres, mais ne font pas systématiquement mieux en termes de nombre d'emplois.

14. Une approche associant l'ensemble de l'administration s'impose pour que les mesures visant à promouvoir la résilience et l'adaptabilité se traduisent globalement par de bons résultats économiques et un fonctionnement satisfaisant du marché du travail. Des politiques du marché du travail peuvent influencer sur la plupart des conditions nécessaires à la résilience et l'adaptabilité. À titre d'exemple, des politiques d'éducation et de formation bien conçues et correctement financées pourraient améliorer les qualifications des adultes et la croissance de la productivité et offrir dans le même temps aux travailleurs les instruments appropriés pour s'adapter au changement, ce qui réduirait l'inadéquation des compétences et renforcerait la capacité des entreprises productives à attirer les travailleurs qualifiés. Pour autant, ces seules politiques ne peuvent mettre en place le contexte favorable à la résilience et à l'adaptabilité. Les politiques essentielles dans d'autres domaines que le marché du travail sont les suivantes :

- ***Des politiques macroéconomiques saines*** lissent les fluctuations économiques conjoncturelles de la demande globale et peuvent avoir des effets à plus long terme en réduisant la portée des mécanismes de type hystérèse qui transforment les ralentissements temporaires de l'activité en périodes durables d'alanguissement économique. C'est ce qui peut se produire, par exemple, si les hausses conjoncturelles du chômage se traduisent par une augmentation du chômage structurel ou à un recul du taux d'activité, ou si des baisses cycliques des investissements réduisent les perspectives de croissance, créant ainsi une trappe de croissance lente caractérisée par un faible taux d'investissement et une progression modérée de la productivité et des salaires.
- ***Des politiques et des institutions qui améliorent la productivité*** sans être directement liées au marché du travail sont indispensables pour favoriser un climat économique dynamique propice à l'innovation et à un redéploiement efficace des facteurs de production. Pour stimuler le dynamisme économique, les pouvoirs publics pourraient faciliter l'entrée de nouvelles entreprises, la redistribution des travailleurs vers les entreprises les plus productives et la restructuration (ou la sortie ordonnée) des moins productives. D'autres mesures joueront un rôle central pour

augmenter durablement la productivité, l'emploi et les salaires, à savoir : le renforcement de l'efficacité des régimes fiscaux ; la mise en place d'une infrastructure juridique et judiciaire de qualité ; la consolidation des marchés financiers qui servent l'économie réelle ; la poursuite des efforts visant à affermir l'État de droit et à lutter contre la corruption ; l'instauration de règles de concurrence équitables et l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques.

- Conformément à la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, l'enjeu pour les *politiques en matière de compétences* consiste à offrir des possibilités d'apprentissage dès la petite enfance et pendant toute la vie active. Mettre en place un système d'éducation et de formation initiales de qualité sera essentiel pour offrir aux individus le meilleur démarrage possible dans la vie active en les dotant de solides compétences de base, d'aptitudes socioémotionnelles et du savoir-faire spécifique exigé par les employeurs, ainsi que de la capacité à apprendre tout au long de leur vie et à effectuer des choix éducatifs, professionnels et de formation durant toute leur carrière.

Tableau 1. Tableau de bord du comportement du marché du travail de la *Stratégie pour l'emploi*
Partie A. Nombre d'emplois, qualité des emplois et inclusivité

	Quantité			Qualité			Inclusivité		
	Emploi	Chômage	Sous-emploi global	Qualité du revenu d'activité	Insécurité sur le marché du travail	Qualité de l'environnement de travail	Taux de bas salaire	Écart hommes-femmes du revenu de travail	Écart de taux d'emploi des groupes défavorisés
	Pourcentage de la population d'âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (2016)	Pourcentage des actifs (15-64 ans) au chômage (2016)	Pourcentage des inactifs, des chômeurs ou des personnes en emploi à temps partiel involontaire (15-64 ans) dans la population, sauf les jeunes (15-29 ans) scolarisés n'occupant pas d'emploi (2015)	Salaire horaire brut en USD corrigés des inégalités (2015)	Perte monétaire attendue en cas de chômage et de maintien au chômage, en pourcentage du salaire antérieur (2016)	Pourcentage de travailleurs en situation de stress au travail (2015)	Taux de pauvreté après impôts et prestations. Seuil de pauvreté 50 %. Population d'âge actif (18-64 ans) (2015)	Différence entre le revenu d'activité annuel moyen des hommes et des femmes rapportée au revenu d'activité moyen des hommes (%) (2014)	Écart moyen de taux d'emploi en pourcentage du taux d'emploi du groupe de référence (travailleurs de sexe masculin d'âge très actif) (2016)
Pays de l'OCDE									
Islande	87.5	3.1	14.0	22.7	2.2	23.8	6.5	34.0	9.2
Suisse	82.0	5.1	18.5	28.4	1.7	..	7.5	49.5	14.6
Suède	81.2	7.1	21.2	20.3	3.8	23.6	8.5	24.4	13.3
Nouvelle-Zélande	80.1	5.3	22.5	16.8	4.4	21.6	9.7	..	17.7
Japon	79.2	3.3	23.2	16.1	1.6	31.2	14.5	57.7	24.7
Allemagne	78.7	4.2	21.8	25.0	1.9	28.5	9.5	45.4	20.2
Norvège	78.6	4.9	18.5	29.0	1.9	13.8	9.3	35.1	16.0
Royaume-Uni	77.4	5.0	24.6	17.7	2.7	20.7	10.0	42.8	22.9
Danemark	77.4	6.3	22.7	29.8	3.1	18.2	7.0	24.1	16.7
Pays-Bas	77.1	6.1	23.6	28.7	1.9	23.4	8.3	46.6	22.2
Rép. tchèque	76.7	4.0	22.5	9.0	1.8	25.4	5.8	45.7	30.3
Estonie	76.5	6.9	22.1	7.5	5.2	23.0	12.9	30.7	22.1
Canada	75.5	7.1	26.0	19.6	3.8	..	14.1	39.7	19.3
Australie	75.3	5.9	28.9	21.9	3.8	25.6	10.2	44.2	21.4
Israël	75.0	4.9	25.4	8.7	3.5	25.1	14.3	..	14.6
Autriche	74.8	6.1	25.6	23.0	2.6	28.5	8.7	46.6	21.6
Finlande	73.5	8.9	26.9	21.2	2.0	16.3	7.5	21.9	18.6
Lettonie	73.2	9.9	26.9	6.4	..	30.3	13.0	22.0	17.7
États-Unis	72.9	4.9	26.4	17.7	3.7	25.8	14.8	40.2	25.4
Hongrie	71.5	5.1	29.6	7.2	3.2	36.4	10.0	28.6	33.6
Corée	71.3	3.8	..	9.9	2.4	..	8.5	61.0	31.8
Portugal	70.6	11.5	31.2	8.7	7.0	33.2	12.3	29.4	22.0
Luxembourg	70.6	6.3	26.7	28.8	2.2	23.1	7.9	36.6	24.0
France	70.4	9.8	32.9	21.9	4.4	25.8	8.3	35.3	27.8
Slovénie	70.0	8.1	28.4	14.2	3.5	31.8	8.7	22.4	27.4
Irlande	70.0	8.7	34.3	19.3	3.1	23.9	9.7	38.7	26.3
Rép. slovaque	69.8	9.7	31.8	8.8	6.4	32.0	7.6	32.6	33.5
Pologne	69.3	6.2	30.8	7.6	4.0	30.0	11.0	35.9	31.5
Chili	68.7	6.8	33.7	6.5	7.1	28.2	14.2	49.9	27.5
Belgique	67.7	7.9	31.2	29.3	2.4	25.8	9.5	33.3	30.0
Mexique	66.5	4.0	..	4.6	4.0	28.9	13.9	59.4	40.4
Espagne	63.9	19.7	41.3	17.5	17.5	35.0	15.9	37.4	27.5
Italie	61.6	11.9	43.9	19.1	10.7	29.6	13.6	45.3	34.0
Grèce	56.2	23.7	46.0	10.0	22.7	47.9	16.0	51.7	38.2
Turquie	54.3	11.1	45.0	5.8	13.0	42.9	13.5	..	47.1
OCDE	71.3	6.5	28.1	16.8	4.9	27.5	10.6	39.0	24.9
Pays non membres de l'OCDE									
Colombie	73.5	9.5	29.9	2.0	11.0	..	..	38.2	34.3
Costa Rica	65.4	9.7	38.2	3.0	7.2	..	17.5	..	44.9
Lituanie	75.1	8.1	25.2	7.5	..	30.8	14.7	28.9	17.6
Argentine	68.8	8.7	..	3.7	7.5	..	..	49.4	38.8
Brésil	69.5	9.8	..	2.3	6.6	..	17.3	49.2	39.2
Chine	79.0	2.9	..	2.8	5.8	28.9	26.0	..	32.0
Inde	59.5	3.7	..	1.1	3.6	30.7	17.1	..	50.1
Indonésie	71.6	6.4	..	1.2	8.2	..	..	..	40.1
Russie	74.6	5.6	23.6	4.1	5.1	33.4	12.8	..	35.4
Arabie Saoudite	60.0	5.7	..	..	..	..	..	..	..
Afrique du Sud	49.7	26.7	50.2	1.9	22.6	26.7	23.9	..	50.3

Supérieur à la performance moyenne (tiers supérieur)

Proche de la performance moyenne (tiers intermédiaire)

Inférieur à la performance moyenne (tiers inférieur)

Notes : Les pays sont rangés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Le bleu foncé correspond à une bonne performance et le bleu clair à la plus mauvaise. Les jeunes âgés de 15 à 29 ans scolarisés et n'occupant pas d'emploi sont exclus à la fois du numérateur et du dénominateur de la sous-utilisation de la main-d'œuvre globale. Les groupes pris en compte dans la dernière colonne sont les jeunes, les travailleurs seniors, les femmes avec enfants, les personnes handicapées et les non-autochtones. Les données relatives au nombre d'emplois ont trait à l'année 2016 sauf pour le Brésil (2015), la Chine (2010), l'Inde (2011-12) et l'Indonésie (2013). Celles concernant la qualité du revenu d'activité se rapportent à l'année 2015, sauf pour le Chili, le Japon et les pays hors zone OCDE. Les données relatives à l'insécurité sur le marché du travail sont celles de l'année 2016 sauf pour Israël (2015) et les pays hors zone OCDE (2013). Celles concernant les tensions au travail sont des estimations préliminaires portant sur l'année 2015. Les données sur les taux de bas revenu se rapportent à 2015 sauf pour le Costa Rica et Israël (2016) ; l'Allemagne, l'Australie, le Danemark, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique et la Nouvelle-Zélande (2014) ; le Brésil (2013) ; le Japon (2012) ; la Chine, l'Inde et la Russie (2011). Celles relatives à l'écart des revenus du travail par habitant se rapportent à l'année 2014, sauf en ce qui concerne la Corée (2012) ; le Canada et le Japon (2015). Pour en savoir plus sur l'insuffisance de l'emploi pour les groupes défavorisés, voir le chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 2018.

Source : Chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 2016, chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 2017, chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 2018, base de données de l'OCDE sur l'emploi, base de données de l'OCDE sur la qualité de l'emploi et base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.

Partie B. Conditions propices à la résilience et l'adaptabilité

Résilience		Adaptabilité						
Effet négatif d'un recul du PIB en termes de chômage	Croissance de la productivité du travail	Aptitude des entreprises productives à attirer des travailleurs	Découplage salaires-productivité	Compétences des adultes	Compétences des étudiants	Travailleurs atypiques	Disparités régionales	
Augmentation moyenne du taux de chômage sur 3 ans suite à un choc négatif de PIB de 1 % (2000-16)	Croissance annuelle moyenne de la productivité du travail (%) (2000-16)	Différentiel de croissance de l'emploi entre entreprises associé à un écart de 10 pp de la productivité (%) (2003-13)	Écart entre la progression annuelle du salaire médian réel et la croissance de la productivité du travail (pp) (2000-13)	Pourcentage d'adultes dont les compétences en numératie sont inférieures au niveau 2 du PIAAC (2012, 2015)	Pourcentage des jeunes âgés de 15 ans non scolarisés dans le secondaire ou obtenant une note inférieure au niveau 2 de PISA (2015)	Travailleurs indépendants et travailleurs temporaires en % de l'emploi total (2013)	Coefficient de variation des taux de chômage régionaux (2000, 2016)	
Pays de l'OCDE								
Islande	0.1	1.5 o	..	..	28.8	20.6	Bas ↑
Suisse	0.4	0.4 ↓	Bas o	..	19.0	18.7	Bas ↑	
Suède	0.3	1.3 o	Moyen o	0.4 ↑	14.7	19.0	Moyen ↓	
Nouvelle-Zélande	0.4	0.7 o	..	0.3 o	18.9	.	Bas o	
Japon	0.2	0.7 ↑	Moyen ↑	-0.5 ↑	8.1	15.4	Bas o	
Allemagne	0.4	0.6 o	Élevé o	-0.4 o	18.4	20.6	Élevé ↓	
Norvège	0.2	0.5 ↑	Élevé o	-0.5 o	14.6	24.3	Bas o	
Royaume-Uni	0.4	0.8 o	Bas o	-0.2 ↓	24.2	34.4	Moyen o	
Danemark	0.6	0.6 o	Bas o	0.1 ↓	14.2	23.1	Bas o	
Pays-Bas	0.4	0.7 ↑	Élevé ↓	-0.7 ..	13.2	20.8	Moyen o	
Rép. tchèque	0.3	2.1 o	..	0.3 o	12.9	26.8	Élevé o	
Estonie	0.7	2.8 ↓	Moyen o	..	14.3	17.6	Moyen ↑	
Canada	0.5	0.6 o	..	-0.6 o	22.4	28.5	Élevé ↓	
Australie	0.4	1.0 o	..	-1.0 ↑	20.1	29.3	Élevé o	
Israël	0.6	0.7 o	..	-0.6 ..	30.9	36.4	Bas o	
Autriche	0.1	0.4 o	Élevé o	-0.0 o	14.3	34.8	Moyen ↑	
Finlande	0.2	0.6 o	Moyen o	1.0 o	12.8	15.9	Élevé ↓	
Lettonie	0.8	3.9 ↓	Élevé ↓	..	..	30.2	Bas ↑
États-Unis	0.7	1.3 ↓	Élevé ↑	-1.5 ↑	28.7	41.0	Moyen o	
Hongrie	0.3	1.7 ↓	Moyen o	-0.6 o	..	35.5	Moyen ↑	
Corée	0.2	2.5 ↓	Moyen ↑	-1.1 ↑	18.9	22.5	Bas o	
Portugal	0.3	0.8 ↓	Bas o	0.5 ↓	..	33.2	Élevé ↓	
Luxembourg	0.1	0.0 ↑	Bas o	..	..	35.0	..
France	0.4	0.6 o	Moyen o	0.7 o	28.0	30.4	Moyen ↓	
Slovénie	0.3	1.0 o	Moyen o	..	25.8	22.2	Bas o	
Irlande	0.3	3.0 ↑	Bas o	-1.1 ↓	25.2	18.0	Moyen ↓	
Rép. slovaque	0.5	3.2 ↓	..	-0.8 ↑	13.8	35.5	Élevé o	
Pologne	0.6	2.7 ↓	Moyen ↑	-1.3 ↓	23.5	24.7	Bas o	
Chili	0.3	1.4 ↓	..	..	61.9	59.6	Moyen o
Belgique	0.3	0.6 o	Bas o	-0.2 ↑	13.4	25.7	Élevé o	
Mexique	0.2	0.2 ↑	..	..	..	73.2	Moyen o
Espagne	0.9	0.7 o	Élevé o	0.5 ↓	30.6	29.3	Élevé ↓	
Italie	0.5	-0.4 o	Élevé ↓	1.0 ↓	31.7	38.4	Élevé ↓	
Grèce	0.8	0.2 ↓	Bas ↑	1.4 ↓	28.5	41.5	Moyen o	
Turquie	0.2	2.6 ↓	..	..	50.2	66.0	Élevé ↓
OCDE	0.4	1.2 o	..	-0.2 o	22.7	31.2	22.0	
Pays non membres de l'OCDE								
Colombie	0.2	1.9 o	..	..	..	74.8	Moyen o
Costa Rica	0.6	..	..	..	..	76.2	..
Lithuanie	0.5	4.2 ↓	..	..	17.4	32.7	Bas ↑
Argentine	..	..	..	..	..	75.9	..
Bésil	0.3	..	..	..	..	79.0	Moyen o
Chine	0.0	..	..	..	..	46.2	Élevé -
Inde	..	..	..	..	..	..	..
Indonésie	..	..	..	..	..	78.6	..
Russie	0.1	..	..	..	..	22.8	Élevé ↑
Arabie saoudite	..	..	..	..	..	..	..
Afrique du Sud	0.3	..	..	..	..	..	Bas o

Notes : Les pays sont rangés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Moyenne non pondérée de l'OCDE. Les signes ↑, o, ↓ indiquent des différences dans la période la plus récente (voir le tableau A4) par rapport à la période globale, ↑ signalant une hausse, o une stabilité approximative et ↓ une baisse. Par exemple, ↑ pour l'indicateur de découplage signifie que, sur la période 2010-13, la croissance réelle du salaire médian a accéléré par rapport à la croissance de la productivité du travail. Les changements des indicateurs sont considérés importants lorsqu'ils représentent au moins la moitié de l'écart type de l'indicateur concerné dans les pays de l'OCDE.

Source : Résilience : calculs de l'OCDE fondés sur OCDE (2017), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr ; Croissance de la productivité du travail : base de données des Perspectives économiques de l'OCDE (productivité du travail mesurée par travailleur) ; Découplage salaire-productivité : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données des Comptes nationaux des pays de l'OCDE et sur la Base de données de l'OCDE sur les salaires (productivité du travail mesurée par heure) ; Aptitude des entreprises productives à attirer les travailleurs : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données ORBIS 2013 ; Adultes peu qualifiés : OCDE (2016), L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259492-fr> ; c : OCDE (2016), Résultats du PISA 2015 (Volume I) : L'excellence et l'équité dans l'éducation, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267534-fr>. Travailleurs atypiques : OCDE (2015), Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>. Disparités régionales : OCDE (2018), base de données Statistiques régionales de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>.

3. Le rôle des politiques et des institutions à l'appui d'un bon fonctionnement du marché du travail

Des emplois plus nombreux et de qualité

15. Cette partie examine la contribution des politiques et des institutions à l'augmentation du nombre d'emplois et à l'amélioration de leur qualité, en accordant un intérêt particulier à la façon dont des synergies entre ces deux objectifs peuvent être obtenues tout en atténuant les éventuels arbitrages. Elle s'intéresse d'abord au rôle des politiques et des institutions dans l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité. Elle présente ensuite une analyse du marché du travail du côté de l'offre, notamment des politiques et des institutions qui renforcent l'efficacité de l'offre de main-d'œuvre et la qualité des emplois en rendant le travail plus accessible, attrayant et durable.

Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

16. Pour obtenir de bons résultats sur le marché du travail, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, il faut que la demande de main-d'œuvre soit assez forte pour garantir l'existence d'emplois de qualité en nombre suffisant pour tous ceux qui souhaitent travailler. Pour ce faire, il faut encourager les compétences et la productivité, et veiller dans le même temps à diffuser largement les gains découlant de la croissance de la productivité et à limiter les coûts non salariaux du travail.

Des compétences plus pointues et bien adaptées sont essentielles à des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

17. Les interventions publiques doivent veiller à ce que les travailleurs soient dotés des compétences pertinentes pour réussir sur le marché du travail. Les individus munis des qualifications voulues ont plus de chances de trouver un emploi et, lorsqu'ils travaillent, occupent généralement des emplois de meilleure qualité. Une main-d'œuvre qualifiée facilite également l'innovation et l'adoption de technologies et de pratiques d'organisation du travail nouvelles, stimulant ainsi la productivité et la croissance. Pour que les compétences acquises dans le système d'éducation et de formation correspondent aux besoins du marché du travail, et ainsi éviter les problèmes majeurs que soulèvent l'inadéquation des qualifications et un passage insatisfaisant de l'école à la vie active (pénuries de main-d'œuvre comprises), il convient de renforcer les liens entre le monde de

l'éducation et de la formation d'une part, et celui du travail d'autre part – en faisant notamment appel à l'apprentissage en milieu professionnel, à la participation des partenaires sociaux à l'élaboration et à l'organisation de programmes d'enseignement correspondant aux besoins du marché, et à un élément de partage des coûts pour le financement du développement des compétences. On peut aussi améliorer la pertinence des enseignements spécialisés moyennant des dispositifs et des outils suffisamment éprouvés pour évaluer et anticiper les besoins, associés à des mécanismes et procédures efficaces qui garantissent que ces informations alimentent la prise de décision et les orientations fournies tout au long de la vie. Les politiques de compétences doivent également tenir compte des variations régionales de l'offre et de la demande de qualifications, ce qui appelle une étroite collaboration entre les employeurs et le secteur de l'éducation au niveau régional et local.

Accélérer la croissance de la productivité dans les entreprises et assurer un redéploiement efficace des ressources entre ces dernières

18. La croissance de la productivité est le moteur essentiel de l'augmentation des salaires et des revenus, et donc de la hausse des niveaux de vie. De bons salaires et de bonnes conditions de travail peuvent, à leur tour, favoriser le développement de la productivité car ils stimulent la motivation, les efforts des travailleurs, l'utilisation des compétences et les incitations à l'apprentissage et à l'innovation. L'instauration d'une dynamique positive entre les résultats des marchés du travail et ceux de l'ensemble de l'économie passe par des mesures qui laissent une marge de manœuvre suffisante pour assurer le redéploiement efficace des travailleurs entre les entreprises et les secteurs, et par des dispositions qui favorisent des conditions propices à l'apprentissage et à l'innovation en milieu professionnel. Dans les pays émergents, un enjeu majeur consiste également à concevoir des politiques et des institutions visant à remédier au problème du travail informel généralisé, lequel est associé à la fois à une faible productivité et à une mauvaise qualité des emplois (encadré 3).

19. ***Offrir de bonnes conditions de travail et des possibilités d'avancement professionnel peut favoriser l'apprentissage et l'innovation sur le lieu de travail.*** De bonnes conditions de travail et des possibilités d'avancement professionnel influent directement sur le bien-être des salariés, mais peuvent aussi concourir à la productivité en renforçant l'attachement des travailleurs à leur entreprise, en diminuant le taux de renouvellement des effectifs, en encourageant l'utilisation des compétences sur le lieu de travail et en confortant les incitations des entreprises et des travailleurs à investir dans la formation et l'acquisition de qualifications. Les entreprises ont ainsi souvent tout intérêt à offrir des conditions de travail de qualité car celles-ci se traduisent à terme par une hausse de la productivité et de la rentabilité. Dans la pratique, de bonnes conditions de travail de qualité associées à un rendement élevé vont souvent de pair avec une gestion de qualité et ce qu'il est convenu d'appeler des pratiques professionnelles performantes, qui mettent généralement en avant le travail d'équipe, l'autonomie, la liberté d'action, le mentorat, la rotation des emplois, et l'utilisation de nouveaux outils et technologies. L'adoption de ces pratiques dépend dans une large mesure de la technique de production des entreprises, en particulier de l'importance des qualifications, mais aussi de leur taille puisque celle-ci détermine en grande part les ressources dont elles disposent pour les mettre en œuvre.

20. ***Un cadre réglementaire solide, associé à un dialogue social efficace et à des services d'information ciblés, peuvent favoriser l'apprentissage et l'innovation au travail.*** Un cadre réglementaire solide prévoit des normes de conditions de travail adéquates fondées sur des règlements en matière d'hygiène et de sécurité du travail afin de réduire les risques pour la santé physique et mentale, des règlements relatifs au temps de travail qui

limitent les horaires de travail excessifs et les postes de nuit et établissent le droit à des pauses et à des congés payés, et des dispositions équilibrées en matière de protection de l'emploi qui mettent les travailleurs à l'abri d'abus éventuels sans toutefois empêcher la redistribution des emplois. Il peut également prévoir un salaire minimum fixé à un niveau qui évite d'exclure les travailleurs faiblement rémunérés de l'emploi. Des institutions de négociation collective qui fonctionnent bien, surtout lorsqu'elles vont de pair avec un taux de couverture élevé, peuvent aussi s'avérer utiles. Elles autorisent une plus grande différenciation en matière de salaires et de conditions de travail que des dispositions légales, sont susceptibles de favoriser le perfectionnement et l'utilisation des compétences sur le lieu de travail, et permettent la diffusion effective de bonnes pratiques de travail. Enfin, les pouvoirs publics peuvent indirectement encourager une gestion et des méthodes de travail à haut rendement par la diffusion d'informations et des conseils sur les pratiques optimales, et par l'organisation de formations en gestion.

21. ***La réallocation efficace des ressources est fonction de la flexibilité des entreprises et de la mobilité des travailleurs***, c'est-à-dire de la facilité dont disposent les entrepreneurs pour créer une activité ou la liquider, de celle dont disposent les entreprises pour adapter leurs effectifs en fonction de l'évolution de l'activité, et de celle des salariés à changer d'entreprise et de lieu géographique pour trouver des emplois correspondant mieux à leurs compétences et à leurs ambitions de manière à améliorer leurs perspectives professionnelles. L'efficacité de cette réaffectation est dans une large mesure déterminée par le fonctionnement et la réglementation des marchés de capitaux, du logement et de produits, notamment par les mesures qui influent sur l'entrée et la sortie, mais les politiques et les institutions du marché du travail jouent aussi un rôle central du fait qu'elles déterminent la flexibilité dont bénéficient les entreprises pour adapter leurs effectifs (protection de l'emploi par exemple) et de la facilité pour les travailleurs de changer d'entreprise. Cette dernière dépend dans une large mesure de la possibilité de transférer les compétences et de la portabilité des prestations, de l'existence de services de l'emploi efficaces et de programmes actifs du marché du travail pour faciliter la transition vers un nouvel emploi. La mobilité des travailleurs suppose aussi des incitations salariales pour encourager les travailleurs à quitter les entreprises peu productives pour d'autres très productives ; il importe donc de laisser aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour ajuster les salaires à la conjoncture, surtout dans les pays où la négociation collective intervient essentiellement au niveau national ou sectoriel.

22. ***La législation sur la protection de l'emploi joue un rôle de premier plan pour prévenir les abus et éviter les licenciements inefficients, mais des coûts de rupture de contrat excessifs et/ou incertains gênent le redéploiement efficace de la main-d'œuvre.*** Les règles relatives au licenciement et à la rupture de contrats préviennent les abus et peuvent éviter le renouvellement excessif des effectifs en préservant entre les travailleurs et les entreprises une adéquation viable à plus long terme, les entreprises tenant compte du coût social des licenciements au moment de prendre leur décision (à savoir les conséquences sociales et budgétaires d'un accroissement du chômage). Les règlements qui limitent l'écart de protection entre les salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée et les travailleurs temporaires peuvent également parer à la rotation excessive du personnel en empêchant le recours abusif aux contrats à durée déterminée. Cela aura sans doute pour effet de stimuler l'apprentissage et l'innovation sur le lieu de travail en renforçant les incitations des entreprises à investir dans leur capital humain. Or, des coûts de licenciement excessifs et incertains découragent le recrutement dans le cadre de contrats à durée indéterminée, et compromettent le redéploiement efficace des ressources et la mise en adéquation des compétences, ce qui pèse sur la croissance de la productivité et l'efficacité.

Dans le même temps, de fortes disparités légales des coûts de licenciement selon les types de contrat entraînent des inégalités en matière de sécurité de l'emploi et créent des clivages persistants entre les travailleurs réguliers et non réguliers, notamment parce que les définitions restrictives d'un licenciement équitable ne peuvent s'appliquer dans la pratique aux travailleurs non réguliers. Il faudrait donc recourir à une définition étroite du licenciement abusif, circonscrite au licenciement pour motifs fallacieux, pour motifs sans lien avec le travail, pour des raisons de discrimination et pour des raisons interdites. Un préavis prévisible, des indemnités de licenciement ordinaires et des taxes de licenciement – dont le montant pourrait dépendre du motif de licenciement – permettraient d'éviter des licenciements inefficients et de dédommager les salariés en cas de cessation d'emploi involontaire indépendante de leur travail.

Encadré 3. Réduire le taux d'emplois de faible qualité en limitant le travail informel

Dans de nombreux pays émergents, l'une des principales caractéristiques des marchés du travail consiste en un taux élevé de travail informel. L'emploi dans le secteur informel va généralement de pair avec un faible niveau de productivité, en partie en raison d'un investissement moindre dans le capital humain, de moins bonnes pratiques de gestion et de contraintes de crédit. Il tend également à être de qualité nettement inférieure à l'emploi formel et réduit l'inclusivité du marché du travail. Des mesures efficaces dans plusieurs domaines s'imposent pour encourager la création d'emplois de qualité et accroître la productivité du travail dans les économies émergentes :

- **Les entreprises et les travailleurs doivent clairement constater les avantages du passage à l'emploi formel.** Les autorités doivent améliorer la qualité des services publics qu'elles fournissent et, s'il y a lieu, consolider le lien entre cotisations et prestations dans les régimes d'assurance sociale.
- **Il convient d'abaisser les coûts du passage au secteur formel pour les employeurs et les travailleurs indépendants.** La simplification des régimes fiscaux et administratifs, l'harmonisation des procédures d'enregistrement et la réduction des formalités sont des mesures capitales en ce sens.
- **Il faut renforcer les moyens utilisés pour faire respecter la loi.** L'inspection du travail doit disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de sa mission et les inspecteurs du travail doivent avoir les qualifications requises. Surtout, les mesures d'exécution qui sont prises doivent être transparentes et rigoureuses, mais pas trop strictes, afin d'éviter d'aggraver encore la situation des travailleurs vulnérables.
- **Il convient d'encourager le perfectionnement des compétences.** En rehaussant la productivité des travailleurs, les compétences peuvent compenser le surcoût des emplois formels et améliorer l'accès à l'emploi dans le secteur formel.

Veiller à ce que les gains de productivité soient partagés avec les travailleurs, surtout les moins qualifiés

23. **Les salaires réels sont le mécanisme le plus direct qui permet de transférer les avantages d'une croissance de la productivité aux travailleurs et à leur famille.** Ces vingt dernières années, néanmoins, la progression du salaire médian réel dans la plupart des pays de l'OCDE a été dissociée de la hausse globale de la productivité du travail. Cela tient à la fois au recul de la part du travail (découplage entre le salaire moyen et la productivité) et au creusement des inégalités salariales (découplage entre le salaire médian et le salaire

moyen). Les gains de productivité ne semblent plus se traduire par une augmentation des salaires profitant à l'ensemble des travailleurs.

24. *Le découplage entre les salaires et la productivité est en partie dû aux mégatendances mondiales, mais sa forte hétérogénéité selon les pays semble indiquer que les politiques et institutions nationales interviennent également.* Il apparaît que les progrès technologiques qui valorisent le capital et la montée en puissance des chaînes de valeur mondiales ont favorisé ce découplage en réduisant la part du travail et en accentuant les inégalités salariales. Or, certains éléments indiquent aussi que les politiques nationales portant sur les compétences, les marchés des produits et les marchés du travail ne sont pas seulement un facteur déterminant de la croissance de la productivité, mais peuvent aussi garantir une large répartition des avantages que celle-ci procure. Les politiques en matière de compétences peuvent contribuer à distribuer plus largement les gains de productivité en limitant la substitution du capital au travail en réaction aux mégatendances mondiales, tandis que des politiques favorables à la concurrence sur les marchés de produits limitent l'ampleur des rentes captées par le capital. Les politiques et institutions du marché du travail peuvent contribuer à la distribution des gains de productivité en agissant sur le coût relatif de la main-d'œuvre – et ainsi sur le degré de substitution du capital à certaines formes de travail – et en influant sur la répartition des rentes du marché des produits.

25. *Un salaire minimum obligatoire peut garantir que les travailleurs situés au bas de l'échelle salariale tirent également profit de la prospérité économique croissante, notamment en l'absence de minima salariaux fixés par des conventions collectives.* Ces derniers peuvent être considérés comme l'équivalent fonctionnel d'un salaire minimum fixé par la loi, dans la mesure où ils couvrent la majorité des travailleurs, sinon la totalité. Néanmoins, plusieurs pays de l'OCDE complètent les conventions collectives sur les salaires par un salaire minimum garanti. Quand les salaires minimum sont modérés et bien conçus, on peut éviter leurs effets négatifs sur l'emploi. Les principes énoncés ci-après peuvent contribuer à améliorer la mise au point de systèmes de salaire minimum. En premier lieu, il faut que le salaire soit rémunérateur, mais que son niveau n'empêche pas les travailleurs peu qualifiés de trouver un emploi ; pour ce faire, il convient d'examiner attentivement ses interactions avec le système de prélèvements et de transferts. Par exemple, en diminuant les cotisations sociales pour les salaires proches du minimum, il est possible d'accroître l'efficacité du salaire minimum en tant qu'instrument de lutte contre les bas salaires et la pauvreté et de limiter simultanément la hausse des coûts de main-d'œuvre pour les employeurs. Deuxièmement, il faut que le salaire minimum soit révisé régulièrement, sur la base d'informations et de conseils précis, actualisés et impartiaux, qui prennent soigneusement en compte la situation régnant sur le marché du travail et l'avis des partenaires sociaux et des experts (commissions indépendantes par exemple). Troisièmement, il convient, le cas échéant, d'instaurer un salaire minimum variable en fonction des groupes (pour prendre en considération les écarts de productivité ou les obstacles à l'emploi) et/ou des régions (pour tenir compte des différentes situations économiques). Quatrièmement, il faut améliorer la couverture et le respect de la législation relative au salaire minimum.

26. *Les institutions de négociation collective et le dialogue social peuvent favoriser une large distribution des gains de productivité,* y compris avec les travailleurs qui se trouvent au bas de l'échelle, assurer la représentation des salariés et fournir aux employeurs et aux employés un outil pour remédier aux problèmes communs. Pour promouvoir des emplois de qualité pour tous les travailleurs dans un monde en mutation, les systèmes de négociation collective doivent avoir un taux de couverture élevé, et accorder suffisamment de flexibilité aux entreprises.

27. *La présence de partenaires sociaux bien organisés comptant de nombreux adhérents est le meilleur moyen d'assurer la représentativité des négociations collectives.*

Le dialogue social peut ainsi être étendu dans l'entreprise, entre organisations de travailleurs et employeurs, et basé sur des partenaires sociaux représentatifs aux niveaux supérieurs (par ex. secteur, pays). Pour élargir le dialogue social à tous les pans de l'économie, petites entreprises et formes atypiques d'emploi comprises, les pouvoirs publics doivent établir un cadre juridique qui favorise ce dialogue dans les grandes entreprises comme dans les petites et qui permette aux relations du travail de s'adapter aux nouveaux enjeux. En l'absence de partenaires sociaux diversifiés, un autre moyen d'accroître la représentativité de la négociation collective consiste à faire appel à des extensions administratives qui étendent la portée des accords collectifs, au-delà des membres des syndicats et organismes patronaux signataires, à tous les travailleurs et à toutes les entreprises d'un secteur. Pour éviter que les extensions ne nuisent aux perspectives économiques des entreprises en phase de démarrage, des petites d'entreprises et des travailleurs vulnérables, il importe que les parties qui négocient les accords représentent les intérêts collectifs de toutes les catégories d'entreprises et de salariés. Cet objectif est réalisable si l'on assujettit les demandes d'extension à des critères de représentativité raisonnables et à un critère d'intérêt public incontestable, et si l'on établit des procédures bien définies concernant les exemptions et les dérogations accordées aux entreprises en cas de difficultés économiques.

28. *Les systèmes de négociation collective qui interviennent essentiellement au niveau des branches doivent offrir aux entreprises et aux pays une marge de manœuvre économique suffisante.*

L'introduction d'une marge de manœuvre dans des systèmes qui interviennent essentiellement au niveau des branches a souvent été considérée comme nécessitant le passage de la négociation du niveau des branches à celui des entreprises. S'il est vrai qu'un tel passage offrirait plus de flexibilité aux entreprises, il risque cependant de réduire la couverture conventionnelle et de compromettre ainsi l'inclusivité du système. L'expérience de plusieurs pays de l'OCDE prouve que des options moins radicales sont également possibles, fondées sur des dérogations limitées ou le recours à des accords de branche qui prévoient explicitement des possibilités d'adaptation à l'échelon de l'entreprise ou de l'individu. En principe, ces instruments préservent l'intégrité de la négociation sectorielle, tout en rapprochant la productivité et les conditions de travail au niveau de l'entreprise. Cependant, le degré de souplesse ainsi procuré aux grandes sociétés dépend en très grande partie de l'existence de niveaux élevés de représentation collective des travailleurs dans toutes les entreprises. La souplesse d'adaptation à la conjoncture macroéconomique peut être favorisée par une coordination effective des résultats des négociations entre les différentes unités concernées (secteurs ou entreprises). Une étude récente de l'OCDE indique que la coordination peut favoriser de meilleurs résultats du marché du travail en ménageant une plus grande souplesse d'adaptation à la conjoncture macroéconomique. Cette coordination est réalisable dans le cadre de négociations menées au plus haut niveau, les confédérations nationales de syndicats et d'employeurs présentes guidant les travaux des parties négociatrices aux échelons inférieurs. Les négociations pilotes offrent une autre possibilité, en vertu desquelles un secteur phare fixe les objectifs – généralement le secteur manufacturier exposé aux échanges internationaux – et les autres suivent le mouvement.

29. Les systèmes de négociation collective diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, que ce soit sur le plan du taux de couverture, de la flexibilité qu'ils assurent aux entreprises, ou de leur organisation institutionnelle propre, différences qui sont généralement profondément ancrées dans le tissu socioculturel national. Les traditions

nationales dans ce domaine sont importantes et doivent être respectées. Cela ne veut pas dire pour autant que ces systèmes ne peuvent et ne doivent pas s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique. À vrai dire, l'un des traits les plus marquants des systèmes de négociation collective performants réside peut-être dans leur aptitude à s'adapter graduellement à l'évolution des conditions économiques dans le cadre de leur tradition nationale de relations industrielles. Cette aptitude dépend au premier chef de la qualité des relations industrielles, mais suppose aussi la présence d'un gouvernement qui laisse la place à la négociation collective et au dialogue social tout en en fixant les limites.

Accroître la quantité et la qualité des emplois en maintenant les coûts non salariaux du travail à un faible niveau

30. Les impôts sur le travail, sous la forme d'impôt sur le revenu des personnes physiques et de cotisations sociales, constituent une source importante de recettes pour l'État, mais peuvent avoir une incidence négative sur l'emploi, les revenus d'activité et l'inclusivité. Dans l'OCDE, ils représentent en moyenne un tiers environ des coûts du travail.

31. ***Des modifications dans la composition de la fiscalité sur le travail visant à élargir l'assiette fiscale et à augmenter la progressivité de l'impôt peuvent favoriser un meilleur comportement du marché du travail.*** Elles pourraient par exemple revêtir la forme d'une diminution de la part des cotisations sociales et d'une augmentation de celle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, quand il existe déjà un faible lien entre les cotisations personnelles et les droits (assurance-maladie, allocations familiales). Cette opération allégerait le poids de la fiscalité sur le travail en élargissant l'assiette de l'impôt, car l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne porte pas uniquement sur les revenus d'activité des travailleurs salariés. Elle réduirait en outre les différences de traitement fiscal selon la situation sur le marché du travail et la source de revenu, et atténuerait de ce fait les éventuelles incitations fiscales indésirables au travail indépendant ou à l'emploi dans le secteur informel. Si l'impôt sur le revenu des personnes physiques est plus progressif que les cotisations sociales, comme c'est généralement le cas, la progressivité globale de la fiscalité du travail s'en trouvera probablement renforcée, avec des conséquences positives pour l'inclusivité. En outre, contrairement aux cotisations sociales, les régimes d'imposition du revenu des personnes physiques de nombreux pays prévoient des crédits d'impôt ou des déductions fiscales qui se traduisent par des taux effectifs quasiment nuls, voire négatifs pour les faibles revenus, ce qui pourrait également favoriser l'emploi. Cette évolution pourrait aussi renforcer l'efficacité d'autres instruments d'action. Par exemple, un déplacement partiel vers l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait renforcer l'efficacité du salaire minimum obligatoire à l'appui de la rémunération des travailleurs faiblement productifs (qualité de l'emploi), et atténuer en même temps les effets négatifs potentiels sur l'emploi (nombre d'emplois). Le même argument vaut pour les salaires planchers convenus dans le cadre de négociations collectives¹⁴.

32. ***Diminuer la charge fiscale globale sur le travail en optant pour des impôts qui pèsent moins directement sur le travail peut favoriser l'emploi et le salaire net. Ce serait par exemple le cas des impôts fonciers.*** Ce choix serait efficient, compte tenu du caractère fixe des biens immobiliers, mais favoriserait en outre l'inclusivité puisque les ménages à faible revenu possèdent généralement moins de biens fonciers que les ménages à revenu plus élevé et plus riches. Il existe aussi des arguments en faveur du renforcement de l'imposition des revenus du capital à l'échelon individuel et d'un recours plus intensif aux taxes sur la consommation et aux taxes environnementales.

Mettre en place des marchés du travail stables en protégeant les travailleurs et en supprimant les obstacles au travail

33. Comme la création d'emplois de qualité et une forte croissance de la productivité exigent un marché du travail suffisamment souple, ce qui expose les travailleurs au risque de perdre leur emploi, il faut également, pour obtenir de bons résultats dans ce domaine, instaurer des marchés du travail stables en assurant la protection des travailleurs et en supprimant les obstacles au travail. Plus généralement, la création d'emplois de qualité doit être associée à des mesures visant à rendre le travail accessible, attrayant et durable afin d'assurer une offre effective de main-d'œuvre.

Des filets de protection sociale efficaces contre les chocs du marché du travail améliorent la qualité de l'emploi

34. ***Des dispositifs de protection sociale efficaces atténuent les craintes pour la sécurité de l'emploi, ce qui a des conséquences importantes pour le bien-être des salariés.*** Par ailleurs, l'accès à une assurance-chômage et à d'autres prestations sociales appropriées – assurance-maladie, assurance-invalidité, indemnité pour famille monoparentale et aide sociale notamment – améliore la qualité de l'emploi en protégeant les travailleurs contre des chocs individuels sur le marché du travail (comme une perte d'emploi), en lissant la consommation entre les périodes de chômage et les périodes d'emploi, et en évitant l'apparition d'obstacles spécifiques à l'emploi sous l'effet de la pauvreté et de la privation. La législation en matière de protection de l'emploi peut également atténuer les chocs d'emploi individuels, mais le régime de prestations de chômage assure mieux la protection des revenus des travailleurs privés de leur emploi. Des taxes de licenciement modérées ou la modulation des impôts qui servent à financer les politiques actives et passives du marché du travail en fonction des antécédents des employeurs permettront alors de réellement imputer aux employeurs la responsabilité du coût social du chômage, de la maladie et de l'invalidité (en termes de hausses des dépenses publiques, de baisse des recettes fiscales, de perte de capital humain, de conséquences sur la santé, etc.). Il faut toutefois prendre garde de ne pas pénaliser excessivement certains types d'entreprises et de travailleurs, et de minimiser les conséquences involontaires sur le comportement d'embauche-débauche des entreprises, par exemple en prévoyant des exemptions pour les employeurs qui engagent des travailleurs malades, handicapés ou des chômeurs de longue durée.

35. ***Des dispositifs de protection sociale adéquats doivent aller de pair avec des politiques visant à minimiser les contre-incitations au travail et à encourager une recherche effective d'emploi.*** Dans la plupart des économies avancées, les filets de protection sociale appropriés comportent plusieurs niveaux, notamment : i) des prestations d'assurance-chômage pour ceux qui satisfont à certaines exigences minimales en matière de cotisations ; et ii) des allocations de chômage et une aide sociale universelles, mais de montant modéré, accessibles à toutes les personnes dépourvues d'emploi, sous condition de ressources. Les prestations doivent cependant s'accompagner d'incitations fortes visant à encourager la recherche effective d'un emploi afin de parer au risque de dépendance à l'égard des prestations et, partant, à un accroissement du chômage et une hausse des coûts pour les finances publiques. Des principes d'obligation mutuelle défendus par des services de l'emploi efficaces, dont l'aide à la recherche d'emploi et des possibilités de perfectionnement professionnel, des programmes actifs et des obligations strictes en matière de recherche d'emploi, sont indispensables.

36. ***Dans les pays émergents, la mise en place de filets de protection sociale efficaces est particulièrement difficile compte tenu de l'emploi informel généralisé*** (Encadré 3).

Dans le cas de l'assurance-chômage, par exemple, l'obligation de ne pas exercer un emploi formel pour pouvoir prétendre à des allocations risque d'inciter fortement à travailler dans le secteur informel tout en bénéficiant de prestations. En outre, les travailleurs qui ne perçoivent pas les éventuels avantages de l'aide sociale peuvent y renoncer et opter pour un emploi informel, ce qui peut être préjudiciable à leur bien-être à long terme et nuire à la croissance économique et à la viabilité financière des systèmes de protection sociale. Pour remédier à ces deux problèmes, plusieurs économies émergentes ont introduit des régimes d'auto-assurance chômage obligatoire fondés sur des comptes d'épargne individuels, en veillant néanmoins à ce que certains dispositifs de garantie de ressources soient disponibles pour ceux dont l'épargne est insuffisante. En principe, un tel système pourrait servir à assurer les travailleurs indépendants contre le chômage.

Pour renforcer les incitations au travail, l'employabilité et l'égalité des chances, une stratégie d'activation de portée générale s'impose...

37. ***Pour être efficace, une stratégie d'activation doit cibler simultanément tous les obstacles, et coordonner à cette fin un grand nombre de politiques et de services.*** Les chômeurs et les individus en marge de l'emploi se heurtent souvent à de multiples écueils pour s'intégrer au marché du travail et trouver un emploi de qualité. Certains de ces écueils sont parfois dus à l'incidence de régimes de prestations mal conçus sur les incitations des bénéficiaires à rechercher activement un emploi. Néanmoins, les individus en marge du travail sont généralement confrontés à de nombreux autres obstacles qui peuvent les empêcher de rechercher activement un emploi et/ou d'en trouver un qui leur soit adapté. Ces obstacles sont particulièrement importants pour certains groupes – notamment les travailleurs seniors, les mères de jeunes enfants, les travailleurs découragés et les personnes handicapées. Pour accroître le taux d'activité et améliorer la situation en matière d'emploi – tant sur le plan quantitatif que qualitatif – il faut donc une stratégie d'activation globale qui rende le travail plus accessible en s'attaquant simultanément à tous les obstacles moyennant la coordination, à l'échelon national et régional, des services de l'emploi, des services de santé et des services sociaux, de l'administration de programmes actifs du marché du travail et de l'élaboration des politiques fiscales et sociales. Une stratégie d'activation efficace doit associer des mesures visant à inciter les chômeurs à rechercher activement un emploi et à accepter ceux qui leur sont adaptés (des dispositifs de prélèvements et de transferts appropriés par exemple), des actions destinées à leur offrir plus de débouchés (comme l'aide à la recherche d'emploi, l'orientation directe, et les emplois subventionnés) et des interventions visant à renforcer l'employabilité des moins aptes à l'emploi (programmes de formation et stages d'insertion professionnelle par exemple).

38. ***Des services de l'emploi efficaces et des programmes actifs du marché du travail sont des éléments essentiels à la réussite d'une stratégie d'activation de cette nature.*** Dans le cas des travailleurs difficiles à placer, ces services doivent fournir une activité de conseil intensive et faire appel à des conseillers individuels chevronnés, et sont d'autant plus performants que le nombre de dossiers à traiter par agent est faible. Compte tenu du caractère limité des ressources, des outils de profilage efficaces doivent être utilisés dès les premières phases de la période de chômage de manière à diriger les demandeurs d'emploi vers les catégories de services appropriées (avec une prise en charge plus ou moins intensive). Il convient également de veiller à ce que les bureaux locaux de l'emploi aient une expérience suffisante du marché du travail local pour trouver un emploi adapté aux personnes qu'ils doivent placer. Les prestataires privés pourraient apporter une assistance utile en vue d'améliorer la prestation et le ciblage des services de l'emploi ou pour remédier à l'insuffisance des moyens, sous réserve d'une gestion des performances appropriée. Il

faut en outre procéder à des évaluations rigoureuses des programmes actifs et mettre rapidement terme à ceux qui s'avèrent inefficaces.

... qui associe des politiques actives à un régime d'impôts et de prestations approprié, dans le cadre d'un dispositif d'« obligations mutuelles »

39. ***Les services de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail doivent être associés à des mesures portant sur les impôts et les prestations.*** Pour être efficace, l'activation doit s'accompagner d'un mécanisme d'indemnisation du chômage et d'un régime d'aide sociale qui revêtent un caractère global et soient modérément généreux, et ce pour deux raisons. Premièrement, lorsque des dispositifs satisfaisants de contrôle et de sanction sont en place dans un cadre d'« obligations mutuelles » - en vertu duquel les pouvoirs publics ont pour devoir de fournir des services et des prestations aux demandeurs d'emploi afin de leur permettre de trouver du travail, les bénéficiaires étant pour leur part tenus d'effectuer des démarches actives pour trouver du travail ou améliorer leur employabilité - la menace d'éventuelles sanctions sous la forme d'un retrait des prestations accroît considérablement l'incitation financière à rechercher et accepter un emploi rémunéré et à participer sérieusement à des programmes actifs¹⁵. Deuxièmement, les prestations de chômage et d'aide sociale sont l'instrument principal qui établit un lien entre les chômeurs d'une part, et les services de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail d'autre part. Dans un cadre d'« obligations mutuelles », les bénéficiaires de prestations sont dirigés vers les services de l'emploi, qui leur apportent une assistance à la recherche d'emploi ou, selon leur profil, les orientent vers des programmes plus intensifs, et assure en parallèle un suivi de leurs démarches pour trouver un emploi ou de leurs progrès en termes de réinsertion. En l'absence de prestations de chômage et d'aide sociale, par contre, il est souvent difficile d'entrer en contact avec les individus confrontés à de multiples obstacles à l'emploi, qui courent ainsi un risque d'exclusion. S'il est vrai que des prestations sociales modérément généreuses et complètes renforcent l'efficacité des mesures d'activation, en l'absence de politiques actives du marché du travail efficaces, ces prestations risquent de réduire les incitations au travail et d'aggraver l'exclusion du marché du travail. Par conséquent, les politiques passives et actives doivent être conçues ensemble plutôt que séparément.

40. ***Bien ciblées, des prestations permanentes liées à l'exercice d'un emploi peuvent valoriser le travail.*** Associées à des politiques actives et à des dispositifs de sécurité sociale, des prestations permanentes bien ciblées liées à l'exercice d'un emploi peuvent donner aux travailleurs faiblement rémunérés des incitations à travailler et à monter dans l'échelle des salaires, et soutenir dans le même temps le niveau de vie des ménages à faible revenu. Il faut cependant que les bénéficiaires potentiels comprennent correctement ces incitations ; autrement dit, les dispositifs simples et transparents sont généralement les plus efficaces. Étant donné qu'ils exercent généralement une pression à la baisse sur les salaires, il est possible de rehausser leur efficacité en y associant des salaires planchers obligatoires - dès lors que ces salaires sont fixés à un niveau approprié, pas trop élevé. Enfin, les dispositifs de prestations liées à l'exercice d'un emploi sont plus efficaces s'ils sont combinés à une imposition individuelle, car les régimes d'imposition familiale ont souvent un effet dissuasif important sur les deuxièmes apporteurs de revenus. Comme ces derniers sont souvent des femmes, les inégalités existantes entre hommes et femmes sur le marché du travail s'en trouvent accentuées.

Améliorer la durabilité du travail en offrant un environnement professionnel sain, productif et de qualité

41. **Une politique d'activation globale suppose aussi de rendre le travail durable tout au long du cycle de vie grâce à des mesures qui améliorent la qualité de l'environnement professionnel.** Des mesures visant à prévenir les risques pour la santé et la sécurité ou à y remédier peuvent favoriser l'instauration d'un environnement de travail sain et de qualité. Si, dans la plupart des économies avancées, les dangers physiques liés au travail sont souvent bien pris en charge par les politiques en vigueur, ils demeurent une source de préoccupation dans de nombreux pays émergents. Par ailleurs, les législations et incitations en matière de santé et de sécurité de la plupart des pays de l'OCDE ont mis du temps à entériner le fait que les risques pour la santé physique sont en recul, alors que ceux concernant la santé mentale progressent rapidement : l'expertise psychosociale est limitée dans les inspections du travail, de même que dans les services de santé professionnelle, lorsqu'ils existent. Comme le souligne le Conseil de l'OCDE dans sa Recommandation sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi [C(2015)173], une approche globale permet de diminuer les risques pour la santé mentale sur le cycle de vie ; cela suppose l'application et le contrôle du respect d'une législation rigoureuse en matière d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux, la mise en place d'incitations financières appropriées pour encourager l'adoption de pratiques d'organisation et de gestion du travail à haut rendement et réduire le risque que le travail porte atteinte à la santé des salariés, et une utilisation plus efficace des incitations de marché pour faire valoir les avantages des modèles d'organisation et de gestion du travail qui se traduisent par une amélioration des conditions pour les salariés¹⁶. La participation des partenaires sociaux est essentielle pour assurer la mise en œuvre effective des mesures d'incitation, des réglementations et des lignes directrices. Les initiatives qui visent à améliorer la qualité des conditions de travail faciliteront également le prolongement de la vie active, aspect qui gagne en importance dans le contexte actuel du vieillissement démographique.

Accroître l'inclusivité du marché du travail

42. De fortes inégalités érodent la confiance dans les institutions et, partant, nuisent à la cohésion sociale. Elles peuvent aussi venir faire obstacle à la croissance économique et au bien-être, notamment en diminuant la capacité des personnes qui se situent dans la partie inférieure de l'échelle des revenus à investir suffisamment dans leur capital humain. Néanmoins, des inégalités prononcées des revenus et des chances ne sont pas inévitables, et force est de constater que, malgré leur progression généralisée, des différences importantes persistent à cet égard entre les pays. Les pouvoirs publics ont à leur disposition toute une gamme d'instruments pour lutter contre les inégalités ou promouvoir l'égalité des chances. Les solutions qu'ils retiennent pour faire face à ces enjeux sont fonction du contexte national, notamment des valeurs sociétales concernant l'importance de la solidarité, de la redistribution et de l'égalité. Dans la droite ligne de l'*Initiative* et du *cadre* de l'OCDE pour une croissance inclusive, cette partie analyse les choix stratégiques opérés pour remédier aux inégalités en renforçant l'inclusivité du marché du travail, et examine par ailleurs leurs conséquences pour la croissance économique. Une importance particulière est accordée aux politiques susceptibles d'améliorer la situation des salariés à bas revenus d'activité et de leurs familles, d'une part parce que la faiblesse des revenus va de pair avec des enjeux sociaux, d'autre part parce qu'il est reconnu qu'elle découle généralement de plusieurs problèmes spécifiques au marché du travail. Remédier à ces problèmes améliore l'insertion et la cohésion sociales, mais peut également favoriser la croissance économique.

Promouvoir l'égalité des chances

43. La gravité et la persistance des inégalités économiques sont déterminées par le degré de mobilité sociale entre les générations et sur la durée d'une vie. Une faible mobilité sociale témoigne de l'incidence du milieu socio-économique sur la façon dont chacun entre sur le marché du travail (mobilité intergénérationnelle) et l'existence de différents obstacles au développement professionnel une fois arrivé sur ce marché (mobilité intragénérationnelle). Pour lutter contre des inégalités profondes et persistantes, il faut donc des politiques qui favorisent la mobilité sociale en offrant aux personnes défavorisées une éducation et des soins de qualité et des débouchés professionnels.

Favoriser la mobilité sociale entre les générations

44. L'importance du milieu socioéconomique pour les résultats futurs du marché du travail tient en grande partie aux difficultés que les individus issus de milieux socioéconomiques et/ou de quartiers pauvres rencontrent pour acquérir de solides compétences professionnelles. C'est aussi l'un des principaux vecteurs par lequel une forte inégalité des revenus peut réduire la croissance économique. En offrant de nouvelles possibilités, la mobilité sociale peut également renforcer les incitations à l'innovation et à l'entrepreneuriat, et accroître leur incidence potentielle sur la croissance économique.

45. ***Les investissements publics visant à améliorer les résultats des personnes issues de milieux socioéconomiques défavorisés en matière d'éducation ont une importance primordiale pour promouvoir la mobilité sociale.*** Il ressort d'éléments factuels que les interventions menées tôt, comme l'amélioration de l'accès à des programmes préscolaires de qualité pour les enfants issus de milieux défavorisés, sont les plus efficaces par rapport aux coûts. Néanmoins, des mesures destinées aux élèves plus âgés, pour diminuer l'abandon scolaire par exemple, s'imposent également. Cela suppose des mécanismes permettant de repérer rapidement les jeunes en risque de décrochage scolaire, associés à des mesures de soutien éducatif. Les pouvoirs publics peuvent diminuer l'échec et l'abandon scolaires en éliminant les pratiques qui portent atteinte à l'équité à l'échelle du système, comme le redoublement et l'orientation précoce, en veillant à ce que les choix scolaires n'accroissent pas les inégalités économiques ou spatiales, et en créant d'autres filières dans le deuxième cycle du secondaire pour améliorer les taux d'achèvement des études. Les personnes sorties du système éducatif avec un très faible niveau de qualification peuvent, si on leur offre une deuxième chance, éviter de tomber dans le piège manque de qualifications/échec économique. Les pays doivent également veiller à assurer l'égalité d'accès à l'enseignement postsecondaire. Les dispositifs de financement peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre les inégalités, en particulier après la scolarité obligatoire, en empêchant que les considérations d'ordre financier soient un obstacle au perfectionnement des compétences.

46. ***Les réformes des régimes fiscaux et de prestations sociales peuvent aussi atténuer l'incidence de l'origine socioéconomique*** sur les résultats éducatifs et sanitaires des enfants. Les transferts monétaires ou les dégrèvements fiscaux en faveur des parents (comme les prestations/indemnités versées à la famille ou aux enfants) peuvent améliorer les résultats ultérieurs de leurs enfants sur le marché du travail. Cette aide sera d'autant plus efficace qu'elle sera subordonnée au comportement des bénéficiaires en matière d'éducation (fréquentation scolaire, par exemple) et de santé (examens médicaux), comme c'est le cas dans les programmes de transferts monétaires conditionnels mis en place dans de nombreux pays émergents et dans quelques pays avancés. Pour assurer l'efficacité de ces transferts, il

convient de les associer à des investissements dans la qualité des services éducatifs et de santé.

Améliorer la mobilité ascendante et l'avancement professionnel tout au long de la vie

47. Des efforts supplémentaires s'imposent pour aider les jeunes à prendre un meilleur départ sur le marché du travail et éviter ainsi de médiocres parcours professionnels caractérisés par l'alternance de périodes d'emploi faiblement rémunéré et de chômage. Le Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes recommande un ensemble de mesures pour remédier au chômage élevé des jeunes ; il s'agit de renforcer le système d'éducation et de préparer tous les jeunes au monde du travail, d'encourager les employeurs à développer les programmes de formation en entreprise et en milieu professionnel (notamment des programmes d'apprentissage ou de stage de qualité), d'élargir les stratégies actives du marché du travail en vue d'améliorer l'employabilité et de multiplier les débouchés professionnels, et d'éliminer les obstacles à un emploi stable et rémunérateur. Les autorités doivent aussi veiller à ce que le coût lié à l'embauche de jeunes corresponde à leur productivité en assurant le versement de subventions salariales, des coûts non salariaux appropriés ou l'instauration d'un salaire inférieur au minimum. Les contrats temporaires peuvent servir de tremplin à une carrière plus stable, mais risquent de faire obstacle à l'avancement professionnel lorsque les incitations à la conversion de ces contrats en contrats à durée indéterminée sont faibles.

48. ***Les travailleurs doivent également avoir la possibilité de perfectionner leurs compétences, de les entretenir et de les remettre à niveau à tout âge***, pour limiter le risque de se trouver pris au piège du chômage ou des emplois de faible qualité et pour être en mesure de s'adapter rapidement à l'évolution de la demande de compétences dans les emplois existants et nouveaux. Malgré les avantages notables que présente l'investissement dans l'apprentissage des adultes pour les entreprises et les individus, plusieurs raisons font que ces investissements sont en réalité inférieurs au niveau optimal dans de nombreux pays, surtout chez les travailleurs peu qualifiés et les personnes défavorisées, et dans les petites et moyennes entreprises. Le taux de probabilité que les personnes les moins qualifiées participent à des programmes d'apprentissage et de formation pour adultes représente un tiers seulement de celui des personnes les plus qualifiées. Les autorités nationales et locales remplissent donc une fonction cruciale en aidant les individus et les entreprises à surmonter ces obstacles. L'action publique devrait plus précisément viser à : i) amplifier et faire valoir les avantages de l'apprentissage des adultes (en améliorant la reconnaissance des compétences acquises pendant la vie active et pas seulement durant le programme de formation par exemple) ; ii) aider les individus et les entreprises à faire face à leurs éventuelles difficultés financières (par exemple en leur proposant des accords de cofinancement) et aux contraintes non financières (moyennant des prestations souples par exemple) ; iii) aider les individus à faire de bons choix en matière d'éducation et de formation professionnelle en leur fournissant des informations, des conseils et des orientations de qualité ; et iv) encourager entre les entreprises et les établissements éducatifs des partenariats plus solides qui garantissent que les programmes de formation correspondent aux besoins des employeurs. Ces mesures doivent notamment viser les moins qualifiés et les PME.

49. ***De bonnes conditions de travail sont essentielles à une vie professionnelle longue, saine et productive***. Les conditions de travail ne doivent pas influencer négativement sur la santé des actifs et l'organisation du travail devrait s'adapter aux atouts et aux besoins de ces derniers, de façon à tirer le meilleur parti possible d'une main-d'œuvre diversifiée, notamment du point de vue de l'âge et du sexe (encadré 4). À titre exemple, les obligations

familiales varient tout au long de la vie professionnelle et en fonction des situations individuelles et il en va de même de la maturité, de l'expérience et de l'aptitude à effectuer des tâches physiquement et mentalement plus exigeantes. Le maintien d'un environnement de travail propice à l'évolution professionnelle, à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et à une bonne santé physique et mentale permet d'éviter l'accumulation de difficultés au cours de la vie active. De fait, les ennuis de santé et les problèmes rencontrés pour concilier vie professionnelle et vie familiale figurent parmi les principales raisons à l'origine d'un retrait de la vie active, en particulier chez les travailleurs seniors et les femmes. Si les conditions de travail et l'organisation du travail sont principalement déterminées par les employeurs, souvent de concert avec les syndicats ou d'autres formes de représentation des salariés, les politiques et les institutions peuvent fournir des incitations et des outils pour les améliorer.

Encadré 4. Réduire les inégalités entre les sexes sur le marché du travail

Les inégalités entre les sexes compromettent l'inclusivité du marché du travail, et nuisent en outre aux résultats économiques. Les analyses de l'OCDE montrent que si la proportion de ménages dans lesquels une femme travaille était restée aux environs du niveau affiché en 1990, l'inégalité des revenus dans la zone de l'OCDE - mesurée au moyen du coefficient de Gini - aurait été de près de 1 point de pourcentage plus élevée en moyenne qu'elle ne l'est actuellement. De même, si le pourcentage de femmes travaillant à temps plein et l'écart salarial entre hommes et femmes étaient restés constants aux niveaux enregistrés en 1990, l'inégalité des revenus serait supérieure d'un point de pourcentage. Le relèvement du niveau d'études des femmes, l'augmentation du taux d'activité féminin et l'amélioration des perspectives de carrière pour les femmes favorisent également l'amélioration des résultats économiques et la hausse des niveaux de vie. Malgré des progrès notables, d'importantes disparités subsistent entre les sexes. Comme le soulignent la Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique [C(2015)164] et la Recommandation du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat [C/MIN(2013)5/FINAL], les pays doivent redoubler d'efforts pour que les politiques publiques favorisent véritablement des marchés du travail inclusifs sur lesquels les hommes et les femmes peuvent s'épanouir pleinement.

- Les stéréotypes sexuels, qui peuvent influencer sur les choix éducatifs, doivent être pris en compte dès le plus jeune âge, car ils ont des conséquences importantes pour les choix éducatifs et professionnels des filles. Celles-ci sont ainsi toujours beaucoup moins nombreuses dans les filières STIM (sciences, techniques, ingénierie et mathématiques), et les femmes ont moins de chances de trouver un emploi, généralement bien rémunéré, dans ces secteurs. Les programmes d'orientation professionnelle et les campagnes d'information visant à promouvoir l'égalité des sexes dans les filières STIM devraient s'adresser aux parents, aux enseignants et aux élèves.
- Les mesures visant à faciliter un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale revêtent également une importance cruciale pour permettre aux hommes et aux femmes de participer au marché du travail sur un pied d'égalité. Les difficultés rencontrées pour concilier responsabilités familiales et professionnelles obligent très souvent les femmes à travailler à temps partiel, voire à quitter purement et simplement la vie active. Le congé parental, l'accueil des enfants, la prise en charge en dehors des heures de classe et l'aménagement du temps de travail figurent parmi les politiques susceptibles d'aider les parents de jeunes enfants. L'instauration de congés exclusivement réservés aux pères ou l'octroi de mois de « bonus » lorsque les couples partagent leurs droits à congé permettraient de mieux répartir les responsabilités parentales.

- Si le travail à temps partiel permet de concilier les responsabilités professionnelles et les responsabilités familiales, il risque de compromettre les perspectives de carrière et de rémunération à long terme. Il contribue également au plafond de verre auquel se heurtent les femmes pour parvenir aux échelons supérieurs de leur profession. Afin de renforcer la représentation des femmes dans les postes décisionnels, certains pays ont introduit des quotas obligatoires, fixé des objectifs, pris des mesures de communication des informations et établi des procédures de suivi.
- Il est possible de stimuler l'entrepreneuriat féminin en diminuant les inégalités femmes-hommes en matière d'accès aux financements et de compétences en gestion d'entreprise, de réseaux et de qualifications dans le cadre, par exemple, de programmes de formation, d'accompagnement et de mentorat.
- Les disparités entre les sexes en termes de résultats sur le marché du travail sont en général plus marquées dans la plupart des pays émergents que dans l'ensemble de l'OCDE. Ces pays sont confrontés à d'autres difficultés pour résorber ces disparités ; il leur faut notamment combler les écarts subsistant dans le domaine de l'éducation, faciliter l'accès des femmes au crédit, lutter contre la discrimination sur le marché du travail et faire reculer l'emploi informel.

Encourager des résultats plus équitables sans porter atteinte à l'emploi et à la croissance

50. Des chances plus égales aboutissent à des résultats plus égaux, mais une plus grande égalité des résultats aboutit aussi à une plus grande égalité des chances en égalisant les règles du jeu. En fait, c'est l'action en retour de l'inégalité de résultats sur l'inégalité face à l'éducation et la santé qui crée généralement une relation négative entre l'inégalité et la croissance économique. Des politiques visant à réduire directement l'inégalité de résultats paraissent donc tout à fait justifiées, à condition qu'elles ne compromettent pas inconsidérément les incitations à l'éducation, au travail et l'entrepreneuriat. Outre le rôle de l'éducation et des compétences, déjà examiné plus haut, cela concerne principalement le régime fiscal et social et, dans une moindre mesure, les politiques de fixation des salaires.

Des institutions bien conçues de fixation des salaires peuvent jouer un rôle dans une stratégie plus générale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion du marché du travail

51. Des politiques de fixation des salaires, sous la forme de salaire minimum légal ou de négociation salariale collective, réduisent les inégalités dans ce domaine mais ne devraient guère contribuer à faire reculer la pauvreté. Si la pauvreté active est associée à des niveaux de salaire peu élevés, un nombre non négligeable de travailleurs rémunérés au salaire minimum vivent dans des ménages dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté, et un certain nombre de pauvres ont des salaires supérieurs au salaire minimum mais vivent dans des ménages relativement nombreux sans autre apporteur de revenu. Cependant, un salaire minimum modéré peut contribuer à améliorer l'efficacité des compléments de revenu d'activité, conçus pour faire face aux faibles revenus du travail. La négociation salariale collective agit potentiellement sur un plus grand nombre de salariés à faible revenu risquant de tomber dans la pauvreté, mais tend aussi à porter davantage l'effort sur les salariés qui vivent dans des ménages dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté, surtout quand il existe un salaire minimum légal. Par ailleurs, si ces politiques sont mal conçues, le risque existe que les avantages liés au recul de la pauvreté active suite à l'instauration d'un salaire minimum légal ou fixé dans le cadre de négociations collectives soient neutralisés par l'augmentation de la pauvreté parmi les ménages de chômeurs si elles

diminuent les perspectives d'emploi des travailleurs faiblement productifs. Les principales caractéristiques de politiques en matière de salaire minimum et de systèmes de négociation collective bien conçus sont analysées dans le contexte de la création d'emplois de qualité.

La redistribution au travers du système d'impôts et de prestations est déterminante pour atténuer les difficultés financières

52. ***La redistribution au travers du système d'impôts et de prestations peut apporter une contribution cruciale à l'instauration de marchés du travail plus inclusifs en garantissant une large distribution des fruits de la croissance économique dans la population, y compris parmi les familles à faible revenu.*** Son effet redistributif tient pour l'essentiel aux transferts monétaires – aux deux tiers globalement dans les pays de l'OCDE –, les impôts progressifs représentant le tiers restant. La redistribution s'effectue également au travers de la fourniture de services publics, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les mesures visant à accroître la portée et l'efficacité de la redistribution ne doivent pas perdre de vue les possibles retombées négatives sur les incitations au travail, en particulier chez les familles à faible revenu. Leur conception est le facteur déterminant de leur efficacité à réduire les inégalités et à dépasser les arbitrages avec l'emploi et la croissance économique.

53. ***À l'extrémité inférieure du spectre des revenus, les transferts publics ont un rôle essentiel à jouer pour soulager les ménages modestes de leurs difficultés financières, mais ils doivent s'accompagner de mesures destinées à aider ces derniers à retrouver une autonomie et à éviter toute dépendance durable à l'égard des prestations.*** Même à budgets constants, il serait possible de renforcer l'efficacité des mesures de lutte contre le creusement des inégalités, par exemple en faisant appel aux prestations liées à l'exercice d'une activité plutôt qu'aux prestations de non-emploi afin d'encourager les individus à accepter un travail rémunéré et d'apporter une aide financière complémentaire aux ménages à faible revenu. L'assurance-chômage peut aussi sensiblement contribuer à la redistribution puisque le risque de chômage est en général fortement concentré au bas de l'échelle des salaires. L'élargissement de la couverture de l'assurance-chômage est une piste prometteuse pour renforcer la sécurité sur le marché du travail et l'inclusivité, à condition que des mécanismes soient établis pour maintenir les incitations à l'emploi moyennant l'application rigoureuse du cadre d'« obligations mutuelles » (voir plus haut). Ce point est particulièrement important pour les travailleurs atypiques, qui ne sont pas toujours admissibles aux allocations de chômage, ainsi que pour les chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits à prestation.

54. ***Il est également possible de renforcer le rôle redistributif de la fiscalité de manière à ce que chacun apporte sa juste contribution, y compris ceux qui se situent au sommet de l'échelle des revenus.*** La hausse généralisée des revenus élevés dans la plupart des pays de l'OCDE ces dernières décennies signifie que la capacité contributive de cette catégorie de contribuables a augmenté. Les autorités doivent donc veiller à ce que les plus riches assument une part équitable de la charge fiscale, notamment en améliorant la discipline fiscale, en réduisant les allègements fiscaux et en réévaluant le rôle des impôts fonciers et successoraux, tout en prenant en compte l'incidence des différentes réformes envisageables sur les incitations au travail, à l'effort et au perfectionnement des compétences.

Réduire les inégalités spatiales et soutenir les régions en perte de vitesse

55. ***D'importantes disparités régionales en termes d'emploi et de revenu, dans de nombreux pays de l'OCDE, peuvent être partiellement comblées en favorisant la croissance et la compétitivité dans les régions en retard.*** Cela suppose, au minimum, des services publics de qualité, notamment des services publics d'éducation, de santé, de transport et d'emploi, dans les régions à la traîne. Cependant, pour libérer le potentiel de croissance de ces régions, des investissements publics supplémentaires dans l'éducation, les transports et l'infrastructure pourraient être nécessaires dans certains cas. À condition d'être bien conçus, ils sont susceptibles d'améliorer la compétitivité régionale et faciliter la diffusion de l'innovation et des bonnes pratiques dans toutes les régions et dans les différents secteurs et entreprises. L'action publique peut aussi apporter un appui particulier à la création d'entreprises et d'emplois dans les régions frappées par des chocs technologiques ou commerciaux, moyennant une aide adaptée à l'innovation, l'amélioration de l'accès aux financements et le soutien à des pépinières d'entreprises bien conçues notamment.

56. ***Mais empêcher les régions à la traîne de perdre encore plus de vitesse suppose également des mesures spéciales pour aider les travailleurs ayant perdu leur emploi et les groupes défavorisés.*** Si la libéralisation des échanges et les progrès technologiques sont porteurs d'importants avantages pour les pays, certaines régions peuvent être durement touchées en raison de leur structure industrielle. Les politiques de l'emploi et les politiques sociales locales doivent s'attaquer aux problèmes sociaux liés à la concentration locale du chômage, de l'exclusion sociale et de la pauvreté par les moyens suivants : la mise en place de programmes de lutte contre la pauvreté accessibles ; la création de centres sociaux et l'utilisation de projets de régénération urbaine ; les programmes de recyclage, d'initiation pratique au travail ou d'entrepreneuriat qui aident les travailleurs ayant perdu leur emploi à s'adapter à d'autres activités ou à s'installer dans des régions offrant des débouchés satisfaisants. Certaines régions devront éventuellement obtenir un soutien spécial pour les minorités linguistiques, mais aussi promouvoir l'acquisition de nouvelles compétences et de nouveaux métiers pour les autochtones dont les modes traditionnels de subsistance sont menacés dans un monde de plus en plus moderne et interdépendant.

57. ***La prise en main des besoins des régions en perte de vitesse suppose une bonne coordination des politiques nationales, régionales et locales.*** Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans le choix de projets d'investissement public, le développement d'infrastructures locales et l'élaboration des politiques régionales d'éducation, d'emploi et sociales. Tous les niveaux de l'administration, y compris l'administration centrale, devraient cependant collaborer de manière coordonnée pour contribuer efficacement au développement régional. Compte tenu des capacités limitées de recouvrement de l'impôt des régions à la traîne pour financer les services publics de base, ainsi que de la nécessité de mesures supplémentaires d'aide aux travailleurs dans ces régions, un certain degré de redistribution budgétaire interrégionale s'impose. Une démarche coordonnée suppose en outre des actions en faveur du renforcement des moyens à la disposition des administrations régionales et locales pour gérer et mettre en œuvre efficacement les grands projets d'investissement, les programmes pour l'éducation et les programmes pour l'emploi.

Des politiques spécifiques sont nécessaires pour éviter l'exclusion des groupes sous-représentés et défavorisés

58. ***L'action publique doit aussi veiller à ce que les groupes les plus susceptibles d'être défavorisés sur le marché du travail n'en soient pas exclus.*** Un certain nombre de

groupes sont pleinement intégrés au marché du travail et ne reçoivent pas leur juste part des fruits de la croissance. Dans les pays de l'OCDE, par exemple, le taux d'emploi des personnes handicapées est inférieur de 44 % en moyenne à celui des hommes d'âge très actif. En outre, le taux de bas revenus des ménages dont le chef de famille est un immigré est supérieur de 21 % à celui observé pour les ménages moyens. Par ailleurs, les mères en couple avec de jeunes enfants n'ont souvent pas d'emploi ou sont des deuxièmes apporteurs de revenu, et contribuent pour moins de 30 % au revenu du ménage dans de nombreux pays.

59. ***Pour aider les groupes défavorisés il faut, dans certains cas, adapter les interventions aux besoins et aux obstacles à l'emploi qui leur sont spécifiques, et qui sont souvent très hétérogènes, non seulement d'un groupe à l'autre, mais en leur sein.*** Par exemple, pour accroître l'insertion des femmes qui ont des responsabilités familiales, il faut encourager les hommes à prendre un congé parental, élargir l'accès à des services d'accueil abordables, développer les dispositifs d'aménagement du temps de travail (Encadré 4) et supprimer les contre-incitations fiscales au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu. Dans le cas des familles monoparentales, cependant, une stratégie globale d'activation doit être mise en place moyennant l'application d'un cadre d'obligations mutuelles qui prévoit une aide à l'emploi et à la garde d'enfants (y compris leur prise en charge en dehors des heures d'école) en contrepartie d'un travail et d'un véritable effort de recherche d'emploi. L'aide publique à la garde d'enfants doit être conçue de manière à ce que le travail reste rémunérateur une fois les impôts, les prestations et les frais de garde pris en compte, sans aggravation du risque de pauvreté. De même, une politique du marché du travail plus inclusive pour les immigrés suppose de combattre la discrimination, d'assurer l'égalité d'accès aux politiques actives du marché du travail, d'évaluer et de reconnaître les qualifications et les compétences acquises à l'étranger et de fournir aux immigrés des possibilités de formation spécifiques correspondant à leurs besoins, notamment des cours de langue. Dans le cas des femmes immigrées avec enfants, l'égalité d'accès aux services sociaux et d'accueil pour enfants (qui comprend la fourniture effective d'informations sur ces services) joue un rôle primordial. Enfin, pour favoriser l'insertion des personnes handicapées, il faut s'employer à supprimer les éléments faisant obstacle, dans chaque cas, à leur employabilité et veiller à ce que les incitations fournies à tous les acteurs concernés – les bénéficiaires des prestations de maladie et d'invalidité, les employeurs, les autorités, les prestataires de services et le corps médical – soient compatibles avec cette stratégie.

60. ***Les politiques en faveur de l'entrepreneuriat peuvent aussi ouvrir des débouchés aux groupes défavorisés.*** Elles doivent donc être conçues de manière à être inclusives et à garantir à chacun, y compris aux membres des catégories défavorisées, la possibilité de créer et de gérer une entreprise ou de travailler pour son propre compte. Cela suppose des mesures adaptées aux difficultés particulières auxquelles se heurtent ces différents groupes, éventuellement réunies sous forme de programmes de manière à s'attaquer à tous les obstacles simultanément, leur application étant confiée à des organismes spécialisés afin de garantir leur efficacité. Les mesures fondamentales pour favoriser et encourager un entrepreneuriat inclusif sont des programmes de formation, d'accompagnement et de mentorat dans ce domaine, la facilitation de l'accès aux financements, et la création de réseaux d'entreprises.

Favoriser des marchés du travail résilients et adaptables pour faire face au monde de demain

61. ***Les économies et les marchés du travail sont en mutation constante, témoignant du processus de destruction créative inhérent aux économies de marché performantes et***

des fluctuations conjoncturelles. La destruction créative suppose le redéploiement efficace de la main-d'œuvre et du capital, vers leurs utilisations les plus productives, et favorise la productivité globale, l'accroissement des salaires et de la qualité des emplois. L'action publique peut favoriser l'adaptabilité des marchés du travail en encourageant une réaffectation efficace, qui devient particulièrement importante lorsque les économies sont exposées à des évolutions séculaires, comme les progrès technologiques, la mondialisation et le changement démographique. L'action publique, en particulier sous forme de cadre d'action macroéconomique solide, peut également rendre les économies plus résilientes aux fortes fluctuations conjoncturelles (c'est-à-dire renforcer leur aptitude à limiter les fluctuations de l'emploi ou du chômage et à rebondir rapidement au lendemain de chocs multiples). Outre la réallocation efficace des ressources et des politiques macroéconomiques solides, la résilience et l'adaptabilité appellent toutefois des mesures complémentaires en matière de compétences, de protection sociale, d'activation et de dialogue social, afin de maintenir, voire d'améliorer le comportement du marché du travail face aux évolutions conjoncturelles. Ces dernières, outre qu'elles contribuent à améliorer le redéploiement de la main-d'œuvre, favorisent d'autres objectifs, comme la qualité des emplois et l'inclusivité du marché du travail. Il faudra combiner judicieusement les politiques en place pour influencer la forme que revêtira le travail de demain et transformer les menaces potentielles découlant des évolutions séculaires en possibilités qui seront équitablement partagées entre tous les acteurs de la société.

Les politiques structurelles et macroéconomiques et les institutions peuvent renforcer la résilience et améliorer les résultats à long terme du marché du travail

62. La grande récession de 2008-09 et la lenteur de la reprise qui a suivi dans de nombreux pays ont montré que les ralentissements marqués de l'activité peuvent avoir des effets économiques et sociaux très négatifs et durables. Les politiques publiques qui renforcent la résilience du marché du travail, c'est-à-dire son aptitude à limiter les fluctuations de l'emploi et à rebondir rapidement à la suite de chocs multiples, sont essentielles pour limiter le coût social à court terme des ralentissements économiques, mais aussi pour faciliter le fonctionnement du marché du travail et de l'économie à moyen et long termes. Elles peuvent en particulier atténuer les conséquences des hausses du chômage conjoncturel en termes de progression du chômage structurel, de baisse du taux d'activité et de ralentissement de la croissance des salaires et de la productivité.

63. ***Les politiques macroéconomiques jouent un rôle de premier plan dans la stabilisation du marché du travail et la prévention du phénomène d'hystérèse au lendemain de chocs multiples.*** La politique monétaire peut être déployée rapidement et, en agissant sur les anticipations d'inflation, avoir des effets immédiats sur le taux d'intérêt réel et la demande globale. Même quand les taux d'intérêt ne peuvent plus être abaissés, pendant les périodes de fort ralentissement économique, on peut recourir à des mesures non conventionnelles pour assouplir la politique monétaire, ce qui doit s'accompagner de mesures budgétaires vigoureuses. Laisser jouer les stabilisateurs automatiques et les compléter par des mesures discrétionnaires – privilégiant de préférence les investissements publics de qualité qui attirent l'investissement privé et augmentent le potentiel de croissance à long terme de l'économie – pendant les périodes de profond marasme revêt une importance primordiale à cet égard. Il apparaît que la politique budgétaire est particulièrement efficace pendant les phases de décélération économique et lorsque le niveau initial d'endettement public est faible, ce qui semble indiquer que les effets défavorables d'une politique budgétaire énergique efficace sur la viabilité des finances publiques pendant ces périodes seraient limités, surtout quand une marge de manœuvre

budgétaire suffisante est constituée pendant les périodes de relance de l'économie. Il importe donc de maintenir la dette publique à des niveaux prudents quand la conjoncture est bonne et d'établir des règles budgétaires suffisamment souples.

64. ***Les politiques du marché du travail doivent être suffisamment réactives à l'évolution des besoins en matière d'aide publique.*** Un dispositif de garantie des ressources, associé à une stratégie d'activation efficace, doit absolument être en place pour les chômeurs, même avant qu'un ralentissement de l'activité intervienne. Néanmoins, dans les pays où la durée maximale des prestations de chômage est faible et où les chômeurs ont un accès limité aux prestations de second rang (comme l'aide sociale), le prolongement de la durée maximale de versement des allocations pendant une récession peut se justifier. Par ailleurs, une gestion énergique des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail s'impose en cas de hausses du chômage conjoncturel afin de favoriser un retour rapide à l'emploi et de préserver le principe d'obligations mutuelles propre aux régimes d'activation. Cela renforcerait en outre les stabilisateurs budgétaires automatiques. Une difficulté majeure dans ce contexte consiste à développer rapidement les capacités tout en préservant la qualité des services. Une autre est de maintenir l'efficacité dans un climat d'atonie de l'emploi. Les régimes d'activation devront peut-être mettre provisoirement l'accent sur la formation plutôt que sur le retour au travail, notamment pour les chômeurs auxquels il est difficile de trouver un emploi.

65. ***Les dispositifs de chômage partiel peuvent renforcer la résilience en préservant les emplois vulnérables viables à long terme.*** Dans plusieurs pays de l'OCDE, les dispositifs de chômage partiel ont sensiblement contribué à limiter les pertes d'emploi pendant la grande récession. Pour que ces dispositifs soient opérationnels avant que les pertes d'emploi interviennent, il convient de les mettre en place pendant les phases d'activité normale de manière à pouvoir les activer et les amplifier rapidement en début de récession. En conjoncture normale, ils doivent toutefois rester limités ou en veilleuse car ils risquent de compromettre la réaffectation efficace des ressources entre les entreprises et, partant, la croissance de la productivité. Pour éviter qu'ils ne restent trop longtemps en place durant une reprise, les pouvoirs publics pourraient exiger des entreprises qu'elles participent à leur coût et limiter leur durée maximale.

66. ***Des politiques structurelles et des institutions du marché du travail qui ne changent pas au cours du cycle économique agissent aussi sur la résilience de ce marché.*** Les dispositions relatives à la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, si elles assurent un niveau de protection adéquat, peuvent stimuler la résilience du marché du travail en préservant des emplois qui risquent d'être supprimés mais qui sont viables à moyen terme. Néanmoins, des dispositions trop rigoureuses peuvent aller à l'encontre de l'effet recherché : elles risquent d'une part d'encourager en phase de haute conjoncture le recours à des contrats temporaires auxquels il est aussi plus facile de mettre terme en phase de contraction de l'activité, ce qui accroît le nombre de suppressions d'emplois dans le sillage d'un ralentissement économique, d'autre part de ralentir la création d'emplois réguliers en période de reprise. Il apparaît en outre que des systèmes de négociation collective bien conçus accentuent la résilience du marché du travail en facilitant les ajustements des salaires et du temps de travail. Cet objectif peut être atteint moyennant la coordination efficace des résultats des négociations au niveau des entreprises et des secteurs et en donnant aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour aligner les salaires avec la productivité, y compris par le recours à des clauses dérogatoires en cas de difficultés économiques.

67. ***Les politiques macroéconomiques et de l'emploi qui accentuent la résilience du marché du travail peuvent aussi avoir une incidence positive sur la croissance à long terme, la situation de l'emploi et l'inclusivité.*** La stabilisation de la situation sur le marché

du travail pendant les périodes de marasme économique diminue le coût social du ralentissement de l'activité, mais aussi le risque que la hausse temporaire du chômage se traduise par une progression structurelle du chômage et une baisse structurelle du taux d'activité. De surcroît, c'est sans doute aux travailleurs les plus vulnérables, notamment les jeunes, les personnes exposées au risque de chômage de longue durée et les travailleurs titulaires de contrats temporaires, qu'une plus forte résilience du marché du travail sera de loin le plus bénéfique.

Les mutations structurelles rapides accentuent l'importance d'une réaffectation efficace de la main-d'œuvre et de mesures visant à aider les travailleurs ayant perdu leur emploi à retrouver rapidement du travail

68. La mondialisation, les progrès techniques et l'évolution démographique ont des conséquences considérables sur l'offre et la demande d'emplois, puisqu'ils en créent de nouveaux dans des secteurs émergents et en détruisent dans les secteurs en déclin. Ces évolutions modifient aussi la nature des emplois, la manière dont les tâches sont exécutées et les caractéristiques de ceux qui les exécutent. Pour transformer les menaces qu'elles représentent en débouchés et faire bénéficier les travailleurs des gains de productivité tout en limitant le risque de chômage technologique, la dégradation qualitative de l'emploi, l'aggravation de l'inadéquation des compétences, et la montée des inégalités de longue durée, les marchés du travail devront faire preuve d'adaptabilité.

69. ***L'adaptation à la mondialisation, aux progrès technologiques et à l'évolution démographique exigera des politiques qui favorisent le redéploiement efficace des salariés qui travaillent dans des entreprises, des secteurs et des régions peu performants vers d'autres, plus dynamiques – et aident en parallèle les régions en difficulté à combler leur retard.*** Il s'agira notamment de politiques des marchés du travail et de produits qui ne limitent pas exagérément l'entrée et la sortie ordonnée des entreprises ni la mobilité des travailleurs d'une entreprise et d'une région à l'autre. Si les formes de travail souples, en particulier celles associées à l'économie numérique, connaissent une expansion rapide, il sera particulièrement important de garantir la portabilité des droits acquis et des protections pour toutes les formes de travail afin d'éviter que la perte de ces droits ne vienne faire obstacle à la mobilité de l'emploi. Les politiques du logement pourraient aussi favoriser la mobilité géographique des travailleurs en aidant ces derniers à s'installer dans les régions qui offrent les meilleurs emplois. Un moyen de réaliser cet objectif consisterait à mieux adapter l'attribution des logements sociaux aux besoins des personnes en provenance de régions en déclin et à réduire les obstacles au développement de marchés locatifs privés. La baisse des coûts de transaction – par l'intensification de la concurrence entre intermédiaires notamment – favoriserait aussi la mobilité des propriétaires, surtout dans les pays où le taux de propriété est élevé. Le versement de subventions aux travailleurs sans emploi pour couvrir leurs frais de déménagement serait un moyen économique d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre et d'aider les travailleurs ayant perdu leur emploi à retrouver du travail. Dans certains pays, les licences professionnelles ont fait obstacle à la mobilité, sans apporter d'avantages manifestes en termes d'amélioration de la qualité des services, de la santé ou de la sécurité des consommateurs. Ces licences doivent être utilisées judicieusement, et les normes les régissant doivent être harmonisées, dans toute la mesure du possible, entre les régions. Plus généralement, des politiques en matière de compétences, une protection sociale adaptée et un dialogue social constructif s'imposent, qui facilitent la mobilité de la main-d'œuvre entre les entreprises, les secteurs et les régions.

70. ***L'adaptabilité suppose aussi des politiques ciblées qui aident les travailleurs ayant perdu leur emploi à retrouver rapidement du travail.*** Pour ce faire, les politiques

d'activation habituelles risquent de s'avérer insuffisantes. Il est essentiel d'intervenir au plus tôt car on a constaté que c'est là le moyen le plus efficace et économique d'apporter un appui aux travailleurs ayant perdu leur emploi. Une nouvelle étude de l'OCDE met en relief l'importance de règles qui exigent un préavis de licenciement. Elles permettent aux travailleurs concernés et aux autorités du marché du travail de se préparer sans tarder à un ajustement en douceur. Dans certains pays, il faudra éventuellement modifier les modalités de protection des travailleurs de manière à ce que la période de préavis se substitue à l'indemnité de licenciement, dans le but d'empêcher le préavis de devenir un obstacle à la redistribution des emplois. Si bon nombre de travailleurs ayant perdu leur emploi ont sans doute simplement besoin d'être rapidement orientés ou incités à rechercher activement un emploi, d'autres sont exposés à un risque de chômage de longue durée et d'épuisement des prestations. Des outils de profilage sont donc nécessaires pour identifier au plus tôt ces derniers et leur apporter un appui ciblé, ce qui évite de fournir des services d'assistance spéciale intensifs (et coûteux) aux demandeurs d'emploi qui n'en ont pas besoin. Il est particulièrement utile de procéder sans tarder à des évaluations systématiques des besoins, surtout lorsqu'elles se traduisent par la formulation d'un plan d'action individuel susceptible de conduire à des interventions rapides lorsque des obstacles spécifiques au retour à l'emploi ont été décelés. Il importe aussi que les services soient accessibles à tous les travailleurs ayant perdu leur emploi, et pas uniquement à ceux qui sont touchés par des licenciements collectifs dans les grandes entreprises.

Les formes de travail atypiques contribuent à l'adaptabilité des marchés du travail, mais suscitent aussi des inquiétudes quant à la qualité des emplois

71. Dans tous les pays avancés et émergents, diverses formes atypiques de travail (travail temporaire et emploi indépendant) coexistent déjà avec les contrats permanents plus classiques. Par ailleurs, les progrès techniques favorisent l'émergence de nouvelles formes de travail, comme le « crowd work » (travail mutualisé organisé par une plateforme internet), le « gig work » (travail à la tâche) et d'autres formes de travail indépendant à la demande qui, même si elles ne représentent actuellement qu'un faible pourcentage des emplois, pourraient sensiblement se développer dans un avenir proche. Cela dit, toutes les nouvelles formes de travail (les contrats zéro heure par exemple) ne sont pas forcément le fruit des progrès techniques.

72. ***Les formes de travail atypiques peuvent favoriser l'adaptabilité des marchés du travail mais, dans certains cas, amènent aussi à s'inquiéter pour la qualité de l'emploi.*** Les formes atypiques de travail peuvent représenter une importante source de flexibilité pour les travailleurs et pour les employeurs, ce qui favorise le développement de nouveaux modèles d'activité, l'innovation et la productivité. Elles peuvent aussi faciliter l'intégration au marché du travail de groupes sous-représentés (et donc améliorer l'inclusivité) en aidant certains individus à surmonter les obstacles à l'insertion dans la vie active. Dans certains cas, elles permettent de mieux concilier vie professionnelle et vie personnelle. Pour de nombreux individus, l'emploi atypique est donc un choix. Cela dit, la situation des travailleurs atypiques sur le marché du travail est très variable, notamment en ce qui concerne la rémunération, la sécurité du travail et la protection sociale. En outre, ces travailleurs sont moins susceptibles d'être couverts par les dispositifs de négociation collective et/ou certaines réglementations du travail, et ne sont pas forcément admissibles aux programmes du marché du travail ni aux aides. De plus, ils reçoivent en général moins de formation et souffrent davantage de tensions au travail. Comme certaines catégories de la population y sont surreprésentées (en général, les femmes, les jeunes, les travailleurs les moins qualifiés, les salariés de petites entreprises et les immigrants), ces formes de travail

risquent de créer des inégalités d'accès aux emplois de qualité (certains groupes étant confinés aux tâches les moins intéressantes), et de provoquer ainsi une segmentation du marché du travail. Les inquiétudes relatives à la faible qualité des emplois et à la segmentation du marché du travail s'accroissent quand l'emploi atypique est involontaire et résulte d'une situation de vulnérabilité sur ce marché.

73. ***La difficulté pour les autorités consiste à accompagner la création et l'utilisation de nouvelles modalités d'emploi tout en évitant les abus, à instaurer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises, et à offrir une protection adéquate à tous les travailleurs.*** Les différences de traitement fiscal et réglementaire entre les emplois traditionnels et les autres formes d'emploi peuvent favoriser des arbitrages inefficaces, certains employeurs et salariés optant pour des contrats atypiques uniquement pour contourner les taxes et les règlements applicables aux contrats réguliers. Des lacunes et des ambiguïtés réglementaires donnant lieu à une classification erronée des salariés peuvent accroître ce type d'arbitrage. Cela transfère injustement les risques et les coûts des employeurs aux salariés, et fausse en outre la concurrence. La réussite et l'expansion des entreprises doivent être fondées sur la qualité supérieure de leur technologie, de leur rentabilité et de leurs services, et non sur un arbitrage réglementaire. Les autorités doivent donc diminuer les différences de traitement entre les diverses formes de travail, éliminer les lacunes et les ambiguïtés réglementaires et assurer l'application effective des réglementations existantes (moyennant le recours aux sanctions pertinentes le cas échéant) - tout en préservant les caractéristiques des modalités d'emploi non conventionnelles qui contribuent à la flexibilité et sont foncièrement utiles. Elles doivent également s'efforcer d'offrir une protection adéquate à tous les travailleurs. Dans le domaine de la protection sociale, et selon les circonstances, il leur faudra éventuellement adapter ou élargir les régimes d'assurance sociale existants de manière à couvrir des catégories de travailleurs précédemment exclus, compléter l'aide sociale par des régimes non contributifs, instaurer un seuil de prestations sociales et/ou assurer la portabilité des droits acquis en matière de protection sociale (c'est-à-dire associer les droits aux individus plutôt qu'aux emplois). Elles doivent toutefois aussi s'employer à accorder d'autres formes de protection aux travailleurs atypiques, à savoir, entre autres : le salaire minimum (à titre de protection contre les bas salaires) ; des protections contre les licenciements abusifs, les discriminations, et les risques pour la santé et la sécurité. Enfin, si les employeurs et les salariés eux-mêmes doivent trouver les moyens de concilier flexibilité et protection dans le cadre de négociations collectives, les autorités peuvent contribuer à l'établissement de conditions propices à un dialogue constructif, notamment en mettant en place un cadre juridique qui facilite l'adaptation des partenariats sociaux de manière à donner aux salariés atypiques la possibilité de faire entendre leur voix. Ces questions devraient gagner en importance avec le développement du travail à la demande.

Les défis que pose le travail de demain pourraient impliquer un remaniement en profondeur des politiques du marché du travail, des politiques en matière de compétences et des politiques sociales, et pas seulement des réformes successives des dispositifs en place.

74. ***Les pertes d'emploi associées à des périodes antérieures de bouleversement technologique ont généralement été de courte durée et ont ouvert la voie, à long terme, à la création d'emplois plus productifs et plus gratifiants.*** Néanmoins, la vitesse et l'ampleur escomptées de la phase de transformation naissante et des données en provenance de plusieurs pays de l'OCDE démontrant que les avantages dérivant des gains de productivité ne sont plus largement partagés avec les travailleurs font craindre que la

situation ne soit cette fois-ci différente. Si cette crainte se confirme, le seul remaniement des systèmes existants n'apportera pas de réponse aux problèmes à venir concernant les compétences, le marché du travail et la protection sociale, qui appelleront un changement de paradigme plus fondamental. À vrai dire, certains de ces problèmes sont déjà apparus, qui exigeront des mesures immédiates : de nombreux salariés atypiques n'ont pas accès aux différentes assurances (vieillesse, accident, chômage ou maladie) ; la majorité des individus sont dépourvus des compétences numériques de base nécessaires pour évoluer dans un environnement de travail à forte composante technologique ; le taux de syndicalisation est depuis longtemps en déclin ; la polarisation des marchés du travail s'accroît ; et les inégalités sont à leur plus haut niveau depuis un demi-siècle. D'autres problèmes vont surgir, dont les conséquences pour l'action publique restent incertaines. Il en ressort que les mesures visant les marchés du travail devront être orientées vers l'avenir et avoir une certaine souplesse pour permettre de dégager des enseignements, d'expérimenter et d'adapter. Dans ce contexte, il est particulièrement utile de tirer des leçons de l'expérience d'autres pays, certains étant peut-être mieux préparés aux mutations à venir que d'autres.

75. ***Il faudra élargir et adapter les régimes de protection sociale, voire les repenser complètement.*** Alors que de nombreux pays éprouvent déjà des difficultés à assurer une protection sociale convenable aux salariés titulaires de contrats non conventionnels, l'avènement de l'économie des plateformes aggrave ces difficultés ; en effet, un nombre grandissant de personnes ne travaillent qu'occasionnellement et/ou ont de multiples emplois et sources de revenus, et passent fréquemment d'un emploi salarié à un travail indépendant ou à des périodes sans travail. Nombre d'entre eux n'ont même pas le statut de salarié. Ces nouvelles méthodes de travail créent donc de nouveaux problèmes pour les systèmes de sécurité sociale existants, qui sont encore souvent largement fondés sur l'hypothèse d'un contrat à durée indéterminée, à temps plein et régulier auprès d'un employeur unique. Certains salariés risquent ainsi de ne pas être couverts – bien qu'il soit difficile de prévoir à ce stade l'ampleur future du problème. Dans certains cas, il faudra préciser ou adapter la réglementation du travail pour tenir compte des nouvelles formes d'emploi, mais les systèmes de prélèvements et de prestations eux-mêmes devront aussi être élargis ou adaptés pour que tous les travailleurs bénéficient d'un régime de protection minimal. La portabilité des droits de sécurité sociale doit être encouragée, quand ce n'est pas déjà le cas, pour empêcher la perte de prestations lorsque les salariés changent d'emploi. Par ailleurs, les pouvoirs publics devront éventuellement faire une place plus importante aux régimes non contributifs. Plusieurs pays expérimentent différentes formes de dispositifs de revenu minimum, qui présentent l'avantage, outre celui de la simplicité, de n'exclure personne. Néanmoins, le versement inconditionnel à chacun d'une somme de montant raisonnable, mais réaliste en termes budgétaires exigerait une hausse des impôts et une baisse des prestations existantes, et serait souvent inefficace dans la lutte contre la pauvreté. De surcroît, certaines catégories défavorisées seraient perdantes une fois que les prestations en place seraient remplacées par un revenu minimum, ce qui montre les inconvénients d'un régime de protection sociale dénué de toute forme de ciblage.

76. ***L'élargissement de la protection sociale devrait aller de pair avec des mesures de renforcement des structures d'activation.*** Les nouvelles formes de travail peuvent porter atteinte à la capacité des pays à faire appliquer le principe d'obligations mutuelles car elles risquent de compliquer la surveillance de l'activité professionnelle. Plus généralement, il existe un risque de fragilisation des stratégies d'activation si un pourcentage croissant de chômeurs ne peut plus prétendre à des allocations et passe ainsi sous le radar des autorités. À bien des égards, cette situation ressemble à celle à laquelle doivent déjà faire face de nombreux pays émergents en raison de l'existence de vastes secteurs informels ; les pays

plus avancés ont donc beaucoup à apprendre de leur expérience. Un domaine particulier dans lequel les économies émergentes ont pris de l'avance est celui de la mise en place de garanties d'emploi – c'est-à-dire la promesse d'un emploi assorti d'un salaire minimum à quiconque est désireux et capable de travailler. Les garanties d'emploi correspondent mieux que les régimes de revenu minimum au principe d'« obligations mutuelles », en vertu duquel la responsabilité qui incombe à la société d'aider ceux qui en ont besoin va de pair avec le devoir des individus concernés d'apporter une certaine contribution en retour. Elles ont aussi l'avantage d'aller au-delà de la mise à disposition de ressources et, en fournissant un emploi, aident les individus à maintenir un lien avec la société, à renforcer leur estime de soi et à valoriser leurs aptitudes et compétences. En établissant et maintenant un stock régulateur de travailleurs en activité (qui devrait augmenter en période de récession et diminuer pendant les phases d'expansion), elles devraient aussi contribuer à la résilience du marché du travail. Dans les économies plus avancées, par contre, les programmes d'emploi précédemment conduits dans le secteur public ont montré que ce type d'aide n'a qu'un effet négligeable sur la situation des participants une fois le programme terminé, et que, souvent, d'autres politiques actives du marché du travail s'avèrent plus efficaces.

77. ***Le travail de demain pourrait également soulever des problèmes épineux pour la réglementation du marché du travail actuelle – notamment la législation sur la protection de l'emploi, les lois sur le salaire minimum et les règlements relatifs au temps de travail et à la protection de la santé et de la sécurité au travail.*** La progression du travail atypique s'accompagnerait d'un amenuisement de la sécurité de l'emploi pour de nombreux salariés car ils ne seraient pas protégés par les règles de recrutement et de licenciement établies pour les contrats de durée indéterminée. Souvent, des règles moins rigoureuses s'appliqueraient (en cas de travail temporaire, de travail intérimaire ou de travail non salarié dépendant par exemple) tandis que, dans d'autres cas, les travailleurs seraient totalement exclus de la législation sur la protection de l'emploi (les travailleurs indépendants par exemple). Pour certaines des nouvelles formes de travail, on ne sait même pas précisément quel est le statut des salariés, qui est leur employeur et quelles règles doivent leur être appliquées. Les pays devront donc impérativement examiner leur cadre juridique pour définir s'il doit être actualisé et/ou adapté afin d'offrir à tous les travailleurs, sous une forme ou une autre, une protection minimale de l'emploi. L'utilité d'une politique de salaire minimum pourrait aussi être remise en question dans le monde du travail à venir. La législation en vigueur dans ce domaine n'est sans doute pas applicable à la plupart des nouvelles formes d'emploi, qui ont pour caractéristiques que les travailleurs deviennent des fournisseurs indépendants, ont plusieurs clients et sont souvent rémunérés à la tâche. Les pays sont aussi confrontés à des difficultés en ce qui concerne les règlements visant à améliorer la sécurité et la santé sur le lieu de travail. De nouvelles formes d'emploi, notamment l'externalisation ouverte, transfèrent en général les responsabilités en matière de santé et de sécurité professionnelles des employeurs aux travailleurs individuels, qui n'ont souvent ni la formation ni les ressources nécessaires pour prendre les mesures voulues et assurer la sécurité des conditions et de l'environnement de travail. Parfois, une forte concurrence entre travailleurs peut entraîner des accommodements et une prise de risques inutiles, alors que, dans le même temps, les inspections du travail ne sont souvent pas bien préparées à faire face à ces nouvelles formes d'emploi. De ce fait, il faudra éventuellement adapter ou préciser les règlements, et renforcer et améliorer les mécanismes de suivi et de contrôle.

78. ***Le développement des modalités d'emploi atypiques constituerait aussi un défi majeur pour les systèmes de négociation collective.*** Les nouvelles formes de travail compliquent l'organisation des travailleurs, qui sont de plus en plus isolés, éloignés sur le

plan géographique, et séparés par la langue et le statut juridique. Parfois, d'importants obstacles réglementaires doivent également être levés. Dans certains pays, par exemple, il est illégal pour les travailleurs indépendants de se syndiquer car cette démarche serait assimilée à la constitution d'une entente, et donc considérée comme une pratique anticoncurrentielle. Des solutions novatrices commencent toutefois à apparaître : les employés atypiques créent de nouveaux syndicats et les syndicats « traditionnels » cherchent à améliorer la couverture des formes de travail non conventionnelles. Parfois, les entreprises étendent de leur propre chef les dispositions des conventions collectives aux travailleurs atypiques et/ou participent à des négociations collectives. Les autorités doivent mettre en place un cadre réglementaire favorable, qui autorise l'émergence de formes efficaces de représentation des travailleurs, afin que travailleurs et entreprises profitent de la souplesse procurée par les modalités d'emploi atypiques.

79. ***Les besoins en compétences de demain appelleront un renforcement substantiel des programmes de formation des adultes et la mise au point de nouveaux instruments pour encourager l'investissement dans les compétences.*** Un problème fondamental tient à ce que de nombreux travailleurs sont dépourvus des compétences numériques de base nécessaires pour survivre dans un environnement de travail à forte composante technologique. Face à ce défi, le développement immédiat et à grande échelle des programmes d'apprentissage pour adultes pourrait s'imposer. Les formes atypiques de travail ne font qu'aggraver le problème, car les travailleurs concernés sont moins susceptibles de bénéficier d'une formation (les travailleurs indépendants prenant en charge leur propre formation). Il faut donc mettre en place de nouveaux instruments pour encourager l'investissement dans la formation (comme les comptes personnels de formation ou les droits à la formation continue), ainsi que des mécanismes visant à assurer la portabilité des droits de formation d'un employeur à l'autre. Il se peut en outre que des modifications doivent être apportées aux mesures financières plus classiques qui favorisent l'accès aux programmes d'apprentissage, comme les bourses et les prêts, de manière à ce que les adultes de tous âges puissent en bénéficier ; par ailleurs, l'organisation des programmes d'enseignement et de formation doit être assouplie pour permettre aux adultes d'y participer sans que les contraintes temporelles et les responsabilités familiales y fassent obstacle. Plus généralement, les infrastructures de formation continue existantes ne sont sans doute pas adaptées aux mutations majeures qui s'annoncent. L'enjeu fondamental tient à ce que : i) la majeure partie de la main-d'œuvre future a déjà achevé sa formation initiale, ii) les compétences de ces travailleurs deviendront plus rapidement obsolètes sous l'effet de l'évolution technologique rapide ; iii) ils seront obligés de rester plus longtemps en activité. Une expansion considérable des programmes de formation pour adultes pourrait donc s'imposer. Pour ce faire, les pays doivent pleinement exploiter les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies, qui permettent de développer massivement l'accès aux cours pour un coût très inférieur à celui des formations classiques ; il convient toutefois de veiller à ne pas marginaliser ceux qui sont dépourvus des compétences numériques élémentaires.

4. Des recommandations d'action d'ordre général aux mesures concrètes

80. Pour apporter une assistance plus concrète aux pays, il convient d'ajouter aux principes généraux de la nouvelle Stratégie pour l'emploi des conseils pour la formulation de stratégies de réforme fructueuses et la définition des priorités de réforme dans certains pays.

Les priorités d'action doivent tenir compte des résultats relatifs du pays au regard des différents indicateurs du marché du travail

81. **La définition de priorités en fonction des résultats relatifs** permet d'établir des priorités d'action pour tous les pays. Même quand un pays donné enregistre globalement de bons ou de mauvais résultats pour l'ensemble des critères du tableau 1, il est possible d'observer un ou plusieurs résultats particulièrement médiocres par rapport aux autres.

82. **Les priorités d'action fondées sur les résultats relatifs diffèrent considérablement selon les pays.** Quatre grandes catégories de pays se distinguent :

- *Les pays qui enregistrent de bons résultats pour la plupart des indicateurs de performance du marché du travail et qui affichent des niveaux élevés de résilience et de compétences, mais qui enregistrent des résultats relativement médiocres dans certains domaines.* À titre d'exemple, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse affichent de bons résultats pour la plupart des indicateurs liés au nombre d'emplois, à leur qualité et à l'inclusivité, mais des résultats insatisfaisants sur le plan de l'égalité des sexes en raison d'écart importants concernant le temps de travail.
- *Les pays qui enregistrent des résultats supérieurs à la moyenne en ce qui concerne le nombre d'emplois, mais insatisfaisants en matière de qualité des emplois et d'inclusivité.* En Estonie, aux États-Unis, en Israël et au Japon, par exemple, le revenu disponible d'un pourcentage comparativement élevé de la population d'âge actif est faible malgré un taux d'emploi supérieur à la moyenne de l'OCDE.
- *Les pays qui affichent des résultats supérieurs à la moyenne en ce qui concerne l'inclusivité, mais insuffisants en termes de nombre d'emplois et d'efficacité du redéploiement de la main-d'œuvre.* Ainsi, les résultats de la Belgique, de la Finlande, de la France, de l'Irlande, du Luxembourg et du Portugal sont supérieurs ou égaux à la moyenne de l'OCDE pour la plupart des indicateurs de l'inclusivité, mais généralement inférieurs à cette moyenne pour ceux qui se rapportent au nombre d'emplois et à l'efficacité de la réaffectation de la main-d'œuvre.
- *Les pays qui obtiennent des résultats insatisfaisants pour tous les indicateurs du marché du travail, mais particulièrement mauvais en ce qui concerne la qualité des emplois, l'inclusivité et les compétences.* Les pays émergents, par exemple, sont confrontés à de nombreux défis, mais ils se distinguent par leurs mauvais résultats sur le plan des revenus du travail, de l'insertion des groupes défavorisés et des compétences.

Formuler des recommandations de réforme propres à chaque pays en s'inspirant de pratiques exemplaires

83. Une fois les priorités nationales définies, les recommandations spécifiques pour l'action publique doivent être formulées en fonction des problèmes particuliers à chaque pays, de leur capacité institutionnelle et de leurs axes de réforme privilégiés. Même les pays dont les priorités d'action sont identiques peuvent afficher de profondes différences quant à la nature des problèmes auxquels ils sont confrontés, aux moyens dont ils disposent pour y

remédier et aux méthodes qu'ils privilégient pour s'attaquer à un obstacle particulier. Il convient de prendre ces éléments en considération pour établir des recommandations à l'intention d'un pays donné. Cette démarche tient compte du fait que la situation initiale des pays est distincte, mais aussi de ce que l'amélioration des résultats du marché du travail est nécessairement un processus graduel qui peut revêtir différentes formes pour chacun d'eux.

84. ***Les recommandations pour l'action publique doivent s'inspirer des bonnes pratiques mondiales et tenir compte de la capacité institutionnelle du pays concerné.*** Dans les pays où le capital social est limité et la capacité administrative insuffisante, les autorités doivent mener une action simple, transparente, dont elles pourront facilement rendre compte. Sa mise en œuvre supposera d'associer de nouveaux investissements dans les compétences des fonctionnaires à la définition d'un code de conduite rigoureusement appliqué et à l'établissement d'organismes de contrôle interne et d'audit indépendants dotés de pouvoir d'exécution.

85. ***Étant donné les disparités en termes de capacité institutionnelle et d'ampleur du travail informel, il est possible que les recommandations pour l'action publique dans les pays avancés et les pays émergents diffèrent.*** Par exemple, dans les pays émergents, où la capacité institutionnelle de l'État est généralement faible et l'emploi informel très répandu, il est extrêmement difficile d'assurer une protection sociale efficace. Compte tenu de l'informalité généralisée, l'administration des régimes d'assurance-chômage collectifs risque d'être complexe, et leur mise en place coûteuse. Cela conduit à penser qu'un régime obligatoire d'auto-assurance chômage fondé sur des comptes d'épargne individuels, complété d'une composante collective limitée pour ceux ne disposant pas d'une épargne suffisante, constituerait une première étape pertinente pour améliorer la couverture et l'efficacité de la protection sociale dans ces pays, l'objectif étant d'évoluer par la suite vers un régime d'assurance-chômage et d'aide aux demandeurs d'emploi à part entière.

86. ***Les recommandations peuvent aussi différer selon les pays en fonction du degré d'interventionnisme des régimes sociaux.*** Les pays qui s'en remettent davantage au marché souhaiteront éventuellement privilégier les mesures qui visent à prévenir l'exclusion du marché du travail et la pauvreté en renforçant l'égalité des chances – en améliorant l'égalité d'accès à une éducation de qualité par exemple – plutôt que des mesures destinées à favoriser l'égalité des résultats constatés – en accentuant la fonction redistributive du régime de prélèvements et prestations. Cela permet de tenir compte, dans une certaine mesure, des priorités de réforme sans remettre en question la place de l'inclusivité en tant qu'objectif de l'action publique et sans transiger sur l'efficacité.

Renforcer l'adhésion à des réformes efficaces

87. ***Les réformes visant à rehausser le bien-être ne mobilisent pas nécessairement une large adhésion parce que leurs effets positifs mettent souvent du temps à se concrétiser et ne sont pas toujours également répartis.*** Dans la plupart des cas, les avantages des réformes se concrétisent progressivement, sous forme de création d'entreprises, d'embauches et de croissance de la productivité. En revanche, les effets négatifs en termes de pertes d'emploi et de revenus sont parfois immédiats. Des réformes qui réduisent les coûts de licenciement et encouragent en parallèle le recrutement à des postes viables à long terme pourraient par exemple faciliter la suppression rapide d'emplois improductifs. Certaines catégories de travailleurs sortiront parfois perdants des réformes, même si la majorité de la population en tire profit. Ainsi, la libéralisation des échanges, qui bénéficie aux consommateurs en leur offrant des produits plus nombreux et de meilleure

qualité à des prix inférieurs, entraîne souvent la réduction des effectifs dans les secteurs et régions à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée.

88. ***On peut élargir l'adhésion aux réformes et renforcer leur efficacité en les réunissant en un programme cohérent.*** Des programmes cohérents permettent de renforcer les effets bénéfiques des réformes à longue échéance en exploitant les synergies, en réduisant les coûts à court terme, et en favorisant une répartition plus équitable des effets favorables à long terme et de la charge immédiate entre plusieurs parties prenantes. Cela implique que les réformes susceptibles d'avoir des retombées négatives à brève échéance ou en termes de répartition doivent être complétées par des mesures macroéconomiques et d'autres politiques structurelles. Si les pertes d'emplois sont concentrées dans certaines régions, les mesures appliquées au niveau national doivent, pour être efficaces, être coordonnées avec celles mises en œuvre à l'échelon régional. Cela passe par une coordination entre les différents niveaux de l'administration publique et un système budgétaire capable de compenser le déficit de recettes auquel les autorités régionales sont exposées en période de crise.

89. ***La politique macroéconomique peut compenser les effets négatifs à court terme des réformes structurelles.*** La politique monétaire serait normalement activée en cas de baisse de la demande globale et des anticipations d'inflation, afin de stabiliser l'économie. Toutefois, les possibilités d'intervention sont limitées lorsque les taux d'intérêt sont déjà très bas. Le recours à une politique monétaire non conventionnelle pendant une période prolongée soulève des problèmes d'efficacité et de stabilité financière et peut se traduire par une affectation inefficace des crédits. Dans de tels cas, un programme budgétaire visant à intensifier la croissance peut compenser les coûts à court terme de la réforme structurelle si la marge de manœuvre budgétaire est suffisante. Selon les particularités des pays, il pourrait revêtir la forme d'une augmentation de l'investissement public productif ou d'une réduction des impôts les plus préjudiciables à la croissance économique.

90. ***D'autres politiques structurelles peuvent contribuer à réduire les effets défavorables à court terme.*** Il ressort de l'expérience récente de certains pays qu'il est possible d'atténuer les effets négatifs immédiats des réformes structurelles coûteuses si celles-ci s'accompagnent de modifications des systèmes de négociation collective, de mesures visant à accroître la flexibilité au niveau des entreprises ou, dans certains cas, de clauses de maintien des droits acquis des travailleurs. Il ressort ainsi de réformes récentes que dans les pays où la négociation collective intervient à l'échelon national, régional ou au niveau des branches, on peut limiter les pertes d'emploi à court terme résultant de l'assouplissement des règles de licenciement si on laisse les entreprises adapter les salaires et les conditions de travail à leur situation propre. Une plus grande flexibilité des conditions de travail et du mode de fixation des salaires permet aux entreprises d'agir sur d'autres variables que l'emploi pour s'adapter à la restructuration nécessaire. Une autre solution consiste à mettre en place une législation plus souple en matière de licenciement et à l'appliquer seulement aux nouvelles embauches. Il a été démontré que les clauses de maintien des droits acquis neutralisent les retombées négatives sur l'emploi induites par des réformes de cette législation à court terme.

91. ***Un échelonnement efficace des réformes*** – en exécutant d'abord celles qui sont indispensables à la réussite des autres – ***peut être déterminant pour leur réussite.*** À titre d'exemple, les effets négatifs à court terme seront sans doute plus faibles dans les pays qui ont mis en place une stratégie d'activation efficace pour aider les demandeurs d'emploi. Dans le cas contraire, toutefois, l'amplification des politiques actives du marché du travail lorsque le chômage augmente ne pourra être rapide, car il faut généralement plusieurs

années pour mettre ces institutions parfaitement au point. L'établissement d'une véritable stratégie d'activation doit donc précéder les réformes socialement coûteuses. De même, les réformes du marché de produits et de la protection de l'emploi ont moins d'effets négatifs à court terme quand les premières précèdent les secondes. En effet, lorsque l'on diminue les obstacles à l'entrée dans les secteurs dominés par les entreprises en place, ces dernières réagissent aux réformes en se réorganisant et en réduisant la voilure pour décourager l'entrée de concurrents potentiels, mais cette réaction a moins de chances de se produire quand le coût des licenciements est plus élevé. À l'inverse, l'intensification de la concurrence et du nombre d'entrées accélère l'effet positif des réformes qui diminuent les coûts de licenciement sur les embauches, et améliorent les retombées nettes à court terme de ces réformes. Dernier point, mais non le moindre, la mise en œuvre de réformes lorsque la situation budgétaire est solide permet de les accompagner plus facilement d'une politique macroéconomique expansionniste.

92. ***Une victoire électorale sur un projet de réforme, une communication efficace et des négociations constructives avec les parties prenantes sont des éléments déterminants de la réussite des réformes.*** Les réformes sont plus souvent couronnées de succès lorsque les autorités sont en mesure de mobiliser un appui en leur faveur, ce qui suppose généralement : i) une victoire électorale sur un projet de réforme ; ii) une communication efficace et fondée sur des preuves rigoureuses concernant le bien-fondé de la réforme et les conséquences de l'inaction ; iii) des discussions tripartites approfondies mobilisant les partenaires sociaux et l'État, à condition que celui-ci ait de nombreuses cartes en main et que les négociations se déroulent dans un esprit de confiance et de coopération. C'est en général ce qui se produit lorsqu'il existe une forte cohésion gouvernementale et une disposition à échanger l'adhésion aux réformes contre des mesures visant à réduire dans toute la mesure du possible les coûts redistributifs et à court terme, notamment en stimulant la demande globale (moyennant l'augmentation de l'investissement public productif par exemple), ou en dédommageant les perdants.

93. Si les bonnes pratiques existantes fournissent des orientations fondées sur des éléments factuels pour l'action à mener, les spécificités nationales confèrent à chaque réforme un caractère particulier. C'est pourquoi ***il faut évaluer régulièrement et rigoureusement les nouvelles politiques et les nouveaux programmes, et modifier ou mettre rapidement terme à ceux qui sont inefficaces.*** Cela appelle avant tout un investissement dans la collecte de données pour le suivi de la participation aux programmes et des résultats des entreprises et des travailleurs dans le temps, notamment par la mobilisation de données administratives sans compromettre la confidentialité. L'élaboration des réformes doit aussi impérativement prévoir des mécanismes d'évaluation. En particulier, l'expérimentation à petite échelle de nouvelles mesures – fondée dans la mesure du possible sur une conception par sélection aléatoire – avant leur mise en œuvre à grande échelle serait un moyen efficace d'éviter des erreurs et/ou de construire la base factuelle nécessaire pour mobiliser un consensus.

Notes

1. L'OCDE mesure le bien-être selon plusieurs dimensions : les conditions de vie matérielles, la qualité de vie et la durabilité du bien-être.
2. Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique [C(2015)164], Recommandation du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat [C/MIN(2013)5/FINAL], Recommandation du Conseil sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi [C(2015)173] et Recommandation du Conseil sur le vieillissement et les politiques de l'emploi [C(2015)172].
3. En raison des données disponibles, l'indicateur de l'insécurité du marché du travail considéré ici – à savoir la perte de revenu escomptée liée à la perte d'emploi et au chômage prolongé en pourcentage des revenus antérieurs – ne tient pas compte de la question plus générale de l'« insécurité du revenu d'activité » due à des horaires imprévisibles ou à une rémunération extrêmement basse, ce qui est tout aussi important pour la sécurité économique, surtout dans les pays émergents.
4. La tension professionnelle mesure le risque de dégradation de la santé par le travail, sous l'effet combiné de demandes professionnelles excessives et de ressources insuffisantes pour exécuter les tâches requises. Les demandes professionnelles sont les demandes physiques, l'intensité du travail et la flexibilité du temps de travail. Les ressources sont la latitude dans le choix des tâches et l'autonomie, les chances de formation et d'apprentissage et les possibilités d'avancement. Pour en savoir plus, voir : <http://www.oecd.org/fr/statistiques/qualite-de-l-emploi.htm>.
5. Plus précisément, les trois indicateurs de l'inclusivité pris en compte dans le tableau de bord sont : i) la part de la population d'âge actif dont le revenu disponible est nettement inférieur à celui d'un actif type ; ii) la différence de revenu du travail par habitant entre hommes et femmes ; iii) l'écart des taux d'emploi entre les hommes appartenant aux classes d'âge de forte activité et certains groupes défavorisés – les jeunes, les travailleurs seniors, les femmes avec enfants, les personnes handicapées et les immigrés (c'est-à-dire les personnes nées à l'étranger). La prise en compte de ces indicateurs est motivée par une triple raison : i) le revenu du travail – dont les prestations aux personnes sans emploi et les prélèvements sur les salaires – est un déterminant clef du revenu disponible des ménages pour la population d'âge actif, en particulier au niveau inférieur de la distribution, ce qui suppose qu'une économie où le marché du travail est inclusif est une économie où relativement peu de personnes en âge de travailler ont un revenu disponible nettement inférieur au revenu médian ; ii) un marché du travail inclusif signifie que les possibilités de faire carrière ne devraient pas varier selon le sexe ; et iii) un marché du travail inclusif doit assurer que les groupes potentiellement défavorisés ne sont pas laissés de côté. On trouvera un examen plus exhaustif de ces choix et de la pertinence du tableau de bord dans le chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE 2017.
6. S'il est vrai que la tendance d'un pays à obtenir des résultats similaires pour les différents indicateurs tient dans une certaine mesure à la contribution du développement économique, la prise en compte de cette donnée ne modifie pas le message selon lequel il est possible d'obtenir simultanément de bons résultats pour chacun des indicateurs du comportement du marché du travail.
7. Bien entendu, une hausse des taux d'emploi ne va pas nécessairement de pair avec une progression de la qualité des emplois ou de l'inclusivité, et inversement. Les priorités et l'efficacité des politiques peuvent sensiblement varier selon les pays. Ce point est examiné plus en détail dans la partie 3.
8. La contribution du développement économique est prise en compte en effectuant une régression de chacun des indicateurs de la performance du marché du travail sur le PIB par habitant

des différents pays de l'OCDE (sauf le Luxembourg), en extrayant et en normalisant les résidus et, si nécessaire, en multipliant par -1 de manière à ce que les valeurs positives soient associées à une performance plus satisfaisante. Les résultats figurent dans le tableau annexe A3.

9. Un petit nombre d'entre eux ont cependant sensiblement amélioré leurs résultats concernant le nombre d'emplois au cours des deux décennies écoulées (l'Espagne et l'Irlande par exemple).

10. Les États-Unis, où le taux d'emploi a fléchi de 3 points de pourcentage et où le taux de global de sous-utilisation de la main-d'œuvre a augmenté de 3 points de pourcentage au cours des dix dernières années constituent une exception notable à cette tendance.

11. Le tableau annexe A4 contient des informations complémentaires sur les conditions favorables à la résilience et à l'adaptabilité ainsi qu'un descriptif détaillé des questions méthodologiques.

12. Un autre indicateur, qui utilise le taux d'emploi à la place du taux de chômage, a également été calculé et donne un bilan qualitativement comparable. La corrélation de rang entre les indicateurs de chômage et de résilience de l'emploi est de 0.7.

13. Les conclusions présentées dans ce paragraphe se fondent sur des corrélations de rang entre les niveaux des indicateurs de la partie B et les niveaux/variations des indicateurs de la partie A. Les variations des indicateurs de la partie A sont calculées sur la période 2006-16.

14. Dans le cas de l'assurance chômage, maladie, et invalidité, il serait éventuellement fondé d'accroître la part de responsabilité des employeurs pour le coût de la protection sociale en renforçant le lien entre les cotisations patronales et les dépenses (voir « Mettre en place des marchés du travail stables » ci-après pour en savoir plus).

15. Un cadre rigoureux d'« obligations mutuelles » devrait dans la mesure du possible être appliqué à tous les types de prestations pour éviter toute substitution entre prestations assorties de conditions plus ou moins strictes.

16. Par exemple, en précisant les obligations de l'employeur en matière d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux, en définissant le rôle des représentants des travailleurs, en fournissant des outils et une assistance pour permettre aux employeurs d'adapter l'environnement psychosocial au travail, en valorisant un régime d'incitations qui récompense les efforts plutôt que les résultats lorsque cela est possible et en améliorant les mesures prises par la direction pour remédier aux problèmes de stress professionnel et de santé mentale – moyennant par exemple la formation des cadres et des autres intervenants dans les domaines de la santé mentale et de la prévention du stress, et la mise à la disposition des responsables opérationnels d'outils et de directives sur la façon de faire face aux éventuels problèmes de santé.

Annexe

Tableau A1. Tableau de bord du nombre d'emplois, de la qualité de l'emploi et de l'inclusivité
2006 ou dernière année disponible

	Quantité			Qualité			Inclusivité		
	Emploi	Chômage	Sous-emploi global	Qualité du revenu d'activité	Insécurité sur le marché du travail	Qualité de l'environnement de travail	Taux de bas salaire	Écart hommes-femmes du revenu de travail	Écart de taux d'emploi des groupes défavorisés
	Pourcentage de la population d'âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (2006)	Pourcentage des actifs (15-64 ans) au chômage (2006)	Pourcentage des inactifs, des chômeurs ou des personnes en emploi à temps partiel involontaire (15-64 ans) dans la population, sauf les jeunes (15-29 ans) scolarisés n'occupant pas d'emploi (2007)	Salaires horaires brut en USD corrigés des inégalités (2006)	Perte monétaire attendue en cas de chômage et de maintien au chômage, en pourcentage du salaire antérieur (2007)	Pourcentage de travailleurs en situation de stress au travail (2005)	Taux de pauvreté après impôts et prestations. Seuil de pauvreté 50 %. Population d'âge actif (18-64 ans) (2006)	Différence entre le revenu d'activité annuel moyen des hommes et des femmes rapportée au revenu d'activité moyen des hommes (%) (2005)	Écart moyen de taux d'emploi en pourcentage du taux d'emploi du groupe de référence (travailleurs de sexe masculin d'âge très actif) (2006)
Pays de l'OCDE									
Islande	87.0	3.0	10.7	21.2	1.1	..	5.2	41.2	10.4
Suisse	80.5	4.1	18.2	26.6	1.4	..	..	..	18.8
Norvège	79.6	3.5	17.3	25.3	0.7	21.8	8.6	38.6	20.0
Danemark	79.4	4.0	20.7	27.1	1.8	23.2	5.3	31.6	21.5
Suède	78.8	7.1	22.8	18.5	2.5	21.2	7.5	32.3	16.8
Nouvelle-Zélande	78.4	3.9	21.9	14.9	3.1	24.8	8.3	..	21.1
Canada	75.8	6.4	24.4	16.9	3.2	30.1	12.8	..	20.8
Estonie	75.6	6.1	21.3	5.7	4.0	30.7	11.2	37.2	22.6
États-Unis	75.3	4.7	23.2	18.0	3.4	28.1	14.1	44.2	26.0
Royaume-Uni	75.0	5.4	24.8	17.6	3.1	28.4	10.4	46.3	25.5
Pays-Bas	74.6	4.3	22.5	27.5	1.1	27.8	6.5	56.0	28.8
Australie	74.5	4.9	27.3	20.1	2.7	27.3	10.7	46.7	24.3
Japon	74.5	4.3	26.0	15.0	1.8	37.8	13.4	64.3	29.5
Finlande	74.0	7.7	24.3	19.9	2.6	20.3	7.1	27.5	19.4
Irlande	73.4	4.7	26.1	16.4	1.8	27.6	9.4	49.3	29.7
Lettonie	73.2	7.2	23.9	4.2	..	37.5	11.9	..	21.3
Portugal	72.6	8.1	27.1	8.6	5.5	46.8	10.5	..	23.0
Autriche	71.6	5.3	26.6	20.9	2.1	31.0	7.0	50.3	28.6
Slovénie	71.5	6.1	24.3	13.4	2.1	41.1	5.9	23.3	25.4
Rép. tchèque	71.2	7.2	25.1	8.4	2.2	37.8	5.0	46.7	35.9
Allemagne	71.1	10.4	28.1	22.8	3.4	44.8	8.7	51.4	28.6
Corée	69.5	3.6	..	8.0	2.2	38.7	11.1	67.9	35.1
France	69.4	8.5	30.6	20.8	3.1	34.1	7.4	38.7	30.7
Luxembourg	69.1	4.7	26.7	28.3	1.3	29.1	6.9	58.3	30.7
Espagne	69.0	8.5	30.8	15.6	5.5	49.2	11.3	..	28.4
Israël	68.1	10.8	..	8.6	5.4	35.8	14.4	..	21.6
Belgique	66.5	8.3	31.9	27.4	3.1	30.0	8.3	47.9	36.7
Mexique	66.1	3.7	..	4.8	3.8	31.5	15.2	..	41.1
Rép. slovaque	66.0	13.3	30.4	7.3	8.1	37.4	5.3	34.7	39.2
Grèce	65.6	9.1	32.6	11.4	7.5	49.8	11.3	..	35.2
Chili	64.0	9.2	..	4.1	8.1	..	16.3	..	37.9
Hongrie	62.6	7.5	35.2	7.0	4.0	49.8	6.7	33.5	38.4
Italie	62.4	6.9	37.9	18.5	5.0	35.6	10.7	..	37.8
Pologne	60.1	14.0	34.8	6.3	4.8	39.1	10.8	32.7	40.6
Turquie	48.2	10.5	52.1	6.0	9.7	57.2	12.2	..	52.3
OCDE	70.3	6.3	26.8	15.5	3.6	34.5	9.6	43.5	28.7
Pays non membres de l'OCDE									
Colombie	66.8	11.5	..	..	..	..	..	..	..
Costa Rica	69.3	5.8	..	..	..	..	..	..	..
Lituanie	71.3	5.8	24.8	6.1	..	46.1	10.4	27.2	22.7
Argentine	68.8	10.3	..	..	..	..	..	54.1	35.1
Brésil	71.9	8.6	..	2.2	..	..	17.6	55.7	36.8
Chine	83.8	3.7	..	..	..	..	..	..	..
Inde	63.4	4.5	..	0.7	..	..	17.4	..	46.4
Indonésie	67.2	10.6	..	..	..	..	..	..	43.6
Russie	74.2	7.1	..	2.5	..	..	..	..	..
Arabie saoudite	56.9	5.8	..	..	..	..	..	..	..
Afrique du Sud	53.1	22.6	..	1.5	..	..	..	..	..

Supérieur à la performance moyenne (tiers supérieur) Proche de la performance moyenne (tiers intermédiaire) Inférieur à la performance moyenne (tiers inférieur)

Notes : Les pays sont rangés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Le bleu foncé correspond à une bonne performance et le bleu clair à la plus mauvaise. Les groupes pris en compte dans la dernière colonne sont les jeunes, les travailleurs seniors, les femmes avec enfants, les personnes handicapées et les non autochtones. Les données sur le nombre d'emplois ont trait à l'année 2006 sauf pour la Colombie et l'Arabie saoudite (2007) ; et la Chine (2000). Celles concernant les tensions au travail sont des estimations préliminaires portant sur l'année 2005. Les données sur les taux de bas revenu se rapportent 2006 sauf pour les États-Unis et Israël (2005) ; l'Espagne, la Hongrie et la Turquie (2007) ; l'Australie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suède (2008) ; et l'Inde (2004). Celles concernant l'écart de revenu du travail entre les sexes portent sur l'année 2006, à l'exception de celles du Japon (2005).

Source : Chapitre 1 des Perspectives de l'emploi de l'OCDE de 2016, chapitre 1 des Perspectives de l'emploi de l'OCDE de 2017, base de données de l'OCDE sur l'emploi, base de données de l'OCDE sur la qualité de l'emploi et base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.

Tableau A2. Tableau de bord du nombre d'emplois

1995 ou dernière année disponible

	Quantité	
	Emploi	Chômage
	Pourcentage de la population d'âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (1995)	Pourcentage des actifs (15-64 ans) au chômage (1995)
Pays de l'OCDE		
Islande	86.0	5.0
Suisse	79.4	3.4
Norvège	77.0	5.0
Suède	76.0	9.2
Rép. tchèque	75.6	4.0
Danemark	75.3	7.0
États-Unis	75.2	5.6
Japon	75.1	3.3
Nouvelle-Zélande	72.6	6.5
Estonie	71.4	9.7
Autriche	71.3	3.7
Corée	70.9	2.1
Royaume-Uni	70.7	8.7
Canada	70.5	9.6
Australie	70.1	8.6
Israël	68.3	8.9
Portugal	67.8	7.4
Pays-Bas	67.6	7.1
Allemagne	67.6	8.2
Rép. slovaque	67.4	13.1
Finlande	66.3	15.4
France	65.1	11.6
Pologne	64.3	13.7
Luxembourg	62.4	2.9
Chili	62.2	7.5
Belgique	61.4	9.4
Mexique	61.1	7.1
Irlande	60.7	12.4
Grèce	59.9	9.3
Hongrie	58.9	10.2
Turquie	55.9	7.8
Italie	55.2	11.7
Espagne	51.8	22.8
Lettonie	..	..
Slovénie	..	..
OCDE	68.3	7.6
Pays non membres de l'OCDE		
Colombie	..	..
Costa Rica	63.6	5.2
Lituanie	..	..
Argentine	..	..
Brésil	..	..
Chine	..	..
Inde	..	..
Indonésie	..	..
Russie	70.2	9.5
Arabie saoudite	57.2	4.4
Afrique du Sud	..	..
Supérieur à la performance moyenne (tiers supérieur)	Proche de la performance moyenne (tiers intermédiaire)	Inférieur à la performance moyenne (tiers inférieur)

Notes : Les pays sont rangés par ordre décroissant en fonction de leur taux d'emploi. Le bleu foncé correspond à une bonne performance et le bleu clair à la plus mauvaise. Emploi et chômage : les données portent sur l'année 1995 sauf celles du Chili (1996) et de l'Arabie saoudite (1999). Sous-emploi généralisé : les données concernent l'année 1995 sauf celles relatives à la Finlande (1996) ; aux États-Unis, à l'Islande et à la République tchèque (1998).

Source : Base de données de l'OCDE sur l'emploi.

Tableau A3. Tableau de bord de la qualité des emplois, du nombre d'emplois et de l'inclusivité après ajustement pour la contribution du développement économique

2016 ou dernière année disponible, en tenant compte du PIB par habitant au moyen des résidus des régressions de chacun des indicateurs sur le PIB par habitant, normalisés

	Quantité			Qualité			Inclusivité		
	Emploi	Chômage	Sous-emploi global	Qualité du revenu d'activité	Insécurité sur le marché du travail	Qualité de l'environnement de travail	Taux de bas salaire	Écart hommes-femmes du revenu de travail	Écart de taux d'emploi des groupes défavorisés
Islande	2.0	0.9	1.7	0.4	0.3	0.1	1.3	0.4	1.8
Nouvelle-Zélande	1.3	0.6	1.0	0.4	0.2	1.2	0.5	..	1.2
Estonie	1.1	0.4	1.4	-0.7	0.4	1.4	-0.4	0.8	1.0
Japon	1.0	1.0	0.7	-0.2	0.8	-0.7	-1.4	-1.7	0.0
Rép. tchèque	1.0	1.0	1.1	-0.9	1.0	0.7	2.1	-0.6	-0.4
Suède	1.0	-0.1	0.6	-0.3	-0.1	0.1	0.5	1.3	1.2
Lettonie	0.8	-0.2	0.8	-0.5	..	0.4	-0.3	1.6	1.8
Royaume-Uni	0.7	0.6	0.5	0.0	0.5	1.1	0.2	-0.3	0.2
Allemagne	0.6	0.6	0.7	1.0	0.5	-0.6	0.2	-0.6	0.3
Israël	0.6	0.8	0.7	-1.1	0.6	0.7	-1.1	..	1.8
Suisse	0.6	0.1	0.6	0.3	0.0	..	0.5	-1.0	0.4
Hongrie	0.4	0.9	0.4	-0.5	0.9	-0.8	0.7	1.0	-0.5
Danemark	0.3	0.1	0.4	1.9	0.1	1.1	1.1	1.3	0.7
Pays-Bas	0.2	0.1	0.2	1.5	0.3	0.1	0.5	-0.7	-0.2
Canada	0.1	0.0	0.1	-0.1	0.0	..	-1.5	-0.1	0.5
Chili	0.1	0.6	-0.1	-0.2	0.2	0.9	-0.7	-1.0	0.5
Portugal	0.1	-0.7	0.0	-0.5	-0.1	-0.4	-0.2	0.9	1.0
Pologne	0.0	0.6	0.2	-0.5	0.7	0.3	0.4	0.3	-0.3
Finlande	0.0	-0.4	0.1	0.8	0.6	1.8	1.1	1.6	0.8
Autriche	0.0	0.2	0.1	0.6	0.3	-0.6	0.5	-0.7	0.1
Mexique	0.0	1.4	..	-0.1	1.1	1.0	-0.4	-1.8	-1.1
Australie	0.0	0.2	-0.5	0.1	-0.1	-0.2	-0.1	-0.5	0.0
Slovénie	-0.1	0.1	0.3	0.5	0.7	-0.3	1.0	1.5	0.1
Rép. slovaque	-0.1	-0.3	-0.1	-0.7	0.0	-0.3	1.5	0.6	-0.8
Corée	-0.2	0.9	..	-1.2	0.7	..	0.9	-2.0	-0.9
Norvège	-0.2	0.0	0.4	-0.2	-0.3	0.9	-0.4	0.3	-0.1
France	-0.4	-0.6	-0.7	1.1	0.1	0.2	0.9	0.3	-0.4
États-Unis	-0.8	0.2	-0.4	-1.7	-0.4	-0.8	-2.1	-0.1	-1.0
Belgique	-1.1	-0.2	-0.6	2.2	0.4	0.0	0.3	0.5	-1.0
Espagne	-1.3	-2.8	-1.7	0.7	-2.8	-1.1	-1.8	0.2	-0.1
Italie	-1.7	-1.0	-2.1	1.0	-1.2	-0.2	-0.9	-0.6	-1.1
Irlande	-1.9	-1.0	-2.1	-2.8	-0.7	-1.1	-0.6	0.0	-1.8
Grèce	-2.1	-3.5	-2.0	0.2	-3.6	-2.8	-1.5	-1.1	-1.2
Turquie	-2.4	-0.5	-1.8	-0.7	-1.3	-1.9	-0.5	..	-2.4
Corrélation avec la colonne (1)	1.0	0.7	1.0	0.1	0.7	0.6	0.4	0.2	0.8

Supérieur à la performance moyenne (tiers supérieur)	Proche de la performance moyenne (tiers intermédiaire)	Inférieur à la performance moyenne (tiers inférieur)
--	--	--

Notes : La contribution du développement économique est prise en compte en effectuant une régression de chacun des indicateurs de la performance du marché du travail sur le PIB par habitant des différents pays de l'OCDE (sauf le Luxembourg), en extrayant et en normalisant les résidus et, si nécessaire, en multipliant par -1 de manière à ce que les valeurs positives soient associées à une performance plus satisfaisante. Le bleu foncé représente une amélioration de la performance et le bleu clair une dégradation. Les définitions des variables sont données dans le tableau 1.

Source : Voir le tableau 1.

Tableau A4 : Informations complémentaires sur les conditions propices à la résilience et l'adaptabilité

Résilience		Adaptabilité										
Effet négatif d'un recul du PIB en termes de chômage	Augmentation moyenne du taux de chômage sur 3 ans suite à un choc négatif de PIB de 1 %	Croissance de la productivité du travail		Aptitude des entreprises productives à attirer des travailleurs		Découplage salaires-productivité		Compétences des adultes	Compétences des étudiants	Travailleurs atypiques	Disparités régionales	
		Croissance annuelle moyenne de la productivité du travail (%)	Différentiel de croissance de l'emploi entre entreprises associé à un écart de 10 pp de la productivité (%)	Écart entre la progression annuelle du salaire médian réel et la croissance de la productivité du travail (pp)	Pourcentage d'adultes dont les compétences en numérisation sont inférieures au niveau 2 du PIAAC	Pourcentage des jeunes âgés de 15 ans non scolarisés dans le secondaire ou obtenant une note inférieure au niveau 2 de PISA	Travailleurs indépendants et travailleurs temporaires en % de l'emploi total	Coefficient de variation des taux de chômage régionaux				
		2000-16	2010-16	2003-13	2010-13	2000-13	2010-13	2012, 2015	2015	2013	2000	2016
Pays de l'OCDE												
Islande	0.1	1.5	1.0	..	..	..	..	..	28.8	20.6	15.0	22.3
Suisse	0.4	0.4	-0.2	0.1	0.1	..	..	..	19.0	18.7	23.6	31.7
Suède	0.3	1.3	0.9	0.2	0.3	0.4	1.9	14.7	25.9	19.0	30.9	12.2
Nouvelle-Zélande	0.4	0.7	0.7	..	..	0.3	-0.4	18.9	29.3	.	19.2	24.3
Japon	0.2	0.7	0.5	0.3	0.4	-0.5	0.5	8.1	15.4	20.2	18.6	13.9
Allemagne	0.4	0.6	0.6	0.8	0.9	-0.4	0.1	18.4	20.6	18.1	51.7	30.1
Norvège	0.2	0.5	0.5	0.6	0.5	-0.5	0.0	14.6	24.3	11.8	20.5	16.7
Royaume-Uni	0.4	0.8	0.6	0.1	0.0	-0.2	-1.0	24.2	34.4	16.1	28.9	20.2
Danemark	0.6	0.6	0.6	0.1	0.2	0.1	0.8	14.2	23.1	13.6	13.0	6.6
Pays-Bas	0.4	0.7	0.8	1.1	0.3	-0.7	..	13.2	20.8	25.9	26.5	20.0
Rép. tchèque	0.3	2.1	1.0	..	..	0.3	0.3	12.9	26.8	21.2	42.9	36.2
Estonie	0.7	2.8	1.0	0.4	0.4	..	..	14.3	17.6	8.4	26.2	38.5
Canada	0.5	0.6	1.0	..	..	-0.6	-0.5	22.4	28.5	21.2	42.3	29.3
Australie	0.4	1.0	1.3	..	..	-1.0	0.9	20.1	29.3	32.1	39.7	46.0
Israël	0.6	0.7	0.7	..	..	-0.6	..	30.9	36.4	.	15.1	17.3
Autriche	0.1	0.4	0.2	0.7	0.7	0.0	0.4	14.3	34.8	15.4	32.8	46.3
Finlande	0.2	0.6	0.0	0.2	0.3	1.0	0.7	12.8	15.9	21.8	62.2	13.1
Lettonie	0.8	3.9	2.4	0.5	0.3	..	..	..	30.2	.	23.6	40.7
États-Unis	0.7	1.3	0.4	0.5	0.7	-1.5	-1.0	28.7	41.0	.	23.9	21.1
Hongrie	0.3	1.7	0.1	0.4	0.3	-0.6	-0.3	..	35.5	15.9	34.8	43.9
Corée	0.2	2.5	1.3	0.3	0.5	-1.1	0.8	18.9	22.5	32.7	23.7	20.1
Portugal	0.3	0.8	0.2	0.2	0.3	0.5	-1.2	..	33.2	31.0	36.0	15.0
Luxembourg	0.1	0.0	0.7	0.1	0.0	..	..	..	35.0	11.9	..	..
France	0.4	0.6	0.5	0.3	0.4	0.7	0.9	28.0	30.4	20.8	35.7	17.2
Slovénie	0.3	1.0	0.8	0.2	0.1	..	..	25.8	22.2	18.6	22.7	15.9
Irlande	0.3	3.0	4.8	0.1	0.1	-1.1	-3.1	25.2	18.0	19.5	26.5	13.6
Rép. slovaque	0.5	3.1	1.5	..	..	-0.8	0.5	13.8	35.5	22.3	41.6	38.5
Pologne	0.6	2.7	2.2	0.2	0.5	-1.3	-2.0	23.5	24.7	37.4	20.0	24.8
Chili	0.3	1.4	1.3	..	..	..	..	61.9	59.6	.	31.3	25.2
Belgique	0.3	0.6	0.3	0.1	0.0	-0.3	0.9	13.4	25.7	16.9	54.8	56.1
Mexique	0.2	0.2	1.1	..	..	..	..	..	73.2	.	29.6	28.7
Espagne	0.9	0.7	0.9	0.5	0.4	0.5	-0.6	30.6	29.3	32.1	35.9	28.9
Italie	0.5	-0.4	-0.4	0.4	0.3	1.0	-0.4	31.7	38.4	27.9	73.6	46.8
Grèce	0.8	0.2	-1.0	0.2	0.6	1.4	-1.4	28.5	41.5	35.6	26.3	19.7
Turquie	0.2	2.6	2.6	..	..	..	..	50.2	66.0	30.2	42.0	50.3
OCDE	0.4	1.2	0.9	0.4	0.3	-0.2	-0.2	22.7	31.2	22.0	31.7	26.8
Pays non membres de l'OCDE												
Colombie	0.2	1.9	1.7	..	..	..	..	..	74.8	..	29.7	21.9
Costa Rica	0.6	..	..	..	..	..	..	..	76.2	..	..	..
Lituanie	0.5	4.2	2.0	..	..	..	..	17.4	32.7	..	13.1	29.6
Argentine	..	..	..	..	..	..	..	..	75.9	..	..	..
Brésil	0.3	..	..	..	..	..	..	..	79.0	..	33.7	33.6
Chine	0.0	..	..	..	..	..	..	..	46.2	..	53.9	..
Inde	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Indonésie	..	..	..	..	..	..	..	..	78.6	..	..	..
Russie	0.1	..	..	..	..	..	..	..	22.8	..	38.2	63.2
Arabie saoudite	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Afrique du Sud	0.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	14.0	20.0

Notes : Moyenne non pondérée de l'OCDE. Résilience : l'indicateur de la résilience du marché du travail mesure la progression moyenne estimée du taux de chômage au cours des trois années suivant un recul de 1 % du PIB. Il est calculé à partir de l'estimation du modèle suivant : $U_{t+s} - U_{t-1} = \beta_0^s + \beta_1^s d\ln GDPV_t + \beta_2^s dU_{t-1} + \beta_3^s d\ln GDPV_{t-1} + \beta_4^s dU_{t-2} + \beta_5^s d\ln GDPV_{t-2} + \sum_{j=1}^s \beta_4^j d\ln GDP_{t+j} + \varepsilon_{t+s}$, où U_t est le taux de chômage, $GDPV_t$ est le PIB réel au cours de la période t et s indique le nombre de périodes suivant le choc de PIB. Le modèle est estimé séparément pour chaque pays et chaque s, le β_1^s estimé indiquant la fonction de réponse aux impulsions du chômage à une augmentation de 1 % du PIB. La variation moyenne du chômage est calculée par la moyenne de β_1^s sur les trois années suivant une diminution de 1 % du PIB. Les données se rapportent à la période 2000-16 pour tous les pays. Croissance de la productivité du travail : la productivité du travail est mesurée par travailleur. Les données concernent la période 2000-16 pour tous les pays à l'exception de la Colombie (2001-16). Aptitude des entreprises productives à attirer des travailleurs : l'efficacité du redéploiement de la main-d'œuvre mesure l'élasticité de la croissance de l'emploi au niveau des entreprises à la productivité du travail retardée. L'équation de référence estimée s'exprime comme suit : $\Delta \ln L_{i,j,c,t} = \sum_{c=1}^{26} \beta_c C_c \ln LP_{i,j,c,t-1} + \theta x'_{i,j,c,t-1} + \gamma_{jct} + \varepsilon_{ijct}$, où $\Delta \ln L_{i,j,t}$ indique la progression de l'emploi dans l'entreprise i, le secteur j et le pays c ; C_c sont des variables indicatrices par pays ; $\ln LP_{i,j,c,t-1}$ est la productivité du travail en termes de production brute ; $x_{i,j,t-1}$ sont l'emploi et l'âge de l'entreprise ; et γ_{jct} sont les effets fixes secteur*pays*année pour tenir compte des facteurs spécifiques aux pays/aux secteurs de la croissance de l'emploi. Les paramètres particuliers aux pays β_c mesurent l'efficacité allocative dynamique. Les données portent sur la période 2003-13 pour tous les pays à l'exception du Portugal (2006-08) et de la Hongrie (2009-13). Pour tenir compte des effets du cycle conjoncturel sur l'efficacité de la réaffectation de la main-d'œuvre, la spécification de référence pour la période d'échantillonnage 2003-13 est augmentée au moyen d'un terme d'interaction de la productivité du travail retardée au moyen d'une variable fictive qui revêt la valeur de 1 si la variation retardée de l'écart de production est inférieure à 0. Les pays absents du tableau ne couvrent pas suffisamment d'entreprises dans leur base de données ORBIS. Découplage salaires-productivité : l'indicateur de découplage mesure l'écart, en point de pourcentage, entre la croissance du salaire médian réel et celle de la productivité du travail. La notation $\Delta\% X$ étant utilisée pour indiquer le taux de croissance en pourcentage de X, le découplage au niveau macro est défini comme suit : $\text{Decoupling} \equiv \Delta\% \left(\frac{W^{med}}{P^Y} \right) - \Delta\% \left(\frac{Y}{P^Y} \right)$, où W^{med} indique le salaire médian nominal, Y la valeur ajoutée nominale, P^Y le prix de valeur ajoutée et L le nombre d'heures ouvrées. Les données portent sur la période 2000-13 pour tous les pays à l'exception de l'Australie, du Canada, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne et de la Suède (2000-12) ; de la Grèce et du Portugal (2004-13) ; d'Israël (2001-11) ; de la République slovaque (2001-12). Adultes faiblement qualifiés : les données sont celles de l'année 2012 pour tous les pays sauf le Chili, la Grèce, Israël, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, la Slovaquie, la Turquie et Djakarta (Indonésie). Les données pour la Belgique concernant la Flandre ; celles du Royaume-Uni correspondent à la moyenne pondérée (2/3 et 1/3) de celles concernant l'Angleterre et l'Irlande du Nord ; les données relatives à l'Indonésie sont celles de Djakarta. Éléves peu performants en mathématiques : les données pour la Chine portent sur Beijing-Shanghai-Jiangsu-Guangdong. Argentine : la couverture est trop limitée pour garantir la comparabilité des données. Travailleurs atypiques : travailleurs temporaires et indépendants (à leur compte) âgés de 15 à 64 ans, hors employeurs, étudiants salariés et apprentis. Disparités régionales : les données se réfèrent à la classification du niveau territorial 2 (TL2) sauf pour l'Australie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie (TL3), et portent sur 2000 et 2016 à l'exception du Danemark (2007, 2016) ; de l'Estonie, du Chili, d'Israël, du Mexique et de la Russie (2000, 2014) ; de l'Espagne (2002, 2014) ; de la Lettonie et de la Lituanie (2000, 2015) ; de la Slovaquie (2001, 2016) ; de la Turquie (2004, 2016) ; du Brésil (2004, 2013) ; de la Chine (2008) ; de la Colombie (2001, 2014) et de l'Afrique du Sud (2008, 2014).

Source : Résilience : calculs de l'OCDE fondés sur OCDE (2017), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-fr ; Croissance de la productivité du travail : base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Découplage salaires-productivité : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données des Comptes nationaux des pays de l'OCDE et la base de données de l'OCDE sur les salaires ; Aptitude des entreprises productives à attirer des travailleurs : calculs de l'OCDE fondés sur l'édition 2013 d'ORBIS ; Adultes faiblement qualifiés : OCDE (2016), L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259492-fr> ; Éléves peu performants en mathématiques : OCDE (2016), Résultats du PISA 2015 (Volume I) : L'excellence et l'équité dans l'éducation, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267534-fr>. Travailleurs atypiques : OCDE (2015), Tous concernés : pourquoi moins d'inégalité profite à tous, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>. Disparités régionales : OCDE (2018), base de données Statistiques régionales de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>

III. Recommandations détaillées

A. Favoriser l'instauration d'un environnement propice à des emplois de qualité

1. Appliquer un cadre macroéconomique solide, qui assure la stabilité des prix et la viabilité des finances publiques et autorise en même temps l'application de mesures monétaires et budgétaires anticycliques efficaces en riposte aux phases de contraction économique

- La politique monétaire doit s'employer à assurer la stabilité des prix à moyen terme en parant aux chocs inflationnistes et désinflationnistes et viser à stabiliser l'activité économique, y compris en faisant appel à des mesures non conventionnelles quand les taux d'intérêt ne peuvent plus diminuer en période de fort ralentissement économique.
- Il convient de laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques en les complétant, éventuellement, de mesures discrétionnaires en cas de chocs économiques d'envergure. Des hausses discrétionnaires de l'investissement public, notamment dans des projets d'infrastructure bien conçus et l'entretien des équipements en place, peuvent s'avérer particulièrement efficaces pour réfréner la pression du chômage pendant les périodes prolongées de marasme économique.
- Le recours à la politique budgétaire aux fins de stabilisation macroéconomique est particulièrement efficace quand la politique monétaire est trop sollicitée et ne peut être utilisée à cette fin.
- Un cadre budgétaire solide doit créer pendant les périodes d'expansion un volant de ressources suffisant pour que la politique budgétaire puisse jouer un rôle stabilisateur pendant les périodes de ralentissement économique, notamment sous la forme d'un accroissement de l'investissement public et des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail.

2. Favoriser la croissance et la création d'emplois de qualité en supprimant les obstacles à l'établissement et à l'expansion de nouvelles entreprises performantes, ainsi qu'à la restructuration ou à la sortie des entreprises peu productives, et en instaurant un climat propice à l'entrepreneuriat.

- Favoriser le dynamisme et la concurrence des entreprises dans le secteur manufacturier et surtout dans celui des services afin de relancer la croissance de la productivité, moyennant l'application de politiques du marché du travail et d'autres mesures qui facilitent l'entrée de nouvelles entreprises, le redéploiement des travailleurs vers les entreprises les plus productives, et la restructuration ou la sortie ordonnée des entreprises peu productives.

- Créer un environnement propice à l'entrepreneuriat afin de développer l'investissement, l'innovation et la création d'emplois. Pour ce faire, rehausser l'efficacité des régimes fiscaux, mettre en place une infrastructure juridique et judiciaire de qualité, renforcer la solidité des marchés financiers qui sont au service de l'économie réelle, poursuivre les efforts visant à consolider l'État de droit et à lutter contre la corruption, et améliorer la gouvernance des entreprises publiques.

3. Veiller à ce que la législation en matière de protection de l'emploi fixe des coûts de licenciement prévisibles, équilibrés entre les différents types de contrat, et pas trop restrictifs, tout en mettant les travailleurs à l'abri de possibles abus et en limitant les excès en matière de rotation de la main-d'œuvre.

- Atténuer les différences entre les différents types de contrat et, dans la mesure du possible, uniformiser les règles en matière de préavis, les indemnités de licenciement ordinaires et les taxes de licenciement, mais en les maintenant à un niveau qui ne fasse pas obstacle à une réaffectation efficace de la main-d'œuvre.
- Préciser les conditions que les entreprises sont censées respecter pour licencier des salariés titulaires de contrats à durée indéterminée pour des motifs économiques et assurer la prévisibilité des indemnités salariales. Ce deuxième objectif peut être atteint moyennant l'adoption d'une définition détaillée de ce qui constitue un licenciement économique justifié et l'établissement de durées de préavis et d'indemnités de licenciement ordinaires différentes selon les motifs.
- En cas de licenciement pour motifs personnels, limiter et, le cas échéant, préciser la définition du licenciement abusif, qui peut faire l'objet d'une action judiciaire en réparation, aux motifs suivants : licenciement sans cause réelle ou valable, pour des motifs sans lien avec le travail, discrimination, harcèlement, et motifs interdits.

4. Faciliter l'adoption de dispositifs d'aménagement du temps de travail pour aider simultanément les entreprises à s'adapter aux variations temporaires de la situation économique et les salariés à concilier activité professionnelle et vie personnelle.

- Améliorer l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle en supprimant les obstacles juridiques et les dispositions fiscales et sociales discriminatoires à l'égard du travail à temps partiel choisi et de l'aménagement des horaires de travail, et encourager en parallèle le télétravail.
- Accroître l'adaptabilité du temps de travail aux variations temporaires de la conjoncture économique moyennant le recours à des comptes épargne-temps et aux heures supplémentaires, des aménagements du temps de travail fixés dans le cadre de conventions collectives et des dispositifs publics de chômage partiel, pour accroître le degré de souplesse des entreprises et réduire les excès en matière de rotation de la main-d'œuvre.
- Faire usage des dispositifs de chômage partiel pour préserver l'emploi en temps de crise, mais limiter leur utilisation en période de conjoncture favorable pour

qu'ils ne compromettent pas le redéploiement efficace des ressources entre les entreprises et, partant, la croissance de la productivité.

- Se préparer aux phases de ralentissement économique par la mise en place de dispositifs de chômage partiel susceptibles d'être amplifiés ou activés en temps de crise, si ce type de mécanisme n'existe pas encore, et fournir en parallèle des informations claires et aisément accessibles quant à leurs modalités d'utilisation.
- Faire en sorte que le recours aux dispositifs de chômage partiel soit essentiellement limité aux phases de ralentissement économique, en exigeant des entreprises qu'elles participent à leur coût, en limitant leur durée maximale et en les adressant aux entreprises temporairement en difficulté.

5. Réduire les coûts non salariaux du travail, pour les salariés faiblement rémunérés surtout, et atténuer les différences de traitement fiscal selon la situation au regard de l'emploi.

Conformément aux recommandations de l'OCDE concernant *l'élaboration des politiques fiscales à l'appui d'une croissance inclusive*, les principes suivants peuvent contribuer à améliorer la conception de la fiscalité du travail pour assurer un bon comportement du marché du travail :

- Élargir l'assiette de la fiscalité du travail pour réduire les coûts non salariaux de main-d'œuvre et les différences de traitement fiscal selon la situation au regard de l'emploi, pour les salariés faiblement rémunérés notamment. Pour ce faire, on peut privilégier des impôts qui pèsent moins lourdement sur le travail, ou modifier la composition de la fiscalité du travail.
- Pour un niveau donné de fiscalité du travail, envisager d'accroître sa progressivité en faisant davantage appel à l'impôt sur le revenu progressif des personnes physiques pour le financement de la protection sociale quand il existe déjà un faible lien entre les cotisations individuelles et les droits, en supprimant de l'IRPP les exonérations et franchises d'impôt qui sont régressives, et en traitant de manière égale toutes les formes de rémunération (salaires, avantages sociaux, options d'achat d'actions par exemple).
- Donner aux entreprises des incitations claires à limiter les risques liés au marché du travail en renforçant le lien entre les cotisations patronales de sécurité sociale et les dépenses, dans le contexte des régimes de prestations d'assurance maladie, invalidité et chômage en place, tout en évitant de pénaliser certaines catégories d'entreprises et de travailleurs, et à réduire au minimum les conséquences indésirables sur le comportement des entreprises en matière d'embauche et de licenciement.

6. Envisager l'instauration d'un salaire minimum obligatoire modéré pour relever les salaires au bas de l'échelle, en veillant à ce que son niveau n'empêche pas les travailleurs peu qualifiés de trouver un emploi.

- Adopter en parallèle des mesures en matière de prélèvements fiscaux et de prestations sociales afin que les dispositions visant à valoriser le travail aient les

effets voulus pour les salariés et limitent dans le même temps l'incidence du salaire minimum sur le coût du travail pour les entreprises.

- Veiller à ce que le salaire minimum soit révisé régulièrement, sur la base d'informations et de conseils précis, actualisés et impartiaux, qui prennent rigoureusement en compte la situation du moment sur le marché du travail et l'avis des partenaires sociaux et des experts.
- S'il y a lieu, instaurer un salaire minimum variable en fonction des catégories d'âge (pour tenir compte des écarts de productivité ou des obstacles à l'emploi) et/ou des régions (pour tenir compte des différentes situations économiques).

7. Améliorer la représentativité des systèmes de négociation collective et assurer dans le même temps aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour s'adapter aux chocs globaux et aux évolutions structurelles.

Les systèmes de négociation collective diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, sur le plan du taux de couverture et de la flexibilité qu'ils assurent aux entreprises. De surcroît, ces différences sont généralement profondément ancrées dans le tissu socioculturel national. La difficulté consiste à adapter ces systèmes aux mutations du monde du travail dans le cadre général de la tradition nationale en matière de relations industrielles. Les systèmes où la négociation de branche domine affichent généralement un taux de couverture élevé, mais risquent aussi de compromettre la croissance de l'emploi et de la productivité s'ils ne sont pas bien conçus. Dans les pays où la négociation au niveau des entreprises domine, la couverture est généralement restreinte à certaines grandes entreprises et à leurs salariés ; la question essentielle consiste alors à définir les moyens d'élargir la portée de la négociation collective et du dialogue social.

- Des partenaires sociaux bien organisés et très représentatifs constituent le meilleur moyen d'assurer un système de négociation collective inclusif. Pour élargir le dialogue social à tous les segments de l'économie, petites entreprises et formes atypiques d'emploi comprises, les autorités doivent mettre en place un cadre juridique qui favorise ce dialogue dans les grandes entreprises comme dans les petites et qui permet aux relations professionnelles de s'adapter aux nouveaux défis.
- En l'absence de partenaires sociaux représentatifs, les extensions administratives des accords de branche peuvent renforcer l'inclusivité des systèmes de négociation collective en élargissant leur couverture, mais elles doivent être bien conçues pour être représentatives et ne pas compromettre les perspectives économiques des jeunes entreprises, des petites entreprises ou des travailleurs vulnérables. Pour ce faire, il conviendrait de soumettre les demandes d'extension à des critères raisonnables de représentativité, à un critère valable d'intérêt général ou d'exiger des procédures d'exemption et de dérogation bien définies.
- Les systèmes de négociation collective doivent aménager la flexibilité nécessaire pour pouvoir adapter les salaires et les conditions de travail à une situation économique difficile. Dans le cas de négociations collectives conduites au niveau des branches essentiellement, une décentralisation organisée autorisant des dérogations limitées ou le recours à des accords de branche qui prévoient explicitement des possibilités d'adaptation à l'échelon de l'entreprise ou de l'individu peut favoriser cette flexibilité. Une intervention efficace dans la décentralisation organisée exige des niveaux élevés de représentation locale des

travailleurs dans les entreprises. L'adaptabilité à la conjoncture macroéconomique peut être améliorée au moyen d'une coordination intersectorielle efficace des résultats des négociations collectives entre les unités concernées, dans le cadre de négociations de haut niveau ou pilotes.

- Rehausser la qualité des relations professionnelles en encourageant l'existence d'organisations patronales et de travailleurs diversifiées, représentatives et bien organisées, en créant des incitations à renégocier régulièrement les conventions collectives, en fournissant des statistiques objectives et de qualité sur l'état de l'économie, et en soutenant les mécanismes qui renforcent l'obligation des partenaires sociaux de rendre compte de la mise en œuvre effective des conventions.

8. Encourager le développement de compétences adaptées aux besoins du marché du travail, et favoriser l'utilisation et l'adaptation de ces compétences pendant la vie active de manière à suivre l'évolution des besoins.

Conformément à la Stratégie de l'OCDE sur les compétences :

- Mettre en place un système d'éducation et de formation initiales de qualité, depuis l'éducation préscolaire jusqu'à la fin du cycle scolaire et au-delà, qui donne aux individus le meilleur démarrage possible dans la vie active en les dotant de solides compétences de base, d'aptitudes socioémotionnelles et du savoir-faire spécifique exigé par les employeurs, ainsi que de la capacité à apprendre tout au long de leur vie et à effectuer des choix éducatifs, professionnels et de formation durant toute leur carrière.
- Établir des liens solides entre le monde de l'éducation et le monde du travail pour garantir que les compétences acquises dans le système d'enseignement et de formation correspondent aux besoins du marché du travail, et éviter ainsi les problèmes majeurs que soulève l'inadéquation des qualifications. Les mesures visant à resserrer les liens entre le monde de l'éducation et celui du travail portent notamment sur la formation en entreprise, la participation des partenaires sociaux à l'élaboration et l'enseignement de programmes d'études correspondant aux besoins du marché, et un élément de partage des coûts dans le financement du développement des compétences.
- Encourager une meilleure utilisation des compétences au travail, notamment au travers des négociations collectives et par la promotion d'une gestion avisée et de pratiques de gestion et de travail à haut rendement.
- Adapter les programmes d'enseignement et de formation aux différentes régions de manière à satisfaire aux besoins particuliers de l'économie régionale.

9. Favoriser l'emploi formel en améliorant l'application des règles qui régissent le marché du travail, en renforçant l'attrait du travail formel pour les entreprises et les salariés et en encourageant le perfectionnement des compétences pour augmenter la productivité des travailleurs.

- Dans les pays où les emplois informels sont nombreux, s'attaquer à l'informalité en améliorant l'efficacité des dépenses publiques et la qualité des services publics et, s'il y a lieu, en renforçant le lien entre cotisations et prestations des régimes

d'assurance sociale, en simplifiant les régimes fiscaux et administratifs, en donnant aux inspections du travail de plus amples moyens et en assurant la transparence et la rigueur des procédures d'exécution, et en encourageant le perfectionnement des compétences pour compenser la hausse des coûts liée aux emplois formels et développer l'accès à l'emploi dans le secteur formel.

B. Prévenir l'exclusion du marché du travail et protéger les individus contre les risques liés à ce dernier

1. Promouvoir l'égalité des chances pour éviter que l'origine socioéconomique, de par son influence sur l'acquisition des compétences demandées par le marché du travail, ou en tant que source de discrimination, ne détermine les perspectives d'emploi.

- Favoriser l'accès des enfants et des jeunes défavorisés à une éducation de qualité. Il est particulièrement important de faciliter l'accès à des programmes préscolaires des enfants issus de milieux défavorisés, mais les pays doivent également veiller à assurer une éducation postsecondaire.
- Lutter contre le problème de l'abandon scolaire en procédant sans tarder à l'identification et au ciblage des élèves à risque. Les individus qui sont sortis du système éducatif avec un très faible niveau de qualification peuvent, si on leur offre une deuxième chance, éviter de tomber dans le piège du manque de qualifications/échec économique.
- Élaborer des politiques pour lutter contre la discrimination à l'encontre des femmes, des travailleurs seniors, des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres (LGBT), des minorités ethniques, des immigrés et des personnes handicapées moyennant l'application des règlements, des incitations adaptées, et des campagnes d'information pour encourager les employeurs à embaucher, promouvoir et/ou retenir ces travailleurs.
- Conformément à la Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique [[C\(2015\)164](#)], et à la Recommandation du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat [[C/MIN\(2013\)5/FINAL](#)], les pays doivent redoubler d'efforts pour que les politiques publiques favorisent véritablement des marchés du travail inclusifs où les hommes et les femmes peuvent réaliser leur plein potentiel. Cela suppose entre autres de s'attaquer aux stéréotypes sexuels qui influent sur les choix éducatifs, d'encourager un partage plus équitable des responsabilités familiales entre hommes et femmes et de lutter contre les effets du plafond de verre.

2. Adopter une perspective de parcours de vie pour éviter le cumul progressif de handicaps individuels qui appelleront ultérieurement des interventions généralement moins efficaces et plus coûteuses pour les finances publiques.

- Faire appel à l'action publique et au dialogue social pour encourager les individus à valoriser, entretenir et améliorer leurs compétences à tout âge et leur donner les

moyens de leur faire, en veillant à ce que l'éventail de programmes de formation professionnelle et de stages proposé varie selon les barrières auxquelles les travailleurs sont confrontés et évolue tout au long de la vie active.

- Offrir aux travailleurs les incitations nécessaires pour éviter un retrait anticipé de la vie active, conformément à la Recommandation du Conseil sur le vieillissement et les politiques de l'emploi [C(2015)172].
- Dans la logique de la Recommandation de l'OCDE sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi [C(2015)173], définir des incitations, établir des règlements et donner des orientations en vue d'adapter les conditions de travail au potentiel et aux besoins des salariés sur la durée du cycle de vie, de manière notamment à mieux concilier activité professionnelle et vie familiale, évitant ainsi de porter atteinte à leur santé physique et mentale. Pour ce faire, on peut : i) établir un cadre juridique rigoureux pour l'évaluation et la prévention des risques physiques et psycho-sociaux ; ii) faire appel à des incitations financières appropriées ; et iii) faire valoir les arguments économiques en faveur de pratiques de gestion et d'organisation qui instaurent de meilleures conditions de travail.

3. Élaborer une stratégie complète d'activation et de protection des travailleurs en associant des prestations de non-emploi adéquates et facilement accessibles avec des programmes actifs du marché du travail dans un cadre d'obligations mutuelles.

- Élaborer une stratégie d'activation complète qui améliore l'accès à l'emploi en s'attaquant simultanément à tous les obstacles, et associer pour ce faire des mesures destinées à motiver les chômeurs à rechercher sérieusement des emplois adaptés et à les accepter à des actions visant à multiplier les débouchés et les interventions conçues pour renforcer l'employabilité des moins aptes à l'emploi.
 - Mettre au point et en application des outils de profilage efficaces dès le début de la période de chômage de manière à concentrer les services de suivi intensif et de gestion individuelle de dossier sur les demandeurs d'emploi difficiles à placer et à limiter la charge de travail du personnel.
 - Renforcer l'attrait financier du travail moyennant des réformes du système de prélèvements fiscaux et de prestations et des prestations ciblées subordonnées à l'exercice d'un emploi, et faire en sorte que ces dispositifs soient suffisamment simples et transparents pour que leurs éventuels bénéficiaires les comprennent.
 - Les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail doivent s'adapter aux hausses conjoncturelles du chômage afin de favoriser un retour rapide à l'emploi et de préserver le principe d'obligations mutuelles propre aux régimes d'activation.
- Associer des mesures d'activation adéquates et facilement accessibles à des prestations de chômage, d'invalidité et d'aide sociale suffisantes pour assurer une garantie de ressources aux chômeurs

- Pour que les mesures d'activation puissent bénéficier à toutes les personnes confrontées à des obstacles à l'emploi, il importe que la garantie de ressources, sous la forme de prestations de chômage, d'invalidité et d'aide sociale, couvre une grande part de la population cible potentielle.
- Envisager de prolonger temporairement la durée maximale de versement des allocations de chômage pendant une récession dans les pays où cette durée est courte et où les chômeurs ont un accès limité aux prestations de second rang (comme l'aide sociale). Prévoir en complément des mesures visant à améliorer l'accès aux programmes de formation.
- Insérer les mesures d'activation et d'aide au revenu dans un cadre d'obligations mutuelles rigoureux qui subordonne la garantie de ressources et la prestation de services de réinsertion professionnelle à des démarches actives des bénéficiaires pour trouver du travail ou améliorer leur employabilité. Il faut pour cela veiller à assurer un contrôle rigoureux des recherches effectuées par les demandeurs d'emploi et la formulation pondérée des avertissements et sanctions.

4. Adopter des mesures spécifiques pour les catégories sous-représentées et défavorisées, en veillant à ce qu'elles prennent en considération l'ensemble des obstacles à l'emploi.

- Recenser et analyser les obstacles aux emplois de qualité auxquels sont confrontés certains groupes et les chômeurs dans le cadre d'une approche globale faisant appel à des mesures coordonnées portant sur l'élaboration des politiques de prélèvements et de prestations et la prestation de services d'emploi, d'éducation, de formation, de santé, de garde d'enfants, de logement, de transports, et d'autres services sociaux.
- Favoriser l'insertion au marché du travail des personnes qui ont des responsabilités familiales en développant les dispositifs d'aménagement du temps de travail, en supprimant les mesures fiscales qui découragent le travail à temps plein des deuxièmes apporteurs de revenu, en encourageant le partage des responsabilités entre adultes au sein de la famille et en assurant l'accès à des services d'accueil des enfants et de prise en charge des personnes âgées abordables et de qualité.
- Veiller à ce que le travail soit rémunérateur pour les parents isolés, les travailleurs seniors, et les personnes souffrant de problèmes de santé moyennant la mise en place d'une stratégie d'activation globale fondée sur le principe d'obligations mutuelles en vertu duquel l'emploi, les prestations et les services d'assistance sont fournis en contrepartie de l'exercice d'un travail, d'une recherche effective d'emploi ou d'un effort de réadaptation, et veiller en parallèle à ce que le travail présente un intérêt financier une fois les taxes, prestations et autres coûts pris en compte, sans accroissement du risque de pauvreté.
- Définir la politique d'invalidité en fonction du principe consistant à encourager les aptitudes, en supprimant, dans la mesure du possible, le ou les obstacle(s) particulier(s) à l'employabilité de chaque personne handicapée, mais en veillant à

ne pas accroître le risque de pauvreté. Prendre des dispositions pour que les incitations fournies à tous les acteurs concernés – les bénéficiaires des prestations de maladie et d'invalidité, les employeurs, les prestataires de services, les autorités de contrôle et le corps médical – soient compatibles avec cette stratégie.

- Évaluer et reconnaître les qualifications et les compétences acquises à l'étranger et fournir aux immigrants des programmes de formation linguistique et professionnelle correspondant à leurs besoins.

5. Venir en aide aux régions à la traîne au moyen de politiques coordonnées à l'échelon national, régional et local, qui favorisent la croissance et la compétitivité fondées sur leurs atouts particuliers, et qui s'attaquent aux problèmes sociaux constatés lorsqu'exclusion du marché du travail et pauvreté se concentrent à l'échelon local.

- Favoriser la croissance et la compétitivité régionales en veillant à ce que les services publics de base de qualité soient accompagnés d'investissements publics bien conçus pour renforcer la compétitivité d'une région et faciliter la diffusion des innovations et des bonnes pratiques dans les régions, les secteurs d'activité et les entreprises.
- Recourir aux actions publiques locales pour venir à bout des problèmes sociaux liés à la concentration de chômage, d'exclusion sociale et de pauvreté, en atténuant les difficultés financières, en soutenant les collectivités locales et en favorisant l'employabilité.
- Coordonner les politiques de développement régionales et locales avec les politiques nationales, afin de favoriser leur cohérence et leur efficacité, de garantir la disponibilité de ressources financières suffisantes pour les actions locales et régionales; et de renforcer les capacités locales et régionales d'administration et de mise en œuvre de ces politiques.
- Supprimer les obstacles à la mobilité géographique, notamment en adaptant l'attribution des logements sociaux aux besoins des personnes en provenance de régions en déclin et en envisageant l'octroi de subventions pour couvrir les frais de déménagement des personnes qui n'auraient guère de chances d'y trouver un emploi, après une fermeture d'usine par exemple.

C. Se préparer aux possibilités et aux défis d'un marché du travail en mutation rapide

1. Faciliter le redéploiement des travailleurs entre les entreprises, les secteurs et les régions, et prêter assistance aux travailleurs ayant perdu leur emploi.

- Faciliter le redéploiement des travailleurs entre les entreprises, les secteurs et les régions moyennant des politiques relatives aux marchés de produits et du travail et en matière de logement

- Prêter assistance aux travailleurs ayant perdu leur emploi moyennant des mesures efficaces en matière de compétences (y compris l'accréditation de l'apprentissage formel et informel), une protection sociale adaptée et un dialogue social constructif.

2. Permettre aux travailleurs ayant perdu leur emploi de retrouver rapidement du travail, moyennant une aide au revenu à la fois ciblée et générale et une aide au retour à l'emploi, conjuguées à des mesures de prévention et d'intervention rapide.

- Offrir aux travailleurs ayant perdu leur emploi une aide au revenu suffisante, et veiller à ce que les délais d'accès aux prestations de chômage suite aux indemnités de licenciement ne retardent pas l'accès aux allocations d'aide au retour à l'emploi, en tenant compte du risque que l'octroi de prestations plus élevées à ces travailleurs crée des inégalités.
- Dans les pays où la couverture de l'assurance-chômage et les dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail sont faibles, apporter aux travailleurs ayant perdu leur emploi une aide ciblée au retour à l'emploi sous la forme de services de conseil, d'aide à la recherche d'emploi et de reconversion.
- Limiter les coûts faisant suite à des suppressions d'emploi en entamant le processus d'ajustement pendant la période de préavis, dans le cadre d'interventions des services publics de l'emploi et/ou d'initiatives des partenaires sociaux, pour fournir aux salariés des services de conseil et de formation avant même leur licenciement. Pour que ces interventions soient possibles, les pays doivent prévoir au moins une courte période de préavis, en prenant garde de ne pas compromettre ainsi la redistribution des emplois et l'embauche sous contrat à durée indéterminée, et inciter les entreprises et les salariés à coopérer et à prendre contact avec les services de l'emploi dans les plus brefs délais.
- Établir des partenariats efficaces avec d'autres intervenants qui disposent des contacts et de l'expertise nécessaires, comme les intermédiaires privés du marché du travail, les prestataires publics et privés de formation professionnelle, les employeurs et les syndicats.

3. Accompagner l'innovation dans de nouvelles formes d'emploi par des mesures visant à préserver la qualité de l'emploi en évitant les abus, en instaurant des règles du jeu uniformes pour les entreprises, et en offrant une protection adéquate à tous les salariés, indépendamment de leur contrat de travail.

- Parer dans toute la mesure du possible aux abus et à la classification erronée des travailleurs par les moyens suivants : réduction des disparités en matière réglementaire et fiscale des différentes formes de travail ; suppression des lacunes et ambiguïtés réglementaires ; conseils appropriés aux entreprises sur la façon d'envisager une relation professionnelle (et selon quels critères) ; et garantie de l'application effective des règlements existants.

- Lutter contre l'évasion et la sous-déclaration fiscales, et intégrer de nouvelles catégories de travailleurs au régime fiscal.
- Assurer une protection sociale adéquate à tous les travailleurs et, pour ce faire : étendre les régimes d'assurance sociale en vigueur à des catégories de travailleurs auparavant exclues ou les adapter à des formes atypiques de travail (par la révision des seuils de revenus ou des périodes de cotisations qui limitent le versement de prestations par exemple) ; améliorer la portabilité de la protection sociale (c'est-à-dire associer les droits aux individus et non aux emplois) ; et consolider les régimes d'assistance sociale non contributifs.

4. Prévoir l'avenir en anticipant le changement, en favorisant un dialogue participatif sur l'avenir du travail avec les partenaires sociaux et d'autres parties intéressées et, le cas échéant, en adaptant les politiques d'emploi et de compétences et les politiques sociales aux besoins nouveaux d'un monde du travail en évolution.

- Mettre en place des dispositifs et des instruments solides pour évaluer et anticiper le changement, conjugués à des mécanismes et procédures qui garantissent que ces informations enrichissent l'élaboration des politiques et les orientations données tout au long de la vie.
- Veiller à ce que tous les intervenants concernés participent aux discussions relatives au travail de demain, dans le but de parvenir à un consensus quant aux problèmes qui se dessinent et aux solutions susceptibles d'être appliquées.
- Se préparer à un possible changement de paradigme des politiques sociales, des politiques du marché du travail, et des politiques en matière de compétences : envisager de nouveaux mécanismes pour remplacer les anciens et, si possible, les appliquer à titre expérimental et les évaluer.

D. Exécution

1. Assurer la réussite des réformes en les adaptant aux spécificités nationales, en les regroupant et en les ordonnant soigneusement de manière à limiter leur coût potentiel à court terme ou pour des groupes spécifiques, et en mobilisant l'adhésion en leur faveur.

- Dans les pays où le capital social est faible et la capacité administrative insuffisante, opter pour des mesures simples, transparentes, et dont il est facile de rendre compte. Associer leur mise en œuvre à de nouveaux investissements dans les compétences des fonctionnaires, dans la définition d'un code de conduite rigoureusement appliqué et la création d'organismes de contrôle interne et d'audit indépendants dotés de pouvoirs d'exécution.
- Dans les cas où les réformes structurelles supposent des effets défavorables à court terme ou sur le plan distributif, parer à ces effets par une politique monétaire ou – si le volant de ressources le permet – une politique budgétaire suffisamment expansionniste et/ou accompagner ces réformes onéreuses de réformes appropriées des négociations collectives, de mesures visant à donner plus de

flexibilité aux entreprises ou, dans certains cas, élaborer les réformes de manière à préserver les droits acquis par les travailleurs à la date de la réforme (clause de droits acquis par exemple).

- Ordonner les réformes de manière à ce que des programmes d'activation efficaces soient déjà bien établis lorsque les réformes susceptibles d'avoir des effets négatifs à court terme sur l'emploi sont mises en œuvre, et à ce que les réformes du marché de produits précèdent l'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi.
- Mobiliser l'adhésion aux réformes en obtenant des électeurs un mandat en ce sens, moyennant une communication efficace sur leur bien-fondé et des négociations constructives avec les parties intéressées.

2. Veiller à ce que les réformes soient intégralement mises en œuvre, véritablement appliquées, et rigoureusement évaluées ; investir dans la collecte de données en l'absence d'informations adéquates.

- Investir dans la collecte de données, notamment par la mobilisation de données administratives sans compromettre la confidentialité, pour permettre le suivi de la conformité à la réglementation, de la participation aux programmes et des résultats des entreprises et des travailleurs dans le temps
- L'application des réformes suppose des inspections du travail dotées de moyens suffisants, tant en termes d'effectifs que de qualifications, et un processus de mise en œuvre transparent et rigoureux.
- Veiller à ce que les politiques et programmes soient régulièrement et rigoureusement évalués, et à ce que ceux qui s'avèrent inefficaces soient rapidement modifiés ou interrompus.
- Intégrer des mécanismes d'évaluation aux interventions. Envisager l'expérimentation à petite échelle des nouvelles mesures avant de les appliquer à grande échelle.