

Lutter contre le chômage : Réexamen de la Stratégie pour l'emploi

Roland Schneider

Conseiller principal, Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC)

© *L'Observateur de l'OCDE*, N°239, Septembre 2003

http://www.observateurocde.org/news/printpage.php/aid/821/Lutter_contre_le_ch%F4mage_:_R%E9examen_de_la_Strat%E9gie_pour_l%92emploi.html

La dégradation rapide de la situation de l'emploi dans la zone OCDE réclame une action urgente. Il est temps de réévaluer la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.

« Il faut atténuer les rigidités du marché du travail », tous les pays de l'OCDE connaissent maintenant ce refrain, notamment (mais pas uniquement) ceux qui affichent un taux de chômage élevé. Tel est en tout cas le message qui court en filigrane d'un bout à l'autre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, ensemble de recommandations mis au point au milieu des années 1990, et qui se caractérisent tout autant par leur parti pris résolument libéral que par leur absence de contenu social.

Toutes les mesures préconisées vont dans ce sens : réforme des régimes d'indemnisation du chômage jugés trop généreux, abandon des lois strictes qui protègent l'emploi, limitation des activités syndicales et suppression ou forte réduction du salaire minimum. En parcourant cette liste, on se demande vraiment dans quelle direction l'OCDE voudrait voir les marchés du travail s'orienter : vers l'avant sur la voie d'une société plus éclairée et plus solidaire pour le XXI^e siècle, ou vers l'arrière sur la voie du retour à un monde qui rappelle l'Angleterre du XIX^e siècle dépeint par Dickens. Mais ceci importe peu ; si nous reconnaissons que le chômage a baissé, cela ne résout pas pour autant la question de savoir à quel facteur attribuer cette évolution : la Stratégie de l'OCDE, la vague de libéralisation des années 1980, le boom des services ou encore la nouvelle économie.

Les réformes structurelles des 10 dernières années sont-elles vraiment à l'origine des meilleures performances en matière d'emploi qu'affichent, aujourd'hui, plusieurs pays membres de l'OCDE ? Un examen de la situation dans les pays ayant mis en œuvre les recommandations de cette stratégie ou pris des mesures similaires devrait nous fournir quelques indications. Cependant, celles-ci ne nous permettent pas de répondre de manière aussi tranchée que certains le souhaiteraient.

En fait, l'argument qui veut que des marchés du travail déréglementés et des structures plus souples permettent de renforcer le niveau d'activité économique n'est pas convaincant. Comme le montre l'étude de l'OCDE sur la croissance, les efforts en vue d'appliquer les recommandations en matière de déréglementation du marché du travail ne se sont pas traduits systématiquement par des résultats spectaculaires en termes d'emploi et de croissance. En outre, la bonne tenue de l'emploi et la vigueur de la croissance qu'affichent, depuis quelque temps, les pays nordiques (souvent cités de façon trompeuse à côté des pays anglo-saxons) n'ont pas nécessité un démantèlement du système de protection sociale. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'il est possible d'obtenir des taux d'emploi élevés en appliquant des politiques qui s'efforcent de combiner dialogue social, politique macro-économique et politique du marché du travail.

Une récente étude du Centre d'analyse des politiques économiques (CEPA) de la New School University de New York a trouvé très peu d'éléments permettant de conclure que la déréglementation constitue le meilleur moyen d'accroître l'emploi. En utilisant les statistiques de l'OCDE et en créant un indice destiné à mesurer l'ampleur de la déréglementation du marché du travail, l'étude ne réussit pas à établir l'existence d'une relation significative entre la déréglementation du marché du travail et les variations du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (le NAIRU, qui correspond au taux de chômage propre à maintenir un niveau d'inflation stable). De son côté, la Banque mondiale a publié récemment une étude qui arrivait à la conclusion suivante : les économies affichent de meilleures performances lorsqu'elles peuvent s'appuyer sur des marchés du travail coordonnés que dans le cas contraire.

Pour remettre en cause les recommandations de la Stratégie pour l'emploi, il suffit de se référer au cas de la Nouvelle-Zélande. Ce pays a entrepris des réformes du marché du travail aussi importantes que dans les autres pays – voire plus poussées, à certains égards – tout en poursuivant une politique macroéconomique assez restrictive. En dépit de tous ces efforts, l'emploi n'y a pas progressé de manière significative.

À l'inverse, l'Irlande, autre petit pays, a enregistré une forte baisse du chômage et un accroissement de l'emploi dans les années 1990. Pourtant, ce résultat n'a pas été obtenu en réformant le système de prestations sociales ou les institutions du marché du travail, comme le préconise la Stratégie pour l'emploi. Au contraire,

les autorités se sont appuyées sur ces structures pour coordonner la politique économique et la politique sociale. En fait, le système irlandais de négociation salariale a été à nouveau centralisé. La longue phase d'expansion économique qu'a connue le pays a été consolidée par une succession de pactes sociaux dans le cadre desquels – plutôt que de réclamer de grands sacrifices en termes d'emploi et de protection sociale – on a mis l'accent sur la participation, la confiance et même, on peut le dire, la modération des travailleurs.

Dans le groupe des petits pays, le Danemark a également enregistré un recul impressionnant du chômage. De fait, le Danemark se classe en tête de tous les pays membres de l'OCDE, y compris les États-Unis et le Royaume-Uni, pour ses performances en matière d'emploi, au cours de la période 1990-2002. Un tel résultat a été atteint sans modifier les taux de compensation élevés offerts en cas de perte d'emploi (près de 90 % des revenus antérieurs), mais en adoptant une politique du marché du travail active. Axée sur la notion de « flexicurité », elle associe une protection sociale généreuse des salariés et des mesures de flexibilité, le tout dans un environnement macro-économique approprié.

Enfin, d'autres pays européens, dotés de marchés du travail dits rigides, tels l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède, ont tous un taux de chômage inférieur à celui des États-Unis. La Stratégie pour l'emploi devrait en expliquer les raisons car il semble bien qu'un bon système de protection sociale ne condamne pas un pays à subir un chômage durable.

On peut se demander quels sont les objectifs poursuivis par la Stratégie pour l'emploi. L'exercice vise-t-il à démontrer la validité de la théorie économique libérale ou à fournir aux décideurs politiques des instruments leur permettant concrètement d'affronter les problèmes difficiles auxquels ils sont confrontés en matière d'emploi ? Il serait vain de vouloir réformer le marché du travail et les systèmes d'emploi en les faisant entrer dans un même moule libéral standardisé. S'il est vrai que le marché doit guider les décisions des entreprises, il convient de rappeler que la réglementation facilite ces décisions plus souvent qu'elle ne les entrave.

D'un autre côté, le bien-être économique ne se traduit pas automatiquement et de manière satisfaisante en bien-être social. Et malgré tous les changements qui affectent le monde du travail, ce dernier reste une activité sociale solidement ancrée dans les structures sociales. Par conséquent, lorsque l'on évalue les marchés du travail, il convient de tenir compte de leur capacité à concilier objectifs économiques et objectifs sociaux.

La Stratégie pour l'emploi est une initiative remarquable. Mais, dans notre monde pluridimensionnel, son utilité dépend de son aptitude à expliquer de manière convaincante pourquoi dans les pays qui n'ont pas suivi de près ses recommandations, les politiques de l'emploi et du marché du travail ont rempli leur mission. La Stratégie doit également tenter d'expliquer pourquoi, malgré tant d'efforts de réforme, l'on n'a pas réussi à traiter des questions essentielles, comme la promotion de l'emploi, la sécurité sociale, la lutte contre l'exclusion et la cohésion sociale. Si la Stratégie pour l'emploi doit évoluer, c'est pour mieux correspondre à la réalité, et non l'inverse. Il est donc nécessaire d'en tester la pertinence et l'efficacité dans toutes les situations, bonnes ou mauvaises. En entreprenant de réévaluer la Stratégie pour l'emploi, il faudra ainsi s'interroger sur l'équilibre à trouver entre réformes du marché du travail et protection sociale. Elle devra expliquer ce qui se produit lorsqu'on transforme les systèmes de prestations en instruments au service de l'emploi et non de l'équité sociale. Elle devra enfin mettre en évidence tout nouveau piège de la pauvreté que ces transformations ont pu engendrer.

Nous avons tous le plus grand besoin d'une analyse comparative, approfondie et impartiale des politiques appliquées par les pays membres de l'OCDE pour combattre le chômage, améliorer la qualité des emplois et permettre à une main-d'œuvre vieillissante de rester plus longtemps en activité. Nous n'avons pas besoin d'entendre les experts de l'OCDE faire l'apologie des réformes du marché du travail, présentées comme le remède à tous les maux. Il est hors de question « d'adapter le patient au traitement ». De la Nouvelle-Zélande à l'Irlande, en passant par la Californie ou Kobe, les chômeurs et les exclus méritent mieux que cela. Et leurs gouvernements aussi.

Références

OCDE (1995), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : la mise en œuvre de la stratégie*, Paris.

OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, Paris. Centre d'analyse des politiques économiques

(CEPA) (2002), projet de recherche « Liberalisation and Employment Performance in the OECD ».

Lien(s) associé(s)

[Lien vers le projet de recherche](#)