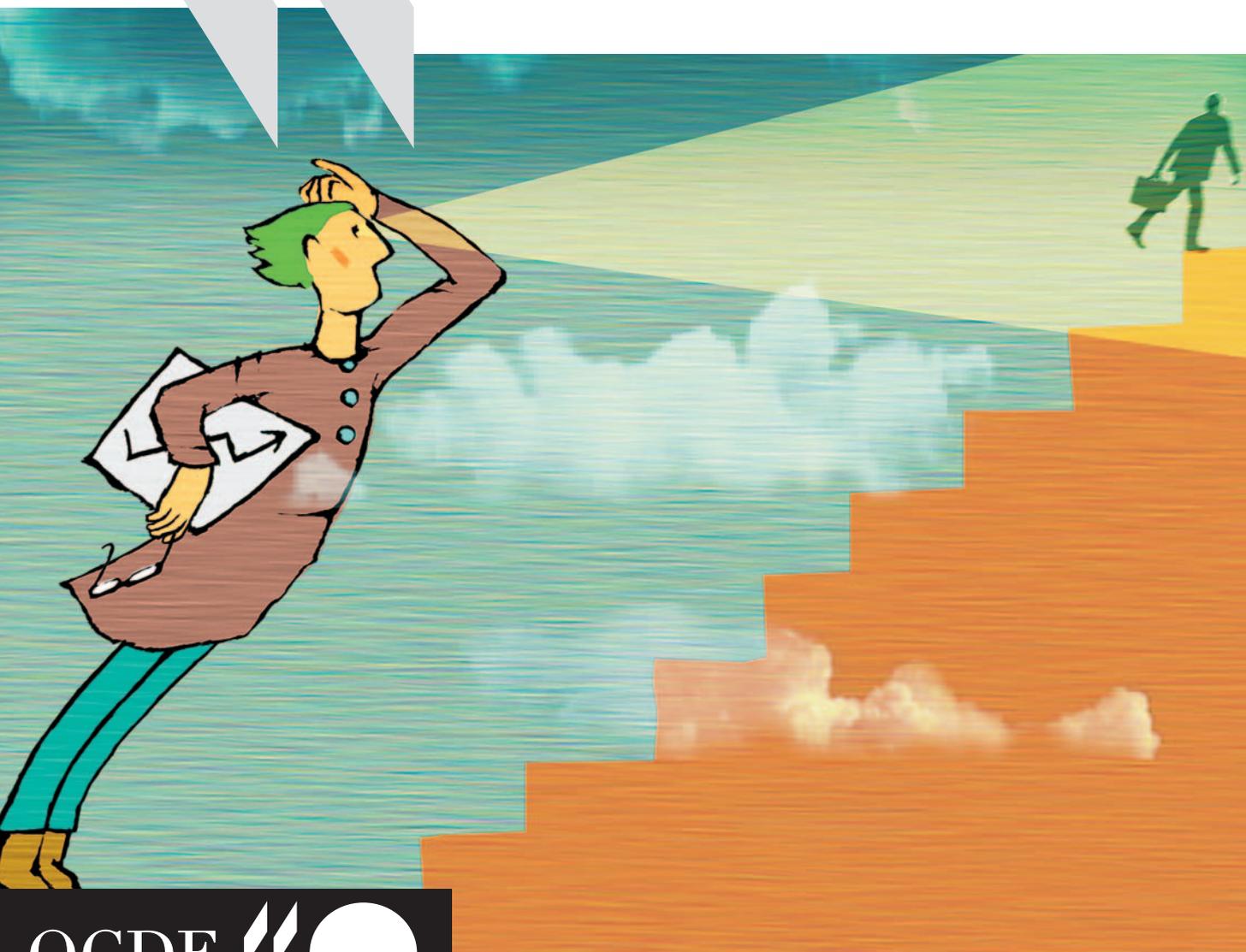


DES MINISTRES DE L'EMPLOI
RÉUNION
2003

Perspectives de l'emploi de l'OCDE

VERS DES EMPLOIS
PLUS NOMBREUX ET MEILLEURS



OCDE



2003

© OCDE, 2003.

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

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

Les demandes sont à adresser au :

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

Perspectives de l'emploi de l'OCDE

Vers des emplois plus nombreux et meilleurs

2003



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Les Perspectives de l'emploi de l'OCDE

présentent une évaluation annuelle de l'évolution et des perspectives des marchés du travail des pays membres. Chaque numéro donne une analyse globale des tendances les plus récentes du marché du travail et des prévisions à court terme, et examine les principales évolutions à moyen terme. Il fournit également des statistiques à titre de référence.

Les **Perspectives de l'emploi de l'OCDE** sont l'œuvre commune des membres de la Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales et sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Ce numéro est basé sur des projets de chapitre établis par Glenda Quintini et Paul Swaim (chapitres 1 et 2), Anne Saint-Martin et Peter Whiteford (chapitre 3), David Grubb et Koji Miyamoto (chapitre 4), Andrea Bassanini et Wooseok Ok (chapitre 5). Raymond Torres a coordonné ce volume. L'évaluation des perspectives des marchés du travail des divers pays ne correspond pas nécessairement à celle qu'en donnent les autorités nationales concernées.

L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE)

qui a été signée le 14 décembre 1960, à Paris, a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

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

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

OECD Employment Outlook: 2003

Towards More and Better Jobs

© OCDE 2003

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

Table des matières

Introduction – Vers des emplois plus nombreux et meilleurs	11
Chapitre 1. Des emplois plus nombreux et meilleurs ? La performance globale au cours de la dernière décennie.....	17
Introduction	18
Principaux résultats	19
1. Dans quelle mesure la performance globale s'est-elle améliorée ?	21
A. Évolutions récentes et perspectives à court terme.....	21
B. Progrès réalisés dans l'accroissement de l'emploi au cours de la dernière décennie.....	25
C. Les gains de l'emploi ont-ils été largement répartis ?	27
2. Les progrès sont-ils durables ?	30
A. Une tendance à la baisse du NAIKU.....	30
B. L'appariement entre les emplois et les chômeurs ne montre guère de signes d'amélioration	31
C. La détermination des salaires reflète plus de modération.....	36
D. Une croissance plus dynamique de l'emploi dans le secteur privé	40
E. Évaluation globale de l'amélioration structurelle.....	41
3. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité ?.....	41
A. Les nouveaux emplois sont-ils bien rémunérés ?	41
B. Longues heures de travail et migraines : quelques indicateurs des conditions de travail	46
C. Croissance de l'emploi à temps partiel et temporaire	50
D. L'insécurité de l'emploi s'aggrave-t-elle ?.....	53
Conclusions.....	56
Annexe 1. Données complémentaires.....	61
Bibliographie	66
Chapitre 2. Mobiliser la main-d'œuvre, deux grands défis : résorber les trappes à inactivité et améliorer les perspectives de carrière	69
Introduction	70
Principaux résultats	71
1. Augmenter l'emploi en mobilisant l'offre potentielle de main-d'œuvre	73
A. Pourquoi accroître l'offre globale de main-d'œuvre et l'emploi ?	73
B. L'enjeu démographique, ou comment s'adapter au vieillissement de la population	75
C. Estimation du niveau potentiel de l'offre de main-d'œuvre	78
2. Les multiples facettes du non-emploi.....	85
A. Les femmes sont encore largement sous-représentées sur le marché du travail.....	85

B. Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, environ 15 % des jeunes ne travaillent pas sans pour autant suivre des études	86
C. Le retrait du marché du travail commence bien avant l'âge officiel de la retraite	89
D. Moins de la moitié des personnes à faible niveau d'instruction occupent un emploi dans la zone de l'OCDE	90
E. Les immigrés, un groupe très hétérogène.....	92
F. Peu de handicapés travaillent	94
3. Obtenir un travail, le conserver et évoluer professionnellement	95
A. L'inactivité envisagée dans une perspective pluriannuelle	95
B. Piège des bas salaires et instabilité de l'emploi	100
C. Les risques entrecroisés du non-emploi, de l'emploi à bas salaire et de la pauvreté.....	104
Conclusions.....	107
Annexe 1. Données complémentaires.....	115
Bibliographie	119
Chapitre 3. Rendre le travail rémunérateur et accessible à tous	121
Introduction	122
Principaux résultats.....	123
1. Les systèmes d'incitations financières : rendre le travail rémunérateur et faciliter l'accès à l'emploi.....	125
A. Encourager l'offre de travail en rendant le travail rémunérateur : les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi.....	126
B. Soutenir la demande de travail en allégeant le coût du travail.....	133
C. Subventionner le salarié ou l'employeur ? Avantages et inconvénients de chaque option	138
2. Promouvoir l'emploi en tenant compte des situations particulières	141
A. Les mères de jeunes enfants.....	142
B. Les personnes handicapées d'âge actif	150
C. Améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés	159
Conclusions.....	165
Annexe 1. Tableaux 3.A1.1 à 3.A1.4.....	169
Bibliographie	178
Chapitre 4. Prestations et emploi : amis ou ennemis ? Interactions entre mesures sociales actives et passives.....	183
Introduction	184
Principaux résultats.....	184
1. Tendances de la dépendance à l'égard des prestations	186
A. Analyse des taux de bénéficiaires.....	187
B. Réformes et longueur des délais d'ajustement.....	198
2. Signification et mesure du contenu « actif » d'une politique	207
A. Faut-il investir dans des programmes « actifs » ou des programmes « passifs » du marché du travail ?	207
B. Interventions du SPE pendant la période de chômage	209
C. Critères d'admissibilité aux indemnités et sanctions.....	210
D. Participation aux programmes du marché du travail : doit-elle être obligatoire ou volontaire ?.....	211
E. Structures et modalités institutionnelles	212

F. Activation des dispositifs de prestations et renforcement du filtrage dans les programmes passifs.....	215
3. Résultats des politiques « actives ».....	218
A. Le rôle des stratégies d'activation dans la réduction de la dépendance à l'égard des prestations.....	218
B. Substitution entre prestations.....	226
C. Effets sur l'emploi, les rémunérations et les perspectives de carrière	229
Conclusions.....	234
Annexe 1. Définition et mesure des taux de bénéficiaires des prestations	243
Annexe 2. Longs délais d'ajustement, interactions et actions réciproques.....	252
Bibliographie	254
Chapitre 5. Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs	259
Introduction	260
Principaux résultats	261
1. La formation professionnelle continue : un regard sur les données	263
2. Insuffisante et inégalitaire ? Un examen plus approfondi des déterminants de la structure de la formation.....	269
A. Défaillances du marché influant sur la formation	269
B. Distinguer entre l'offre de la part des employeurs et la demande de la part des salariés	274
C. Impact des coûts d'opportunité supportés par les travailleurs sur la participation à la formation	278
3. Mesures gouvernementales en faveur de la formation.....	282
A. Du diagnostic aux remèdes.....	282
B. Stratégies visant à traiter les obstacles économiques et financiers	287
C. Conditions-cadres	300
Conclusions.....	304
Annexe 1. Description des données et résultats détaillés des estimations	311
Annexe 2. Identification et estimation de l'offre et de la demande de formation.....	323
Bibliographie	327
Annexe statistique	331
Source et définitions.....	331
Signes conventionnels.....	332

Liste des tableaux

Chapitre 1

1.1. Croissance de l'emploi et de la population active dans les pays de l'OCDE	22
1.2. Le chômage dans les pays de l'OCDE.....	23
1.3. Le NAIRU a diminué pour une majorité de pays.....	31
1.4. Contribution du travail à temps partiel et temporaire à la croissance de l'emploi, 1991-2001.....	51
1.5. Le sentiment d'insécurité est en augmentation.....	53
1.6. Les pertes de salaire consécutives au chômage et au licenciement sont généralement réduites	54

Annexe

1.A1.1. Productivité, croissance du salaire réel et part des salaires dans les pays de l'OCDE, 1970-2002	62
1.A1.2. Croissance des coûts réels de main-d'œuvre corrigée de la croissance de la productivité dans les pays de l'OCDE, 1970-2001.....	63
1.A1.3. Croissance de la productivité globale des facteurs et rapport emploi/population dans certains pays, 1980-1990 et 1990-2000.....	64

Chapitre 2

2.1. Les travailleurs âgés sortent de multiples façons du marché du travail.....	90
2.2. Différences considérables dans la facilité qu'ont les groupes non employés à entrer dans l'emploi	96

Annexe

2.A1.1. Inactifs d'âge actif qui voudraient travailler (maintenant ou dans le futur), 1997 ...	116
2.A1.2. Inactifs qui ont déjà travaillé et raisons qui les ont conduits à quitter un emploi, 1997	117

Chapitre 3

3.1. Effets sur l'activité et l'emploi des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi : les parents isolés, un public très réceptif.....	128
3.2. Exemples d'allègements généraux de cotisations sociales en bas de l'échelle des salaires.....	134
3.3. Les subventions à l'emploi ciblées représentent une part significative des dépenses consacrées aux mesures actives du marché du travail.....	136
3.4. Les subventions à l'emploi ciblées : le devenir des bénéficiaires et les déclarations des employeurs.....	137
3.5. Quasi-unanimité autour du droit à des congés de maternité rémunérés	143
3.6. Le non-emploi dans les familles monoparentales : un facteur sous-jacent à la pauvreté des enfants.....	148
3.7. Prestations d'invalidité : des exclus, des bénéficiaires qui ne se reconnaissent aucun handicap et des taux de sortie très faibles.....	151
3.8. L'emploi, un atout pour l'intégration économique des personnes handicapées ...	152
3.9. Les emplois protégés demeurent le principal dispositif d'aide à l'emploi pour les personnes handicapées	156
3.10. Emplois subventionnés et emplois accompagnés : exemples de bonnes pratiques ...	157

Annexe

3.A1.1. Non-emploi des femmes, des travailleurs âgés et des personnes handicapées : un faible niveau de formation comme facteur commun	170
3.A1.2. Différents exemples de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi	171
3.A1.3. Principales caractéristiques des systèmes de retraite progressive	173
3.A1.4. Différents exemples de systèmes de subventions à l'emploi des travailleurs âgés.	176

Chapitre 4

4.1. Taux d'emploi et dépendance vis-à-vis des prestations dans la population d'âge actif, 1980 à 1999.....	187
4.2. Indicateurs sur les dépenses des programmes actifs du marché du travail.....	208
4.3. Éléments des stratégies d'activation au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni	221

4.4. Baisse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et augmentation de l'emploi des mères isolées aux États-Unis	231
---	-----

Annexe

4.A1.1. Taux de bénéficiaires par type de prestation dans la population d'âge actif : moyenne, tendance et écart-type, 1980 à 1999	247
--	-----

Chapitre 5

5.1. Il existe de grandes disparités entre les pays en matière de formation	264
5.2. Les travailleurs des petites entreprises bénéficient moins de formation	268
5.3. L'offre et la demande de formation varient en fonction des entreprises et des personnes	275
5.4. Un quart de l'ensemble des travailleurs aimeraient bénéficier de davantage de formation	279
5.5. De l'observation à l'action	283
5.6. Déductions fiscales accordées au titre des dépenses de formation dans certains pays de l'OCDE	288
5.7. Les comptes individuels de formation dans les pays de l'OCDE	298
5.8. Congés formation dans certains pays de l'OCDE	301

Annexe

5.A1.1. Estimation des déterminants de la formation à l'aide de modèles probit et tobit ...	314
5.A1.2. Demande et offre de formation	317
5.A1.3. Demande et offre et de formation : l'effet des connaissances de base	321
5.A2.1. Échantillons et variables dépendantes	324
5.A2.2. Estimation des variations de l'offre en direction des différents groupes à partir de la demande et des résultats à l'équilibre	326

Annexe statistique

A. Taux de chômage standardisés dans 27 pays de l'OCDE	333
B. Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage	334
C. Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge	338
D. Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2001	350
E. Fréquence et composition de l'emploi à temps partiel	354
F. Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi	356
G. Fréquence du chômage de longue durée	359
H. Dépenses publiques et nouveaux participants aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE	362

Liste des graphiques

Chapitre 1

1.1. De forts gains ont précédé l'actuel ralentissement dans l'UE et l'Océanie	24
1.2. L'emploi a été plus résistant au cours de l'actuel ralentissement	25
1.3. Les réductions de l'inactivité ont souvent contribué le plus à la croissance de l'emploi	27
1.4. Les gains d'emploi durant la dernière décennie ont été largement répartis	29
1.5. Les conclusions sont limitées quant à une amélioration de l'appariement	33
1.6. La productivité a cru plus rapidement que les coûts réels de main-d'œuvre, favorisant la croissance de l'emploi	39
1.7. L'emploi dans le secteur des entreprises est dynamique	40

1.8. La croissance des emplois à salaire élevé a été relativement forte.....	42
1.9. L'augmentation de l'emploi est compatible avec une forte croissance de la productivité	44
1.10. Les inégalités de salaire ont eu tendance à s'accroître dans certains pays	45
1.11. Les risques physiques et le stress sont en augmentation	47
1.12. Un nombre croissant de personnes travaille de très longues heures dans certains pays	48
1.13. Des horaires élevés et un travail intense perturbent la vie de famille et engendrent du stress	49
1.14. Le temps partiel est le plus souvent un choix délibéré mais les travailleurs temporaires recherchent des emplois permanents	52
1.15. Après un licenciement, les personnes faiblement qualifiées, les jeunes et les femmes rencontrent plus de difficulté à sortir du chômage.....	56
<i>Annexe</i>	
1.A1.1. Évolutions de la fréquence des bas salaires, 1979-2001.....	65
<i>Chapitre 2</i>	
2.1. L'enjeu du vieillissement.....	76
2.2. Vieillesse de la population et activité : l'expérience récente et le scénario à base démographique dans certaines régions de l'OCDE.....	77
2.3. Certains groupes sont significativement sous-représentés dans l'emploi	80
2.4. Augmenter la participation des femmes et des personnes âgées est crucial.....	82
2.5. Beaucoup d'adultes inactifs (mais peu de retraités) veulent travailler	84
2.6. Les taux d'activité des femmes varient considérablement selon les pays de l'OCDE	87
2.7. La cessation de l'activité commence bien avant l'âge de 65 ans dans la plupart des pays de l'OCDE	88
2.8. Les personnes faiblement qualifiées représentent la moitié du non-emploi total dans la zone OCDE.....	91
2.9. L'écart d'emploi est peu important pour les hommes immigrés dans presque tous les pays	93
2.10. Le taux d'emploi des personnes handicapées varie considérablement entre les pays de l'OCDE	94
2.11. Mouvements considérables au sein du non-emploi.....	98
2.12. Le temps passé dans le non-emploi se prolonge considérablement	99
2.13. La fréquence des bas salaires est plus grande pour les jeunes et les travailleurs moins instruits.....	101
2.14. Les femmes, les travailleurs âgés (en Europe) et les travailleurs les moins qualifiés (aux États-Unis) échappent plus difficilement à l'emploi à bas salaire	102
2.15. L'emploi à bas salaire alterne souvent avec le non-emploi	103
2.16. Le risque de pauvreté est élevé pour les familles monoparentales et les ménages sans emploi	105
2.17. La pauvreté chronique est très fortement liée à la persistance dans le non-emploi et l'emploi à bas salaire	106
<i>Annexe</i>	
2.A1.1. Mobilité salariale sur quatre ans des travailleurs faiblement rémunérés en Europe et aux États-Unis.....	118

Chapitre 3

3.1. Travail des femmes et vie de famille : des avis partagés.....	142
3.2. Activité des femmes et accueil des enfants.....	146
3.3. Le temps partiel : une passerelle vers l'activité des femmes.....	147
3.4. Trop peu de moyens consacrés à la réhabilitation professionnelle.....	154
3.5. L'âge effectif de la retraite : plus faible que l'âge légal dans de nombreux pays de l'OCDE	160

Chapitre 4

4.1. Dans certains pays, la plupart des adultes non employés reçoivent une prestation ..	189
4.2. Emploi et taux de dépendance vis-à-vis des prestations : un lien complexe	191
4.3. L'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations.....	192
4.4. Indicateur de l'OCDE sur les droits à prestations.....	197
4.5. De longs délais d'ajustement pour les régimes spéciaux d'allocations de chômage en Belgique, en Espagne et en Italie, 1979-2002.....	201
4.6. De longs délais d'ajustement pour les prestations d'assistance	203
4.7. Taux de bénéficiaires de prestations d'assurance et d'assistance invalidité aux Pays-Bas, 1969-2001	205
4.8. Prévalence de l'invalidité et taux de perception de prestations d'invalidité à la fin des années 90	206
4.9. Les bénéficiaires de l'allocation de chômage et le chômage d'après l'enquête sur la population active ont divergé en Irlande depuis 1986.....	223
4.10. Existe-t-il un phénomène de substitution entre les prestations actives et passives ?	228

Chapitre 5

5.1. La formation professionnelle continue (FPC) représente plus des deux tiers de la formation structurée des adultes	263
5.2. Les travailleurs âgés et les femmes bénéficient moins de formation.....	266
5.3. Les autochtones et les travailleurs qualifiés bénéficient davantage de formation.....	267
5.4. La majorité de la formation est entièrement financée par l'employeur	270
5.5. La FPC financée par les employeurs concerne moins souvent des compétences spécifiques à leur entreprise	271
5.6. Les travailleurs ayant de meilleures connaissances de base bénéficient davantage de formation.....	277
5.7. Le manque de temps est la raison la plus souvent invoquée par les travailleurs contraints de renoncer à une formation	280
5.8. Les postes de coûts ont une incidence variable selon les groupes de travailleurs	281
5.9. La participation à la formation est plus fréquente dans les entreprises dotées d'une convention de FPC	304

Annexe

5.A2.1. Demande et offre de formation : solution du problème d'identification.....	323
--	-----

Liste des encadrés*Chapitre 1*

1.1. Qu'est-ce que la courbe de Beveridge ?	32
1.2. Quels sont les facteurs qui induisent un déplacement de la courbe de Beveridge ? ...	35
1.3. Qu'est-ce qui influe sur la formation des salaires ?	37
1.4. Croissance de l'emploi ou de la productivité : un dilemme macro-économique ?	43
1.5. Conséquences de temps de travail très longs sur la santé et la qualité de la vie ..	48

Chapitre 3

3.1. Le Projet d'autosuffisance canadien (PAS) : encourager l'emploi et réduire la pauvreté parmi les parents isolés	129
3.2. Politiques de valorisation du travail : des coûts différents pour des objectifs différents.....	131
3.3. Allier formation, aide à la recherche d'emploi et incitations financières pour consolider les liens avec l'emploi	140
3.4. Les effets de la durée du congé de maternité/parental sur les salaires et l'emploi : quelques études récentes	144
3.5. Les parents isolés et l'emploi : vers un système de protection sociale axé sur le travail.....	149
3.6. Favoriser l'emploi des personnes handicapées en impliquant les employeurs dans le processus.....	158

Chapitre 4

4.1. Dépendance globale à l'égard des prestations par rapport aux taux d'emploi et de scolarisation	190
4.2. Évolution tendancielle des droits à l'indemnisation du chômage et aux pensions d'invalidité	196
4.3. Délais d'ajustement dans trois régimes d'indemnisation du chômage en Europe.....	199
4.4. Délais d'ajustement dans les principaux régimes d'assistance-chômage et d'aide sociale de quatre pays.....	202
4.5. Allocations de parent isolé dans deux pays	204
4.6. Financement et gestion des prestations d'assurance et d'assistance au Canada : compétence nationale ou régionale ?.....	213
4.7. Garantie d'activité et effet « de manège » en Suède.....	219
4.8. L'impact des mesures d'activation en Irlande.....	222
4.9. Le contenu de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis	224

Chapitre 5

5.1. Incidence de la formation professionnelle continue sur les salaires et la sécurité de l'emploi.....	265
5.2. Sources de défaillance du marché en dehors du marché du travail : aspects théoriques.....	273
5.3. Déductions fiscales pour les sociétés au titre des dépenses de formation en Autriche	289
5.4. Le chèque formation dans le Canton de Genève	297

Introduction

Vers des emplois plus nombreux et meilleurs

Vers des emplois plus nombreux et meilleurs

Mobiliser les catégories sous-représentées dans l'emploi est devenu un élément central de l'action gouvernementale...

Le chômage est en augmentation dans une majorité de pays membres, rappelant que la lutte contre un chômage persistant et élevé doit demeurer une priorité pour les gouvernements. La dégradation de la situation du marché du travail pourrait affecter de façon disproportionnée certaines catégories – travailleurs âgés, femmes, parents isolés, personnes handicapées d'âge actif, travailleurs immigrés et jeunes défavorisés. Ainsi que le souligne cette édition des *Perspectives de l'emploi*, ces catégories sont déjà sous-représentées dans l'emploi et encourager leur participation au marché du travail doit être aujourd'hui un objectif clé de l'action gouvernementale dans les pays de l'OCDE. Cela suppose une approche plus vaste visant à réduire le *non-emploi*, ce qui recouvre à la fois le chômage et l'inactivité.

... car cela concourt à la réalisation d'objectifs tant économiques que sociaux

Se fixer un tel objectif, consistant à réduire non seulement le chômage mais également le non-emploi, présente trois grands avantages. Premièrement, cela contribue à atteindre un objectif social. En effet, parmi les personnes d'âge actif, un grand nombre de bénéficiaires des prestations sociales pourraient travailler s'ils y étaient convenablement encouragés et aidés, et une meilleure intégration sur le marché du travail profiterait à eux comme à la société dans son ensemble ; c'est la raison pour laquelle, de plus en plus, les politiques sociales sont axées sur l'emploi. Deuxièmement, les mesures qui ont tenté de faire reculer le chômage en subventionnant les retraits de l'activité se sont révélées contreproductives. Troisièmement, le vieillissement de la population exige des mesures urgentes pour mieux mobiliser les catégories sous-représentées dans l'emploi. Si le taux de participation au marché du travail de ces catégories n'augmente pas, le vieillissement de la population se traduira par un net ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre, ce qui aura un impact négatif sur la croissance économique. En résumé, il y a beaucoup à gagner, sur le plan économique et social, à favoriser une plus forte participation au marché du travail.

Dans une certaine mesure, les décisions de participation au marché du travail reflètent des choix personnels

Cependant, il faut reconnaître que le non-emploi reflète parfois des arbitrages individuels entre travail et temps libre. Par exemple, certains parents – en particulier ceux qui ont de jeunes enfants – préfèrent s’occuper de leurs enfants plutôt que de travailler. De même, le départ à la retraite est parfois une décision du couple : lorsque l’une des personnes prend sa retraite, il est fréquent que l’autre se retire également du marché du travail, même si cela implique une perte de revenu. Les pouvoirs publics doivent à l’évidence respecter la spécificité des situations et des préférences personnelles.

Mais, dans bien des cas, les catégories sous-représentées se heurtent à des obstacles, du côté de la demande et du côté de l’offre...

Mais le non-emploi est souvent dû à des obstacles – tant du côté de la demande que de celui de l’offre – à la participation au marché du travail. Un salaire minimum élevé et des réglementations imposant des normes minimales de qualité pour les emplois peuvent limiter les possibilités d’emploi, surtout pour certains groupes. Le système des prélèvements obligatoires et des prestations sociales peut aussi influencer sur la décision de participer au marché du travail, créant ainsi des « trappes à inactivité ». Enfin, de nombreux systèmes de pension publics et de cessation anticipée d’activité dissuadent fortement, sur un plan financier, de travailler jusqu’à l’âge légal de la retraite.

... et, si ces personnes trouvent du travail, elles constatent qu’il leur est difficile d’évoluer professionnellement

En outre, certaines catégories sous-représentées ont du mal à progresser professionnellement même lorsqu’elles ont trouvé un emploi. De ce fait, ces personnes retombent souvent dans le chômage ou l’inactivité. Par conséquent, les aider à accéder à un emploi ne suffit pas, il faut aussi se préoccuper de leur parcours professionnel.

Cette publication examine comment offrir des emplois plus nombreux et meilleurs à tous

La première partie de cette publication est consacrée aux défis auxquels les responsables publics des pays de l’OCDE sont confrontés sur le plan de l’emploi. Elle rend compte de l’évolution du marché du travail depuis le début des années 90 (chapitre 1) et analyse la situation des catégories sous-représentées dans l’emploi (chapitre 2). La deuxième partie expose diverses mesures destinées à améliorer la situation de ces catégories au regard de l’emploi (chapitres 3 à 5). Ces mesures spécifiques doivent naturellement s’accompagner d’un soutien à la demande globale de main-d’œuvre et, de façon plus générale, aller de pair avec une plus forte croissance économique – thèmes qui dépassent le champ de cette publication.

On y fait d'abord le constat d'une situation contrastée au regard de l'emploi...

Le chapitre 1 relève des signes encourageants d'amélioration structurelle sur les marchés du travail de l'OCDE. Une part importante des gains en termes d'emploi enregistrés au cours de la dernière décennie sont structurels et, par conséquent, peuvent perdurer. Quoique la situation de l'emploi se soit dégradée depuis 2000-2001 dans tous les pays membres, la montée du chômage est à ce jour moins marquée qu'elle ne l'était au cours des périodes précédentes de ralentissement de l'activité. Ce chapitre se penche aussi sur la question de la qualité des emplois, et examine des indicateurs de précarité dans l'emploi, d'intensification des cadences et de stress au travail. Les résultats à cet égard sont plus mitigés : aucune amélioration ou dégradation n'émerge avec netteté.

... dans laquelle certaines catégories ont du mal à progresser professionnellement

Le chapitre 2 montre l'étendue de la tâche à accomplir pour améliorer la situation dans l'emploi des catégories sous-représentées. Très souvent, lorsque les travailleurs âgés, les femmes et les personnes ayant un faible niveau d'instruction accèdent à l'emploi, ils risquent de se trouver pris au piège d'emplois faiblement rémunérés. Et ils sont aussi exposés à une grande instabilité de l'emploi. De fait, en Europe comme aux États-Unis, les travailleurs qui occupent un emploi faiblement rémunéré au cours d'une année donnée risquent de passer près de quatre années, sur les cinq années suivantes, dans ce type d'emploi ou dans le non-emploi. Ceci tend à montrer que les mesures destinées à aider les travailleurs à évoluer professionnellement doivent devenir une composante importante de toute stratégie à moyen terme en faveur de l'emploi.

On y propose ensuite une stratégie globale, articulée autour de mesures destinées à valoriser le travail et à faciliter l'accès à l'emploi,...

Affronter ces problèmes exige une stratégie *globale* de réduction des obstacles à l'emploi du côté de la demande et du côté de l'offre. Il faut, en particulier, que le travail soit financièrement attrayant (chapitre 3). C'est particulièrement important pour les travailleurs peu qualifiés, qui ont une capacité de revenu limitée, ainsi que pour les familles à faible revenu et les parents isolés qui perçoivent des prestations sociales. Divers pays ont eu recours aux prestations liées à l'exercice d'une activité et aux crédits d'impôt – on parle de mesures destinées à « valoriser le travail » – pour renforcer les incitations à travailler en direction des bénéficiaires de l'aide sociale. Mais la rémunération doit aussi être supportable pour les employeurs. La réduction des charges sociales sur les bas salaires s'est révélée une mesure efficace de soutien de la demande de main-d'œuvre dans certains pays.

Mais les incitations financières ne suffisent pas à elles seules : l'accès au travail doit aussi être facilité par tout un éventail de services et d'aménagements flexibles du travail – emplois à temps partiel, par exemple –, qui peuvent permettre de concilier travail et vie familiale ou aider les personnes handicapées à exploiter au mieux une capacité de travail réduite. En ce

qui concerne les travailleurs âgés, les formules de retraite à la carte, les mesures destinées à encourager les travailleurs à avoir une seconde carrière et les efforts visant à lever les obstacles qui dissuadent d'embaucher ou de garder ces personnes sont des axes de réforme intéressants.

... des mesures d'activation efficaces,...

Il faut aussi intensifier les efforts visant à orienter les bénéficiaires des prestations de chômage et d'autres prestations de non-emploi vers l'emploi. Les mesures d'« activation » jouent un rôle important à cet égard. Le chapitre 4 montre que plusieurs principes communs sous-tendent les stratégies d'activation efficaces. Premièrement, pour percevoir des prestations, l'intéressé doit rechercher activement un emploi et/ou être disposé à engager des démarches pour améliorer son employabilité. Deuxièmement, il faut offrir toute une gamme de services pour accompagner la réinsertion dans l'emploi. Troisièmement, le service public de l'emploi ou l'agence chargée de cette fonction doit rester véritablement en contact avec les bénéficiaires de prestations pour leur apporter des services de soutien adaptés, suivre leur parcours d'insertion et veiller à la constance de leurs efforts de retour dans l'emploi.

... et des actions de formation professionnelle qui tiennent compte des inégalités d'accès existantes

La formation est fondamentale pour améliorer les perspectives d'évolution professionnelle. Une fois qu'ils ont accédé à l'emploi, certains travailleurs risquent de tomber dans le piège des bas salaires, et la formation peut limiter ce risque en les aidant à réaliser leur potentiel de productivité et à améliorer leur revenu du travail. Cependant, ainsi que le montre le chapitre 5, les catégories sous-représentées bénéficient comparativement peu de la formation. La nature de cette inégalité varie beaucoup d'une catégorie à l'autre. Dans certains cas, les employeurs ne sont pas incités à investir dans le capital humain de certains groupes. Dans d'autres cas, ce sont les travailleurs eux-mêmes qui ne sont pas désireux de participer à des activités de formation. C'est pourquoi l'accent doit être mis sur les mesures destinées à améliorer les incitations à investir dans l'apprentissage tout au long de la vie, à la fois pour l'employeur et le salarié. L'épineuse question de savoir qui doit financer de telles mesures devrait également être traitée, notamment en coopération avec les partenaires sociaux.

Les ministres de l'Emploi et du Travail des pays de l'OCDE réfléchiront aux difficiles arbitrages que pose une telle stratégie

Cette édition fournit le fondement analytique de la réunion des ministres de l'Emploi et du Travail des pays de l'OCDE qui se tiendra les 29-30 septembre 2003 sous le titre « Vers des emplois plus nombreux et meilleurs ». Les ministres examineront certains des arbitrages qui s'imposent aux responsables publics pour mobiliser les catégories sous-représentées. En particulier, ils examineront si la priorité doit être donnée aux catégories les plus éloignées du marché du travail (telles que les personnes d'âge actif souffrant d'un

handicap), ou à celles qui représentent le plus gros potentiel d'apport de main-d'œuvre (en l'occurrence les femmes et les travailleurs âgés). Une autre question essentielle sur laquelle il appartiendra aux ministres de se prononcer est de savoir s'il est suffisant d'intégrer davantage les catégories sous-représentées dans l'emploi ou s'il convient aussi d'examiner la question du piège des bas salaires et de l'instabilité de l'emploi. Les ministres examineront également de quelle façon étendre les politiques en faveur de l'emploi, qui ont été conçues pour traiter le problème du chômage, à des catégories qui se situent en marge du marché du travail. Ils échangeront leurs points de vue sur ce qui marche et ce qui ne marche pas dans ce domaine, tout en étant particulièrement attentifs au rapport coût-efficacité des mesures – à un moment où les contraintes budgétaires sont très fortes.

Plus fondamentalement, les discussions des ministres seront l'occasion de montrer que la mobilisation des catégories sous-représentées sert des objectifs économiques mais concourt aussi à promouvoir la cohésion sociale.



John P. Martin

Directeur pour l'Emploi, le Travail et les Affaires sociales

Chapitre 1

Des emplois plus nombreux et meilleurs ? La performance globale au cours de la dernière décennie

La part de la population d'âge actif dans l'emploi a augmenté dans deux pays sur trois, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, au cours de la dernière décennie. Cependant, la moyenne pour la zone de l'OCDE masque une grande variété de situations qui vont d'une augmentation spectaculaire du taux d'emploi dans quelques pays à une montée du chômage ou à une progression de l'inactivité par rapport au marché du travail dans d'autres. Les gains enregistrés en termes d'emploi au cours de la dernière décennie peuvent-ils être durables ? Les pertes d'emploi observées durant la phase actuelle de ralentissement de l'économie sont-elles comparables à celles des récessions antérieures ? La progression de l'emploi s'est-elle accompagnée d'une amélioration de la qualité des emplois, en particulier sous l'angle des inégalités de revenu, de la précarité de l'emploi et des conditions de travail ?

Introduction	18
Principaux résultats	19
1. Dans quelle mesure la performance globale s'est-elle améliorée ?	21
2. Les progrès sont-ils durables ?	30
3. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité ?	41
Conclusions	56
Annexe 1. Données complémentaires	61
Bibliographie	66

Introduction

La relative résilience du marché du travail face au ralentissement économique actuel laisse espérer que les réformes structurelles ont peut-être commencé à déboucher sur une amélioration durable des performances de l'emploi¹. Cependant, le redressement de la performance globale observé dans l'ensemble de la zone OCDE durant les dix dernières années reste modeste et masque des différences sensibles d'un pays à l'autre. En outre, même dans les pays de l'OCDE où la performance globale s'est nettement améliorée, on peut s'interroger sur la pérennité de ces progrès. En particulier, il est encore difficile de déterminer si les réformes structurelles ont induit une régression durable du chômage, une fois pris en compte les fluctuations conjoncturelles et d'autres facteurs à caractère transitoire (comme par exemple la bulle Internet à la fin des années 90).

La répartition des récents gains d'emploi au sein de la population d'âge actif est une autre préoccupation, notamment en ce qui concerne les groupes de la population active qui se trouvent à la marge du marché du travail, même lorsque l'emploi est globalement dynamique. Le taux d'emploi des femmes, des travailleurs âgés ou peu qualifiés, des handicapés ou des personnes vivant dans des régions économiquement défavorisées reste souvent faible, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur leur niveau de vie et sur la viabilité budgétaire à long terme des grands programmes sociaux (voir chapitre 2 pour une analyse détaillée de la situation de l'emploi et des perspectives de carrière de ces groupes).

Le débat sur la performance structurelle des marchés du travail porte également sur le problème plus vaste de la « qualité » des emplois. L'une des questions concerne le rapport entre la quantité et la qualité des emplois, et notamment le point de savoir si certaines des mesures qui visent à développer l'emploi n'ont pas tendance en même temps à renforcer la segmentation du marché du travail entre les « bons » emplois où l'on peut faire carrière, accessibles aux travailleurs dont les compétences sont en demande, et des emplois mal payés et précaires, accessibles à ceux qui se trouvent à la marge du marché du travail. Dans certains pays, l'élévation des taux d'emplois atypiques (contrats de courte durée, emplois temporaires, emplois occasionnels, etc., voir OCDE, 2002a) ou du nombre de travailleurs pauvres (OCDE, 2001a) justifie dans une certaine mesure cette crainte. D'autres commentateurs font valoir que ces emplois peuvent constituer un tremplin pour aller plus haut et, en tout cas, qu'ils valent mieux que pas d'emploi du tout². Une autre question concerne le risque que la nouvelle organisation du travail oblige à un rythme de travail plus « intense » qui peut occasionner des problèmes de santé, rendre plus difficile de concilier vie professionnelle et vie familiale, ou inciter les travailleurs âgés à quitter le marché du travail plus tôt (Green, 2002 ; Green et Gallie, 2002).

Afin d'éclairer le débat, ce chapitre présente les tendances récentes des performances des marchés du travail sur les plans quantitatif et qualitatif. La section 1 en jette les bases en exposant l'évolution récente de l'emploi, du chômage et de l'inactivité. Elle évoque, bien sûr, la situation macro-économique actuelle, mais elle s'attache surtout à mesurer les

progrès du développement de l'emploi global dans la dernière décennie et à établir quels sont les groupes de population qui en ont le plus bénéficié. La section 2 cherche à déterminer si ces gains d'emploi – là où il y en a eu – ont un caractère structurel et, partant, ont des chances d'être durables. La dernière section examine divers aspects de la qualité des emplois, et notamment la rémunération, les conditions de travail et la sécurité de l'emploi.

Principaux résultats

- Le chômage dans la zone OCDE s'est accru d'environ 1 point après avoir atteint son point le plus bas en 2000-2001, du fait du ralentissement de l'activité économique mondiale, rependant approximativement les deux tiers de l'amélioration enregistrée dans la seconde moitié des années 90. Cela étant, ces moyennes masquent des écarts importants entre pays de l'OCDE tant dans la gravité du ralentissement actuel que dans l'évolution tendancielle des taux de chômage au cours des dix dernières années. Les taux de chômage sont à la hausse depuis 1990 au Japon et dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), mais à la baisse dans l'Union européenne, en Amérique du Nord et, tout particulièrement, en Océanie³. Dans ces trois dernières régions, une part significative de l'amélioration enregistrée sur le front de l'emploi et du chômage pendant la période d'expansion des années 90 s'est maintenue tout au long de la phase actuelle de ralentissement, ce qui semble dénoter une plus grande résilience du marché du travail face aux chocs. Toutefois, les perspectives de reprise économique demeurent incertaines et le ralentissement met en lumière le risque de réversibilité des améliorations de performances du marché du travail enregistrées dans un certain nombre de pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie.
- Le ratio emploi sur population a augmenté durant la période 1991-2001 dans les deux tiers des pays de l'OCDE, en phase avec l'amélioration tendancielle des performances globales du marché du travail. Si l'accroissement moyen du taux d'emploi a été faible (1.1 point), l'augmentation a dépassé 2 points dans la moitié de ces pays et 10 points en Irlande et aux Pays-Bas. Les taux d'emploi ont cependant nettement diminué dans les PECO, en raison notamment du passage de l'économie à planification centrale vers l'économie de marché. Parmi les autres pays de l'OCDE, l'emploi a également beaucoup régressé en Turquie (10.2 points) et en Suède (5.8 points). Les variations du taux de chômage et, surtout, du taux d'activité, ont contribué à la variation du taux d'emploi dans la plupart des pays.
- Dans les pays où le ratio emploi sur population global a augmenté pendant la période 1991-2001, ces gains ont été largement répartis entre les différents groupes de population active. La hausse de l'emploi a été particulièrement marquée pour les femmes et souvent assez forte pour les travailleurs âgés, pour lesquels l'augmentation des taux d'activité a renforcé l'impact de la baisse du chômage. L'augmentation tendancielle des taux d'activité féminine s'est poursuivie dans presque tous les pays ; par contre, l'amélioration des conditions du marché du travail et la baisse des incitations à la retraite anticipée ont inversé la baisse tendancielle des taux d'activité des travailleurs âgés dans pas mal de pays. En revanche, les taux d'emploi des jeunes et des moins qualifiés ont diminué au cours de la dernière décennie dans une grande majorité de pays de l'OCDE. Dans le cas des jeunes, cela a été partiellement dû à une augmentation de la proportion de jeunes dans le système éducatif et ne correspond donc pas nécessairement à un accroissement des difficultés des jeunes en général sur le

marché du travail, mais le recul de l'emploi des personnes peu qualifiées en âge de travailler est probablement le signe d'une nouvelle diminution des possibilités d'emploi de cette catégorie.

- Il est difficile de mesurer l'importance relative des facteurs conjoncturels et structurels dans l'amélioration – là où elle a lieu – des performances du marché du travail au cours de la dernière décennie. Néanmoins, les faits montrent qu'une part considérable de la progression observée pourrait être de caractère structurel et, par conséquent, potentiellement durable. Les estimations du taux d'équilibre du chômage (c'est-à-dire le taux de chômage non inflationniste ou NAIRU) établies par l'OCDE indiquent une baisse tendancielle dans la grande majorité des pays. On constate également un renforcement de la modération salariale, et notamment une baisse de la part des salaires dans un certain nombre de pays d'Europe et au Japon. Par ailleurs, le freinage de l'augmentation des coûts réels de main-d'œuvre dans de nombreux pays européens a contribué à l'amélioration de la demande de travail. De fait, le secteur privé a représenté une part croissante de la hausse de l'emploi au cours des années 90, ce qui marque une rupture par rapport aux deux décennies précédentes. Les courbes de Beveridge ont cependant évolué favorablement, dénotant une amélioration de l'appariement des chômeurs aux emplois vacants, mais pour quelques pays seulement.
- Le bilan global en ce qui concerne l'évolution récente de la qualité des emplois est mitigé. Il corrobore dans une certaine mesure la crainte que les politiques et configurations institutionnelles qui ont contribué à la forte croissance de l'emploi n'aient en même temps eu tendance à accroître les inégalités de salaires. Cependant, la proportion de travailleurs à bas salaire n'a sensiblement augmenté que dans quelques pays, et les craintes parfois exprimées que les récentes hausses de l'emploi soient principalement dues à une prolifération d'emplois à bas salaires ou que les réformes visant à mobiliser les groupes se trouvant à la marge du marché du travail aient induit une moindre croissance de la productivité ne semblent guère se justifier.
- Les modifications des conditions de travail, qui constituent un aspect important de la qualité des emplois, offrent également un tableau contrasté. La proportion de travailleurs européens qui se disent exposés dans leur travail à des risques sur le plan de la santé et de la sécurité a diminué, mais la proportion de ceux qui se disent soumis à des rythmes de travail très intenses et à des délais trop restreints est en augmentation. De même, ceux qui ont un emploi impliquant des horaires longs ou un travail intense font état d'un plus grand nombre de problèmes de santé liés au stress et d'une plus grande difficulté à concilier vie professionnelle et vie de famille.
- Les emplois à temps partiel ont représenté au moins 50 % de la croissance totale de l'emploi au cours de la décennie écoulée dans la moitié des pays de l'OCDE, et une part considérable des emplois nouveaux dans un plus grand nombre encore. Ils constituent une proportion particulièrement importante des gains totaux d'emploi chez les femmes et les jeunes dans la plupart des pays – et aussi les travailleurs âgés dans un plus petit nombre de pays – signe que des horaires de travail réduits sont souvent utiles pour concilier un emploi rémunéré et d'autres activités telles que les obligations familiales, les études ou une forme de retraite progressive. Les emplois temporaires aussi se sont multipliés dans les deux tiers des pays de l'OCDE, mais n'ont représenté la moitié au moins des gains totaux d'emploi que dans cinq d'entre eux. Bien que l'emploi temporaire en général ait été moins dynamique que l'emploi à temps partiel, son

extension est préoccupante car la majorité des travailleurs temporaires préféreraient des emplois permanents et la multiplication des emplois temporaires peut être en partie responsable du recul des évaluations subjectives de la sécurité de l'emploi.

- Les résultats d'enquêtes mettent en évidence un sentiment croissant d'insécurité de l'emploi. Ce sentiment est toutefois assez paradoxal, car la stabilité des emplois ne s'est pas réduite et les baisses de salaires moyennes induites par la perte d'un emploi sont relativement faibles pour les travailleurs qui retrouvent un emploi. La crainte du chômage de longue durée après un licenciement peut expliquer ce sentiment d'insécurité, en particulier chez les travailleurs peu qualifiés.

1. Dans quelle mesure la performance globale s'est-elle améliorée ?

A. Évolutions récentes et perspectives à court terme

Sous l'effet du ralentissement économique, la croissance de l'emploi dans la zone OCDE a presque marqué le pas en 2002, après avoir gagné un point par an en moyenne entre 1990 et 2000 (tableau 1.1). D'après les dernières projections de l'OCDE, la reprise hésitante observée depuis quelque temps déjà aux États-Unis va se consolider, ouvrant la voie à un redressement plus général dans toute la zone OCDE. En conséquence, la croissance de l'emploi devrait reprendre lentement cette année et revenir à 1.1 % en 2004. Même si le scénario à court terme le plus probable semble être celui d'une reprise molle, les perspectives économiques mondiales sont exceptionnellement incertaines, et le risque d'une baisse conjoncturelle reste très présent.

La croissance de la population active s'est ralentie face à la détérioration des perspectives de l'emploi, mais pas assez pour empêcher une montée du chômage. Celui-ci a augmenté de 0.5 point (soit l'équivalent de 3.1 millions de chômeurs) en 2002 dans la zone OCDE, pour s'établir à 6.7 % (36.4 millions de chômeurs). Il devrait s'accroître encore pour atteindre 7 % en 2003, avant de redescendre à 6.8 % en 2004 (tableau 1.2). Le chômage a gagné 1 point en 2002 pour passer à 5.8 % aux États-Unis – seules la Turquie et la Pologne ont connu des hausses plus importantes – et devrait progresser encore en 2003 puis se tasser légèrement en 2004. Les effets du ralentissement ont mis plus de temps à se manifester sur les marchés du travail de l'UE, mais la tendance à la baisse du chômage s'est inversée en 2002 et le taux de chômage dans l'UE devrait atteindre environ 8.0 % en 2003-2004. En Australie et en Nouvelle-Zélande, le taux de chômage a légèrement fléchi en 2002, et devrait rester stable ou reculer un peu en 2003-2004.

Ces projections montrent que le ralentissement actuel n'annulera que partiellement les gains obtenus sur le front de l'emploi global et du chômage au cours de la deuxième moitié des années 90 (graphique 1.1). Le chômage devrait augmenter d'environ 1 point dans l'ensemble de la zone OCDE entre 2000 et 2003, reprenant les deux tiers de la baisse enregistrée pendant la phase d'expansion de la fin des années 90, alors que le taux d'emploi devrait céder 58 % sur sa progression antérieure de 1.8 point. Toutefois, la résilience globale des marchés du travail des pays de l'OCDE face au ralentissement actuel masque des expériences très diverses selon les régions en ce qui concerne l'évolution de l'emploi non seulement au cours de la phase actuelle de ralentissement mais aussi du précédent cycle conjoncturel : une composante conjoncturelle commune – dégradation de la situation du marché du travail au début des années 90, une amélioration à la fin des années 90 puis une nouvelle détérioration à partir de 2000 – se superposant à une tendance à la dégradation de la performance des marchés du travail en Europe centrale et orientale

Tableau 1.1. **Croissance de l'emploi et de la population active dans les pays de l'OCDE^a**

Variation annuelle en pourcentage

	Emploi						Population active					
	Niveau en 2001 (milliers)	Moyenne 1990-2000	2001	2002	Prévisions		Niveau en 2001 (milliers)	Moyenne 1990-2000	2001	2002	Prévisions	
					2003	2004					2003	2004
Amérique du Nord												
Canada	15 076	1.3	1.1	2.2	2.1	1.7	16 249	1.2	1.5	2.6	1.8	1.3
Mexique	39 386	2.9	-0.3	1.4	2.0	2.7	40 351	2.8	-0.1	1.7	2.0	2.4
États-Unis	136 941	1.4	0.0	-0.3	0.9	1.4	143 783	1.3	0.8	0.8	1.1	1.2
Asie												
Japon	64 121	0.3	-0.5	-1.3	-0.6	-0.2	67 518	0.6	-0.2	-0.9	-0.3	-0.2
Corée	21 362	1.5	1.4	2.4	1.3	1.7	22 181	1.7	1.1	1.7	1.5	1.5
Europe												
Autriche	4 077	0.4	0.7	-0.4	-0.4	0.3	4 282	0.4	0.8	0.2	0.2	0.2
Belgique	4 198	0.5	1.4	-0.2	-0.1	0.7	4 498	0.6	1.2	0.4	0.5	0.6
République tchèque ^b	4 707	-0.4	0.7	1.2	0.1	0.1	5 128	0.3	0.0	0.2	0.0	0.0
Danemark	2 721	0.2	0.2	0.1	0.0	0.5	2 845	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2
Finlande	2 359	-0.7	1.4	0.2	0.0	0.5	2 597	0.0	0.7	0.1	0.1	0.3
France	24 517	0.6	1.6	0.4	-0.1	0.7	26 838	0.7	0.7	0.7	0.4	0.5
Allemagne ^c	38 917	0.4	0.4	-0.6	-1.0	0.0	41 991	0.5	0.4	-0.1	-0.4	0.1
Grèce	3 921	0.6	-0.3	-0.1	0.6	0.9	4 378	1.0	-1.1	-0.6	0.0	0.4
Hongrie ^d	3 803	-0.8	0.5	-0.2	-0.3	-0.2	4 036	-1.2	-0.3	-0.1	-0.2	0.2
Islande	159	1.3	1.7	-0.2	0.5	1.5	163	1.3	1.7	0.6	0.8	1.2
Irlande	1 741	3.8	2.9	1.4	0.6	1.3	1 812	2.9	2.5	1.7	1.5	1.5
Italie	21 300	-0.1	2.0	1.5	0.5	1.2	23 567	0.1	0.8	0.9	0.5	0.8
Luxembourg	277	3.4	5.6	3.1	0.7	1.7	282	3.5	5.5	3.4	1.4	1.6
Pays-Bas	7 064	2.1	2.1	0.7	-0.6	0.1	7 210	1.7	1.5	1.2	1.1	1.0
Norvège	2 278	1.1	0.4	0.2	0.0	0.3	2 362	0.9	0.5	0.6	0.6	0.4
Pologne ^d	14 207	-0.8	-2.2	-3.0	-1.0	1.0	17 376	-0.4	0.4	-0.9	-0.4	0.4
Portugal	5 063	1.0	1.6	0.3	-0.4	1.1	5 279	0.9	1.7	1.3	1.1	0.9
République slovaque ^e	2 124	-0.1	1.0	0.2	0.6	0.8	2 632	1.0	1.7	-0.7	-0.5	-0.3
Espagne	15 946	1.7	3.7	2.0	1.4	2.1	17 815	1.7	3.1	3.0	2.2	1.8
Suède	4 239	-0.8	2.0	0.1	-0.3	0.4	4 415	-0.4	1.3	0.1	0.2	0.2
Suisse	4 154	0.3	1.7	0.6	-0.5	0.6	4 221	0.4	1.6	1.3	0.4	0.4
Turquie	20 367	0.8	-1.0	-0.4	1.1	1.2	22 269	0.6	1.1	1.9	1.0	1.3
Royaume-Uni	27 505	0.2	0.8	0.7	0.2	0.5	28 976	0.2	0.3	0.8	0.4	0.3
Océanie												
Australie	9 188	1.4	1.1	2.0	1.7	1.8	9 854	1.3	1.5	1.5	1.5	1.5
Nouvelle-Zélande	1 823	1.8	2.5	2.9	1.1	1.0	1 925	1.7	1.8	2.8	1.0	1.2
Union européenne	163 845	0.5	1.4	0.5	0.0	0.7	176 784	0.5	0.9	0.7	0.5	0.6
OCDE Europe^f	215 642	0.5	0.9	0.2	0.0	0.7	234 970	0.6	0.8	0.7	0.4	0.6
Total OCDE^f	503 539	1.0	0.4	0.1	0.5	1.1	536 832	1.0	0.7	0.7	0.8	0.9

a) Les méthodes de projection du Secrétariat de l'OCDE, les concepts statistiques sous-jacents et les sources sont décrits en détail dans « Sources et Méthodes : Perspectives économiques de l'OCDE » lesquels peuvent être téléchargés à partir du site internet de l'OCDE (www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-3-nodirectorate-no-2-26124-3,00.html).

b) Le taux de croissance moyen a été calculé pour 1993-2000.

c) Le taux de croissance moyen a été calculé en reliant les données de l'Allemagne dans son ensemble à celles de l'Allemagne occidentale avant 1992.

d) Le taux de croissance moyen a été calculé pour 1992-2000.

e) Le taux de croissance moyen a été calculé pour 1994-2000.

f) Le taux de croissance moyen pour 1990-2000 exclut la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 73, avril 2003.

Tableau 1.2. Le chômage dans les pays de l'OCDE^a

	Pourcentage de la population active					Millions				
	Moyenne 1990-2000	2001	2002	Prévisions		Moyenne 1990-2000	2001	2002	Prévisions	
				2003	2004				2003	2004
Amérique du Nord										
Canada	9.3	7.2	7.7	7.3	7.0	1.4	1.2	1.3	1.2	1.2
Mexique	3.5	2.4	2.7	2.7	2.4	1.3	1.0	1.1	1.1	1.0
États-Unis	5.6	4.8	5.8	6.0	5.8	7.4	6.8	8.4	8.8	8.6
Asie										
Japon	3.2	5.0	5.4	5.7	5.7	2.1	3.4	3.6	3.8	3.8
Corée	3.3	3.7	3.0	3.2	3.0	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7
Europe										
Autriche	5.1	4.8	5.3	5.9	5.9	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
Belgique	8.3	6.7	7.3	7.8	7.7	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4
République tchèque ^b	5.7	8.2	7.3	7.2	7.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Danemark	6.7	4.3	4.5	4.7	4.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Finlande	11.7	9.2	9.1	9.2	9.0	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
France	10.9	8.6	8.9	9.3	9.2	2.8	2.3	2.4	2.5	2.5
Allemagne ^c	7.5	7.3	7.8	8.3	8.3	3.1	3.1	3.3	3.5	3.5
Grèce	9.6	10.4	10.0	9.5	9.1	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
Hongrie ^d	9.3	5.8	5.9	6.0	6.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3
Islande	3.5	2.3	3.1	3.3	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Irlande	11.3	3.9	4.2	5.0	5.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Italie	10.7	9.6	9.1	9.2	8.9	2.4	2.3	2.2	2.2	2.1
Luxembourg	1.9	1.7	2.0	2.7	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pays-Bas	5.5	2.0	2.5	4.1	5.0	0.4	0.1	0.2	0.3	0.4
Norvège	4.7	3.5	4.0	4.5	4.6	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Pologne ^d	13.2	18.2	19.9	20.4	19.9	2.3	3.2	3.4	3.5	3.4
Portugal	5.5	4.1	5.1	6.4	6.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3
République slovaque ^e	14.0	19.3	18.6	17.7	16.8	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4
Espagne	14.8	10.5	11.4	12.0	11.7	2.3	1.9	2.1	2.2	2.2
Suède	6.1	4.0	4.0	4.5	4.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Suisse	2.9	1.6	2.3	3.1	2.9	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Turquie	7.4	8.5	10.6	10.5	10.6	1.6	1.9	2.4	2.4	2.5
Royaume-Uni	7.7	5.1	5.2	5.4	5.2	2.2	1.5	1.5	1.6	1.5
Océanie										
Australie	8.4	6.8	6.3	6.1	5.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6
Nouvelle-Zélande	7.8	5.3	5.2	5.1	5.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Union européenne	9.0	7.3	7.6	8.0	7.9	15.3	12.9	13.5	14.4	14.3
OCDE Europe^f	8.7	8.2	8.7	9.1	9.0	17.1	19.3	20.6	21.6	21.5
Total OCDE^f	6.4	6.2	6.7	7.0	6.8	30.8	33.3	36.4	38.0	37.5

a) Voir note du tableau 1.1.

b) Le taux de croissance moyen a été calculé pour 1993-2000.

c) Le taux de croissance moyen a été calculé en reliant les données de l'Allemagne dans son ensemble à celles de l'Allemagne occidentale avant 1992.

d) Le taux de croissance moyen a été calculé pour 1992-2000.

e) Le taux de croissance moyen a été calculé pour 1994-2000.

f) Le taux de croissance moyen pour 1990-2000 exclut la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

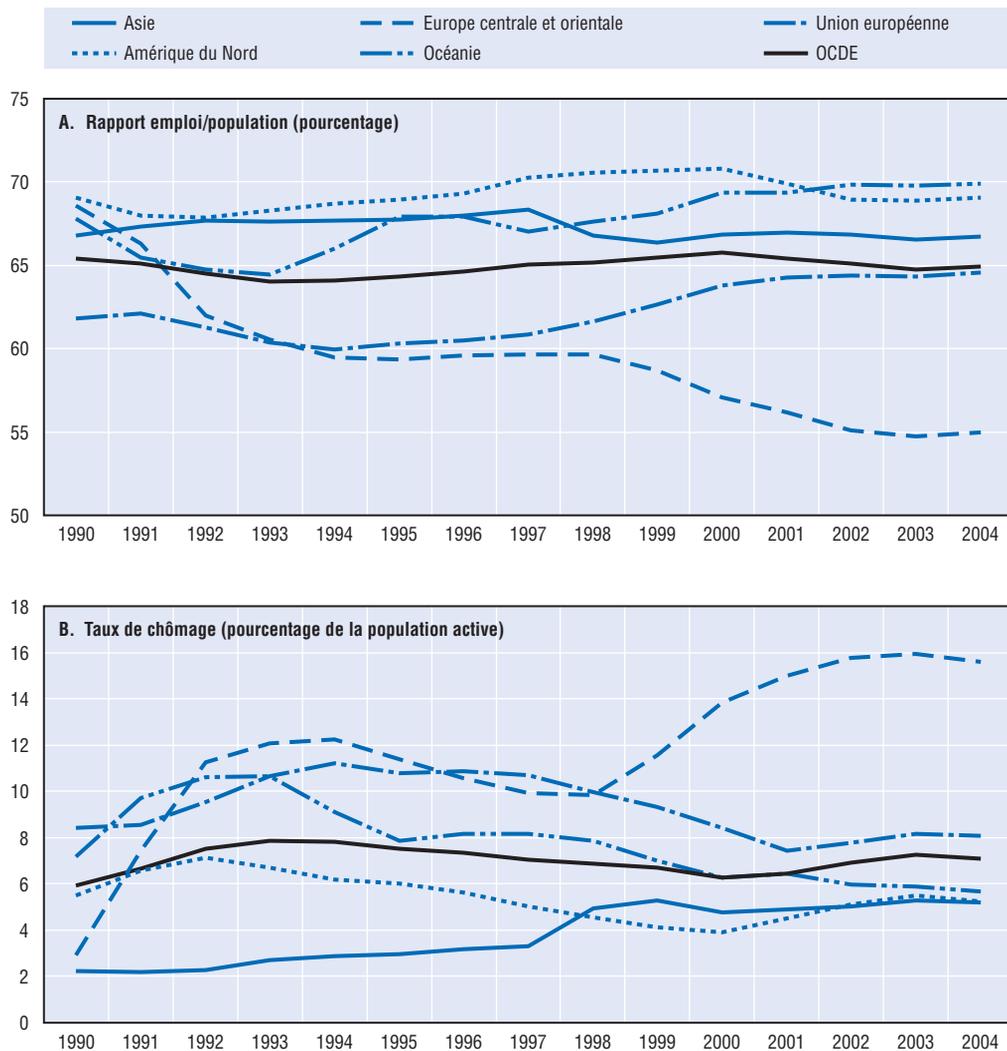
Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 73, avril 2003.

et chez les membres asiatiques de l'OCDE, et à l'amélioration dans l'Union européenne, en Amérique du Nord et en Océanie.

Le graphique 1.2 compare la sensibilité de l'emploi aux variations conjoncturelles du PIB au cours des périodes 1989-1993 et 2000-2002, faisant apparaître que l'emploi a réagi au

Graphique 1.1. De forts gains ont précédé l'actuel ralentissement dans l'UE et l'Océanie

Évolution de l'emploi et du chômage dans certains pays de la zone OCDE^a, 1990-2004^b



a) Valeurs pondérées par la population des aires indiquées. Les regroupement régionaux sont définis comme suit : Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque), Union européenne (les 15 pays membres de l'UE en 2002), Asie (Corée et Japon), Amérique du Nord (Canada, États-Unis et Mexique), Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande).

b) Les données pour 2003-2004 sont des projections.

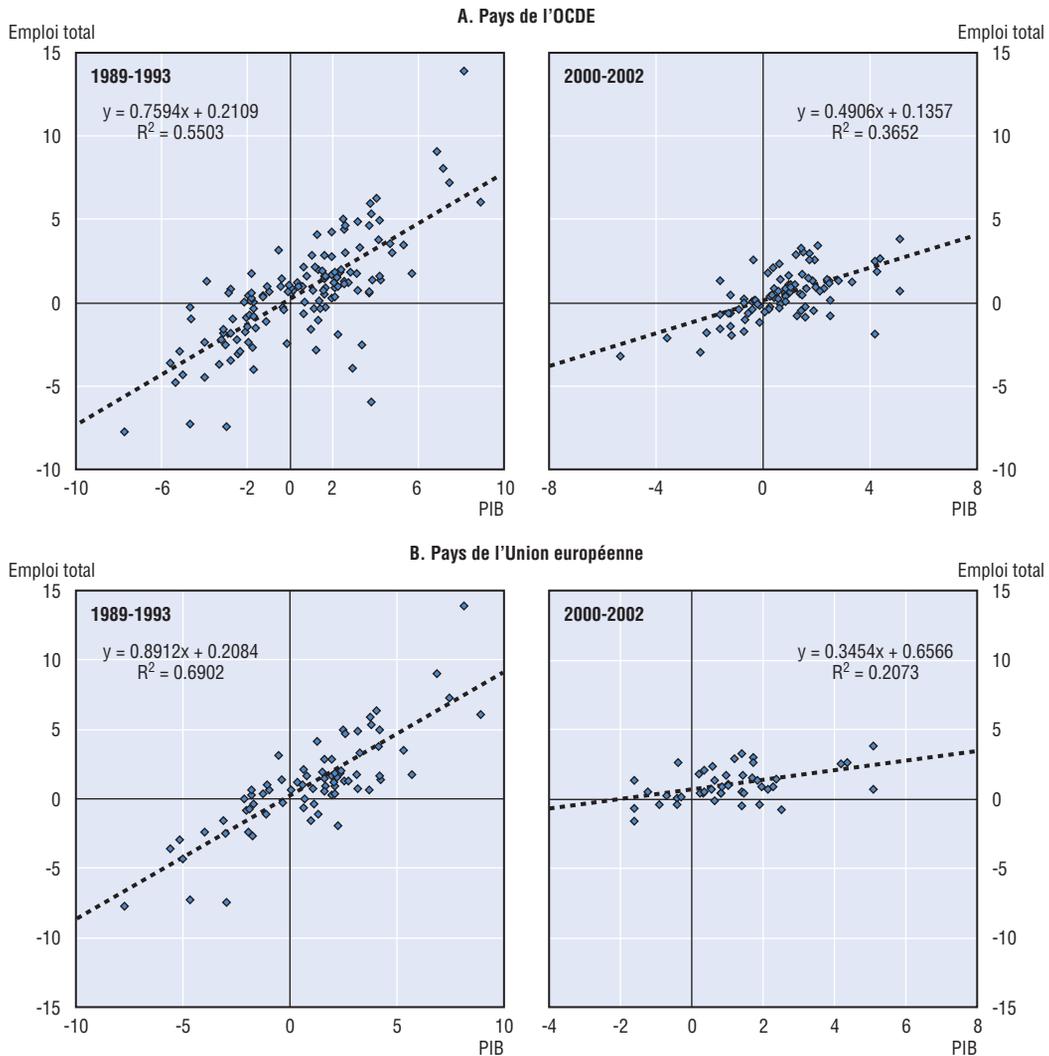
Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active (complétée par les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73, avril 2003).

ralentissement actuel de façon plus modérée que lors du ralentissement du début des années 90, notamment dans les pays de l'UE. Cette constatation confirme l'hypothèse émise par certains observateurs selon laquelle les réformes structurelles ont peut-être permis aux marchés du travail de mieux résister aux chocs externes, particulièrement dans l'Union européenne (Commission européenne, 2002). Toutefois, dans la plupart des pays de l'OCDE, le ralentissement est récent et peu marqué, et il est peut-être trop tôt pour en tirer des conclusions définitives. La prudence est également de mise du fait que cette

Graphique 1.2. L'emploi a été plus résistant au cours de l'actuel ralentissement

Variation cyclique de l'emploi et du PIB : début des années 90 comparé à l'actuel ralentissement, OCDE et pays de l'Union européenne

Écart en pourcentage de l'emploi et du PIB par rapport à leur tendance respective^{a, b}



a) Chaque point du graphique représente une observation pour un pays pour une année donnée de l'écart en pourcentage de l'emploi et du PIB par rapport à leur tendance respective.

b) Les tendances ont été établies par un filtre Hodrick-Prescott imposant des facteurs de lissage identiques pour l'emploi total et le PIB dans tous les pays.

Source : Base de données analytique de l'OCDE.

constatation doit être tempérée par les conclusions d'autres études assez récentes (mais pas suffisamment pour intégrer des données relatives au ralentissement actuel) établissant que l'emploi est devenu plus sensible à la conjoncture, et non l'inverse⁴.

B. Progrès réalisés dans l'accroissement de l'emploi au cours de la dernière décennie

Près d'une décennie s'est écoulée depuis que l'OCDE a proposé un projet global de réforme du marché du travail, la « Stratégie pour l'emploi » (OCDE, 1994a). Sa mise en œuvre a été inégale. Néanmoins, les années 90 ont été marquées par des initiatives

notables et de nombreux pays ont réagi à des niveaux chroniquement élevés de chômage et d'inactivité parmi certains groupes de la population d'âge actif, ainsi qu'à d'autres problèmes du marché du travail, en procédant à d'importantes réformes structurelles. Le moment est donc venu de mesurer les progrès réalisés sur le plan de l'augmentation de l'emploi, de la réduction du chômage et d'une meilleure mobilisation de l'offre potentielle de main-d'œuvre. C'est l'objet de la présente sous-section. La question centrale qui se pose est de savoir dans quelle mesure les pays de l'OCDE ont pu accroître leur taux d'emploi au cours de la dernière décennie, que ce soit grâce à un recul du chômage ou grâce à une augmentation des taux d'activité⁵. On n'a pas cherché à déterminer la contribution des mesures prises au progrès (ou à l'absence de progrès) dans les différents pays.

Cette analyse à moyen terme fait ressortir les variations de la performance de l'emploi entre 1991 et 2001, période qui englobe le dernier cycle conjoncturel complet pour lequel il existait des données sur la population active au moment où l'analyse a débuté⁶. Ce choix augmente la probabilité que les variations observées au niveau de l'emploi soient essentiellement de nature structurelle. Un laps de temps de dix ans constitue en outre une période suffisamment longue pour que les réformes structurelles commencent à produire quelques effets, même si ce ne sera probablement pas le cas pour les plus récentes d'entre elles⁷.

L'emploi s'est amélioré au cours du dernier cycle, mais cela masque d'importantes disparités entre les pays

Le taux d'emploi dans la zone de l'OCDE⁸ n'a progressé que de 1.1 point au cours de la période 1991-2001 (graphique 1.3). Ce gain modeste sur le front de l'emploi dans l'ensemble de la zone de l'OCDE au cours de la dernière décennie donne lieu à un taux d'emploi de 65.4 % pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, un taux de chômage de 4.5 % (de la population d'âge actif) et un taux d'inactivité de 30.1 % (valeurs de 2001). Ces moyennes masquent toutefois d'importantes divergences d'un pays de l'OCDE à l'autre. Les deux tiers des pays ont enregistré une hausse du taux d'emploi, mais quelques pays ont au contraire accusé des baisses importantes (notamment les PECO, la Suède et la Turquie)⁹. Les augmentations les plus marquées des taux d'emploi ont été enregistrées par l'Irlande (13.9 points) et les Pays-Bas (12 points). Les autres pays européens où le taux d'emploi a fortement progressé sont l'Espagne (qui partait d'un faible taux) et la Norvège (où l'emploi était déjà élevé au début des années 90). À l'exception de l'Allemagne, où le taux d'emploi a perdu 1.2 point,¹⁰ les autres grandes économies d'Europe occidentale – France, Italie et Royaume-Uni – ont obtenu d'assez bons résultats avec des gains d'environ 2 points.

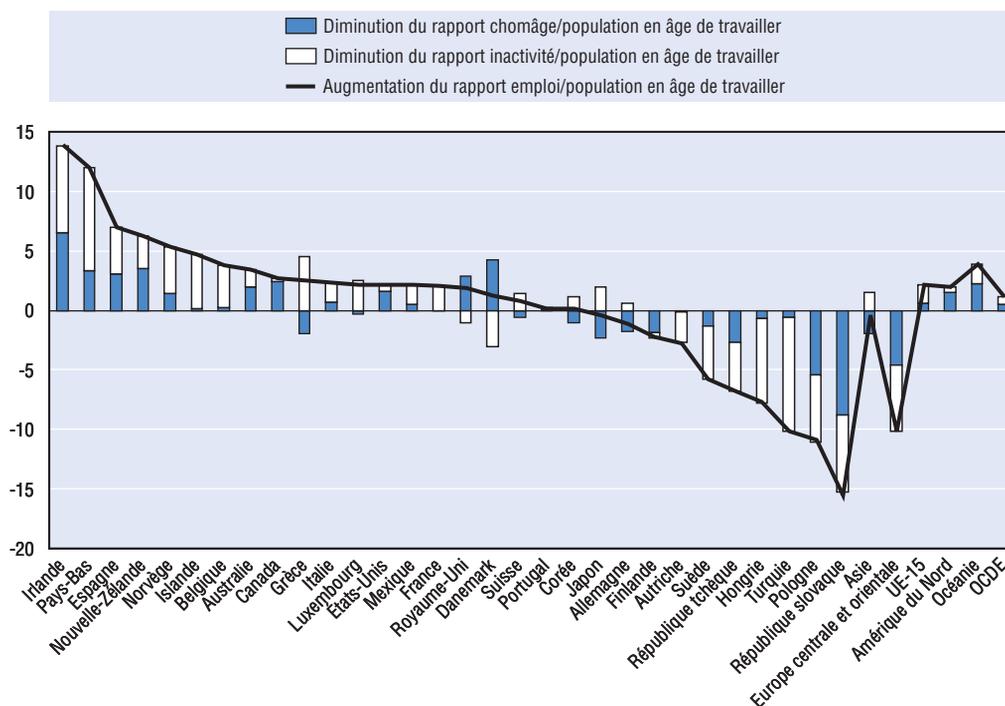
Des hausses marquées des taux d'emploi ont aussi été constatées en dehors des pays européens de l'OCDE. En Nouvelle-Zélande, le taux d'emploi a augmenté de 6.2 points, dont plus de la moitié tient à un fort recul du chômage. Les gains d'emploi ont été moins marqués mais encore sensibles en Australie, au Canada et aux États-Unis, pays qui affichaient tous des taux d'emploi relativement élevés au début des années 90. Le taux d'emploi a enregistré un faible recul de 0.4 point au Japon, où une forte hausse du chômage a été en grande partie neutralisée par l'augmentation du taux d'activité.

La baisse du chômage et de l'inactivité a contribué à redynamiser l'emploi

La hausse des taux d'emploi qu'ont enregistrée les deux tiers environ des pays de l'OCDE dans la période 1991-2001 a en général été l'effet conjugué de baisses du chômage et de l'inactivité (graphique 1.3)¹¹. Toutefois, l'importance relative des variations des taux

Graphique 1.3. Les réductions de l'inactivité ont souvent contribué le plus à la croissance de l'emploi

Contribution des réductions de l'inactivité et du chômage à la croissance de l'emploi dans les pays de l'OCDE^a, 1991-2001^b



OCDE : Moyenne pondérée par la population de tous les pays indiqués sauf la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

- a) L'augmentation du rapport emploi/population des personnes âgées de 15 à 64 ans est indiquée comme la somme verticale des diminutions des rapports du chômage et d'inactivité sur la population.
 b) 1992-2001 pour la Hongrie et la Pologne ; 1993-2001 pour la République tchèque ; 1994-2001 pour la République slovaque ; 1995-2001 pour l'Autriche.

Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

de chômage et d'inactivité par rapport à la variation globale du taux d'emploi diffère considérablement d'un pays à un autre. Dans l'Union européenne, où la progression du taux d'emploi figure parmi les grands objectifs des pouvoirs publics, la baisse de l'inactivité (1.8 point) a trois fois plus contribué que le fléchissement du rapport chômage/population (de 0.6 point) à l'accroissement du taux d'emploi (de 2.4 points). Même au sein de l'UE, la contribution numérique des variations du chômage a été plus forte que celle des variations du taux d'inactivité dans quatre pays (Allemagne, Danemark, Finlande et Royaume-Uni), ce qui a également été le cas des pays anglophones extérieurs à l'UE, du Japon et de plusieurs PECO qui ont connu une forte poussée du chômage¹².

C. Les gains de l'emploi ont-ils été largement répartis ?

Cette sous-section examine dans quelle mesure différents groupes de population active – en particulier ceux dont les membres se situent souvent à la marge du marché du travail – ont bénéficié de l'amélioration globale de l'emploi au cours des dix années écoulées. Il s'agit des femmes, des jeunes, de travailleurs âgés et des travailleurs les moins instruits, groupes qui ne s'excluent pas mutuellement¹³.

Le taux d'emploi des femmes a tendance à s'améliorer

Presque partout, le taux d'emploi au cours de la période 1991-2001 a augmenté plus (ou diminué moins) pour les femmes que pour les hommes, le différentiel étant en moyenne d'environ 3.7 points (graphique 1.4, partie A). La croissance de l'emploi féminin l'a largement emporté sur celle de l'emploi masculin dans un certain nombre de pays de l'UE, y compris les trois pays où le taux d'emploi global est le plus élevé de toute la zone OCDE (Espagne, Irlande et Pays-Bas). L'explication en est pour partie que la hausse tendancielle des taux d'activité féminine s'est poursuivie dans la plupart des pays, tandis que le recul de l'activité des hommes a probablement continué dans un nombre considérable de pays, même s'il s'est ralenti¹⁴. En conséquence, le taux d'inactivité des femmes a diminué de 2.2 points, alors que celui des hommes reculait de 1.4 point (cette baisse étant essentiellement due à l'évolution conjoncturelle qui a vu la reprise des embauches encourager une plus forte activité). Dans les pays où le chômage a baissé, les femmes en ont en outre généralement plus bénéficié que les hommes. Pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, le chômage a reculé d'environ 1 point pour les femmes, alors qu'il est resté à peu près inchangé pour les hommes.

Le taux d'emploi des jeunes a baissé du fait de l'allongement de la durée des études

Le taux d'emploi des jeunes a diminué de près de 3 points dans la période 1991-2001 pour l'ensemble de la zone de l'OCDE (graphique 1.4, partie B), ce qui contraste nettement avec la remontée globale du taux d'emploi, d'environ 1 point. Ce recul de l'emploi des jeunes est dû à une élévation du taux d'inactivité (3.5 points), car le chômage a nettement baissé pour cette catégorie dans la plupart des pays où le chômage global a reculé, ce qui donne une baisse moyenne de 0.7 point pour l'ensemble de la zone de l'OCDE. Cela montre que les jeunes en général ont bénéficié de l'amélioration de la situation globale du marché du travail et que la baisse tendancielle de l'emploi de cette catégorie de population tient à un allongement de la durée des études. En effet, la proportion de jeunes qui ne sont ni au travail ni aux études – qui reflète mieux les difficultés de cette tranche d'âge sur le marché du travail que les taux de chômage et d'inactivité – connaît depuis 20 ans une baisse tendancielle (OCDE, 2002a).

L'emploi des travailleurs âgés a légèrement repris...

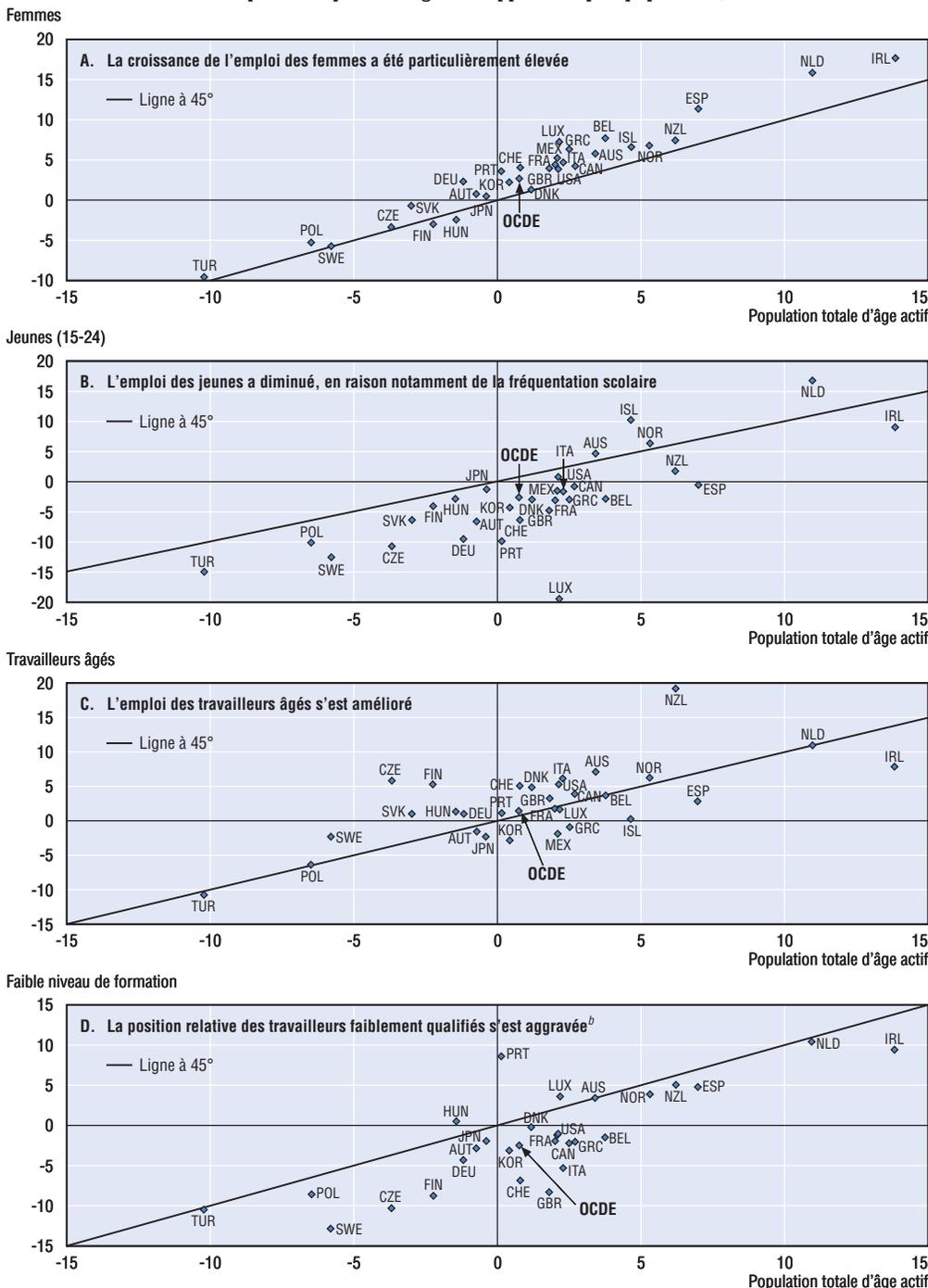
Pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) a augmenté de 1.4 point durant la période 1991-2001, légèrement plus que pour la population d'âge actif totale (graphique 1.4, partie C). La hausse des taux d'emploi des travailleurs âgés est essentiellement due à la baisse de 1.6 point du taux d'inactivité de ce groupe, supérieure à celle de la population d'âge très actif qui n'a été que de 0.7 point, et qui représente une rupture par rapport à la tendance historique à partir de la retraite de plus en plus jeune¹⁵. Le taux de chômage de la tranche d'âge 55-64 ans est resté à peu près inchangé. C'est en Nouvelle-Zélande qu'on a observé la plus forte augmentation des taux d'emploi des travailleurs âgés, avec une réduction de près de 20 points du taux d'inactivité des personnes de 55-64 ans, principalement à cause d'un relèvement sensible de l'âge de départ à la retraite du régime national (voir chapitre 3).

... mais la situation relative des travailleurs peu qualifiés au regard de l'emploi continue de se détériorer

Le graphique 1.4 (partie D) montre que le taux d'emploi des personnes qui n'ont pas achevé les études secondaires (ci-après désignées par le terme « peu qualifiées ») a

Graphique 1.4. Les gains d'emploi durant la dernière décennie ont été largement répartis

Variation en points de pourcentage des rapports emploi/population, 1991 à 2001^a



OCDE : Moyenne pondérée par la population de tous les pays indiqués.

a) 1992-2001 pour la Hongrie et la Pologne; 1993-2001 pour la République tchèque; 1994-2001 pour la République slovaque; 1995-2001 pour l'Autriche, sauf que dans la section D; 1991-2000 pour les Pays-Bas; 1994-2001 pour la Grèce et la République tchèque; 1995-2001 pour la Corée et la Pologne; 1996-2001 pour la Hongrie et l'Islande; 1997-2001 pour le Japon et le Mexique; 1999-2001 pour le Luxembourg.

b) Les travailleurs faiblement qualifiés correspondent aux personnes qui n'ont pas fini leurs études secondaires (ISCED-76).

Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active et OCDE, *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE 2002* (pour les données sur l'emploi faiblement qualifié).

diminué de 2.4 points, en dépit de la remontée globale de l'emploi. La mauvaise performance des travailleurs peu qualifiés en matière d'emploi reflète une forte tendance à la baisse du taux d'activité de ce groupe, alors que les possibilités globales d'emploi se sont accrues, ce qui corrobore l'hypothèse que le progrès technologique à forte intensité en capital humain et les changements de structure des échanges internationaux ont réduit la demande en travailleurs peu qualifiés dans les pays de l'OCDE. Toutefois, les travailleurs peu qualifiés avaient encore moins bien résisté lorsque l'emploi global était faible, les plus fortes réductions du taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés ayant été observées en République tchèque, en Suède et en Turquie.

2. Les progrès sont-ils durables ?

Cette section examine dans quelle mesure des progrès *durables* ont été réalisés dans l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail des pays de l'OCDE. L'évaluation part d'un indicateur de base des améliorations structurelles, c'est-à-dire si, d'après les estimations économétriques du taux de chômage « d'équilibre », les taux de chômage abaissés peuvent être maintenus sans aggraver l'inflation¹⁶. Étant donné que les estimations du NAIRU établies par l'OCDE, confirment en fait une tendance à la baisse du taux de chômage d'équilibre au cours de la dernière décennie, la question est alors de savoir si des facteurs structurels, et lesquels, peuvent expliquer cette amélioration manifeste (et les disparités entre pays de l'OCDE). En conséquence, un certain nombre de facteurs institutionnels mis en évidence dans les études sur les déterminants du NAIRU sont examinés, afin de déterminer s'ils ont évolué de telle sorte que l'on puisse en déduire qu'une amélioration structurelle est intervenue¹⁷. Un thème récurrent de la littérature consacrée à cette question est que des politiques et des dispositifs institutionnels appropriés peuvent réduire le taux de chômage d'équilibre en améliorant *l'appariement* entre les postes vacants et les chômeurs¹⁸. Cette possibilité est analysée ici à l'aide des courbes de Beveridge. Les réformes structurelles peuvent avoir contribué à l'abaissement du NAIRU d'une autre façon, en améliorant les *systèmes de formation des salaires*, de façon à modérer les pressions à la hausse des salaires et à les rendre plus sensible aux conditions du marché. L'évolution des salaires et des coûts de main-d'œuvre réels au cours de la dernière décennie est donc examinée. Enfin, des données empiriques sont présentées de façon à déterminer si la croissance de l'emploi dans le secteur privé est devenue plus dynamique.

A. Une tendance à la baisse du NAIRU

Le tableau 1.3 présente des données relatives à l'évolution des taux de chômage d'équilibre au cours de la dernière décennie dans 21 pays pour lesquels l'OCDE dispose d'estimations relatives au NAIRU. Il s'en dégage une tendance à la baisse largement répartie, mais pas universelle, puisque le NAIRU a fléchi dans douze pays, est resté stable dans quatre pays et a augmenté dans cinq pays. Autre évolution encourageante, les progrès réalisés vers un abaissement du NAIRU ont été généralement concentrés dans des pays qui ont commencé les années 90 avec un chômage d'équilibre situé à un niveau relativement haut. Le NAIRU moyen pour 1991 dans les douze pays où il a fléchi au cours de la décennie suivante était de 8.4 %, contre 5.3 % dans ceux où il était stable et 5.1 % dans ceux où il a augmenté¹⁹.

Dans la zone euro, la baisse du NAIRU a été particulièrement importante en Irlande et aux Pays-Bas (8 et 3 points respectivement), mais beaucoup plus faible, voire inexistante, en Allemagne, en France et en Italie. Ce sont le Canada, le Danemark et le Royaume-Uni qui ont connu les baisses du chômage d'équilibre les plus fortes des pays de l'OCDE extérieurs à la

Tableau 1.3. **Le NAIRU a diminué pour une majorité de pays**
Estimations de l'OCDE du taux de chômage structurel^a dans certains pays^b, 1991-2001

	1991	2001	Variation 1991-2001
NAIRU en diminution moyenne 1991 = 8.4			
Irlande	14.3	6.4	-7.9
Pays-Bas	7.1	4.0	-3.1
Royaume-Uni	8.2	5.5	-2.6
Danemark	7.3	4.9	-2.4
Espagne	13.4	11.5	-1.9
Canada	8.8	6.9	-1.9
Belgique	8.8	7.2	-1.6
Nouvelle-Zélande	7.0	5.4	-1.5
Norvège	4.9	3.6	-1.4
Portugal	4.7	3.8	-1.0
Australie	6.8	6.2	-0.7
France	9.7	9.3	-0.4
NAIRU stable moyenne 1991 = 5.3			
États-Unis	5.4	5.1	-0.2
Italie	9.3	9.2	-0.1
Suisse	1.7	1.8	0.0
Autriche	4.8	4.9	0.1
NAIRU en augmentation moyenne 1991 = 5.1			
Allemagne	6.7	7.3	0.6
Grèce	8.3	9.8	1.5
Japon	2.4	3.9	1.5
Finlande	6.8	8.6	1.8
Islande	1.5	3.5	2.0
Zone euro^c	8.6	8.3	-0.3
OCDE^d	6.3	6.1	-0.2

a) Le taux de chômage structurel est l'estimation de l'OCDE du taux de chômage « non accélérateur de l'inflation » (NAIRU), lequel est estimé en utilisant un filtre de Kalman modifié qui incorpore une forme réduite de la courbe de Phillips, comme décrit dans Richardson *et al.* (2000). Les niveaux estimés du NAIRU sont sujets à des marges d'erreur significatives, mais la marge est significativement moindre que celle obtenue en utilisant des méthodes filtrantes standards et univariées comme le filtre d'Hodrick-Prescott.

b) Pays classés suivant la variation du NAIRU en 1991-2001.

c) Moyenne pondérée des populations actives des pays européens.

d) Moyenne pondérée des populations actives des pays indiqués.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, juin 2002.

zone euro. La baisse a été également substantielle, quoique plus modeste, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Le NAIRU, relativement faible au départ, a légèrement fléchi aux États-Unis. Il s'est en revanche accru de 1.5 à 2 points en Finlande, en Grèce, en Islande et au Japon.

L'estimation du taux de chômage d'équilibre soulève des difficultés majeures d'ordre théorique et empirique (Richardson *et al.*, 2000). En effet, la preuve de l'amélioration structurelle est nettement plus convaincante s'il peut être démontré que les baisses estimées du NAIRU coïncident avec une amélioration d'importants déterminants de la performance globale du marché du travail. Les sous-sections qui suivent examinent si tel est bien le cas.

B. L'appariement entre les emplois et les chômeurs ne montre guère de signes d'amélioration

Pour la plupart des pays, les courbes de Beveridge se sont déplacées vers la droite jusque dans les années 80, indiquant une inadéquation croissante entre les postes vacants et les demandeurs d'emploi, parallèlement à une hausse tendancielle du chômage à partir

des points bas enregistrés dans les années 60 (voir dans l'encadré 1.1 une explication de la courbe de Beveridge). Le graphique 1.5 présente les données nationales du chômage et des offres d'emploi à partir de 1980, afin de déterminer si les pays de l'OCDE ont enregistré

Encadré 1.1. Qu'est-ce que la courbe de Beveridge ?

Les mouvements de réallocation continus de la main-d'œuvre impliquent une coexistence du chômage et d'emplois vacants, signe qu'il y a des frictions sur le marché du travail et qu'il faut du temps pour arriver à un appariement satisfaisant. Le graphique du chômage et des offres d'emploi est dénommé courbe de Beveridge ou courbe U-V (chômage-offres d'emploi) (voir Blanchard et Diamond, 1989 ; et Nickell *et al.*, 2003). La position de la courbe de Beveridge dans l'espace U-V influe sur le niveau d'équilibre du chômage à long terme : lorsque la courbe se situe très à gauche (c'est-à-dire près de l'axe vertical), cela indique que l'appariement entre les chômeurs et les emplois vacants se fait relativement aisément, ce qui est compatible avec un NAIRU faible, alors qu'une courbe très à droite indique une grave inadéquation et un chômage d'équilibre élevé. Cependant, les limitations de disponibilité et de qualité des données relatives aux offres d'emploi rendent extrêmement difficile une analyse empirique de ces schémas^a.

Le chômage et les offres d'emploi varient en fonction des fluctuations de l'activité globale, la position sur la courbe peut indiquer où se trouve l'économie dans le cycle conjoncturel. Les récessions, par exemple, sont en général des périodes de fort chômage et de faibles offres d'emploi, qui correspondent à des points situés à l'extrémité inférieure droite de la courbe, tandis que les périodes d'expansion, au contraire, correspondent à des points situés à l'extrémité supérieure gauche. Toutefois, la courbe de Beveridge n'est pas une diagonale droite, mais une boucle tracée par les déplacements dans le sens inverse des aiguilles d'une montre du chômage et des offres d'emploi au cours du cycle conjoncturel, du fait que les mouvements conjoncturels du chômage sont généralement en retard sur ceux des offres d'emploi.

La courbe de Beveridge peut aussi se décaler sous l'effet de facteurs structurels. Un déplacement vers la droite indiquerait une augmentation du chômage d'équilibre, tandis qu'un déplacement vers la gauche implique une baisse de ce taux. Un examen visuel des paires U-V sur les deux dernières décennies, comme l'indique le graphique 1.5, donne une première indication du déplacement éventuel des courbes de Beveridge. Cependant, il faut une analyse statistique plus formelle pour vérifier cette impression. D'après Nickell *et al.* (2003), les déplacements de la courbe de Beveridge peuvent être exprimés par les termes de tendance d'une régression de la forme suivante :

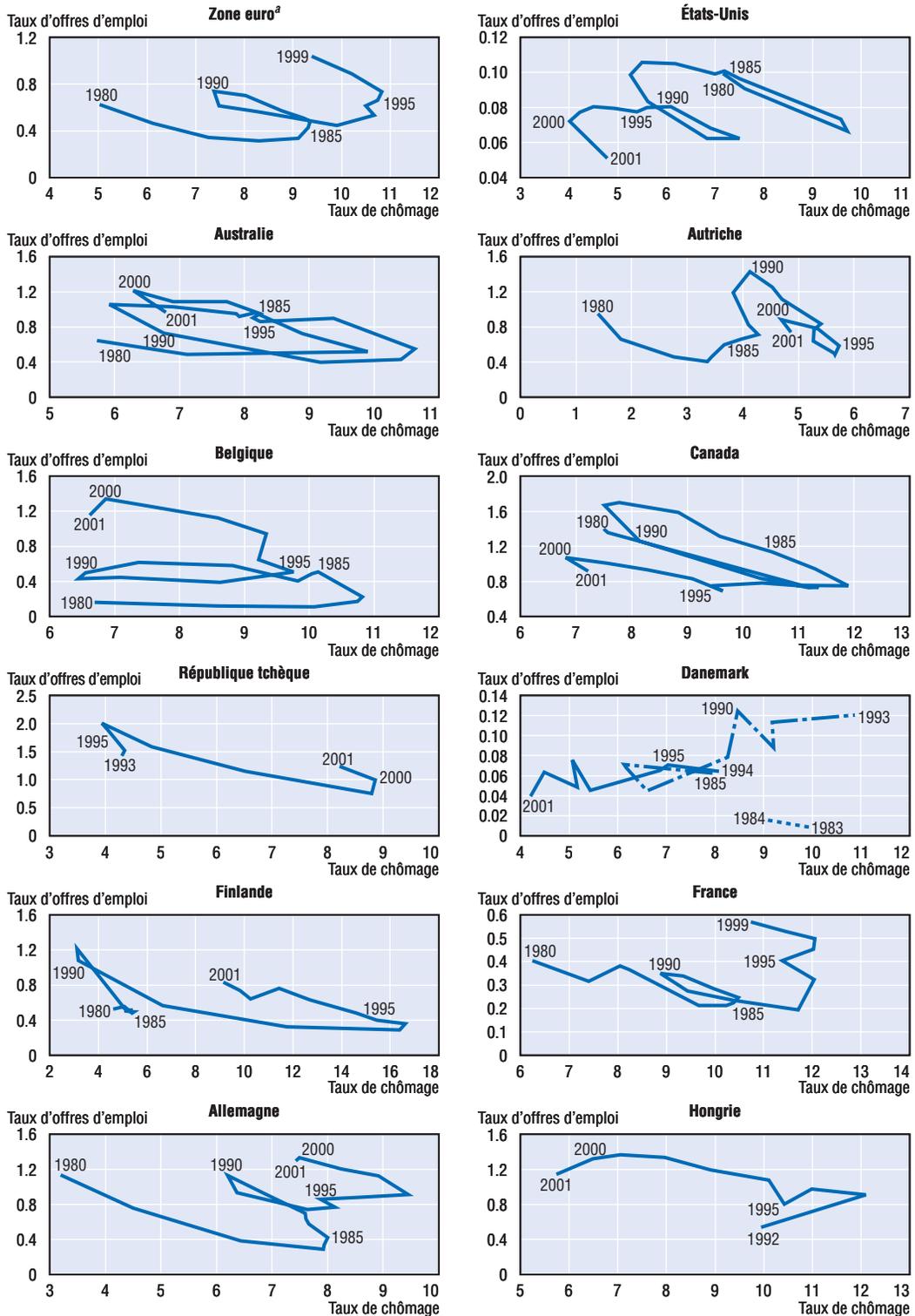
$$\ln u_t = \alpha_0 + \alpha_1 \ln u_{t-1} + \alpha_2 \ln v_t + \alpha_3 t + \alpha_4 t^2 + \alpha_5 t^3$$

où u est le taux de chômage, v le taux d'offres d'emploi et t l'évolution dans le temps. Par exemple, une impression visuelle de déplacement vers la gauche (droite) de la courbe de Beveridge serait confirmée si la régression indiquait une baisse (hausse) tendancielle. Bien que les résultats n'en soient pas donnés ici, c'est cette méthode qui a été utilisée pour vérifier les distinctions faites entre les pays dans ce texte en fonction des déplacements de la courbe U-V au cours des deux décennies écoulées.

a) Pour un nombre considérable de pays de l'OCDE, on ne dispose pas de données sur les offres d'emploi, et lorsque ces données sont disponibles, elles posent de gros problèmes de comparabilité (voir également OCDE, 2001a). Dans la majorité des pays qui figurent au graphique 1.5, les données en question sont basées sur le nombre d'emplois non pourvus enregistrés dans les services publics de l'emploi. Toutefois, le Canada, les États-Unis et l'Italie mesurent les offres d'emplois par le nombre d'annonces de recrutement publiées par les employeurs dans les principaux journaux dans un échantillon de grandes villes. Les données pour la France renvoient à un indice de pénurie de main-d'œuvre.

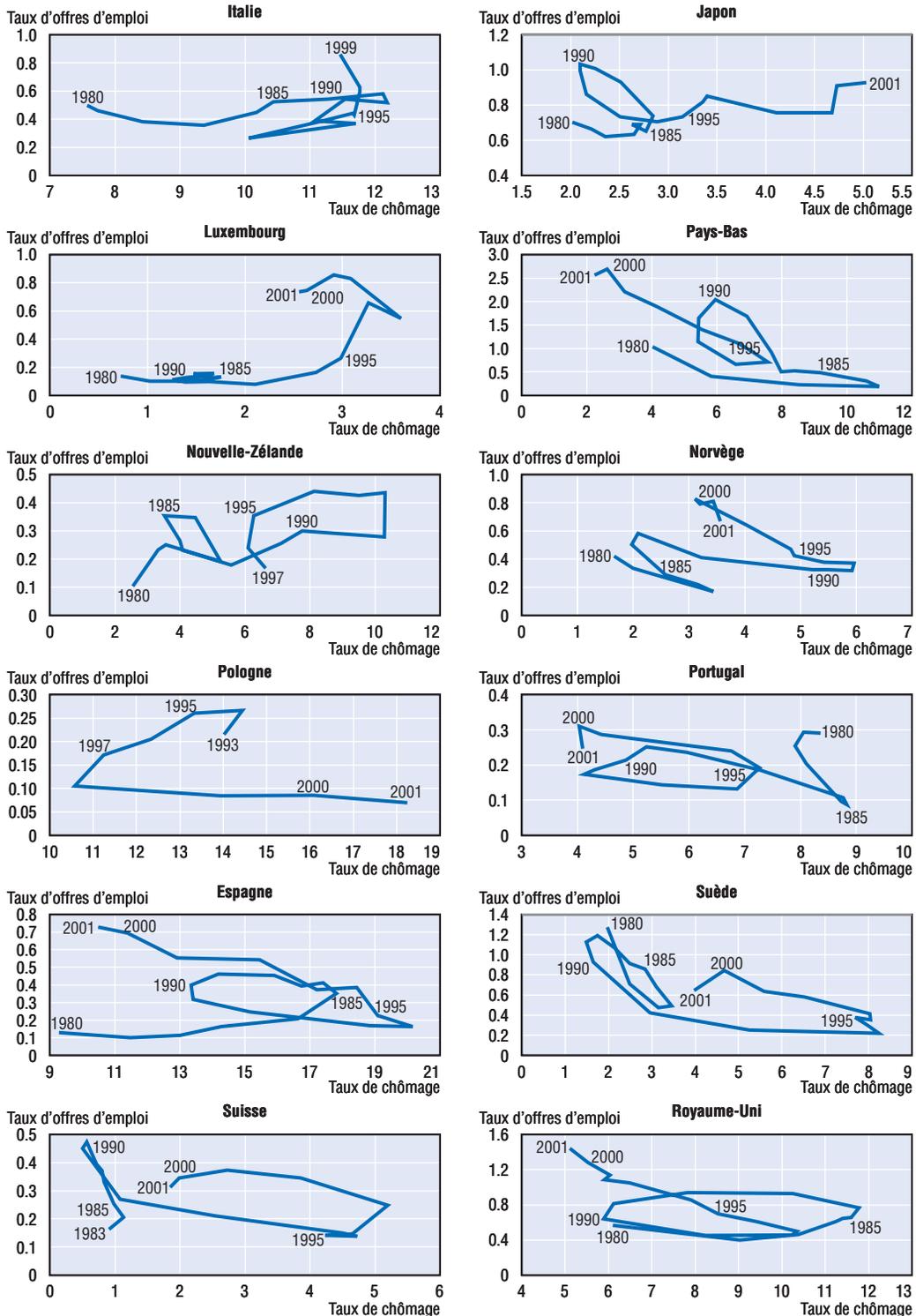
Graphique 1.5. Les conclusions sont limitées quant à une amélioration de l'appariement

Courbes de Beveridge pour les pays de la zone euro et certains pays de l'OCDE, 1980-2001



Graphique 1.5. Les conclusions sont limitées quant à une amélioration de l'appariement (suite)

Courbes de Beveridge pour les pays de la zone euro et certains pays de l'OCDE, 1980-2001



a) Moyenne pondérée par la population des pays de la zone euro indiqués.

Source : Base de données analytique de l'OCDE ; calculs du Secrétariat effectués à partir des données communiquées par l'Autorité nationale du marché du travail pour le Danemark ; par l'Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori (ISFOL) pour l'Italie ; et par Nickell et al. (2003) pour la France.

récemment une inversion de tendance avec un déplacement vers la gauche de leurs courbes de Beveridge²⁰. On observe cette inversion au début ou au milieu des années 80 pour quatre pays : le Canada, les États-Unis, les Pays-Bas et le Portugal²¹. En Espagne, en Nouvelle-Zélande et en Suisse, la situation a continué de se détériorer pendant toute la décennie 80, avant de commencer à s'améliorer vers la fin des années 90. Cela dit, aucune amélioration n'est mise en évidence pour la majorité des pays qui figurent sur le graphique, ou pour l'ensemble de la zone euro. En effet, la courbe de Beveridge a poursuivi son évolution négative dans un certain nombre de pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Japon et la Norvège. Les autres pays sont plus difficiles à classer, car il n'est pas évident que l'on puisse différencier évolution conjoncturelle et évolution structurelle.

Encadré 1.2. **Quels sont les facteurs qui induisent un déplacement de la courbe de Beveridge ?**

- Le régime de *prestations chômage* pèse directement sur la disposition des chômeurs à prendre un emploi. Ses aspects les plus importants sont la générosité et la durée des prestations, leur couverture, la rigueur de leur application, et la mesure dans laquelle les chômeurs bénéficient de conseils et d'un soutien adéquats de la part des services publics de l'emploi (voir Nickell, 1997a ; Nickell et Layard, 1997b ; Nickell et Van Ours, 2000 ; Lalive et al., 2002 ; et chapitre 4).
- Les *politiques actives du marché du travail* (PAMT) peuvent aussi faciliter l'appariement entre les chômeurs et les offres d'emploi. Leur but est d'offrir aux chômeurs une aide active qui améliore leurs chances d'obtenir du travail (voir chapitre 4). Le service public de l'emploi peut par exemple aider à rapprocher les demandeurs d'emploi des employeurs qui annoncent des offres d'emploi convenables (c'est le « courtage »). Les offres d'emploi existantes peuvent nécessiter des qualifications différentes de celles que possède le chômeur, et il faut alors le former. L'inadéquation des qualifications peut poser un problème particulier pour les chômeurs de longue durée, dont les compétences génériques peuvent s'être dégradées faute d'utilisation et/ou dont les compétences spécifiques peuvent ne pas convenir aux employeurs potentiels. Les jeunes qui quittent l'école sans les qualifications dont le marché du travail a besoin peuvent souffrir de la même inadéquation.
- La *législation de protection de l'emploi*, qui détermine le niveau de sécurité de l'emploi, notamment les règles applicables aux contrats de durée déterminée, aux emplois intérimaires et autres formes d'emploi temporaire, peuvent peser sur l'efficacité de l'appariement. Lorsque la législation de protection de l'emploi est stricte, les entreprises pourvoient les offres d'emploi avec plus de prudence, ce qui ralentit le retour à l'emploi des chômeurs et réduit l'efficacité de l'appariement entre les chômeurs et les emplois vacants. Une autre complication est que certains pays ont conservé une législation stricte pour la protection des emplois permanents tout en assouplissant les règles pour les contrats temporaires. Il s'en est suivi un développement rapide des emplois temporaires qui génère des flux accrus de nouvelles offres d'emploi et de nouveaux chômeurs, puisque les postes temporaires changent régulièrement de titulaires (OCDE, 2002a ; Boeri et al., 2000 ; Blanchard et Giavazzi, 2000 ; Saint-Paul, 1999).
- Enfin, une *mobilité géographique limitée* constitue un autre obstacle à l'appariement entre demandeurs d'emploi et emplois disponibles (Oswald, 1997). Les préférences géographiques, le fait d'être propriétaire de son logement ou la charge de famille limitent pour de nombreux travailleurs les zones où ils sont disposés à s'employer. Cette immobilité explique la coexistence, souvent sur longue période, de pénuries de main-d'œuvre dans certaines régions d'un pays et de taux élevés de chômage dans d'autres.

La méthode de régression simple décrite dans l'encadré 1.1 montre que dans un petit nombre de pays de l'OCDE le processus d'appariement entre les chômeurs et les offres d'emploi a gagné en efficacité, dans la période récente, même si cette amélioration ne s'est pas produite en même temps dans tous les pays. Il est également plausible que ces améliorations résultent au moins en partie des réformes structurelles (voir dans l'encadré 1.2 une synthèse des facteurs qui peuvent permettre à certaines politiques d'influer sur la position de la courbe de Beveridge). En accroissant l'employabilité des personnes sans travail, ces réformes contribuent en effet à réduire les pénuries de main-d'œuvre et, par conséquent, à abaisser le niveau du chômage sans créer de tensions inflationnistes.

C. La détermination des salaires reflète plus de modération

La sous-section qui précède présentait certaines indications du fait que les réformes structurelles ont pu contribuer à améliorer dans la décennie écoulée l'appariement entre chômeurs et offres d'emploi dans quelques pays de l'OCDE, et de ce fait, la performance du marché du travail. Un autre facteur qui a pu réduire les taux de chômage d'équilibre est le renforcement de la modération salariale, particulièrement dans les pays où la croissance des salaires réels avait dépassé la croissance de la productivité. Tous les facteurs institutionnels et de politique susceptibles de décaler la courbe de Beveridge sont aussi susceptibles d'influer sur la détermination des salaires, directement ou indirectement (par leur effet sur le chômage). En outre, certaines dimensions des mécanismes de formation des salaires ont une influence directe sur ces derniers, sans avoir un effet direct sur le processus d'appariement des demandeurs d'emploi aux emplois disponibles. Il s'agit de la syndicalisation, de la coordination des négociations salariales, du salaire minimum, des charges sociales et de la vigueur de la concurrence sur le marché des produits (voir encadré 1.3). La présente sous-section analyse les données relatives à la croissance des salaires réels, à la productivité et aux coûts unitaires de main-d'œuvre, afin de déterminer si la réduction des pressions salariales dans les pays où la part salariale avait atteint des niveaux très élevés a fait baisser le taux du chômage structurel²².

La croissance des salaires réels dans le secteur privé au cours des années 90 a été modérée par rapport à celle de la productivité, ce qui s'est traduit par une réduction de la part des salaires dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données (tableau 1.A1.1 de l'annexe). Le recul de la part des salaires entre 1990 et 2002 a été particulièrement important en Corée et en Finlande, où il a dépassé 10 points, et il a été sensible également en Australie, en France, en Irlande, en Italie et en Suède. Ces reculs ont été plus prononcés dans la première moitié des années 90, où les moindres pressions qui s'exerçaient sur les marchés ont renforcé l'effet des mesures prises pour limiter la croissance des salaires. Dans la deuxième moitié de la décennie, où les marchés du travail se sont de nouveau plus tendus, on a observé des évolutions plus disparates, à savoir une augmentation de la part des salaires dans un nombre de pays presque égal à celui des pays où elle a baissé. En Norvège et au Royaume-Uni, les hausses ont été particulièrement fortes entre 1995 et 2002 (11 et 8 points respectivement).

Du point de vue de l'efficacité économique, la modération des salaires réels est souhaitable seulement si les salaires réels ont par le passé augmenté plus vite que la productivité, de sorte que les salaires excessifs deviennent un obstacle à la création d'emplois. Les données présentées dans le tableau 1.A1.1. de l'annexe montrent que la part salariale s'est nettement accrue dans de nombreux pays de l'OCDE au cours des années 70

Encadré 1.3. Qu'est-ce qui influe sur la formation des salaires ?

Les facteurs institutionnels qui améliorent l'appariement entre demandeurs d'emploi et postes vacants (encadré 1.2) ont aussi des chances d'influer sur les salaires. En dehors des politiques appliquées, le contexte de la formation des salaires joue un rôle important dans leur croissance et par conséquent dans la performance du marché du travail.

- On peut s'attendre à ce que le *pouvoir de négociation des syndicats* exerce une pression à la hausse sur les salaires, faisant ainsi monter le niveau du chômage d'équilibre (Layard *et al.*, 1991). Cet effet a des chances d'être encore renforcé s'il existe sur le marché des produits un pouvoir monopolistique qui induit une importante majoration des coûts de production (Nicoletti *et al.*, 2001). Cependant, la pression à la hausse exercée sur les salaires par les syndicats peut être annulée lorsque la négociation salariale est coordonnée, au niveau soit des secteurs soit des entreprises. Les négociations salariales sont considérées comme coordonnées lorsque les parties prennent en compte les conséquences de tout accord salarial sur le reste de l'économie. La coordination peut se faire par la centralisation des négociations au niveau national, mais la centralisation n'est pas une condition nécessaire. On parle aussi de coordination lorsque les salaires sont négociés au niveau de la branche ou de l'entreprise, grâce à la présence d'institutions coordinatrices au niveau national, telles que les confédérations syndicales et patronales qui aident les négociateurs à agir en concertation (Ochel, 2000).
- Le pouvoir syndical peut lui aussi induire une hausse du chômage d'équilibre s'il réduit trop les écarts de salaire, comme peut le faire un *salaire minimum* obligatoire trop élevé. Ainsi, par exemple une échelle de salaires uniforme au plan national peut se traduire par un taux élevé de chômage dans les régions où la productivité est faible. Décentraliser les négociations salariales pourrait peut-être permettre de réduire les importants déséquilibres régionaux qui caractérisent de nombreux pays d'Europe, car la fixation des salaires en fonction de la productivité générerait des incitations à la création d'emplois dans les régions en retard, et à la migration des chômeurs vers les régions à haut salaire (OCDE, 1997). Des problèmes analogues se posent si les différentiels de salaire en fonction des qualifications se réduisent au point de dissuader les employeurs de recruter les travailleurs les moins qualifiés. Un salaire minimum spécial applicable aux travailleurs à faible productivité, par exemple les jeunes sortis prématurément de l'école, peut résoudre en partie cette difficulté (OCDE, 1998a ; Dolado *et al.*, 1996).
- Les *prélèvements obligatoires* peuvent aussi susciter une hausse du chômage d'équilibre. Les charges qui pèsent le plus sur l'emploi sont celles qui constituent un « coin » entre le salaire réel de production (coûts de main-d'œuvre par salarié normalisés au prix de production) et le salaire réel de consommation (salaire après impôt normalisé à l'indice des prix à la consommation), à savoir les charges salariales, l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation. Selon la théorie économique, l'incidence de ce coin fiscal dépend de la mesure dans laquelle les prélèvements obligatoires peuvent être transférés sur les salariés, aspect qui lui-même dépend de la compensation susceptible d'être exercée par divers paramètres (l'existence d'un salaire minimum et l'organisation de négociations collectives, par exemple). La littérature empirique qui étudie l'impact de la fiscalité de la main-d'œuvre sur le chômage d'équilibre aboutit à des résultats hétérogènes. Cependant, plusieurs études récentes donnent à penser que ces charges augmentent le chômage dans une proportion qui dépend des mécanismes nationaux de formation des salaires : Daveri et Tabellini (2000) et Nickell *et al.* (2003) concluent que la fiscalité de l'emploi augmente le chômage d'équilibre mais que cet effet est plus faible lorsque la négociation salariale est coordonnée^a. En d'autres termes, la fiscalité de la

Encadré 1.3. **Qu'est-ce qui influe sur la formation des salaires ?** (suite)

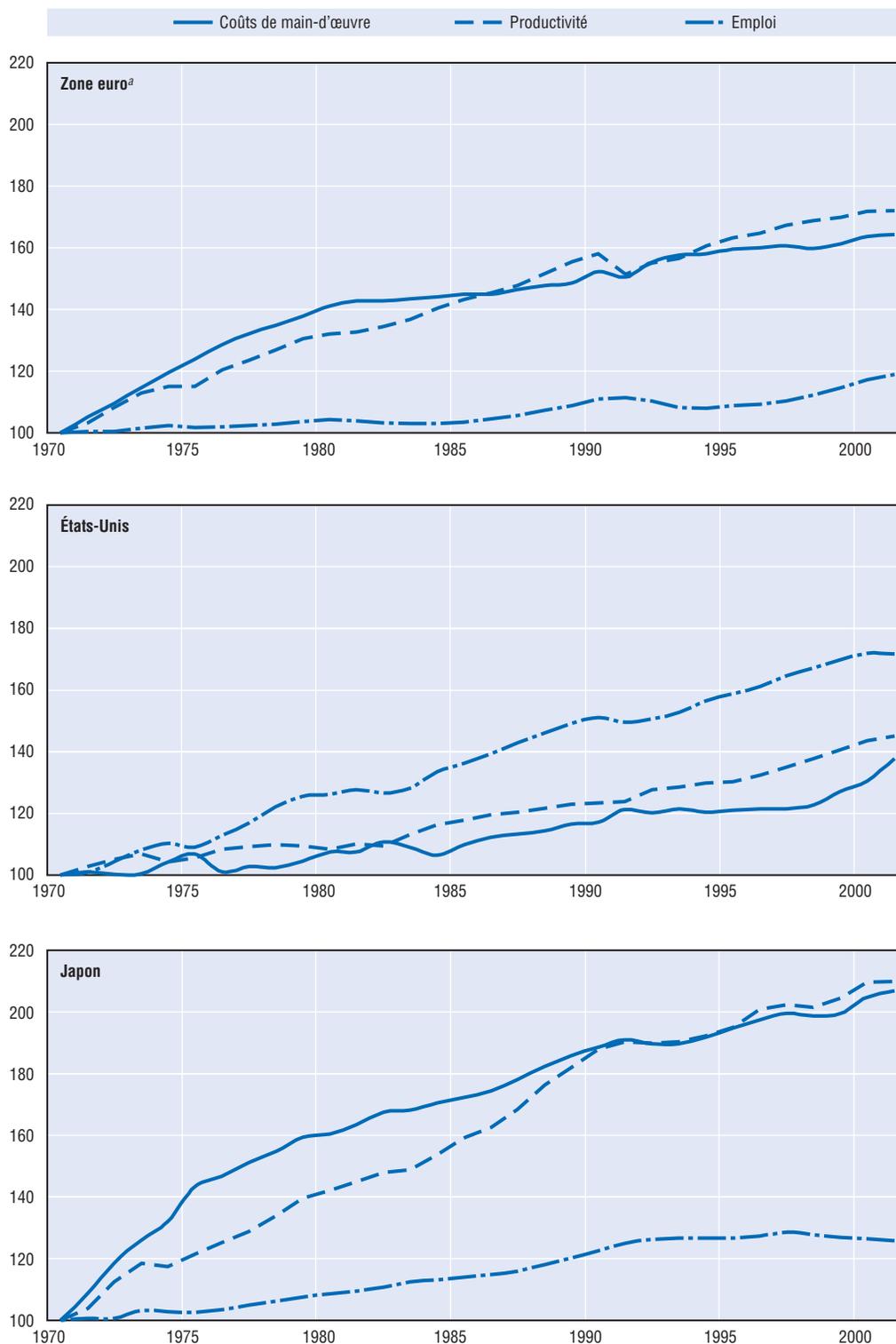
main-d'œuvre peut avoir eu un effet particulièrement néfaste sur le chômage en Allemagne, en Belgique, en France, en Italie et aux Pays-Bas (avant la Convention de Wassenaar^{b)}) et en Espagne, tandis qu'elle a eu moins d'effet dans les pays nordiques comme la Finlande, la Norvège et la Suède, où la négociation salariale était coordonnée de façon à en réduire l'effet négatif sur l'emploi.

- Le concept de *résistance des salaires réels* est utile pour comprendre l'incidence des structures de négociations salariales sur le taux d'équilibre du chômage et son évolution. L'idée est que les travailleurs peuvent essayer de maintenir les taux récents de croissance des salaires réels, même lorsque le taux compatible avec la stabilité de l'emploi baisse à la suite d'un choc négatif (hausse des prix du pétrole, ralentissement de la croissance de la productivité, hausse des taux d'intérêt réels, augmentation du coin fiscal ou détérioration des termes de l'échange). En présence d'une résistance des salaires réels, les coûts réels de main-d'œuvre augmentent consécutivement à ces chocs parce que les employeurs ne sont pas en mesure de transférer une partie de la charge sur les salariés en réduisant le taux de croissance des salaires. C'est ce qui peut se passer lorsqu'il y a une forte syndicalisation ou que les salaires sont automatiquement indexés sur l'indice des prix de détail. Dans certains modèles théoriques, la résistance des salaires réels n'a qu'un effet *temporaire* sur le chômage, car la hausse initiale du chômage finit par faire baisser les salaires suffisamment pour que les coûts de main-d'œuvre retrouvent leur niveau d'origine. Cependant, Mortensen et Pissarides (1999) montrent qu'une augmentation des charges salariales peut aboutir à une hausse *permanente* du chômage d'équilibre dans un modèle d'équilibre général de recherche bilatérale.
- a) Les estimations établies par Nickell et al. (2003) indiquent qu'une augmentation de 10 points de la fiscalité de l'emploi se traduit à long terme par une hausse d'environ 1.5 point du chômage, pour des niveaux moyens de coordination. Ces conclusions récentes vont à l'encontre des résultats d'études antérieures conduites par Nickell et un certain nombre de co-auteurs selon lesquelles les effets de la fiscalité de l'emploi étaient considérés comme inexistantes ou assez minimes (voir Bean et al., 1986 ; Layard et al., 1991 ; et Nickell et Layard, 1999).
 - b) Aux termes de la convention tripartite de Wassenaar, signée en 1982, les syndicats néerlandais ont abandonné l'indexation des salaires sur les prix et se sont engagés à modérer leurs demandes salariales futures en échange d'une série d'engagements de la fédération patronale et du gouvernement, notamment sur la réduction du temps de travail et l'amélioration des conditions du travail à temps partiel. Nickell et Van Ours (2000) examinent le « miracle néerlandais » issu de Wassenaar.

(à l'exception notable des États-Unis), tendance qui s'est toutefois inversée pour repartir à la baisse au cours des années 80 dans bon nombre de ces pays²³. Le salaire réel n'est toutefois qu'une composante du *coût de main-d'œuvre réel total* par salarié. Si la part des coûts non salariaux dans la rémunération totale devait augmenter, l'évolution de la part salariale l'emporterait sur l'ampleur de la modération salariale. Le graphique 1.6 montre que le coût de main-d'œuvre réel total a progressé plus vite que les gains de productivité du travail au cours des années 70 dans la zone euro et au Japon, mais que la croissance de la productivité a rattrapé l'évolution du coût de la main-d'œuvre dans les années 80 pour la dépasser même durant les années 90 dans la zone euro. En revanche, la croissance de la productivité du travail l'a emporté sur la croissance du coût total de la main-d'œuvre aux États-Unis au cours des deux dernières décennies, ce qui a peut-être contribué à la croissance de l'emploi légèrement plus forte dans ce pays, mais aussi à une relative stagnation des niveaux de rémunération (Mishel et al., 2003). La croissance des coûts de

Graphique 1.6. La productivité a cru plus rapidement que les coûts réels de main-d'œuvre, favorisant la croissance de l'emploi

Croissance des coûts réels de main-d'œuvre, de la productivité du travail et de l'emploi, 1970-2001
Indice 1970 = 100



a) Les chiffres européens ont été ajustés pour éliminer l'impact de la réunification de l'Allemagne.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 72, juin 2002.

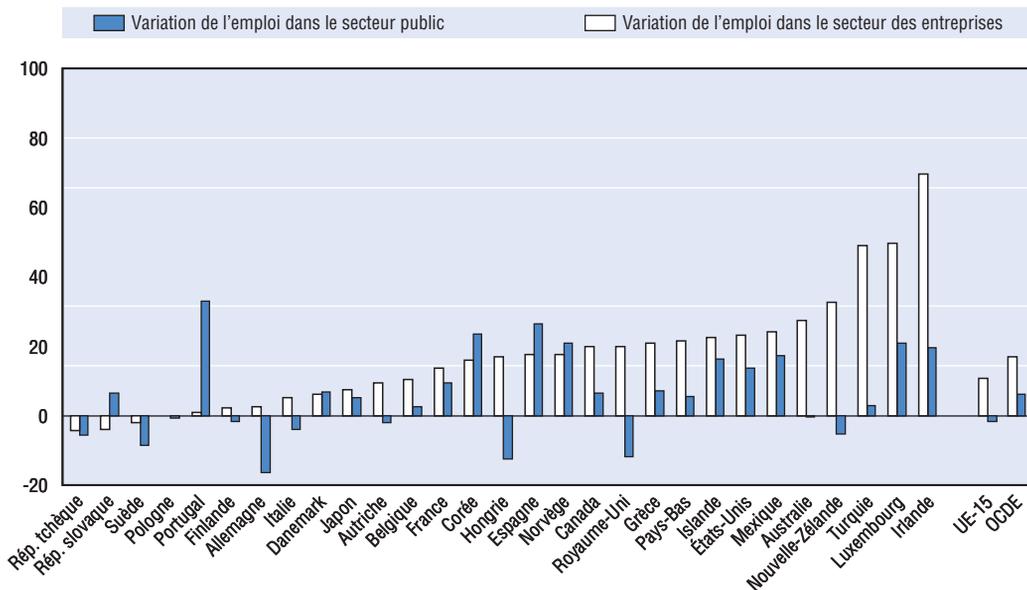
main-d'œuvre (et des coûts salariaux) s'est sensiblement accélérée aux États-Unis après 1995, ce qui contraste nettement avec la décélération observée dans la zone euro. La récente évolution vers un ralentissement de la croissance des coûts réels de main-d'œuvre a été également assez prononcée en Corée, au Japon et en Turquie (voir tableau 1.A1.2 de l'annexe).

D. Une croissance plus dynamique de l'emploi dans le secteur privé

Si la détermination des salaires est désormais plus sensible aux conditions du marché, cette évolution devrait grandement favoriser la croissance de l'emploi dans le secteur privé. De fait, le diagnostic porté sur les causes du chômage élevé dans l'Étude de l'OCDE sur l'emploi (OCDE, 1994b) soulignait le fait que la croissance nette de l'emploi dans le secteur privé avait été faible, voire négative, dans un nombre significatif de pays de l'OCDE au cours des années 70 et 80. Le graphique 1.7 montre que la situation a été totalement différente dans les années 90 où l'essentiel des gains d'emploi a été enregistré dans le secteur privé dans la majorité des pays de l'OCDE. Cela a été le cas dans la plupart des pays de l'UE, où le contraste avec les décennies précédentes (en particulier les années 70) est frappant²⁴. Si dans la dernière décennie, la croissance de l'emploi dans le secteur privé a été plus marquée, des réductions importantes ont été opérées dans l'emploi public dans plusieurs pays d'Europe, notamment l'Allemagne, la Hongrie, le Royaume-Uni et la Suède. En dehors de l'Europe, la croissance de l'emploi privé a aussi été généralement plus forte que celle de l'emploi public, même si la rupture avec la décennie précédente a été globalement moins marquée.

Graphique 1.7. L'emploi dans le secteur des entreprises est dynamique

Croissance de l'emploi total dans les secteurs public et privé, 1991-2001^{a, b}
Variation en pourcentage



OCDE : Moyenne pondérée par la population des pays indiqués.

a) Pays classés de gauche à droite en fonction de leur croissance de l'emploi dans le secteur des entreprises.

b) 1993-2001 pour la Pologne et la République tchèque ; 1994-2001 pour la Hongrie et la République slovaque.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, juin 2002.

E. Évaluation globale de l'amélioration structurelle

Les faits examinés dans la présente section sont assez hétérogènes, mais suggèrent globalement qu'une part importante de l'amélioration des performances du marché du travail dans la dernière décennie est structurelle et, par conséquent, probablement durable. La principale preuve de l'amélioration structurelle est la tendance à la baisse des estimations du NAIRU, et la concordance de cette tendance avec des signes d'un affaiblissement de la pression à la hausse sur les salaires et d'une croissance plus dynamique de l'emploi dans le secteur privé. En revanche, l'analyse des courbes de Beveridge est moins indicative d'une amélioration structurelle et suggère que l'appariement des demandes d'emploi et des postes vacants n'a gagné en efficacité que dans quelques pays (encore qu'il faille tenir compte du caractère problématique des données relatives aux offres d'emploi).

3. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité ?

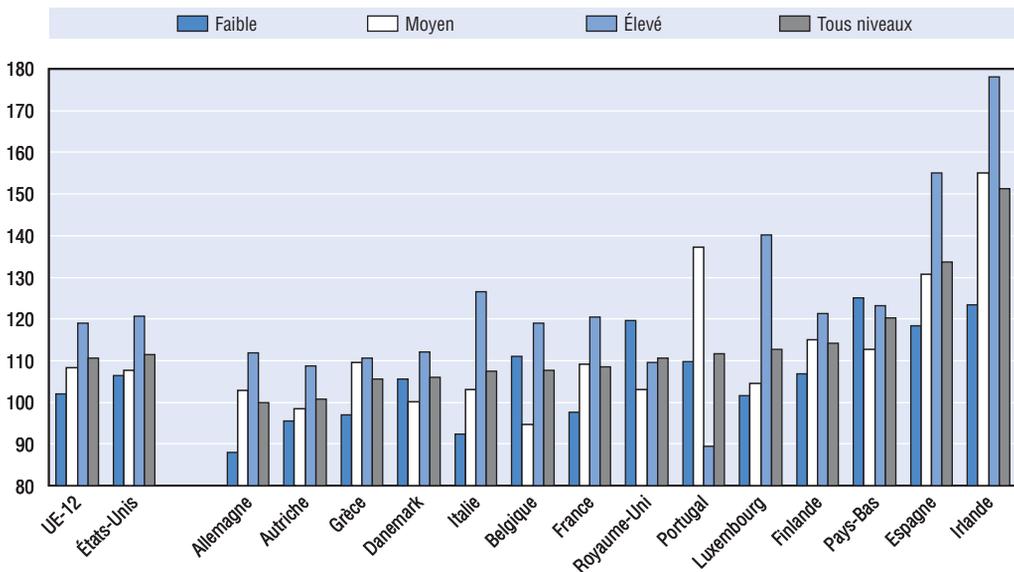
L'amélioration quantitative de l'emploi exposée plus haut s'est-elle accompagnée d'une progression analogue sur le plan qualitatif ? Il n'existe pas de consensus sur cette question. Certains analystes soulignent que la tension sur les marchés du travail à la fin des années 90 a été bonne pour la qualité des emplois et particulièrement bénéfique pour les groupes les plus défavorisés de la population active (Mishel *et al.*, 2003), mais d'autres s'inquiètent du fait que l'enrichissement de la croissance en emplois enregistrée dans les années 90 s'est caractérisée par une multiplication d'emplois de « qualité médiocre » (Gregg et Wadsworth, 2000). Pour éclairer cette question, la présente section regroupe des données relatives aux divers aspects de la qualité des emplois et la façon dont ils ont évolué dans la dernière décennie : la fréquence d'emplois à bas salaire et l'inégalité des salaires, la fréquence d'emplois dangereux ou stressants, la fréquence d'emplois temporaires et à temps partiel et le degré d'insécurité de l'emploi.

A. Les nouveaux emplois sont-ils bien rémunérés ?

Le nombre d'emplois bien rémunérés a augmenté assez rapidement

Contrairement à l'idée communément admise selon laquelle la croissance récente de l'emploi s'est concentrée dans les emplois tertiaires à bas salaire, c'est en fait dans les branches et les professions qui paient relativement bien plutôt que dans les branches et professions où les salaires sont moyens ou inférieurs à la moyenne que l'emploi a eu tendance à croître le plus rapidement, tendance qui vaut aussi bien dans les pays de l'Union européenne en tant que groupe qu'aux États-Unis (graphique 1.8)²⁵. Keating (2003) met en évidence un schéma analogue en Australie, où l'emploi à temps complet a progressé plus nettement dans les années 90 dans les professions demandant le plus de qualifications et a baissé dans les professions moyennement ou peu qualifiées²⁶. Au Portugal dans la dernière décennie, la croissance de l'emploi a été plus forte dans la catégorie des salaires moyens alors que l'emploi dans les catégories à salaire élevé a baissé, tandis qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, la création d'emplois dans les dix dernières années s'est caractérisée par une croissance relativement forte des emplois à bas salaire.

Il n'y a pas de relation évidente entre l'importance de la croissance globale de l'emploi dans un pays et la part des emplois à bas salaire dans cette croissance. En particulier, la croissance de l'emploi a été relativement forte dans les branches et professions à haut salaire aux États-Unis et dans les deux pays de l'Union européenne qui présentaient la

Graphique 1.8. **La croissance des emplois à salaire élevé a été relativement forte**Croissance de l'emploi par niveau de salaire^a en Europe et aux États-Unis, 1993-2001^b
Indice 1993 = 100

- a) Pour chaque pays, les emplois (correspondant aux 76 couples secteur/profession) sont classés en fonction du salaire horaire moyen en 1996, puis répartis en trois groupes de taille égale en terme de parts d'emploi. On calcule ensuite la progression de l'emploi de ces mêmes catégories pour chaque niveau.
- b) La moyenne UE-12 exclut l'Autriche et la Finlande ; 1995-2001 pour l'Autriche ; 1997-2001 pour la Finlande ; 1993-1997 pour les États-Unis.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et des données provenant du Panel communautaire des ménages, pour les pays de l'UE, et des données provenant de la Current Population Survey (panel rotatif permanent) pour les États-Unis.

croissance de l'emploi la plus rapide, à savoir l'Irlande et l'Espagne. Ces conclusions sont confirmées par l'analyse macro-économique de la croissance de l'emploi et de la productivité (encadré 1.4).

... mais l'inégalité des gains a également tendance à s'aggraver

Ni les données relatives à la structure sectorielle et professionnelle de la croissance récente de l'emploi ni les données relatives à la croissance récente de la productivité ne confirment les craintes que les politiques structurelles induisant un accroissement du taux d'emploi n'aboutissent surtout à créer des emplois à bas salaire/faible productivité. Néanmoins, il n'est pas exclu que les mesures destinées à accroître la « flexibilité » du marché du travail – y compris la flexibilité dans la détermination des salaires relatifs – aient pu provoquer un renforcement des inégalités de gains en même temps que l'emploi progressait. Les évolutions récentes de la distribution globale des gains confortent en partie cet argument dans certains pays (graphique 1.10). La dispersion des salaires a par exemple augmenté de façon régulière depuis les années 80 au Royaume-Uni, où leur formation s'est considérablement décentralisée en même temps qu'elle était de plus en plus soumise à la loi du marché. De même, la dispersion des salaires s'est beaucoup accrue au cours de la même période aux États-Unis, même si elle partait d'un niveau déjà élevé, ainsi que plus récemment (à partir d'un niveau initial plus bas) dans les économies d'Europe centrale. Les disparités de gains ont aussi eu tendance à se creuser en Australie,

Encadré 1.4. **Croissance de l'emploi ou de la productivité : un dilemme macro-économique ?**

La façon dont certaines réformes visant à accroître le taux d'emploi (comme celles préconisées dans OCDE, 1994a) influencent l'offre et la demande de travail et les négociations salariales peut avoir pour effet d'abaisser les salaires moyens ou de renforcer l'inégalité des salaires. A titre d'exemple, le recours à des mesures actives à l'intention de personnes bénéficiant d'une indemnisation du chômage ou à d'autres prestations a pour but d'accroître l'offre globale de travail. Ce type de mesures touchant l'offre a tendance à déprimer les salaires moyens en provoquant un déplacement vers le bas sur la courbe de la demande de main-d'œuvre, à moins qu'il n'y ait simultanément un déplacement vers la droite qui compense. Étant donné que les entrants dans la population active « activés » par ces mesures ont tendance à être relativement peu qualifiés, l'inégalité des salaires est susceptible de se creuser du fait que, dans ce groupe, nombreux seront ceux qui trouveront un emploi à un salaire sensiblement inférieur au salaire moyen, au moins dans un premier temps. Des réformes complémentaires visant à assurer une demande adéquate pourraient renforcer ces effets sur la structure des salaires. Par exemple, la décentralisation des négociations salariales et l'abaissement des salaires minima élevés tendront à abaisser les salaires, au moins dans la fourchette basse des gains. De même, l'assouplissement de la législation et de la réglementation sur la protection de l'emploi, qui limitent la concurrence sur le marché des produits, peut encourager l'expansion des emplois à faible productivité et à bas salaire dans les services (par exemple dans le commerce de détail, les services d'hôtellerie et d'alimentation). D'autres paramètres peuvent toutefois jouer dans l'autre sens. Une plus grande flexibilité des marchés du travail et des produits peut encourager l'innovation et la croissance de la productivité, en créant les conditions économiques d'un relèvement des salaires et du niveau de vie (Nicoletti *et al.*, 2001).

Le graphique 1.9 montre qu'une forte progression de l'emploi et une forte croissance de la productivité du travail ont été compatibles au cours de la dernière décennie, comme le montre le cas de l'Irlande. Néanmoins, la corrélation d'un pays à l'autre entre l'accroissement du taux d'emploi au cours des années 90 et la croissance de la productivité du travail est faiblement négative, ce qui laisse penser qu'il peut exister une faible relation inverse entre les gains d'emploi et les gains de productivité.

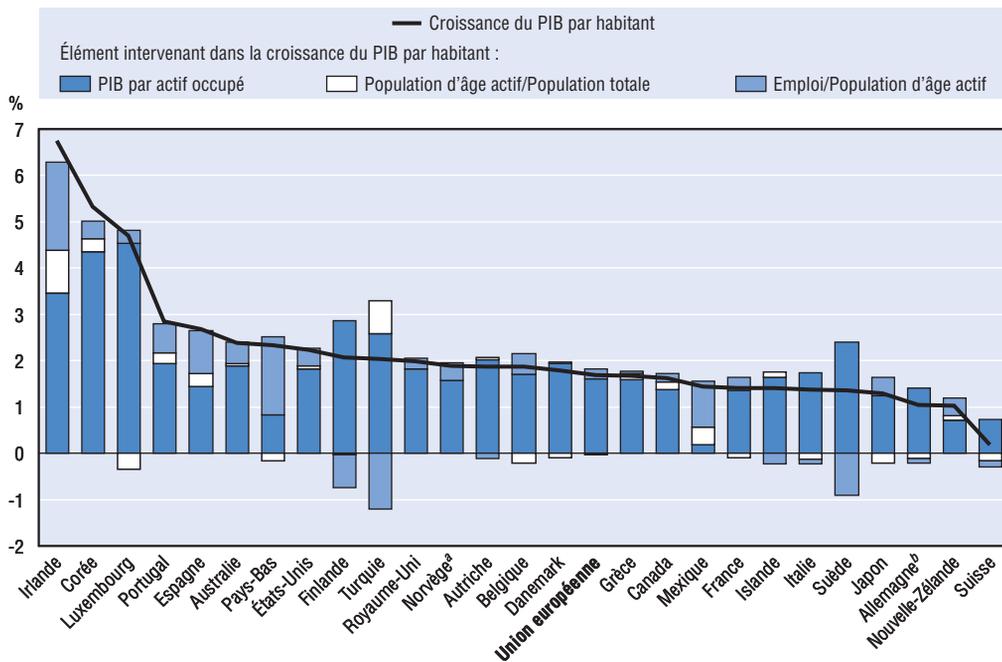
La corrélation négative entre l'augmentation du taux d'emploi et le progrès technologique, mesurée de manière approchée par la croissance de la productivité multifactorielle (PMF) est peut être encore plus faible. Les données présentées dans le tableau 1.A1.3 de l'annexe montrent que l'Australie, l'Irlande, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ont toutes enregistré une accélération simultanée de la croissance de l'emploi et de la PMF dans les années 90. La croissance de la PMF s'est toutefois ralentie dans un même nombre de pays où la croissance de l'emploi s'était accélérée.

en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas, mais seulement depuis le milieu des années 90. A l'inverse, les inégalités de salaires sont restées à peu près stables et souvent faibles dans beaucoup de pays de l'Union européenne et au Japon.

L'augmentation de la dispersion globale des gains pose probablement davantage de problèmes sur le plan social lorsqu'elle s'assortit d'une augmentation de la part de la population active qui gagne moins que le travailleur type. Les données relatives à la proportion de travailleurs occupant des emplois à bas salaire (défini comme inférieur aux deux tiers du salaire médian) suggèrent que le taux d'emplois à bas salaires a eu, au mieux,

Graphique 1.9. L'augmentation de l'emploi est compatible avec une forte croissance de la productivité

Séries tendanciennes, évolution annuelle moyenne en pourcentage, 1990-2000



a) Continent seulement.

b) 1991-2000.

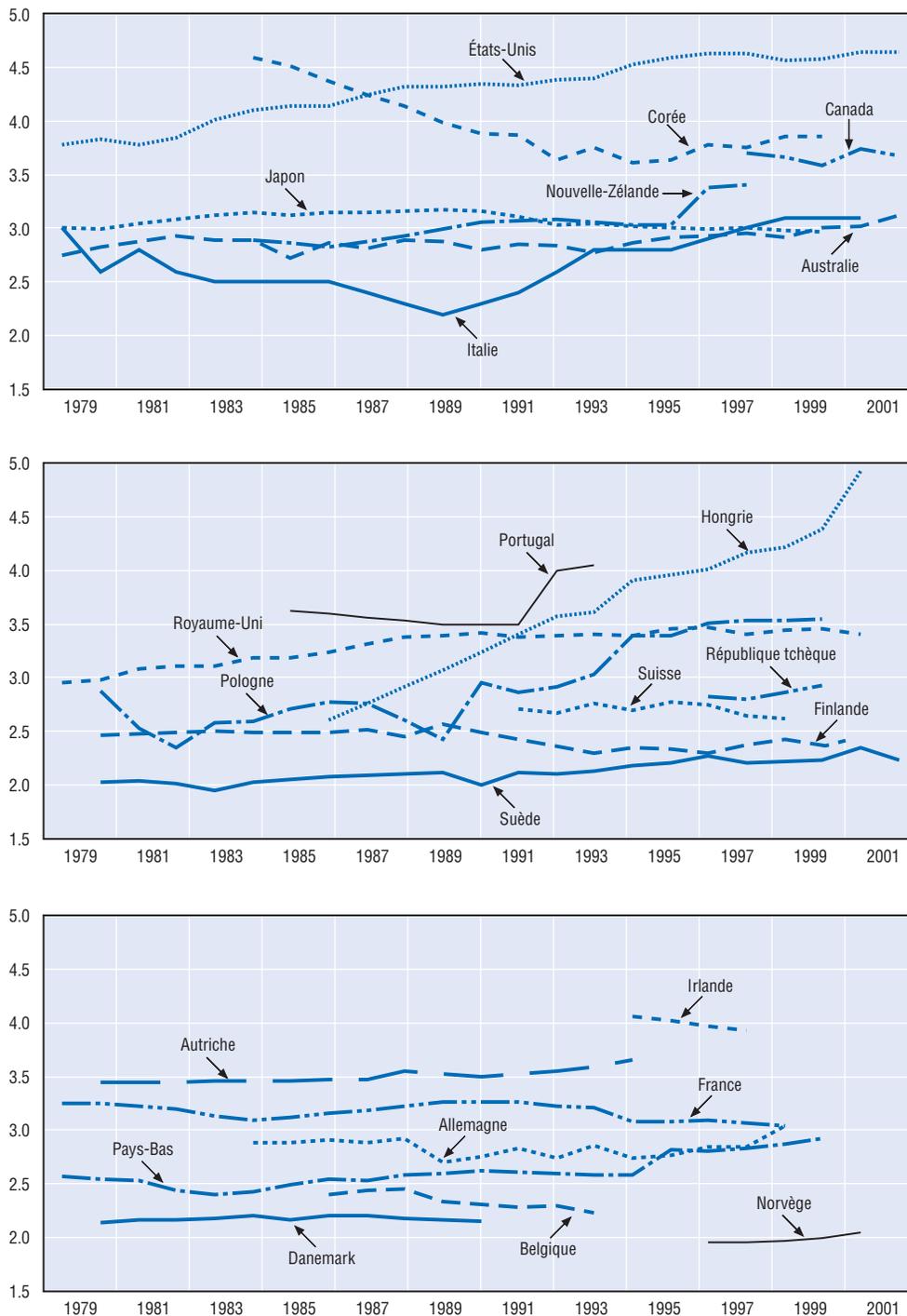
Source : OCDE (2003).

une faible tendance à augmenter au cours de la dernière décennie (graphique 1.A1.1 de l'annexe). Le taux d'emplois à bas salaire a fortement augmenté aux États-Unis et au Royaume-Uni dans les années 80, mais a eu tendance à se stabiliser plus récemment – avec même une légère inversion dans la seconde moitié des années 90, les salaires augmentant du fait des fortes tensions sur les marchés du travail. Le taux de bas salaires a aussi augmenté aux Pays-Bas et dans plusieurs économies d'Europe centrale. Pour ces dernières, l'augmentation est probablement due à la suite de la transition des structures salariales resserrées de l'économie à planification centrale vers une structure salariale soumise à l'influence du marché. Le taux d'emplois à bas salaire a eu tendance à baisser au Japon et en Allemagne, pays qui ont aussi connu une croissance plutôt faible de l'emploi, et il n'a pas connu d'évolution bien nette dans les autres pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données.

Pour conclure, certains faits corroborent l'idée que les politiques et les institutions qui ont facilité une forte croissance de l'emploi se sont accompagnées d'une tendance à l'aggravation des inégalités de salaire. Il est toutefois moins évident que le taux d'emplois à bas salaire ait augmenté et il n'est pas vrai que l'augmentation de l'emploi soit intervenue surtout dans les professions et les branches à bas salaire ou bien qu'elle ait nui à la croissance de la productivité. En outre, les conséquences de l'aggravation des inégalités de salaires sur le bien-être seront moins sujettes à controverse si elles s'accompagnent d'un accroissement des possibilités d'emplois pour les travailleurs peu qualifiés et ne conduisent pas à une aggravation correspondante des inégalités de revenu.

Graphique 1.10. Les inégalités de salaire ont eu tendance à s'accroître dans certains pays

Évolution de la dispersion des taux de salaires^a, 1979-2001^b



- a) Le rapport D9/D1 est défini comme le rapport des taux de salaire brut au point de rupture entre le neuvième et le dixième déciles, et au point de rupture entre le premier et le second déciles, sauf pour la France et l'Italie où il s'agit des salaires nets.
- b) Les données ont été interpolées pour les années manquantes pour l'Autriche, le Canada, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Portugal.

Source : Base de données de l'OCDE sur les salaires.

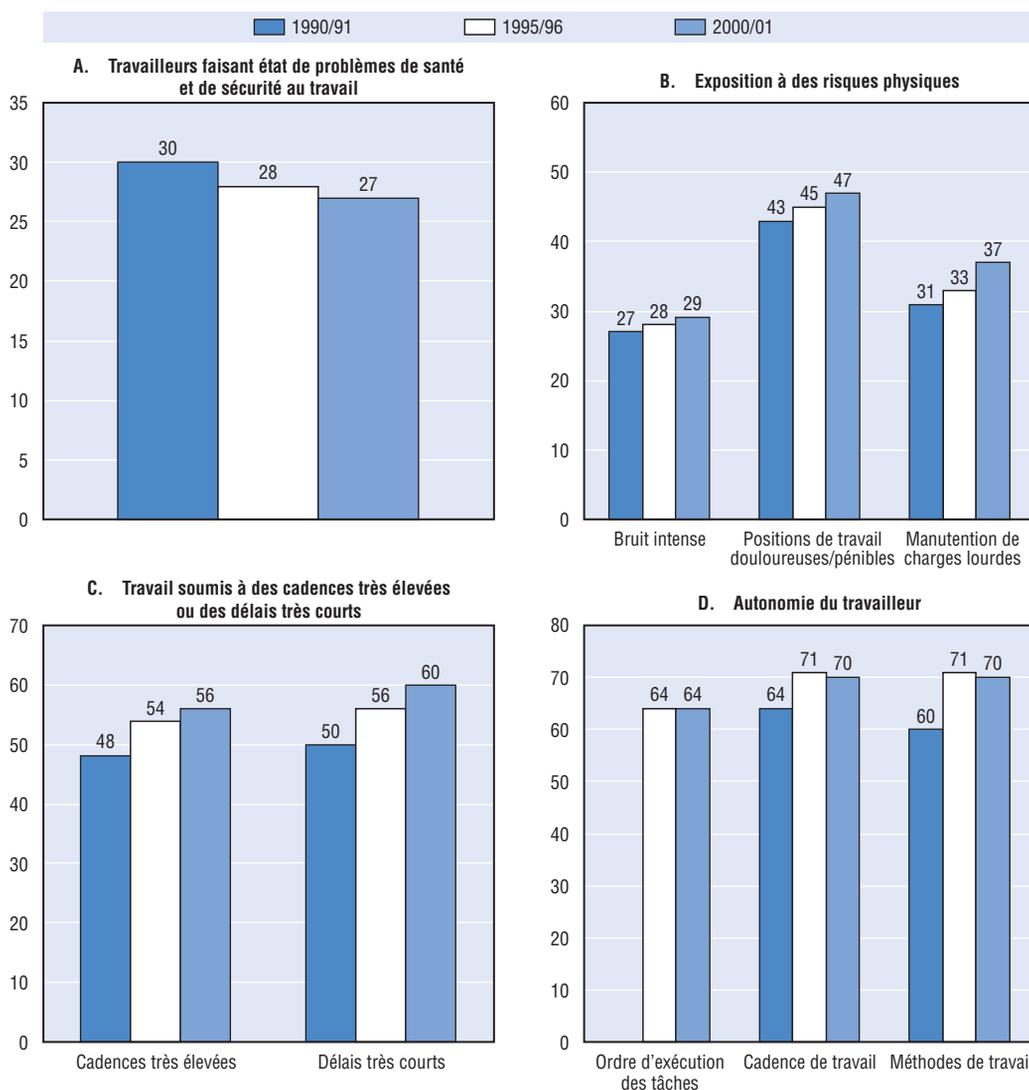
B. Longues heures de travail et migraines : quelques indicateurs des conditions de travail

Ces dernières années, on a vu se manifester un regain d'intérêt pour les conditions de travail, et notamment des craintes que les nouvelles pratiques de travail, la flexibilité, les contrats atypiques et l'élévation des qualifications requises ne dégradent certains aspects de la qualité de la vie au travail (Green *et al.*, 2002 ; et Green, 2002). Pour analyser les évolutions des conditions de travail intervenues au cours de la dernière décennie, cette section étudie des données extraites de l'Enquête européenne sur les conditions de travail (EECT) pour les quinze États membres de l'Union européenne correspondant à 1990, 1995 et 2000. Pour les besoins de l'Enquête européenne, il a été demandé aux travailleurs des précisions sur leur environnement de travail, y compris la nature des tâches exécutées, les problèmes de santé rencontrés et le degré d'autonomie dans le travail. Ce type d'indicateurs « subjectifs » des conditions de travail renseigne sur la façon dont les travailleurs perçoivent l'évolution de leur emploi au cours des dix années précédentes, mais les divergences dans les réponses au fil du temps ou d'un groupe de la population active à l'autre ne sont pas nécessairement révélatrices de différences objectives dans les conditions de travail.

Certains problèmes de santé liés au travail comme le stress ou le risque physique sont en augmentation...

Les données de l'Enquête européenne donnent une image contrastée de la façon dont les risques pour la santé au travail ont évolué au cours de la dernière décennie. Lorsqu'on leur posait la question directement, une proportion décroissante de travailleurs ont répondu que leurs emplois comportaient un risque pour leur santé ou leur sécurité : la proportion a diminué d'environ 3 points entre 1990 et 2000 (graphique 1.11, partie A). Les réponses à des questions plus détaillées sur des risques ou des problèmes de santé spécifiques liés au travail suggèrent toutefois une dégradation de la situation (graphique 1.11, partie B)²⁷. De même, un nombre croissant de travailleurs font état de problèmes de santé liés au travail, qu'ils soient généraux ou spécifiques, tels que migraines, dorsalgies, douleurs musculaires dans la nuque et les épaules, fatigue générale et stress. Enfin, 42 % des travailleurs ne pensent pas pouvoir ou vouloir faire le même travail lorsqu'ils auront 60 ans.

La nature des tâches effectuées dans un poste influe aussi sur la qualité de la vie au travail. Par exemple, si un emploi implique la répétition fréquente de tâches courtes identiques, un rythme élevé, des délais serrés ou des horaires longs, cela peut créer des niveaux de stress élevés. Là encore, les données de l'Enquête européenne donnent une image contrastée de la façon dont ces aspects du travail ont évolué. En 2000, 31 % des travailleurs ont fait état de mouvements répétitifs continus, soit un taux légèrement plus bas qu'en 1995. En revanche, l'intensité de travail semble s'être accrue au cours de la décennie : en 2000, 56 % des personnes interrogées disaient travailler à un « rythme très élevé » contre 48 % en 1990, et 60 % disaient travailler avec des « délais serrés », soit une augmentation de 10 points (graphique 1.11, partie C). Autre aspect, plus positif, les travailleurs interrogés déclaraient avoir davantage d'autonomie dans leur travail (graphique 1.11, partie D).

Graphique 1.11. **Les risques physiques et le stress sont en augmentation**Quelques conditions de travail en Europe^a, 1990-2001

a) Moyennes pondérées par la population de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

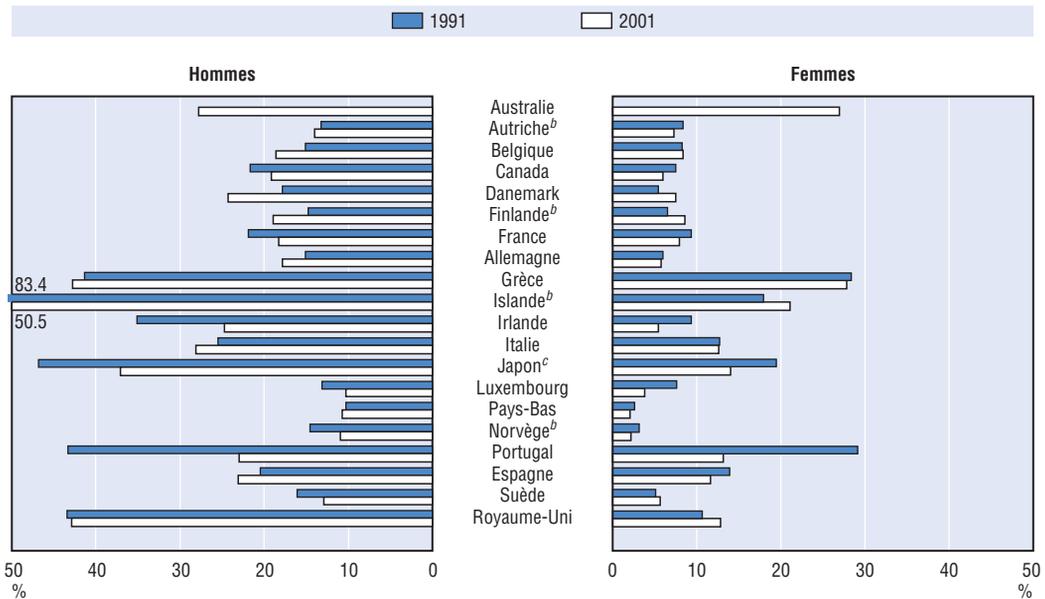
Source : Enquête européenne sur les conditions de travail, vagues 1 à 3 (1990/91, 1995/96 et 2000).

... et un nombre croissant de personnes travaillent de longues heures dans certains pays

De longs horaires de travail peuvent être trop lourds et nuire à la santé du travailleur ou à sa vie familiale (voir encadré 1.5). S'il y a eu pendant un siècle une tendance au raccourcissement de la semaine de travail, cette tendance s'est ralentie depuis quelques décennies et s'est même inversée dans certains pays (OCDE, 1998a). Le temps de travail hebdomadaire le plus courant se situe autour de 38 heures, mais la proportion de personnes qui travaillent plus de 45 heures par semaine est importante : plus de 40 % des hommes en Grèce, en Islande et au Royaume-Uni (graphique 1.12). La proportion des hommes qui ont des horaires de travail très longs s'est accrue au cours de la dernière

Graphique 1.12. Un nombre croissant de personnes travaille de très longues heures dans certains pays

Individus travaillant 45 heures ou plus par semaine^a, 1991 et 2001



- a) Heures hebdomadaires habituellement effectuées, à l'exception des heures réellement effectuées dans l'enquête hebdomadaire pour l'Australie et le Japon.
 b) Les données concernent 1995 au lieu de 1991.
 c) Les données font référence à 49 heures ou plus.

Source : Base de données de l'OCDE sur le temps de travail.

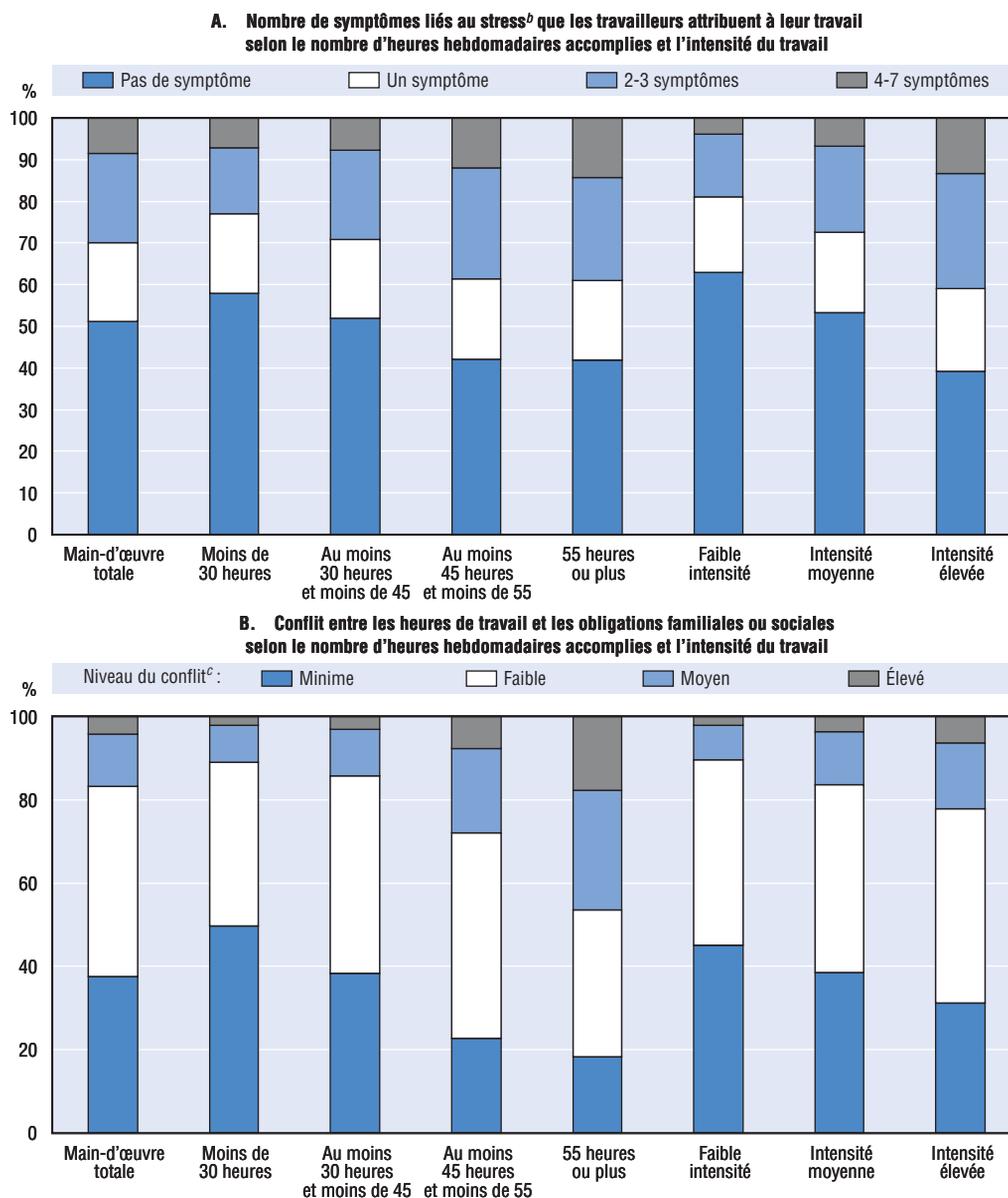
Encadré 1.5. Conséquences de temps de travail très longs sur la santé et la qualité de la vie

Le graphique 1.13 montre la relation qui unit deux facteurs de stress – des horaires de travail très lourds et un rythme de travail intense – et deux effets indésirables qui peuvent résulter de ces conditions de travail – un accroissement du nombre de problèmes de santé liés au stress et le sentiment de ne pouvoir concilier les horaires de travail et les obligations familiales ou sociales. La partie A confirme que l'accroissement des horaires de travail et un rythme de travail de plus en plus intense s'accompagnent d'un accroissement du nombre de problèmes de santé liés au stress, que les travailleurs connaissent et identifient comme liés à leur travail. De même, la partie B fait apparaître qu'un rythme de travail intense et un temps de travail très long sont associés à un renforcement du conflit perçu entre le travail, d'un côté, et la vie familiale et sociale, de l'autre.

décennie dans près de la moitié des pays de l'OCDE pour lesquels ces données sont disponibles. C'est en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Islande que l'on trouve les plus fortes augmentations de la proportion d'hommes qui travaillent 45 heures par semaine et plus. Les temps de travail très longs sont un peu moins fréquents chez les femmes que chez les hommes. Cependant, la proportion de femmes travaillant de très longues heures a également augmenté au cours de la dernière décennie dans certains pays, et en particulier, au Danemark, en Finlande, en Islande et au Royaume-Uni.

Graphique 1.13. Des horaires élevés et un travail intense perturbent la vie de famille et engendrent du stress

Conséquences des horaires élevés et d'un travail intense sur la qualité de la vie, 2000/2001
Pourcentage de salariés dans le groupe indiqué^a



a) Moyennes non pondérées de 15 pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède).

b) Selon les réponses à la question 35 qui demande aux personnes interrogées d'indiquer les problèmes de santé dont elles souffrent à cause de leur travail. Les symptômes retenus pour être étroitement liés au stress sont au nombre de sept : maux de tête, maux d'estomac, douleurs musculaires dans les épaules et le cou, stress, fatigue générale, problèmes de sommeil et anxiété.

c) Le niveau du conflit a été défini sur la base des réponses à la question 20 qui demande aux personnes interrogées dans quelle mesure leur horaire de travail est compatible avec leurs obligations familiales ou sociales extraprofessionnelles, les réponses « très compatible », « assez compatible », « pas vraiment compatible » et « pas du tout compatible » ayant ici respectivement pour équivalents les adjectifs minime, faible, moyen et élevé.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base de microdonnées tirées de la troisième Enquête européenne sur les conditions de travail 2000/2001 conduite par la Fondation européenne de Dublin.

Pour conclure, si globalement les conditions de travail peuvent sembler s'être légèrement améliorées au cours de la décennie, certains risques et certaines pathologies liées au stress se rencontrent plus couramment aujourd'hui qu'en 1990. Quant à la nature des tâches effectuées, autre indicateur de la qualité de l'emploi, elle fait également apparaître une situation contrastée où l'intensité de travail est en augmentation, mais l'autonomie aussi. Globalement, il ne semble pas y avoir de signe d'une dégradation générale des conditions de travail.

C. Croissance de l'emploi à temps partiel et temporaire

Le travail à temps partiel a été un important facteur de la croissance de l'emploi de groupes sous-représentés

Le travail à temps partiel a beaucoup contribué à la croissance globale de l'emploi dans un grand nombre de pays de l'OCDE (tableau 1.4). L'augmentation de ce type d'emploi a compensé la baisse de l'emploi à temps complet dans cinq pays (Allemagne, Autriche, Finlande, Italie et Japon). Elle a aussi représenté plus de la moitié de la croissance totale de l'emploi dans neuf autres pays. La ventilation de ces données (non présentée ici) révèle que l'emploi à temps partiel a été un facteur particulièrement important de la croissance de l'emploi des femmes, des jeunes et, dans une moindre mesure, des travailleurs âgés.

La partie A du graphique 1.14 montre que dans la zone OCDE dans son ensemble, environ 13 % des femmes et 16 % des hommes travaillant à temps partiel préféreraient un emploi à temps complet, si cela était possible, ce qui laisse penser que le travail à temps partiel traduit le plus souvent une préférence pour une semaine de travail plus courte et que les pays où l'emploi à temps partiel est peu répandu pourraient encourager une plus forte activité des femmes ayant des enfants – et peut-être d'autres groupes – en adoptant des mesures favorisant l'offre de postes à temps partiel ou en les rendant plus attractifs (par exemple en offrant aux travailleurs à temps partiel la parité de rémunération et l'accès aux avantages sociaux et à l'assurance sociale au prorata du temps travaillé). Le chapitre 3 étudie dans quelle mesure le travail à temps partiel peut contribuer à l'amélioration des perspectives d'emploi des groupes sous-représentés.

... alors que l'emploi temporaire a été moins dynamique

L'emploi temporaire a été une composante moins dynamique que l'emploi à temps partiel de la croissance totale de l'emploi dans la dernière décennie : un quart ou plus des gains totaux dans seulement dix pays parmi les 24 qui ont enregistré une hausse de l'emploi total (tableau 1.4). Dans quatre pays (Autriche, France, Italie et Portugal), les emplois temporaires ont représenté plus de la moitié de la croissance de l'emploi total, probablement du fait de la libéralisation des règles qui régissent les contrats à durée déterminée ou le travail intérimaire dans le contexte d'une protection relativement stricte de l'emploi des travailleurs permanents. Même si la part des emplois temporaires dans l'emploi total a augmenté dans la majorité des pays, le travail temporaire n'a pas été le plus fort contributeur de la croissance de l'emploi total. Seuls sept pays sur 27 ont connu une contribution de l'emploi temporaire à la croissance de l'emploi total plus forte que la contribution de l'emploi permanent dans les années 90. La proportion des emplois temporaires a légèrement reculé en Espagne, pays où l'expansion de ce type d'emploi avait été la plus forte.

Tableau 1.4. Contribution du travail à temps partiel^a et temporaire^b à la croissance de l'emploi, 1991-2001

	Part du travail à temps partiel dans l'emploi total, 2001	Variation annuelle moyenne en pourcentage de l'emploi total		Part du travail temporaire dans l'emploi total, 2001	Variation annuelle moyenne en pourcentage de l'emploi total	
		Travail à temps complet	Travail à temps partiel		Travail permanent	Travail temporaire
Allemagne	17.6	-0.8	0.6	12.7	-0.5	0.3
Australie	27.2	1.1	0.9	5.7	..	..
Autriche	12.4	-0.1	0.2	8.0	-0.1	0.4
Belgique	17.6	0.1	0.3	8.8	0.7	0.5
Canada	18.1	1.4	0.3	12.8	2.2	0.7
Corée	7.5	1.0	0.4	17.0	..	..
Danemark	14.5	0.8	-0.3	9.4	0.7	-0.2
Espagne	7.9	1.2	0.5	31.5	1.8	0.7
États-Unis	13.0	1.5	0.1	4.0	2.0	-0.1
Finlande	10.5	-0.2	0.3	16.4	2.9	0.0
France	13.8	0.6	0.3	14.9	0.7	0.7
Grèce	4.8	1.0	-0.2	12.9	2.1	0.1
Hongrie	2.8	1.1	0.0	7.5	1.6	0.4
Irlande	18.4	3.0	1.7	4.7	5.1	-0.2
Islande	20.4	1.5	0.1	9.9	2.4	-0.2
Italie	12.2	-0.2	0.4	9.5	-0.4	0.4
Japon	24.9	-0.4	0.5	12.8	0.4	0.3
Luxembourg	13.1	0.4	0.6	4.4	1.7	0.2
Mexique	13.8	3.0	-0.1	19.7	4.2	0.3
Norvège	20.1	1.3	0.1	9.3	2.4	-0.6
Nouvelle-Zélande	22.4	1.7	0.7	..	..	..
Pays-Bas	33.0	1.3	1.3	14.3	1.5	1.0
Pologne	11.6	0.1	-0.1	11.9	-4.5	1.9
Portugal	9.2	0.5	0.2	20.3	0.2	0.6
République slovaque	1.9	0.3	-0.1	5.0	-0.5	0.3
République tchèque	3.2	-0.1	-0.1	9.0	-1.4	0.3
Royaume-Uni	23.0	0.1	0.4	6.7	0.7	0.2
Suède	13.9	1.7	0.4	14.8	1.9	0.4
Suisse	24.8	0.1	0.4	11.6	0.3	-0.1
Turquie	8.0	0.7	-0.3	15.2	3.4	0.5

.. Données non disponibles.

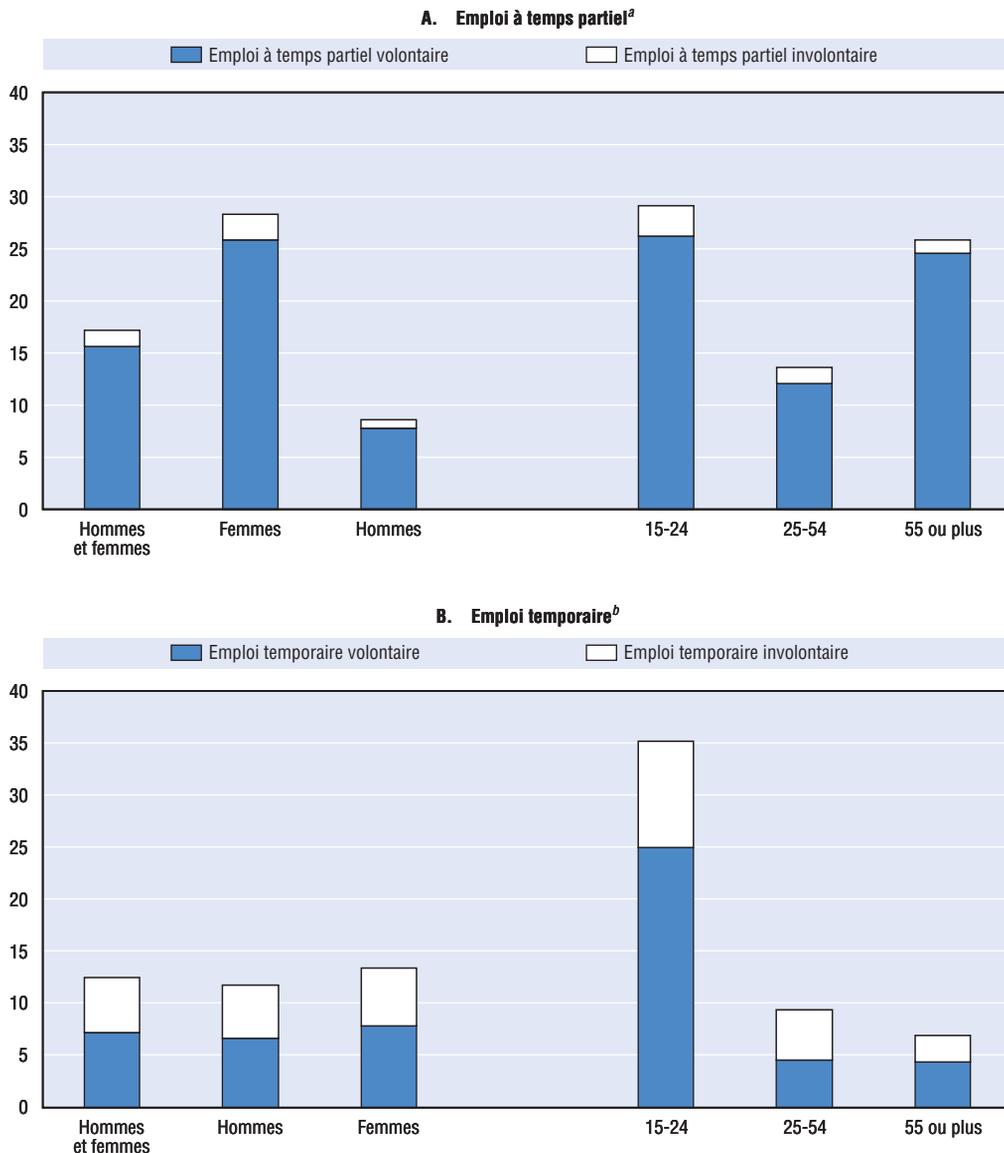
- a) Le travail à temps partiel concerne les personnes qui travaillent habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. 1991-2000 pour l'Allemagne et les Pays-Bas ; 1992-2001 pour la Pologne ; 1993-2001 pour la République tchèque ; 1994-2001 pour la République slovaque ; 1995-2001 pour l'Autriche, la Hongrie et le Mexique.
- b) 1991-2000 pour l'Allemagne et l'Irlande ; 1993-2001 pour la République tchèque ; 1994-2001 pour la République slovaque ; 1995-2001 pour l'Autriche, les États-Unis et le Mexique ; 1996-2000 pour la Norvège ; 1997-2001 pour le Canada, la Finlande, la Hongrie et la Suède ; 1998-2001 pour la Pologne ; 1997 pour l'Australie ; et 2001 pour la Corée.

Source : Base de données de l'OCDE sur le travail à temps partiel et le travail temporaire.

Bien que l'emploi temporaire ait été moins dynamique que l'emploi à temps partiel, son expansion suscite des préoccupations particulières du fait que plus de quatre travailleurs sur dix occupant des emplois temporaires déclarent qu'ils préféreraient un contrat permanent (graphique 1.14, partie B)²⁸. Même si nombre de travailleurs ne considèrent pas les contrats temporaires comme intrinsèquement intéressants, le travail temporaire peut faciliter l'entrée en activité des personnes sans emploi du fait qu'il encourage les employeurs à recruter des demandeurs d'emploi dont la productivité est difficile à évaluer (ayant peu d'expérience professionnelle, par exemple) ou dont on n'est

Graphique 1.14. Le temps partiel est le plus souvent un choix délibéré mais les travailleurs temporaires recherchent des emplois permanents

Fréquence de l'emploi à temps partiel et de l'emploi temporaire volontaires et involontaires par sexe et âge, 2001
Pourcentage de l'emploi total



a) Moyennes pondérées par la population des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

b) Moyennes pondérées par la population des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Suède.

Source : Estimations du Secrétariat effectuées sur la base des données de l'OCDE sur l'emploi à temps partiel et des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail communiquées par Eurostat.

pas certain qu'ils aient envie de conserver un emploi à long terme. Cependant, les gains obtenus grâce à une plus grande facilité d'entrée sur le marché du travail doivent être mis en regard des éventuels inconvénients du travail temporaire au niveau du maintien dans l'emploi et de l'accès à la formation (OCDE, 2002a, voir également chapitre 5).

D. L'insécurité de l'emploi s'aggrave-t-elle ?

Un autre aspect important des emplois est leur *stabilité*. Celle-ci a une dimension objective (combien de travailleurs sont-ils confrontés à la perte de leur emploi et quelles en sont les conséquences ?) et une dimension subjective (sentiment qu'ont les travailleurs de la stabilité de leur emploi actuel). La présente sous-section présente des données relatives à ces deux dimensions.

Le sentiment d'insécurité s'accroît dans un certain nombre de pays...

Le tableau 1.5 indique les variations de la perception par les travailleurs de la sécurité de leur emploi, telle qu'elle ressort de deux éditions (1989, 1997) du Programme international d'enquêtes sociales²⁹. La proportion de salariés qui estiment que leur emploi n'est pas assorti d'une grande sécurité (plus précisément, qui ne sont pas fermement convaincus de la sécurité de leur emploi) a augmenté souvent assez nettement dans les sept pays où les données sont disponibles pour les deux années³⁰. Si les données subjectives, comme celles-ci, sont toujours difficiles à interpréter, certaines données empiriques récentes montrent que l'impression subjective que l'on va perdre son emploi a un pouvoir prédictif important de la perte future de l'emploi, et qu'il y a corrélation entre une plus forte probabilité subjective de perte d'emploi et une perspective accrue de baisse de salaire ultérieure (Stephens, 2003). Ce sentiment, en outre, est important en soi. Premièrement, certains chercheurs considèrent que la sécurité de l'emploi est étroitement liée au bien-être de l'individu (voir Bohle *et al.*, 2001). Deuxièmement, elle a aussi des

Tableau 1.5. **Le sentiment d'insécurité est en augmentation**

Sentiment d'insécurité de l'emploi dans les pays de l'OCDE, 1989 et 1997

Pourcentage de salariés n'étant pas tout à fait d'accord avec « mon emploi est assuré »

	Hommes et femmes		Hommes		Femmes	
	1989	1997	1989	1997	1989	1997
Autriche	47	..	48	..	46	..
Canada	..	80	..	75	..	84
République tchèque	..	82	..	84	..	79
Danemark	..	46	..	45	..	47
Allemagne orientale	..	94	..	94	..	94
France	..	75	..	82	..	69
Hongrie	82	88	81	88	83	88
Irlande	77	..	72	..	85	..
Italie	49	70	47	72	50	67
Japon	..	55	..	55	..	55
Pays-Bas	76	81	74	80	78	83
Norvège	67	76	68	80	65	72
Pologne	..	87	..	87	..	86
Portugal	..	65	..	65	..	65
Suède	..	83	..	82	..	84
Suisse	..	83	..	83	..	82
Royaume-Uni	83	87	83	88	83	86
États-Unis	73	77	73	81	72	75
Allemagne occidentale	63	68	61	70	66	66
Allemagne	..	76	..	77	..	74
OCDE	70	78	70	80	71	77

OCDE : Moyenne non pondérée des sept pays disposant de données pour les deux années.

Source : Estimations du Secrétariat effectuées sur la base de l'International Social Survey Programme, 1989 et 1997.

implications au niveau macro-économique, car elle s'accompagne parfois d'une plus faible dépense de consommation et d'une plus grande modération des salaires³¹. Troisièmement, le sentiment d'insécurité peut aussi jouer un rôle dans la relation employeur-salarié, car la productivité se ressent du faible niveau de satisfaction et de motivation des travailleurs³².

... mais les mesures objectives de l'insécurité sont contrastées

L'explication la plus logique de ce sentiment croissant d'insécurité est que le risque de perdre son emploi s'est aggravé. Bien qu'on ne dispose pas de données comparables entre les pays sur le risque de licenciement, la stabilité globale de la distribution de la durée des emplois remet en cause cette explication³³. Une autre possibilité est que les conséquences économiques sont plus graves, aujourd'hui, pour les travailleurs qui perdent leur emploi. La suite de cette sous-section présente deux mesures du coût de la perte d'emploi : la perte de salaire moyenne après le retour à l'emploi et la probabilité que le licenciement débouche sur un chômage de longue durée.

Le chômage et le licenciement entraînent une perte de salaire réel, relativement modeste toutefois

Le tableau 1.6 présente des données tirées d'une analyse de régression simple des pertes moyennes de salaire à la suite d'un épisode de chômage ou d'un licenciement, après le retour

Tableau 1.6. **Les pertes de salaire consécutives au chômage et au licenciement sont généralement réduites**

Pertes de salaire moyennes consécutives à un épisode de chômage ou un licenciement par pays, 1994-98

	Variation en pourcentage du salaire horaire brut consécutive à un épisode de chômage ^a		Variation en pourcentage du salaire horaire brut consécutive à un licenciement ^b	
	Au cours des 12 derniers mois	Avant les 12 derniers mois	Au cours des 12 derniers mois	Avant les 12 derniers mois
Allemagne	..	..	..	..
Autriche	..	..	-9.0	..
Belgique	-6.0	-7.0	-5.6	..
Danemark	..	..	-4.0	..
Espagne	-6.3	-2.2	-5.3	-3.6
Finlande	..	-9.0	..	..
France	-3.5	-10.9	-5.4	-7.8
Grèce	..	-4.4	..	-6.1
Irlande	-4.4	-10.6	..	-3.6
Italie	-4.3	-3.4	-3.9	..
Pays-Bas	-5.3	..	..	..
Portugal	-2.4	-1.8	..	-5.1
Royaume-Uni	-3.9	-10.9	..	..
PCM^c	-3.7	-2.0	-4.6	-3.5

.. Non statistiquement significatif au seuil de 10 %.

- a) Coefficients MCO des variables indicatrices pour l'expérience, respectivement, d'un épisode de chômage au cours des 12 derniers mois ou d'un épisode de chômage avant les 12 derniers mois. La variable dépendante est le logarithme du salaire horaire brut et l'échantillon concerne tous les salariés. Les variables explicatives incluent également des variables indicatrices pour l'âge, le niveau d'instruction, l'ancienneté dans l'emploi et le temps.
- b) Coefficients MCO des variables indicatrices pour l'expérience, respectivement, d'un licenciement au cours des 12 derniers mois ou d'un licenciement avant les 12 derniers mois. La variable dépendante est le logarithme du salaire horaire brut et l'échantillon concerne tous les salariés. Les variables explicatives incluent également des variables indicatrices pour l'âge, le niveau d'instruction, l'ancienneté dans l'emploi et le temps.
- c) Coefficients MCO d'une régression groupée qui tient aussi compte d'effets fixes pour les pays.

Source : Estimations du Secrétariat effectuées sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98).

à l'emploi³⁴. Le point de départ est une équation logarithmique classique des salaires mettant en relation les gains individuels et un ensemble de variables relatives au capital humain. A ce modèle type sont ajoutées des variables permettant de prendre en compte l'occurrence d'un épisode de chômage ou d'un licenciement. Des versions séparées du modèle ont été estimées pour les deux types d'éventualité, à l'aide de variables indicatrices permettant de mesurer l'impact du chômage (du licenciement) sur le gain brut horaire. Deux variables indicatrices sont utilisées dans chaque cas : l'une prend la valeur 1 si l'épisode de chômage (ou l'événement constitué par la perte d'emploi) a pris fin dans les douze mois à partir de la période d'observation des gains, et la valeur 0 dans les autres cas ; l'autre variable prend la valeur 1 si l'épisode de chômage (ou l'événement constitué par la perte d'emploi) a pris fin plus de douze mois avant la période d'observation des gains, et la valeur 0 dans les autres cas. Cette structure simplifie non seulement l'évaluation de l'effet du chômage (du licenciement) sur les gains, mais aussi l'évaluation de l'affaiblissement éventuel de cet effet à mesure que l'intéressé accumule de l'expérience dans le nouvel emploi. Ces modèles ont été estimés grâce à la méthode MCO à l'aide de données tirées du Panel communautaire des ménages, qui donne des informations précises sur les caractéristiques du marché du travail pour des échantillons représentatifs de travailleurs dans les pays de l'Union européenne. L'effet de la perte d'emploi (ou de la période de chômage) sur les gains est calculé par pays et pour un échantillon regroupant l'ensemble des pays de l'UE³⁵.

Les résultats de l'estimation indiquent que la perte moyenne de salaire est assez minime (tableau 1.6), ce qui est tout à fait conforme aux conclusions des études sur l'insécurité de l'emploi (Farber, 2003). En ce qui concerne la perte de salaire suivant un épisode de chômage au cours de l'année précédente, l'écart entre pays est en fait très peu prononcé : la perte oscille entre 4 % et à peine plus de 6 %, à l'exception du Portugal où elle est estimée à seulement 2.4 %. Au niveau des pays, c'est au Royaume-Uni et en Belgique qu'on observe les plus fortes pertes de gains à la suite d'une période de chômage : le salaire horaire dans l'année qui suit l'épisode de chômage y est alors inférieur d'environ 6 % à ce qu'il aurait été en l'absence de cet épisode de chômage. La perte moyenne de salaire dans l'année qui suit le licenciement est plus élevée et un peu plus variable selon les pays : elle va de 4 % environ aux Pays-Bas et en Italie à plus de 9 % en Autriche. L'ampleur de la perte de salaire diminue avec le temps dans certains pays, mais augmente en Belgique, en France, en Irlande et au Royaume-Uni.

L'analyse de régression a également été réalisée séparément pour différents groupes d'âge et selon le sexe. Elle n'a fait apparaître que très peu de différences significatives et les résultats ne sont donc pas reproduits. Des différences plus intéressantes ont été mises en évidence en utilisant les variations du gain mensuel brut pour évaluer l'impact du chômage et du licenciement sur les gains. Le classement des pays n'en est pas beaucoup modifié. Toutefois, la perte moyenne estimée en pourcentage est significativement plus élevée pour les gains mensuels que pour les gains horaires, car les estimations mensuelles prennent en compte la réduction aussi bien des gains horaires que des heures ouvrées.

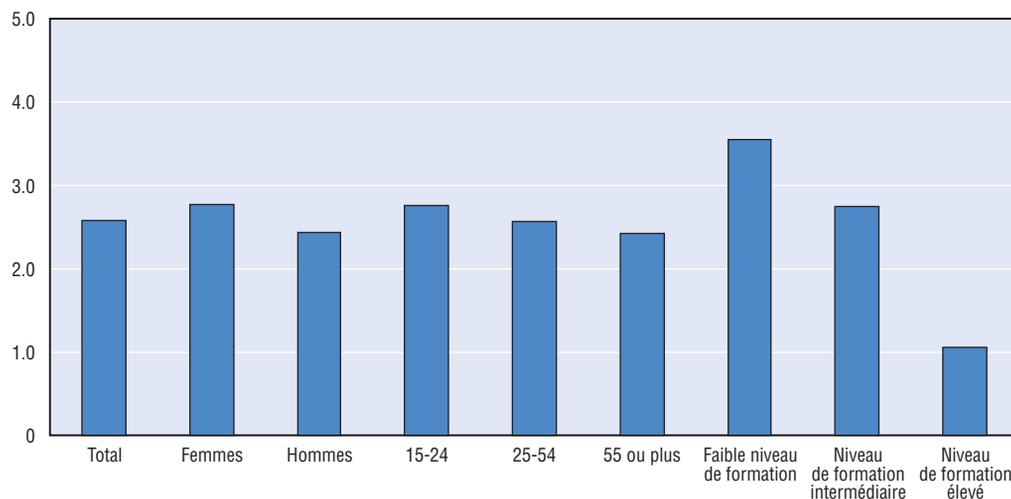
Les travailleurs peu qualifiés, les jeunes et les femmes ont du mal à sortir du chômage après un licenciement

Même si l'estimation des pertes de salaire dont il est question ci-dessus ne fait pas apparaître de différences prononcées entre les groupes démographiques, il est possible que les membres de certains groupes aient plus de mal que d'autres à retrouver un emploi et puissent de ce fait être omis de l'analyse des pertes de gains des personnes ayant repris

une activité. Le graphique 1.15 présente des taux d'incidence du chômage de longue durée consécutif à un licenciement pour les travailleurs européens, ventilés par sexe, par âge et par niveau d'études. La mesure de cette incidence apporte un éclairage sur les différences entre groupes démographiques quant à la facilité à retrouver un emploi après un licenciement, et sert également de mesure indirecte du coût total anticipé de la perte d'emploi, étant donné qu'elle combine la probabilité de la perte de l'emploi à une indication de l'ordre de grandeur du coût qui en résultera³⁶. En moyenne pour 22 pays européens, cette incidence était supérieure en 2001 à la moyenne générale de 2.6 %, pour les femmes (2.8 %), pour les jeunes (2.8 %) et, en particulier, pour les travailleurs peu qualifiés (3.6 %). Farber (2003) met en évidence les mêmes schémas pour les travailleurs privés de leur emploi aux États-Unis, l'incidence du licenciement étant supérieure à la moyenne pour les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, les femmes, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés ayant une probabilité supérieure à la moyenne de rester sans emploi pour une longue période après leur licenciement³⁷.

Graphique 1.15. Après un licenciement, les personnes faiblement qualifiées, les jeunes et les femmes rencontrent plus de difficulté à sortir du chômage

Fréquence du chômage de longue durée consécutif à un licenciement par sexe, âge et niveau d'instruction^a, 2001
Pourcentage^b



a) Un faible niveau de formation correspond aux personnes qui n'ont pas achevé le deuxième cycle du secondaire et un niveau élevé de formation correspond aux personnes possédant un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur.

b) Moyennes pondérées par la population des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail communiquées par Eurostat.

Conclusions

L'analyse présentée dans ce chapitre conforte partiellement l'idée selon laquelle les performances du marché du travail se sont légèrement améliorées dans la zone de l'OCDE au cours de la décennie écoulée. Il semble également probable qu'une part considérable de ces gains est structurelle. Toutefois, les moyennes sur l'ensemble de l'OCDE cachent une grande diversité selon les pays, avec des hausses spectaculaires des taux d'emploi dans

certaines et une aggravation du chômage dans d'autres. En outre, là où il y a eu développement de l'emploi, cela ne s'est pas accompagné d'évolutions systématiques des indicateurs de la qualité des emplois, lesquels donnent une image contrastée, avec quelques signes d'aggravation de l'inégalité des gains, de la sécurité de l'emploi et de l'intensité du travail, en même temps qu'une indication du fait qu'une bonne performance en matière d'emplois n'implique pas nécessairement une dégradation de leur qualité ou de la croissance de la productivité. En bref, des progrès ont été réalisés en termes de création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité, mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la situation.

L'analyse de la performance globale du marché du travail au cours de la dernière décennie qui est présentée dans ce chapitre met en évidence trois questions qui méritent d'être examinées de plus près. Premièrement, notre compréhension de l'interaction entre les réformes structurelles et l'amélioration durable des performances reste partielle. L'expérience récente donne à penser que le cadre général d'action défini dans la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* a globalement prouvé son efficacité (OCDE, 1999b). Il serait néanmoins opportun de dresser un nouveau bilan de la situation. Deuxièmement, il convient d'aborder les réformes du marché du travail et la performance de l'emploi dans une perspective à plus long terme afin d'enrichir l'analyse à moyen terme présentée dans ce chapitre. Comme l'explique le chapitre 2, un critère fondamental pour juger les choix opérés par les pouvoirs publics doit être de déterminer si les politiques mises en œuvre ont su donner lieu aux réformes nécessaires pour s'adapter, sur la durée, au vieillissement de la population. Enfin, cette analyse de la performance globale de l'emploi doit aussi être complétée par une analyse plus fine des facteurs relatifs à l'offre et à la demande qui influencent le choix d'intégrer ou non la vie active, et l'expérience en matière d'emploi des groupes qui se situent à la marge du marché du travail. Une forte demande globale de travail est une condition préalable pour que ces groupes se comportent bien sur le marché du travail, mais les responsables politiques doivent également s'attaquer aux obstacles particuliers qui s'opposent à la pleine intégration de ces groupes dans la vie active. La suite de cette publication traite de plusieurs de ces obstacles, ainsi que des mesures qui peuvent contribuer à les aplanir.

Notes

1. L'analyse de la situation du marché du travail proposée dans ce chapitre se rapporte à des données de juin 2003.
2. Répondre à ces questions suppose des analyses longitudinales. Les études effectuées à ce jour, si elles sont loin d'y apporter une réponse définitive, révèlent une réalité complexe qui ne correspond ni aux visions les plus pessimistes, ni aux plus optimistes (OCDE, 1996, 1997, 2002a ; et chapitre 2 de la présente publication).
3. Dans la présente publication, les expressions « Union européenne » et « UE » renvoient aux quinze pays membres de l'Union européenne en 2002, et « Océanie » à l'Australie et la Nouvelle-Zélande.
4. Plusieurs études – FMI (2001), Commission européenne (2001 et 2002) et Pehkonen (2000) – ont examiné les variations possibles de la sensibilité de l'emploi à la croissance dans les années 90 et conclu que dans cette période l'emploi était devenu plus « conjoncturel » dans certains pays de l'Union européenne. Selon l'étude du FMI, c'est le cas de l'Espagne, de l'Italie et de la France, mais pas de l'Allemagne, tandis que pour la Commission européenne, cela est vrai pour l'Union européenne dans son ensemble. Cette sensibilité accrue de l'emploi à la croissance de la production s'explique peut-être par la multiplication des contrats à durée déterminée et autres formes d'emploi atypiques ; quant à la réaction plus rapide des taux de chômage aux variations du recrutement, elle peut aussi correspondre à une baisse tendancielle du nombre de travailleurs qui

ont quitté la vie active par découragement après la perte de leur emploi (Bentolilla et Bertola, 1990 et Bentolilla et Saint-Paul, 1992, apportent un fondement théorique à cette argumentation). Comme indiqué dans le texte, cependant, le ralentissement économique actuel semble mettre en échec ces anticipations.

5. Le chapitre 2 fait valoir que le fait que les pouvoirs publics fasse de plus en plus de l'accroissement du taux d'emploi un objectif de leur action doit être salué, particulièrement dans le contexte du vieillissement de la population.
6. Les années 1991 et 2001 correspondent à l'installation d'une récession (ou d'un ralentissement) pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, mais pas pour tous les pays de l'OCDE (graphique 1.1).
7. Le laps de temps nécessaire pour que se manifestent totalement les effets des réformes structurelles va probablement être long et assez incertain (Elmeskov *et al*, 1998 ; OCDE, 1999b). L'analyse de la proportion de bénéficiaires présentée dans le chapitre 4 illustre également l'importance que peut avoir un long décalage entre les réformes et les modifications des comportements.
8. Moyenne pondérée en fonction de la population pour l'OCDE, non comprises la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque (faute de données relatives au début des années 90).
9. Les PECO constituent un cas particulier du fait que la transition de l'économie à planification centrale (où le chômage déclaré était quasiment inexistant) à l'économie de marché a entraîné un vif recul de l'emploi qui n'a pas lieu d'être pris en compte pour évaluer l'efficacité des réformes du marché du travail dans les autres pays. En Suède, la crise du début des années 90 a induit une forte baisse de l'emploi qui n'a toujours pas regagné ce qu'il avait perdu : le taux d'emploi en 2001 était encore inférieur de 5.7 points à son niveau de 1991. L'une des raisons qui expliquent que ce redressement reste partiel tient peut-être au nombre élevé de personnes qui se sont inscrites aux programmes actifs du marché du travail et aux programmes éducatifs. En 1999, au total 7 % de la population active bénéficiaient de politiques actives du marché du travail ou de programmes éducatifs spéciaux (OCDE, 1999c). Le recul de 10 points du taux d'emploi en Turquie est imputable à des sorties massives du marché du travail durant une décennie de turbulence économique.
10. La mauvaise performance de l'Allemagne semble être liée aux difficultés d'absorption de l'ex-Allemagne de l'Est et font apparaître d'importantes disparités régionales au niveau de l'emploi. L'économie finlandaise a également été très affectée par l'éclatement du bloc soviétique et le taux d'emploi a chuté un peu plus sensiblement entre 1991 et 2001 en Finlande qu'en Allemagne. La Finlande a toutefois connu un recul initial de l'emploi bien plus prononcé, suivi d'un vif redressement.
11. Il faut noter que lorsqu'on décompose les variations du taux d'emploi total présentées dans le graphique 1.3 pour faire apparaître les contributions numériques des variations des taux de chômage et d'inactivité, le chômage est mesuré en pourcentage de la population d'âge actif totale plutôt qu'en pourcentage de la population active. Lorsqu'on compare les contributions numériques des baisses de l'inactivité et du chômage à la hausse de l'emploi, il faut tenir compte du fait que l'importance pratique de la distinction statistique entre certaines formes d'inactivité et de chômage n'est pas forcément très marquée. Les « travailleurs découragés » (individus qui souhaiteraient travailler mais ne recherchent pas d'emploi parce qu'ils pensent qu'il n'y en a pas) en sont un exemple. Cependant, l'analyse dont il est rendu compte ici ne se modifie guère si l'on adopte d'autres méthodes de mesure. En particulier, une analyse des tendances sur la période 1991-2001 qui utilise un taux de chômage « augmenté » – c'est-à-dire incluant les travailleurs découragés et les travailleurs à temps partiel involontaire (avec un poids de la moitié) – donne des résultats analogues à ceux considérés ici, qui sont fondés sur des taux standard d'emploi, de chômage et d'inactivité.
12. Si les baisses des taux de chômage et d'inactivité ont contribué dans les mêmes proportions à relever le taux d'emploi dans les années 90, l'augmentation future des taux d'emploi qui serait suffisante pour stabiliser les taux de dépendance, compte tenu du vieillissement de la population, ou pour permettre aux pays où l'emploi est faible de rattraper ceux où l'emploi est dynamique, devrait venir essentiellement d'une diminution de l'inactivité (voir chapitre 2 pour une analyse plus détaillée).
13. Cette section se base sur des graphiques de dispersion juxtaposant les variations en pourcentage du taux d'emploi de ces quatre groupes de population active et les variations des taux d'emploi de l'ensemble de la population d'âge actif. Les points situés au-dessus de la droite à 45° indiquent une croissance de l'emploi supérieure à la moyenne pour le groupe marginal dans les pays associés.

14. Depuis les années 60, le taux d'activité des hommes sur l'ensemble du cycle de vie a connu un recul spectaculaire dû à une entrée plus tardive sur le marché du travail (études plus longues) et à une baisse de l'âge effectif de départ à la retraite (OCDE, 1998b). Cette baisse tendancielle semble s'être ralentie dans les années 90, avec la stabilisation, voire l'augmentation, de l'âge de départ à la retraite ; mais il est difficile de juger de l'ampleur du ralentissement, compte tenu du fait que l'amélioration de la conjoncture a favorisé un plus fort taux d'activité.
15. Cela tient probablement à la fois à l'incidence des importantes réformes apportées aux systèmes de retraite dans un certain nombre de pays et au fait que l'amélioration de la situation du marché du travail rend plus facile et plus intéressant pour les travailleurs âgés de rester dans la vie active.
16. Dans la théorie macroéconomique, le taux de chômage d'équilibre – auquel on se réfère souvent par l'acronyme « NAIRU » ou taux de chômage non inflationniste – est défini comme le taux de chômage compatible avec une stabilité de l'inflation et un équilibre de la balance des paiements. Les estimations du NAIRU offrent un point de référence utile tant pour les politiques de stabilisation à court terme (qui visent à contenir les fluctuations autour du NAIRU) et pour les politiques structurelles de plus longue haleine (qui visent à obtenir un NAIRU faible).
17. Layard et al. (1991) ont mis au point un cadre théorique où le chômage d'équilibre est déterminé par l'interaction d'une courbe U-V (représentant l'appariement entre les chômeurs demandeurs d'emploi et les offres d'emploi) et une courbe salariale (représentant la pression sur les salaires). Ce cadre continue de servir de base à beaucoup d'études théoriques et empiriques, comme le montre la revue qui en est faite par Blanchard et Katz (1997). Plusieurs études empiriques ont adopté ce cadre (notamment Nickell et Layard, 1997b ; Elmeskov et al., 1998 ; OCDE, 1999b ; Nicoletti et al., 1999 ; Daveri et Tabellini, 2000 ; Blanchard et Wolfers, 2002 ; et Nickell et al., 2003), apportant d'importantes indications sur les facteurs qui influent sur le niveau du chômage structurel. Plusieurs de ces études concluent que les évolutions dans le temps de quelques-uns des facteurs structurels mis en évidence par le cadre théorique donnent une explication raisonnablement satisfaisante de l'évolution générale du chômage dans les pays de l'OCDE au cours des dernières décennies.
18. A titre d'exemple, l'amélioration des services publics de l'emploi (chapitre 4) ou des politiques visant à améliorer les compétences des travailleurs (chapitre 5) peuvent accroître l'efficacité de l'appariement, en facilitant la réinsertion des chômeurs.
19. L'écart-type des valeurs du NAIRU entre les pays dans le tableau 1.3 est passé de 3.3 en 1991 à 2.5 en 2001. Le graphique 1.1 montre que les taux de chômage effectifs ont également convergé (sauf dans les PECO).
20. Les résultats examinés ici cadrent globalement avec les données présentées dans Nickell et al. (2003), bien que l'analyse ait été élargie à deux années supplémentaires.
21. Nickell et al. (2003) classent aussi le Royaume-Uni parmi les pays « performants », la courbe de Beveridge s'étant redéplacée vers la gauche à partir du milieu des années 80. Comme le montre le graphique 1.8, ce classement est remis en question si l'on prend en compte les données jusqu'en 2001 (c'est-à-dire les révisions récentes des séries chronologiques relatives aux offres d'emploi). Toutefois, si on utilise d'autres données sur les pénuries de main-d'œuvre (recueillies par la Confederation of British Industry), ce déplacement favorable de la courbe de Beveridge britannique se confirme (Nickell, 2002).
22. Voir Estevão et Nargis (2002) pour une analyse exhaustive de cette question à partir de données micro-économiques sur la France.
23. La part du salaire réel peut s'interpréter comme le rapport du salaire réel à la productivité du travail.
24. La croissance de l'emploi dans le secteur privé a commencé à se redresser dans les pays de l'UE au cours des années 80, mais la tendance s'est consolidée dans les années 90.
25. Dans cette analyse, les emplois sont classés par grandes catégories de salaires (bas, moyen, élevé) comme suit (pour plus de détails, voir OCDE, 2001a). Dans un premier temps, l'emploi dans chaque pays est divisé en 13 secteurs et un certain nombre de grandes catégories professionnelles qui varient de 4 à 7 selon le secteur. Au total, on distingue 76 catégories de secteurs/professions. Ces catégories sont ensuite classées en fonction du salaire horaire moyen en 1995 des travailleurs de chaque catégorie et répartis en trois groupes (bas, moyen, haut salaire) de dimensions égales sur la base de leur part de l'emploi. On trace alors les variations de l'emploi entre 1993 et 2001 pour chaque groupe d'emplois.
26. Keating montre également que les évolutions de la structure de la demande de travail au profit d'emplois plus qualifiés ont été la principale cause de la dispersion des gains en Australie au cours

de la dernière décennie. Le gouvernement du Commonwealth a présenté des conclusions analogues en ce qui concerne le schéma de croissance de l'emploi et indiqué dans le rapport 2001-2002 dressant le bilan du filet de sécurité que l'accroissement du nombre d'heures travaillées avait été plus fort dans les professions bien rémunérées et moins fort dans les professions à bas salaires.

27. A titre d'exemple, la proportion de travailleurs ayant déclaré travailler dans des conditions difficiles et fatigantes a augmenté de 4 points, la proportion de ceux qui déclarent être exposés à une nuisance sonore intense s'est accrue de 2 points et la proportion de ceux qui déclarent soulever des poids très lourds a progressé de 6 points.
28. S'agissant du travail temporaire subi, les différences selon le sexe sont ténues, mais les différences liées à l'âge sont en revanche prononcées. Plus de la moitié des travailleurs d'âge très actif préféreraient occuper un emploi permanent, contre 29 % des jeunes et 37 % des travailleurs âgés.
29. Cette source présente une limitation, à savoir que les deux années sur lesquelles portent les données correspondent à deux stades différents de la conjoncture : 1989 était un point haut du cycle conjoncturel dans la plupart des pays étudiés, tandis que 1997 se situait au milieu de la phase d'expansion du cycle.
30. Une tendance analogue est observée en Australie, où le sondage Morgan annuel demande aux salariés s'ils pensent que leur emploi est stable. En 1989, 82 % des personnes interrogées avaient répondu par l'affirmative, contre 77 % en 1997 et 75 % en 2002.
31. Campbell et al. (2001) montrent qu'en Grande-Bretagne, une forte crainte du chômage est associée à un niveau de salaire significativement plus bas.
32. Le sentiment d'insécurité peut également jouer à l'inverse et accroître la productivité si la peur de perdre son emploi incite le travailleur à produire plus d'efforts. Les données concrètes semblent toutefois aller plutôt dans le sens de l'hypothèse d'une relation négative (voir, par exemple, Buchele et Christiansen, 1999).
33. Voir OCDE (1997) pour une analyse un peu ancienne toutefois. L'actualisation partielle de cette étude confirme cette conclusion (données non présentées ici).
34. Les deux groupes sont distincts, mais ne s'excluent pas mutuellement. Les personnes qui ont été licenciées peuvent retrouver un emploi avec ou sans épisode de chômage ; quant aux personnes qui se sont trouvées au chômage, elles peuvent ou non avoir été licenciées.
35. Ce modèle de régression groupée comprend des effets fixes par pays, et tous les modèles comprennent des effets fixes individuels permettant de prendre en compte des caractéristiques non observées (et invariables dans le temps) qui influent sur le potentiel de gain. Les régressions de gains sont effectuées sur la période couverte par le Panel communautaire des ménages, soit 1994-99. Malheureusement, la durée considérée est trop courte pour permettre de vérifier s'il y a une variation dans le temps de l'effet de la perte d'emploi (ou du chômage) sur les gains.
36. Nickell et al. (2002) et Nicoletti et al. (2001) font valoir qu'une mesure complète de l'insécurité doit prendre en compte à la fois la probabilité de la perte de l'emploi et les coûts qui en résulteront. L'indice utilisé ici omet la perte de salaire après le retour à l'emploi. Elle peut toutefois constituer une mesure indirecte raisonnable de l'insécurité, si la durée de l'épisode de chômage après un licenciement aggrave la perte de salaire après le retour à l'emploi (due par exemple à une plus forte dégradation des compétences), outre le fait qu'elle prend en compte le manque à gagner pendant la période de chômage.
37. Les données ne concordent pas toutes. Premièrement, les données subjectives relatives à la sécurité de l'emploi font état d'un moindre sentiment d'insécurité chez les femmes que chez les hommes (tableau 1.5), mais confirment en revanche un sentiment d'insécurité plus fort chez les jeunes que chez leurs aînés (données non présentées ici). Les régressions de salaires du type de celles qui sont mentionnées dans le tableau 1.6 suggèrent que les femmes, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés enregistrent une perte de salaire après un licenciement du même ordre (ou un peu en dessous) que d'autres groupes, sous réserve qu'ils retrouvent un emploi rapidement. Les membres de ces trois groupes ont toutefois moins de chances que les autres de retrouver rapidement un nouvel emploi.

ANNEXE 1

Données complémentaires

Tableau 1.A1.1. **Productivité, croissance du salaire réel et part des salaires dans les pays de l'OCDE, 1970-2002**

Croissance en pourcentage

	Croissance de la productivité du travail dans le secteur des entreprises				Croissance du salaire réel dans le secteur des entreprises				Part des salaires du secteur des entreprises ^a				
	1970-80	1980-90	1990-95	1995-2002	1970-80	1980-90	1990-95	1995-2002	1970	1980	1990	1995	2002
Allemagne	2.9	1.2	-0.2	0.8	3.2	0.7	-0.5	-0.1	53.6	59.5	58.7	58.0	54.2
Australie	2.1	1.1	2.1	2.0	-1.1	0.2	0.1	1.3	..	52.5	49.6	45.2	44.0
Autriche	3.1	2.2	1.8	1.9	4.0	1.5	1.1	0.8	49.9	59.6	56.4	56.1	53.9
Belgique	3.1	2.0	1.3	1.1	4.6	0.8	1.8	0.6	51.2	59.5	52.7	53.0	52.5
Canada	1.3	1.2	1.3	1.4	1.6	0.8	0.2	1.5	55.9	59.3	55.8	51.4	52.8
Corée	5.0	6.1	4.0	3.5	5.7	5.4	2.4	1.0	..	41.0	51.6	50.3	40.7
Danemark	2.5	1.3	2.8	1.7	1.8	1.2	0.8	1.3	..	59.6	59.8	54.8	55.0
Espagne	3.7	2.1	2.0	0.7	4.5	0.8	1.8	0.8	45.2	52.8	49.6	48.5	50.9
États-Unis	1.3	1.3	1.2	1.8	1.0	0.6	0.7	1.6	65.0	63.4	59.3	57.4	57.3
Finlande	3.4	3.2	3.6	2.1	4.0	3.1	-0.4	1.3	50.1	55.4	59.0	48.4	47.0
France	3.1	2.4	1.3	1.1	3.2	0.7	0.0	0.7	59.7	64.7	57.5	54.5	54.6
Grèce	4.5	-0.2	0.5	3.1	5.5	0.1	-1.9	2.1	..	..	..	..	..
Hongrie	..	..	..	2.6	..	..	..	1.6	..	..	..	28.4	27.9
Irlande	4.1	3.8	1.9	3.4	3.9	1.2	1.4	1.1	..	63.9	48.1	46.4	41.5
Islande	3.9	1.1	-1.9	2.2	2.6	1.0	-1.3	2.6	80.4	69.1	64.1	67.7	72.7
Italie	2.9	1.8	1.7	0.5	3.6	0.9	0.1	-0.2	48.1	50.6	45.9	40.7	39.8
Japon	3.5	2.6	0.5	1.0	3.9	1.3	0.3	0.3	51.4	57.5	54.2	56.9	56.1
Luxembourg	..	..	1.6	0.8	..	0.7	1.4	1.3	..	..	56.2	56.9	60.5
Mexique	..	-0.2	0.1	1.5	..	-3.7	4.0	0.0	..	67.3	44.1	45.7	42.5
Norvège	3.1	0.6	2.9	1.1	-0.1	0.7	1.4	2.4	..	68.1	68.7	66.1	76.7
Nouvelle-Zélande	0.5	1.7	0.6	1.0	1.0	0.2	0.0	0.2	..	55.9	46.0	43.7	41.8
Pays-Bas	3.0	1.4	1.2	0.6	3.3	0.2	0.6	0.7	58.9	61.9	55.1	52.6	54.2
Pologne	..	..	..	4.9	..	..	..	3.4	..	..	..	43.0	38.7
Portugal	3.0	1.9	0.0	1.5	5.6	-0.6	2.5	1.8	52.6	55.7	47.0	47.4	49.2
République slovaque	..	..	..	3.8	..	..	..	2.8	..	..	..	40.7	37.2
République tchèque	..	..	..	2.1	..	..	..	2.5	..	..	..	43.3	43.7
Royaume-Uni	2.5	2.0	1.9	1.0	2.4	1.4	0.8	2.1	66.6	67.5	61.3	57.9	65.4
Suède	1.7	1.8	3.2	1.5	2.0	0.7	0.5	2.3	66.2	70.1	64.2	53.0	57.9
Suisse	1.0	0.3	0.0	0.7	1.3	1.2	0.2	1.4	..	63.8	70.0	68.9	72.6
Turquie	..	2.9	0.9	1.8	..	..	4.1	-5.4	..	..	..	..	..
Zone euro^b	3.0	1.7	1.0	1.1	3.5	0.8	0.2	0.4	55.5	59.7	55.3	52.8	53.3
OCDE^b	2.0	1.6	1.1	1.7	2.1	0.8	0.4	1.3	58.7	60.8	56.8	55.4	55.5

a) La part des salaires du secteur des entreprises est définie comme le taux de salaire multiplié par l'emploi total dans le secteur des entreprises divisé par le produit du secteur des entreprises évalué au coût des facteurs.

b) Moyenne pondérée par le PIB des pays disposant de données pour toutes les années indiquées.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 72, juin 2002.

Tableau 1.A1.2. **Croissance des coûts réels de main-d'œuvre corrigée de la croissance de la productivité^a dans les pays de l'OCDE, 1970-2001^b**

Variation (annuelle) en pourcentage

	Croissance annuelle moyenne dans les années 70	Croissance annuelle moyenne dans les années 80	Croissance annuelle moyenne en 1990-1995	Croissance annuelle moyenne en 1995-2001
Allemagne	0.4	-1.1	1.8	-1.0
Australie	0.3	-0.9	-1.1	-0.8
Autriche	0.7	-0.8	-0.6	-1.4
Belgique	1.2	-1.5	0.7	-1.0
Canada	0.9	-0.5	-1.1	-0.2
Corée	2.0	-0.5	-2.4	-3.4
Danemark	..	..	-1.5	-0.4
Espagne	..	-1.1	-0.2	-0.3
États-Unis	0.0	-0.5	-0.5	-0.3
Finlande	0.8	0.8	-3.4	-1.3
France	0.6	-1.5	-1.0	-0.2
Grèce	1.1	0.8	-2.9	-0.9
Hongrie	..	..	-4.9	-1.6
Irlande	0.0	-2.3	-0.9	-2.7
Islande	-0.4	-0.1	-1.6	1.1
Italie	0.7	-0.4	-2.2	-0.9
Japon	0.4	-1.4	-0.5	-0.8
Luxembourg	2.3	-1.7	-1.4	-0.5
Mexique	..	..	5.6	-1.6
Norvège	-2.8	-1.3	-2.4	1.2
Nouvelle-Zélande	0.7	-1.2	-0.5	-0.7
Pays-Bas	0.9	-1.8	-0.6	-0.1
Pologne	..	..	..	-1.6
Portugal	..	..	..	0.4
République slovaque	..	..	..	-1.9
République tchèque	..	..	..	0.3
Royaume-Uni	0.4	0.1	-2.0	0.7
Suède	..	..	-3.1	0.8
Suisse	..	..	0.5	0.1
Turquie	0.4	-1.7	1.5	-4.3
Zone euro^c	0.4	-1.7	-0.4	-0.5
OCDE^c	0.0	-1.7	-1.0	-0.5

.. Données non disponibles.

a) Différence entre le taux de croissance des coûts réels de main-d'œuvre (défini comme le rapport de la rémunération brute nominale par salarié au déflateur du PIB) et le taux de croissance du produit réel par travailleur.

b) La croissance annuelle moyenne dans les années 70 se rapporte à 1971-80 pour l'Irlande ; à 1972-80 pour les Pays-Bas et la Turquie ; et à 1975-80 pour la Corée et la Norvège.

c) Moyenne pondérée par l'emploi.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, juin 2002.

Tableau 1.A1.3. **Croissance de la productivité globale des facteurs et rapport emploi/population dans certains pays, 1980-1990 et 1990-2000**

	1980-1990		1990-2000	
	Productivité globale des facteurs ^a	Rapport emploi/population ^b	Productivité globale des facteurs ^a	Rapport emploi/population ^b
Allemagne ^c	1.49	-1.5	0.94	-0.5
Australie	0.57	2.7	1.31	3.9
Autriche	1.82	..	1.56	-0.4
Belgique	1.72	1.2	1.24	5.2
Canada	0.63	4.3	1.30	2.8
Danemark	1.00	5.3	1.45	0.8
Espagne	2.06	-2.1	0.72	5.5
États-Unis	0.92	5.0	1.13	3.4
Finlande	2.38	2.9	3.16	-3.1
France	1.86	-4.8	1.00	1.0
Irlande	3.60	-0.3	4.41	13.0
Italie	1.55	-1.6	1.03	1.4
Japon	2.15	2.4	1.02	0.8
Norvège	1.19	0.1	1.74	4.9
Nouvelle-Zélande	0.20	-5.0	0.76	5.4
Pays-Bas	2.26	7.5	1.58	9.3
Suède	1.03	3.2	1.42	-6.9

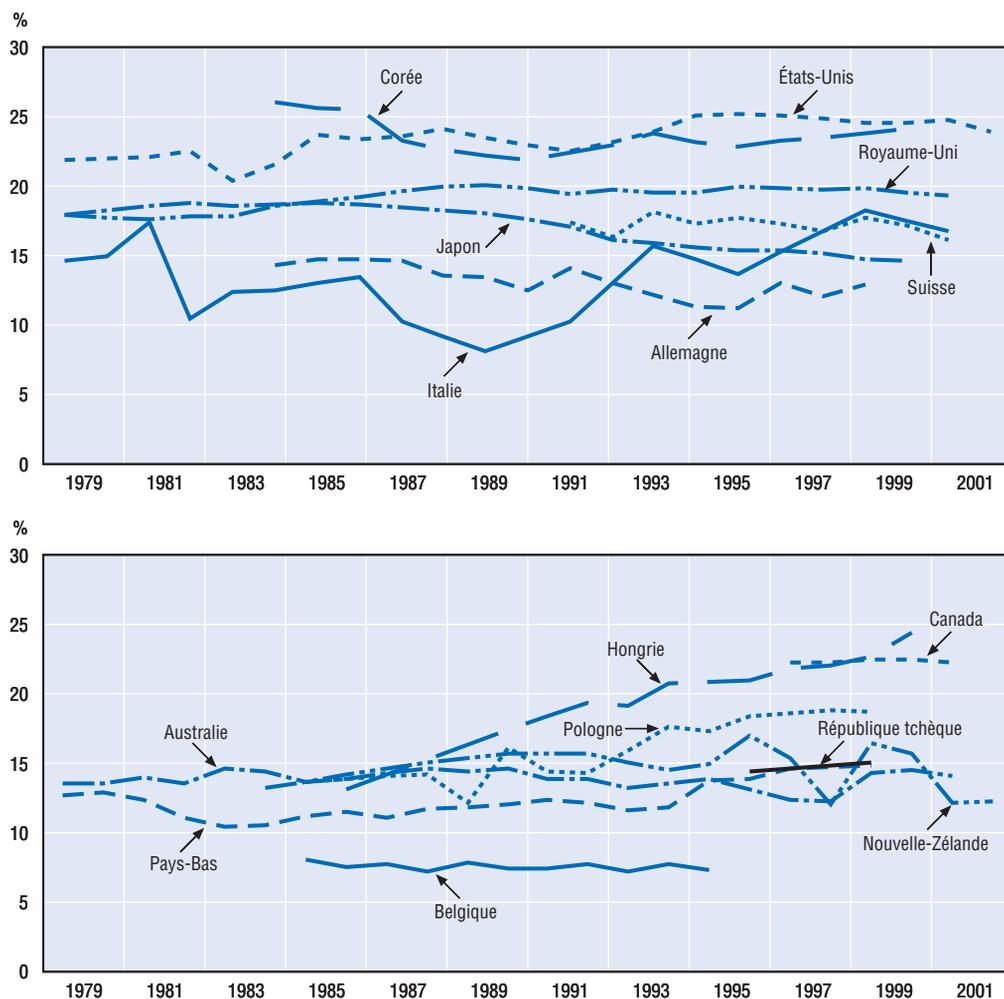
.. Données non disponibles.

a) Taux de croissance annuel dans le secteur des entreprises établi à partir de séries corrigées des variations saisonnières, années 80 et 90. 1983-90 pour la Belgique, le Danemark et l'Irlande ; 1985-90 pour l'Autriche et la Nouvelle-Zélande ; 1990-96 pour l'Irlande et la Suède ; 1990-97 pour l'Autriche, la Belgique et la Nouvelle-Zélande ; 1990-98 pour les Pays-Bas ; 1990-99 pour l'Australie, le Danemark, la France, l'Italie et le Japon ; et 1991-2000 pour l'Allemagne.

b) Variation en points de pourcentage. 1983-90 pour la Belgique, le Danemark et l'Irlande ; 1986-90 pour la Nouvelle-Zélande.

c) Allemagne occidentale avant 1991.

Source : OCDE (2003).

Graphique 1.A1.1. Évolutions de la fréquence des bas salaires^{a, b}, 1979-2001

a) Pourcentage de travailleurs à temps complet recevant moins de deux tiers du salaire brut médian.

b) Les données pour l'Italie se rapportent au revenu net.

Source : Base de données de l'OCDE sur les salaires.

Bibliographie

- ARULAMPALAM, W. (2001), « Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages », *Economic Journal*, vol. 111, n° 475, novembre, pp. 585-606.
- BEAN, C., R. LAYARD et S. NICKELL (1986), « The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study », in C. Bean, R. Layard and S. Nickell (dir. pub.), *The Rise in Unemployment*, Blackwell, Oxford.
- BELOT, M. et J. VAN OURS (2000), « Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of Their Labour Market Reforms », *IZA Discussion Paper*, n° 147, avril.
- BENTOLILLA, S. et G. BERTOLA (1990), « Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Eurosclerosis? », *Review of Economic Studies*, n° 57, pp. 381-402.
- BENTOLILLA, S. et G. SAINT-PAUL (1992), « The Macroeconomic Impact of Flexible Labour Contracts, with and Application to Spain », *European Economic Review*, n° 36, pp. 1013-1047.
- BLANCHARD, O. et P. DIAMOND (1989), « The Beveridge Curve », *Brookings paper on Economic Activity*, n° 1, pp. 1-60.
- BLANCHARD, O. et F. GIAVAZZI (2000), « Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets », *Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics Working Paper 01/02*.
- BLANCHARD, O. et L. KATZ (1997), « What We Know and Do Not Know about the Natural Rate of Unemployment », *Journal of Economic Perspectives*, hiver, vol. 11-1, pp. 51-73.
- BLANCHARD, O. et J. WOLFERS (2002), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence », *Economic Journal*, vol. 110, n° 462, pp. C1-33.
- BOERI, T., G. NICOLETTI, et S. SCARPETTA (2000), « Regulation and Labour Market Performance », *CEPR Discussion Paper*, n° 2420.
- BOHLE, P., M. QUINLAN, et C. MAYHEW (2001), « The Health and Safety Effects of Job Insecurity: An Evaluation of the Evidence », *Economic and Labour Relations Review*, vol. 12, n° 1, juin, pp. 32-60.
- BUCHELE, R. et J. CHRISTIANSEN (1999), « Employment and Productivity Growth in Europe and North America: the impact of labour market institutions », *International Review of Applied Economics*, vol. 13, n° 3, pp. 312-332.
- CAMPBELL, D., A. CARRUTH, A. DICKERSON et F. GREEN (2001), « Job Insecurity and Wage Outcomes in Britain », mimeo, University of Kent, Canterbury.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2001), *The EU Economy 2001 Review, Investing in the Future*, European Economy 2001, n° 73, DG Affaires économiques et financières, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2002), *L'emploi en Europe : évolutions récentes et perspectives*, Bruxelles.
- COMMONWEALTH (2002), *Safety Net Review – Wages : 2001-2002*, Australie.
- DAVERI, F. et G. TABELLINI (2000), « Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries », *Economic Policy*, avril, pp. 49-90.
- DOLADO, J., F. KRAMARZ, S. MACHIN, A. MANNING, D. MARGOLIS, et C. TEULINGS (1996), « The Economic Impact of the Minimum Wage in Europe », *Economic Policy*, n° 23, pp. 317-372.
- ELMESKOV, J., J. MARTIN et S. SCARPETTA (1998), « Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OCDE Countries' Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, pp. 205-252.
- ESTEVÃO, M. et N. NARGIS (2002), « Wage Moderation in France », *IMF Working Paper*, n° 151.
- FARBER, H. (2003), « Job Loss in the United States, 1981-2001 », *NBER Working Paper*, n° 9707.

- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (2001), « Selected Euro-Area Countries: Rules-Based Fiscal Policy and Job Rich Growth in France, Germany, Italy, and Spain – Report with Supplementary Information », Country Report n° 01/203.
- GREEN, F. (2002), « Work Intensification, Discretion and the Decline in Well-Being at Work », mimeo, University of Kent, Canterbury.
- GREEN, F. et D. GALLIE (2002), « High Skills and High Anxiety: Skills, Hard Work and Mental Well-Being », mimeo, University of Kent, Canterbury.
- GREGG, P. et J. WADSWORTH (2000), « Mind the Gap, Please: The Changing Nature of Entry Jobs in Britain », *Economica*, n° 67, pp. 499-524.
- GREGORY, M. et R. JUKES (2001), « Unemployment and Subsequent Earnings: Estimating Scarring Among British Men 1984-94 », *Economic Journal*, vol. 111, n° 475, novembre, pp. 607-625.
- KEATING, M. (2003), « Earnings and Inequality », Centre for Economic Policy Research, Australian National University Discussion Papers, n° 460.
- LALIVE, R., J. VAN OURS et J. ZWEIMULLER (2002), « The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment », *IZA Discussion Paper*, n° 69.
- LAYARD, R., S. NICKELL et R. JACKMAN (1991), *Unemployment: Macroeconomics Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- MISHEL, L., J. BERNSTEIN et H. BOUSHEY (2003), *The State of Working America*, Cornell University Press, Ithaca.
- MORTENSEN, D. et C. PISSARIDES (1999), « New Developments in Models of Search in the Labour Market », in O. Ashenfelter and D. Card (dir. pub.), *Handbook of Labour Economics*, North Holland, Amsterdam.
- NICKELL, S. (1997), « Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America », *Journal of Economic Perspectives*, n° 3, pp. 55-74.
- NICKELL, S. (2002), « A Picture of European Unemployment: Success and Failure », document préparé pour la conférence *Unemployment in Europe: Reasons and Remedies*, Yrjö Jahnsson, Munich.
- NICKELL, S. et R. LAYARD (1997b), « Labour Market Institutions and Economic Performance », Centre for Economic Performance, London School of Economics, *Discussion Paper*, n° 23.
- NICKELL, S. et J. VAN OURS (2000), « The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle? », *Economic Policy: A European Forum*, n° 30, pp. 135-175.
- NICKELL, S., P. JONES et G. QUINTINI (2002), « A Picture of Job Insecurity Facing British Men », *The Economic Journal*, vol. 112, n° 476, pp. 1-27.
- NICKELL, S., L. NUNZIATA, W. OCHEL et G. QUINTINI (2003), « The Beverage Curve, Unemployment and Wages in the OECD », in P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz et M. Woodford (dir. pub.), *Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics: in Honour of Edmund S. Phelps*, Princeton University Press.
- NICOLETTI, G., S. SCARPETTA, et O. BAYLAUD (1999), « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 226, OCDE, Paris.
- NICOLETTI, G., A. BASSANINI, E. ERNST, S. JEAN, P. SANTIAGO et P. SWAIM (2001), « Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries », *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 312, OCDE, Paris.
- OCHEL, W. (2000), « Collective Bargaining (Centralization and Co-ordination) », Ifo Institute for Economic Research, Munich.
- OCDE (1994a), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : faits, analyse, stratégies*, Paris.
- OCDE (1994b), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications. Partie 1 – Évolution des marchés du travail et facteurs de changement*, Paris.
- OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1997), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1998a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1998a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.

- OCDE (1998b), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (1999a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1999b), *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques*, Paris.
- OCDE (1999c), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2001a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001b), *Perspectives économiques*, n° 71, Paris.
- OCDE (2002a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2002b), *Indicateurs composites avancés – Mise à jour*, Paris.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OSWALD, A. (1997), « The Missing Piece of the Unemployment Puzzle », Inaugural Lecture, University of Warwick.
- PEHKONEN, J. (2000) « Employment, Unemployment and Output Growth in Booms and Recessions: time series evidence from Finland, 1970-1996 », *Applied Economics*, n° 32, pp. 885-900.
- RICHARDSON, P., L. BOONE, C. GIORNO, M. MEACCI, D. RAE et D. TURNER (2000), « The Concept Policy Use and Measurement of Structural Unemployment: estimating a time varying NAIRU across 21 OCDE countries », *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 250, OCDE, Paris.
- SAINT-PAUL, G. (1999), « The Political Economy of Employment Protection », *Universitat Pompeu Fabra, Economics and Business Working Paper*, n° 355.
- STEPHENS, M. (2003), « Job Loss Expectations, Realizations, and Household Consumption Behaviour », *NBER Working Paper*, n° 9508.

Chapitre 2

Mobiliser la main-d'œuvre, deux grands défis : résorber les trappes à inactivité et améliorer les perspectives de carrière

Ce chapitre analyse le rôle que pourraient jouer les politiques gouvernementales pour élever le taux global de l'emploi en encourageant une plus forte participation à l'activité des catégories de population qui sont généralement sous représentées dans l'emploi. Ces catégories sont diverses et leur importance relative, en termes d'effectif, varie d'un pays à l'autre. Néanmoins, ce sont les femmes, les travailleurs vieillissants et les travailleurs qui ont un faible niveau d'instruction qui constituent l'essentiel du potentiel de main-d'œuvre sous-utilisée dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans quelle mesure certaines catégories de la population, telles que celles qui viennent d'être citées, se trouvent-elles prises au piège de l'inactivité ? Une fois dans l'emploi, ces catégories ont-elles des perspectives d'évolution professionnelle ou risquent-elles de se trouver cantonnées dans des emplois de médiocre qualité ? En quoi une meilleure mobilisation de ces groupes peut-elle contribuer à relever les défis du vieillissement de la population ?

Introduction	70
Principaux résultats	71
1. Augmenter l'emploi en mobilisant l'offre potentielle de main-d'œuvre .	73
2. Les multiples facettes du non-emploi	85
3. Obtenir un travail, le conserver et évoluer professionnellement.....	95
Conclusions.....	107
Annexe 1. Données complémentaires	115
Bibliographie	119

Introduction

Le chapitre précédent rendait compte de certains signes encourageants d'amélioration structurelle de la performance globale des marchés du travail dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Au sein de la population d'âge actif, il n'en subsiste pas moins des groupes importants qui demeurent défavorisés sur le plan du niveau d'emploi, ou de la qualité des postes qu'ils peuvent escompter occuper. L'analyse contenue dans le présent chapitre est centrée sur des catégories de la population dont le potentiel de travail reste largement sous-utilisé, à savoir les femmes, les travailleurs âgés et les travailleurs possédant un moindre niveau d'instruction, étant entendu qu'il peut exister des chevauchements entre ces différents groupes. Une attention y est également portée aux jeunes, aux parents isolés, aux immigrés et aux handicapés. L'objectif est ici de recenser les catégories qui risquent le plus de ne pas parvenir à réaliser tout leur potentiel sur le marché du travail et de faire un état de leur situation.

L'optique retenue dans le présent chapitre est motivée par la prééminence de plus en plus marquée accordée – parmi les objectifs de la politique de l'emploi et de la politique sociale – à l'accroissement du taux d'emploi *global* (voir, par exemple, Commission européenne, 2003a). Cette orientation stratégique permet de répondre au souci, classique, de faire baisser le chômage et à celui, plus récent, d'élargir la participation au marché du travail. Or, ce dernier revêt une importance grandissante face au vieillissement de la population et aussi au vif intérêt que suscite une possible réduction de la dépendance à l'égard des prestations au sein de la population d'âge actif. L'objet du présent chapitre est avant tout de fournir un point de référence, s'appuyant sur des observations concrètes, sur la base duquel apprécier le défi auquel sont confrontées les économies de l'OCDE au niveau de la mobilisation des forces de travail. Y sont présentées des estimations du volume du potentiel de main-d'œuvre sous-utilisé assorties d'un exposé de la situation au regard du marché du travail des catégories de la population dans lesquelles l'inactivité ou le sous-emploi sont le plus répandus. Cette analyse devrait contribuer à mettre en évidence les groupes auxquels il convient de porter une attention particulière dans les politiques visant à relever les taux d'activité et accroître l'emploi. Elle a aussi un second objectif : donner une première idée du genre d'obstacles à une intégration plus complète dans le monde du travail (ou à des formes plus productives d'emploi) qu'il convient de lever pour assurer le succès de toute stratégie de mobilisation des forces de travail. On reviendra plus en détail dans les chapitres 3 à 5 sur un certain nombre de ces obstacles ainsi que sur les mesures propres à les atténuer.

Le chapitre est structuré comme suit : la section 1 traite de la portée des politiques destinées à accroître le taux d'emploi global. Y sont brièvement passées en revue les raisons qui peuvent pousser à faire de l'augmentation des taux d'emploi un objectif stratégique, puis y sont présentées plusieurs estimations des niveaux potentiels de l'offre de main-d'œuvre et de l'emploi. Dans la section 2, est fournie une comparaison détaillée de la situation au regard du marché du travail de différentes catégories de population afin de donner une meilleure idée de celles dans lesquelles les taux d'activité sont faibles ou le

risque de chômage élevé, ainsi que des divergences entre pays de l'OCDE. Le vécu de ces différents groupes sur le marché du travail est ensuite analysé, sur la base de données longitudinales, dans la section 3, afin d'apporter des précisions sur les difficultés auxquelles ces personnes se heurtent pour trouver un emploi, le conserver et s'élever dans la hiérarchie des emplois. Y sont étudiées l'éventualité que l'inactivité et les bas salaires puissent devenir des pièges, ainsi que la relation entre la situation au regard du marché du travail des personnes d'âge actif et leur situation au regard de la pauvreté.

Principaux résultats

- On peut proposer trois motivations aux politiques visant à relever les taux d'activité dans les pays de l'OCDE. Premièrement, les taux d'activité se situent peut-être à un niveau inférieur à ce que justifierait l'efficacité économique en raison de la désincitation au travail induite par des éléments tels que le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition. Deuxièmement, de faibles taux d'activité risquent d'être source de tensions au niveau des finances publiques dans la mesure où la non-activité donne lieu au versement de prestations sociales. Troisièmement, enfin, un accroissement des taux d'activité pourrait aller dans le sens des objectifs d'intégration sociale et d'équité. Le vieillissement démographique ne fait qu'ajouter à l'urgence de ces motivations dans la mesure où, en l'absence d'augmentation des taux d'activité, surtout dans les tranches d'âge les plus élevées, il exercera des pressions considérables sur les niveaux de vie et la viabilité budgétaire de divers dispositifs sociaux importants.
- Si rien n'est fait pour lever les obstacles à l'emploi, du côté de l'offre comme de la demande, le vieillissement démographique se traduira, au cours des trois prochaines décennies, par un fort ralentissement de la croissance de la population active – laquelle diminuera même, en chiffres absolus, dans près de la moitié des pays de l'OCDE. D'après les prévisions, le rapport entre le nombre de personnes de 65 ans et plus et celui d'actifs passerait de 27 % en 2000 à 47 % en 2030, et la part des 50 ans et plus dans la population active de 23 à 31 %.
- Des estimations de l'offre *potentielle* de main-d'œuvre, s'appuyant pour les unes sur des données d'enquête (auprès des inactifs eux-mêmes, qui déclarent à cette occasion souhaiter travailler) et pour les autres sur des comparaisons internationales, montrent que des mesures destinées à relever les taux d'activité pourraient entraîner un accroissement de l'emploi de l'ordre de 7 à 12 % de la population d'âge actif (valeur moyenne pour l'ensemble de la zone de l'OCDE). Une comparaison des deux séries fait apparaître qu'il faudrait mobiliser la force de travail de nombreuses personnes aujourd'hui « éloignées » du marché de l'emploi pour porter le taux d'activité des pays où il est faible au niveau de celui des pays où il est élevé, mais aussi que, dans tous les pays, y compris ceux qui affichent déjà des taux d'emploi élevés, une fraction importante des inactifs pourrait être intéressée par l'exercice d'un emploi. Ces données concernant l'offre potentielle de main-d'œuvre mettent également en évidence l'hétérogénéité des catégories de population sous-représentées sur le marché du travail.
- Les femmes, les travailleurs âgés et ceux qui possèdent peu de qualifications sont les groupes dont le potentiel de travail reste le plus sous-utilisé dans la plupart des pays de l'OCDE. Un accroissement de l'emploi des parents isolés et des personnes souffrant de handicaps partiels aurait aussi, semble-t-il, un rendement social élevé même si, compte tenu de l'effectif plus réduit de ces groupes, il a moins d'impact sur l'augmentation du taux global d'emploi. Les obstacles à l'emploi des jeunes et des immigrés constituent

aussi un sujet de préoccupation au plan social, mais l'application d'une stratégie de mobilisation des forces de travail à ces catégories paraît plus difficile. La non-activité des jeunes tient souvent au fait qu'ils suivent des études à temps complet, grâce auxquelles ils contribuent à accroître le stock de capital humain, et donc à alimenter la croissance future, de sorte que le principal problème semble en l'occurrence être de leur faciliter le passage de l'école à la vie active. Pour ce qui est des seconds, l'écart entre le taux d'emploi des autochtones et celui des immigrés est relativement faible (pour les hommes) dans la plupart des pays de l'OCDE (et même négatif dans quelques uns), de sorte que l'important est peut-être moins de réduire les poches d'inactivité que d'offrir des salaires adéquats et des perspectives de carrière satisfaisantes.

- Il existe des chevauchements considérables entre les différents groupes sous-représentés sur le marché du travail. Ces chevauchements sont un signe supplémentaire que certaines personnes cumulent les caractéristiques qui font obstacle à l'emploi et que leur pleine intégration au marché du travail appelle une action dans plusieurs domaines à la fois. Les femmes et les travailleurs âgés possédant un faible niveau de formation, par exemple, affichent des taux d'emploi particulièrement bas. Parallèlement, la concentration géographique du non-emploi observée dans de nombreux pays de l'OCDE témoigne qu'aux facteurs personnels qui empêchent certaines personnes de trouver un emploi vient souvent s'ajouter la malchance de résider dans une région où le marché du travail est déprimé.
- Les personnes en âge de travailler qui n'avaient pas d'emploi au milieu des années 90 sont, en moyenne, restées sans emploi pendant 4 ¼ des cinq années suivantes en Europe, contre 3 ½ aux États-Unis. Cette relative persistance du non-emploi, surtout en Europe, laisse penser que nombre des personnes dépourvues d'emploi risquent de réintégrer difficilement la vie active, sauf modification majeure de leurs préférences quant à l'utilisation de leur budget-temps en faveur de l'activité ou amélioration substantielle des possibilités d'emploi qui leur sont offertes et de l'intérêt financier du travail. Quoi qu'il en soit, la durée relativement brève des « sorties » du non-emploi tend à indiquer que le manque de stabilité des emplois est aussi un vecteur important de dépression des taux d'activité, surtout aux États-Unis.
- Le non-emploi est un phénomène particulièrement persistant pour les femmes, les adultes peu instruits et, surtout, les personnes d'un certain âge qui se disent retraitées. Cela vaut dans tous les pays étudiés, mais les divergences entre sexes et tranches d'âge sont particulièrement marquées aux États-Unis. Les chômeurs ont beaucoup plus de chances de trouver un emploi que les personnes se situant au dehors de la population active, ce qui confirme l'utilité pratique que revêt, pour les politiques du marché du travail, l'établissement d'une distinction entre ces deux catégories de personnes sans emploi dans les statistiques. L'intérêt accru porté aux mesures propres à élargir la participation au marché du travail vient opportunément compléter l'attention accordée depuis toujours à pourvoir les chômeurs d'un travail, mais il ne saurait s'y substituer.
- Les faits confirment largement l'existence d'un « piège des bas salaires », en particulier si l'on considère les personnes qui oscillent entre les emplois faiblement rémunérés et l'absence d'emploi. Que ce soit en Europe ou aux États-Unis, en moyenne, une personne occupant un emploi faiblement rémunéré à une date donnée continuera d'occuper ce même type d'emploi ou restera sans travail pendant quatre des cinq années suivantes. Ce chiffre est encore plus élevé dans le cas des femmes, des personnes peu instruites

(surtout aux États-Unis) et des travailleurs âgés (plus particulièrement en Europe). Ce phénomène d'enfermement dans les bas salaires dont souffrent certains coexiste toutefois avec une grande mobilité à la hausse sur l'échelle des salaires pour d'autres, notamment les jeunes et les personnes issues de l'enseignement supérieur. Il paraît important d'associer aux dispositions prises pour faciliter le travail des personnes dépourvues d'emploi des mesures destinées à élargir l'accès des travailleurs à bas salaire à des emplois mieux rémunérés.

- Le plus souvent, le non-emploi ou l'occupation d'un emploi à bas salaire n'a pas pour effet de faire tomber le revenu du ménage en deçà du seuil de pauvreté, en raison de la présence d'autres apporteurs de revenu ou de sources de revenu de substitution (parmi lesquelles les prestations sociales). Le risque de pauvreté chronique est toutefois nettement plus élevé pour les personnes qui ont de grandes probabilités soit de rester sans travail soit d'occuper un emploi peu rémunéré, en particulier aux États-Unis. Moins de 3 % des personnes d'âge actif qui ont travaillé sans interruption pendant cinq ans ont vécu durablement dans la pauvreté en Europe, contre 13 % pour celles qui n'ont pas du tout travaillé (les chiffres correspondants s'établissent à 5 et 32 %, respectivement, pour les États-Unis). Le risque de pauvreté durable se situe aussi à 13 %, en Europe, pour les personnes qui ont occupé en permanence des emplois à bas salaire pendant cinq ans (et à 41 % aux États-Unis). L'association entre le non-emploi ou l'emploi faiblement rémunéré et le risque élevé de pauvreté, est particulièrement forte pour les personnes peu instruites et les immigrés.

1. Augmenter l'emploi en mobilisant l'offre potentielle de main-d'œuvre

A. Pourquoi accroître l'offre globale de main-d'œuvre et l'emploi ?

Si les arguments qui plaident pour la baisse du chômage sont évidents, ceux en faveur de l'augmentation des taux d'activité et de l'emploi le sont nettement moins, car rien ne permet de prétendre que toute personne d'âge actif devrait travailler¹. Trois arguments n'en peuvent pas moins être avancés pour affirmer que des mesures destinées à relever les taux d'activité pourraient contribuer à une amélioration du bien-être : i) les taux d'activité se situent peut-être à un niveau inférieur à ce que justifierait l'efficacité économique en raison de la désincitation au travail résultant de certaines politiques, ii) un accroissement des taux d'activité pourrait alléger les pressions considérables que font peser sur les finances publiques des taux élevés de dépendance à l'égard des prestations au sein de la population d'âge actif, et iii) une augmentation des taux d'activité pourrait aller dans le sens des objectifs d'intégration sociale et d'équité. Chacun de ces trois arguments est développé succinctement ci-dessous. Dans la section B, on montrera ensuite que le vieillissement de la population renforce encore leur pertinence.

Des facteurs liés à l'offre aussi bien qu'à la demande peuvent faire obstacle à l'emploi des catégories sous-représentées sur le marché du travail

Un premier argument en faveur de mesures destinées à favoriser l'augmentation des taux d'activité met l'accent sur les considérations d'efficacité économique, lesquelles militent en faveur de la suppression des actuels facteurs de désincitation à l'emploi ou à l'activité. Les salaires minima et les réglementations fixant des seuils de qualité minima pour les emplois pourraient très bien limiter les possibilités d'emploi tandis que les désincitations à l'embauche créées par ces réglementations ont souvent des effets

disproportionnés sur certains groupes de population active². Le régime fiscal/de transferts sociaux peut également engendrer, au niveau de l'offre de main-d'œuvre, des désincitations qui peuvent être particulièrement fortes pour certains groupes de population. Par exemple, les femmes mariées peuvent être découragées de travailler par le taux marginal élevé d'imposition appliqué au deuxième apporteur de revenu du foyer fiscal (OCDE, 2002d). De même, le taux marginal effectif d'imposition des salaires peut être extrêmement élevé pour les personnes bénéficiant de transferts sociaux, l'effet conjugué des reprises partielles des prestations par l'impôt et de la fiscalité créant ce qu'il est convenu d'appeler des « trappes à inactivité » (OCDE, 2000b). Dernier exemple : de nombreux régimes de retraite et plans de préretraite publics créent de puissantes désincitations financières à poursuivre son activité au-delà de l'âge d'ouverture des droits à pension (Gruber et Wise, 2002 ; OCDE, 2002e ; et chapitre 3 de la présente publication).

Un accroissement de l'emploi au sein des groupes sous-représentés atténuerait la pression sur les finances publiques

Les programmes de transfert qui ont pour effet de décourager le travail socialement productif engendrent des dépenses publiques qui risquent de mettre à mal les finances de l'État. Comme on le verra dans le chapitre 4, une proportion considérable de la population d'âge actif perçoit des prestations visant à compenser une perte de revenu dans les 16 pays de l'OCDE pour lesquels les données nécessaires ont pu être rassemblées, proportion qui a atteint 38 % en République slovaque et excédé 20 % dans six pays de l'UE en 1999. Dans tous les pays considérés, une grande majorité (plus des trois quarts en moyenne) de ces personnes bénéficient de prestations autres que l'indemnisation du chômage et ont peu de probabilités d'accéder au marché du travail. Bon nombre de celles-ci sont certes dans l'impossibilité de travailler ou dans une situation telle qu'on ne peut escompter qu'elles le fassent, mais tel n'est pas le cas de tous les allocataires (en particulier dans les pays affichant les taux les plus élevés de dépendance à l'égard des prestations). Si on parvenait à accroître le niveau d'activité au sein de ce dernier groupe, cela pourrait réduire le volume des financements à dégager des prélèvements fiscaux pour assurer la réalisation des objectifs d'assurance sociale et d'équité de la société.

Promouvoir l'emploi des groupes sous-représentés servirait aussi les objectifs poursuivis au plan social

Un troisième argument en faveur de l'élaboration de politiques destinées à favoriser l'augmentation du taux d'activité veut que celles-ci pourraient, dans certains cas, aller dans le sens des objectifs d'intégration sociale et d'équité. La réorientation vers une politique sociale axée sur l'emploi reflète une tendance à penser que de nombreux bénéficiaires de prestations sociales encore d'âge actif pourraient travailler à condition de recevoir les encouragements et l'aide appropriés, et qu'une meilleure intégration de ces personnes au marché du travail ne pourrait que se révéler profitable, pour elles-mêmes comme pour la société (voir chapitre 4). Un des facteurs expliquant la priorité croissante accordée à « l'activation » des bénéficiaires de prestations est la prise de conscience grandissante des inconvénients à long terme (sur le plan tant social que budgétaire) qu'il y a à laisser un nombre significatif de personnes d'âge actif s'enfermer dans la dépendance à l'égard des prestations. Ainsi qu'on le verra dans le chapitre 3, de nombreux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé souhaiteraient avoir de meilleures possibilités d'emploi. Par ailleurs, en cas de difficultés financières, les entreprises obligent parfois leurs travailleurs

âgés à prendre une retraite anticipée. L'inactivité de ces personnes constitue une sorte de chômage déguisé, et il peut être fort coûteux au plan social de leur apporter une aide sous une forme décourageant leur réinsertion sur le marché du travail.

A eux trois, ces arguments conduisent à penser que des politiques destinées à encourager un taux d'activité plus élevé méritent qu'on y réfléchisse sérieusement même s'il est malaisé de justifier un taux cible d'activité ou d'emploi. En fait, le vieillissement de la population rend d'autant plus urgent un relèvement des taux d'activité.

B. L'enjeu démographique, ou comment s'adapter au vieillissement de la population

Nul ne l'ignore, la baisse du taux de fécondité associée à l'allongement de l'espérance de vie entraînera un vieillissement spectaculaire des populations des pays de l'OCDE dans les décennies à venir, ce qui constituera un défi majeur pour la politique économique et sociale. Comme le montre la partie A du graphique 2.1, au vu des projections démographiques nationales³, le ratio de dépendance démographique des personnes âgées augmentera de 14 points de pourcentage au cours des 30 années à venir dans l'ensemble de la zone de l'OCDE (passant de 20 à 34 %). Certains pays seront touchés plus tôt ou davantage que d'autres, mais tous devront faire face à un vieillissement notable de leur population.

Les conséquences du vieillissement démographique sur le marché du travail sont fonction des taux d'activité par tranche d'âge et de leur évolution. Comme on le voit dans la partie B du graphique 2.1, les profils d'activité par tranche d'âge se sont modifiés sous l'effet de trois phénomènes majeurs entre 1970 et 2000 : i) l'allongement de la durée des études et l'insertion plus tardive sur le marché du travail, phénomène qui concerne aussi bien les femmes que les hommes, ii) une propension à prendre sa retraite plus tôt, surtout chez les hommes, et iii) une tendance à la hausse du taux d'activité des femmes d'une cohorte à la suivante. Les deux premières évolutions ont amplifié la tendance du vieillissement démographique à réduire le nombre d'actifs par rapport à la population totale, et si l'avancement de l'âge de départ à la retraite devait se poursuivre, il en résulterait une accélération de la baisse du nombre de producteurs par rapport à celui des consommateurs, ce qui aurait des conséquences néfastes pour les niveaux de vie (OCDE, 1998b). Cela dit, l'accroissement sur longue période de la proportion de femmes dans la population active a amorti les risques de freinage de la progression du revenu par habitant et pourrait continuer d'exercer cette action dans l'avenir, notamment dans les pays de l'OCDE où les disparités de taux d'activité entre les hommes et les femmes demeurent très fortes (Europe du Sud, Mexique et pays d'Asie membres de l'OCDE).

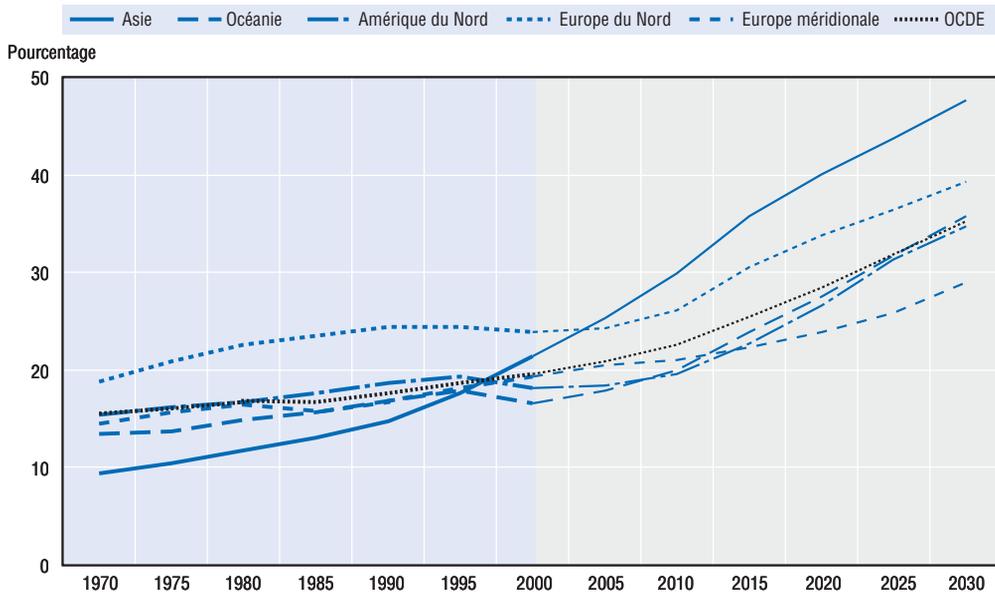
En l'absence de mesures correctrices, le vieillissement démographique entraînera un ralentissement sensible de la croissance de la population active...

Un simple scénario s'appuyant sur les données démographiques suffit à donner une idée des effets potentiels du vieillissement démographique sur la population active dans les prochaines décennies. Ce scénario est purement démographique en ce sens qu'il combine des projections démographiques et l'hypothèse d'un gel des taux d'activité, par tranche d'âge et par sexe, à leur niveau de 2000 jusqu'en 2030, compte tenu toutefois des effets de cohorte⁴. Ces calculs montrent que les évolutions démographiques associées au vieillissement de la population ont des répercussions notables sur la croissance de la population active et sa composition par tranche d'âge dans toutes les régions de la zone de l'OCDE.

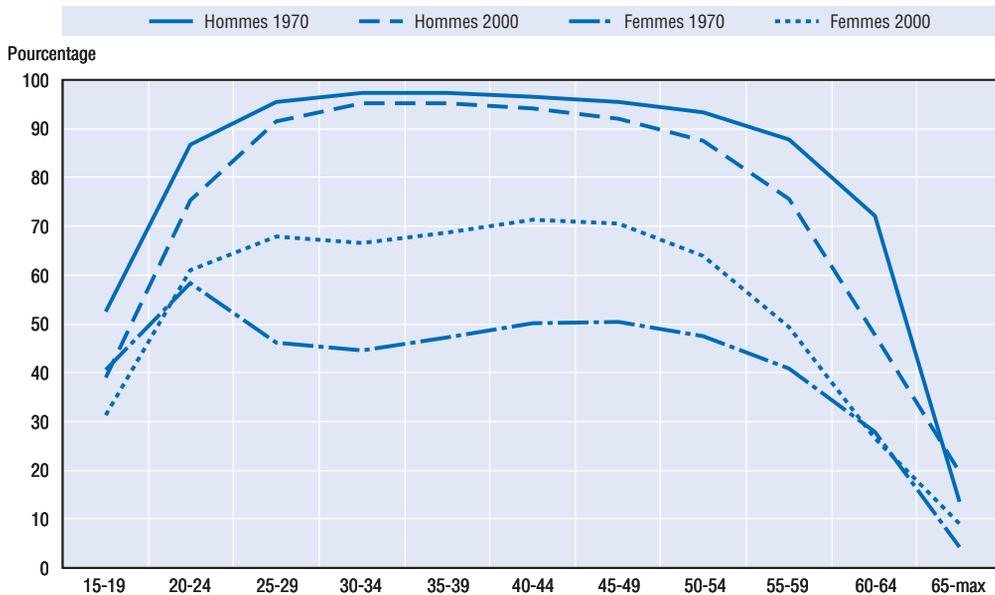
Le scénario démographique implique un net ralentissement du taux de croissance de la population active d'ici 2030 (graphique 2.2, partie A). Si les taux d'activité restent

Graphique 2.1. L'enjeu du vieillissement

A. Le rapport entre le nombre des personnes âgées et la population d'âge actif va considérablement augmenter...
 Ratios de dépendance des personnes âgées^a dans certains pays de l'OCDE^b, 1970 à 2030^c



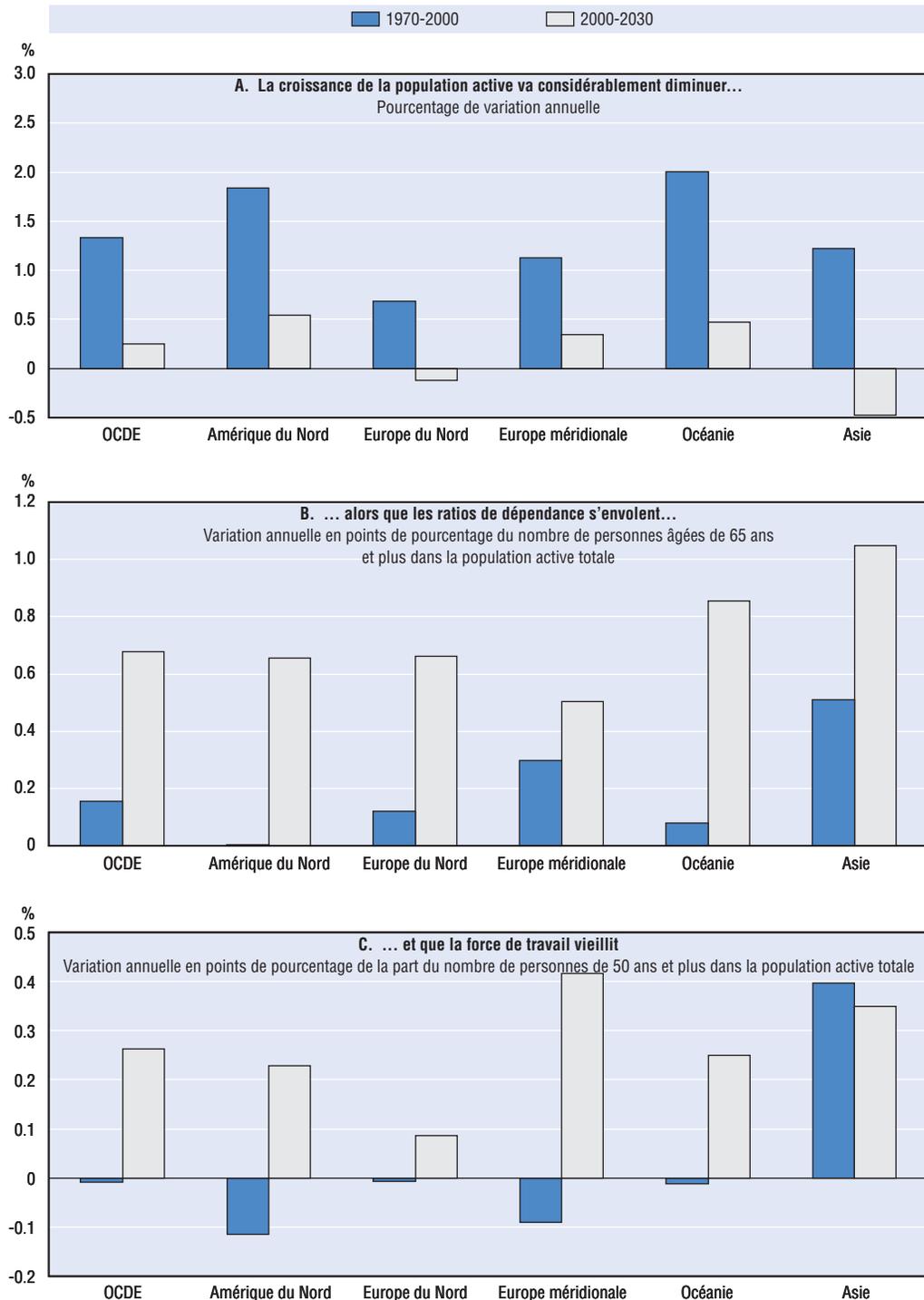
B. ...alors que la tendance a montré que les hommes prennent leur retraite plus tôt
 Profils d'activité^d en 1970 et 2000



- a) Le ratio de dépendance des personnes âgées correspond au nombre de personnes de 65 ans et plus divisé par le nombre de personnes d'âge actif (15 à 64 ans).
- b) Moyennes pondérées par la population des régions suivantes : Asie (Japon et Corée) ; Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande) ; Amérique du Nord (Canada et États-Unis) ; Europe du Nord (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) ; Europe méridionale (Grèce, Italie, Portugal, Espagne et Turquie) ; OCDE (30 pays membres).
- c) Les valeurs pour 2001-2030 sont des projections.
- d) Moyenne pondérée par la population des pays de l'OCDE.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base des estimations de la population nationale et des projections (variante médiane) ; données des taux de participation de la base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active et du BIT (1996).

Graphique 2.2. **Vieillesse de la population et activité : l'expérience récente et le scénario à base démographique^a dans certaines régions de l'OCDE^b**



a) Le scénario démographique fait l'hypothèse que les taux d'activité par âge et par sexe restent à leur niveau de 2000 pendant la période 2000-2030, à l'exception des ajustements nécessaires pour tenir compte des différences des taux de participation entre les cohortes (voir le texte).

b) Voir la note b) du tableau 2.1 pour la définition des groupes régionaux représentés.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base des estimations de la population nationale et des projections (variante médiane), et données historiques des taux d'activité de la base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active et du BIT (1996).

inchangés, le taux annuel de croissance de la population active tombera, dans la zone de l'OCDE, de 1.3 % au cours des 30 dernières années à 0.3 % au cours des 30 prochaines. La population active va en fait diminuer par rapport à son niveau de 2000 dans 14 pays de l'OCDE, et ce d'au moins 0.5 % par an en Autriche, en Hongrie, en Italie, au Japon, en Pologne et en République tchèque. Seuls le Mexique et la Turquie continueront de connaître une progression rapide (quoique moins qu'auparavant) de leurs effectifs d'actifs (données par pays non présentées).

... et un net accroissement des taux de dépendance

Le scénario démographique sous-entend que le rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et la population active totale augmentera, dans tous les pays, plus rapidement entre 2000 et 2030 qu'il ne l'a fait entre 1970 et 2000 (graphique 2.2, partie B). A l'échelle de l'ensemble de la zone OCDE, le « ratio corrigé de dépendance démographique des personnes âgées » a progressé de 0.2 point de pourcentage par an au cours des trois dernières décennies mais, d'après les projections, il devrait s'accroître de 0.7 point par an au cours des trois prochaines, passant ainsi de 27 % en 2000 à 47 % en 2030. C'est cette augmentation qui menace la solvabilité des régimes de retraite par répartition et, plus généralement, les niveaux de vie, notamment dans les pays où elle est particulièrement forte (Allemagne, Autriche, Corée, Finlande, Italie et Japon). Dans ces conditions, des mesures visant à favoriser un relèvement des taux d'activité – et en particulier un recul de l'âge de départ à la retraite – pourraient se révéler très profitables, sur le plan économique comme sur le plan social⁵.

Un « grisonnement » de la population active

Le vieillissement démographique entraîne une autre conséquence pour le marché du travail, à savoir que la population active va devenir plus âgée. Le scénario démographique fait apparaître une augmentation de la part des 50 ans et plus dans la population active totale dans tous les pays de l'OCDE entre 2000 et 2030, et une accélération du « grisonnement » de la population active dans la plupart d'entre eux (graphique 2.2, partie C). Dans l'ensemble de la zone OCDE, la part des travailleurs relativement âgés dans la population active est demeurée constante de 1970 à 2000 mais, selon les projections, elle devrait augmenter de 2.6 points de pourcentage par an entre 2000 et 2030, ce qui la portera de 23 à 31 %. Cette évolution pourrait bien exiger d'importants ajustements des pratiques en matière d'emploi et de formation ainsi que des politiques des ressources humaines des employeurs⁶. Un calcul simple montre qu'une inversion de la tendance à l'avancement de l'âge de départ à la retraite observé au cours des années 1970 à 2000 pourrait largement atténuer le ralentissement de la croissance de la population active et la hausse du ratio corrigé de dépendance des personnes âgées ressortant du scénario démographique. Il en résulterait cependant une accentuation du « grisonnement » de la population active.

C. Estimation du niveau potentiel de l'offre de main-d'œuvre

De combien est-il possible d'accroître le taux global d'emploi et quelles sont, parmi les personnes d'âge actif non pourvues d'un emploi, les catégories dont le potentiel de travail serait le plus susceptible d'être mobilisé ? Il est difficile d'apporter des réponses précises à ces questions car il est malaisé de déterminer les groupes représentant une offre potentielle de main-d'œuvre qui pourrait être débloquée par des mesures appropriées. Dans la présente section, deux méthodes différentes sont utilisées pour estimer l'offre

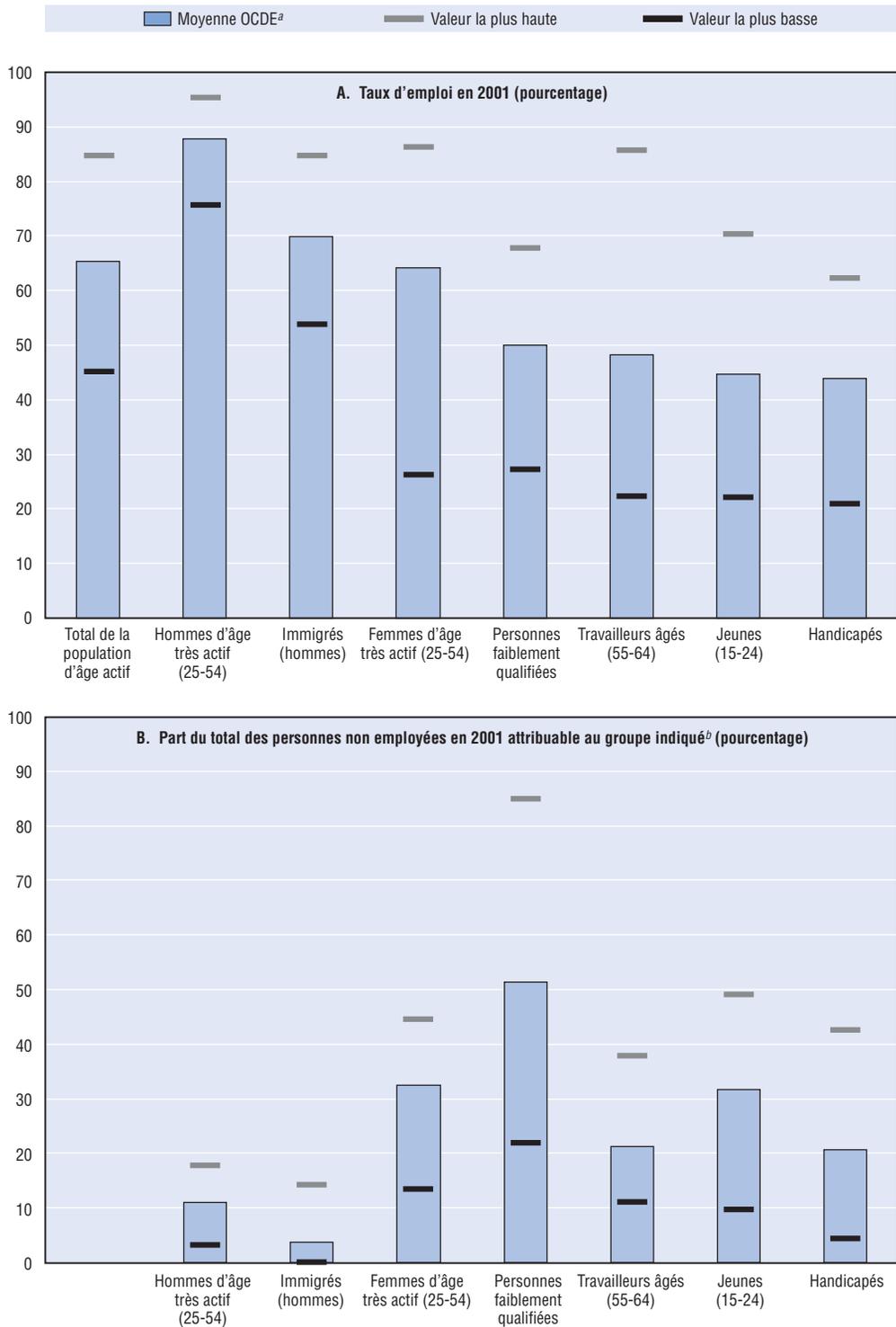
potentielle de main-d'œuvre. Toutes deux présentent des limites importantes. Elles n'en permettent pas moins de se faire une meilleure idée de l'ampleur potentielle des ressources en main-d'œuvre mobilisables, des groupes de population sur lesquels cibler les efforts d'augmentation de l'emploi global compte tenu de leur nombre, et des variations, d'un pays à l'autre, dans le volume et le profil démographique des ressources en main-d'œuvre mobilisables.

Au vu de la taille des écarts de taux d'emploi, il devrait être possible d'accroître l'emploi de certains groupes

Comme le montre la partie A du graphique 2.3, le taux d'emploi des hommes appartenant aux classes d'âge de forte activité est nettement supérieur à celui de nombreux autres groupes de population d'âge actif, qu'il s'agisse des femmes des mêmes classes d'âge, des tranches d'âge plus élevées ou plus jeunes, des immigrés, des personnes possédant un faible niveau de formation ou des handicapés. Ce constat conduit à penser qu'il existe vraisemblablement des possibilités considérables d'accroître le taux global d'emploi en améliorant l'intégration au marché du travail des groupes qui y sont sous-représentés. De nombreuses complications surgissent toutefois pour trouver le maillon logique permettant de passer des groupes sous-représentés à la main-d'œuvre mobilisable. En effet, premièrement, il faut tenir compte des très considérables écarts de taille entre ces groupes. Ainsi, le taux d'emploi des personnes peu qualifiées est plus élevé que celui des handicapés, mais les premières constituent une fraction bien plus importante du non-emploi total et de l'offre potentielle de main-d'œuvre (graphique 2.3, partie B). Deuxièmement, ces groupes se chevauchent plus ou moins⁷. Ces chevauchements impliquent qu'une simple sommation des résultats obtenus pour chaque groupe conduirait à surestimer l'offre potentielle de main-d'œuvre mais aussi que certaines personnes se heurtent à plusieurs types de difficultés pour accéder au marché du travail (Berthoud, 2003). Enfin, il est difficile d'apprécier quelle proportion de l'écart entre les taux d'emploi des hommes des classes d'âge de forte activité et des groupes sous-représentés il est possible ou souhaitable de combler. Souvent, il semble y avoir de bonnes raisons pour que ces groupes affichent des taux d'emploi inférieurs à celui des hommes des classes d'âge de forte activité : dans certains cas, travailler est pour ces personnes tout simplement impossible (par exemple pour celles qui souffrent de handicaps graves), dans d'autres, l'occupation d'un emploi est possible mais pas souhaitable car le coût d'opportunité excéderait le rendement économique⁸.

Les comparaisons internationales fournissent une deuxième base de référence sur laquelle se fonder pour apprécier les possibilités d'augmentation du taux d'emploi. L'éventualité que les choix des pouvoirs publics puissent exercer un effet important sur le niveau de l'emploi global est d'autant plus plausible qu'on constate des écarts pouvant aller jusqu'à 40 points de pourcentage entre les taux d'emploi global des différents pays de l'OCDE, lesquels s'échelonnent de 45 à 85 % de la population d'âge actif (graphique 2.3, partie A). Qui plus est, ces écarts s'expliquent en grande partie par des différences dans les taux d'emploi des divers groupes de population et non dans la structure de la population⁹. Les taux d'emploi affichent de plus grandes variations d'un pays à l'autre pour les groupes sous-représentés, ce qui tendrait à indiquer que l'efficacité avec laquelle les marchés nationaux du travail facilitent l'insertion professionnelle de ces groupes est un déterminant clé du taux global d'emploi. Le taux d'emploi des femmes des classes d'âge de forte activité, par exemple, oscille de 26 à 86 % (chiffre quasiment identique à la moyenne

Graphique 2.3. Certains groupes sont significativement sous-représentés dans l'emploi



a) Moyennes pondérées par la population pour, respectivement, tous les pays de l'OCDE (hommes d'âge très actif, femmes d'âge très actif, personnes faiblement qualifiées, travailleurs âgés, jeunes), les 23 pays représentés dans le graphique 2.9 (hommes immigrés) et les 19 pays représentés dans le graphique 2.10 (handicapés).

b) Les groupes des immigrés, des personnes faiblement qualifiées et des handicapés se chevauchent avec les quatre groupes d'âge et de genre.

Source : Voir les graphiques 2.6 à 2.10.

observée au niveau de la zone de l'OCDE pour les hommes des mêmes classes d'âge). Cela représente une fourchette de variation trois fois supérieure à celle constatée pour leurs homologues masculins et permet de penser qu'il existe un gros potentiel de main-d'œuvre inexploité parmi les femmes des classes d'âge de forte activité dans les pays où le taux d'emploi de ces dernières est particulièrement bas.

Si l'on a choisi de présenter ci-dessous des estimations de la main-d'œuvre mobilisable s'appuyant sur une *comparaison internationale*, c'est parce qu'il semble qu'une faiblesse relative du taux d'emploi d'un groupe de population particulier dans un pays puisse *a priori* être considéré comme un signe que ce groupe représente un réservoir de main-d'œuvre sous-utilisée. Il ne s'ensuit pas forcément pour autant que l'offre potentielle de main-d'œuvre ainsi mise en évidence doit être mobilisée, ou peut l'être facilement. C'est pourquoi sont également présentées des estimations de l'offre potentielle de main-d'œuvre reposant sur les *réponses des intéressés*, autrement dit sur le nombre d'inactifs déclarant qu'ils souhaiteraient travailler.

Estimations de l'offre potentielle de main-d'œuvre s'appuyant sur des comparaisons internationales

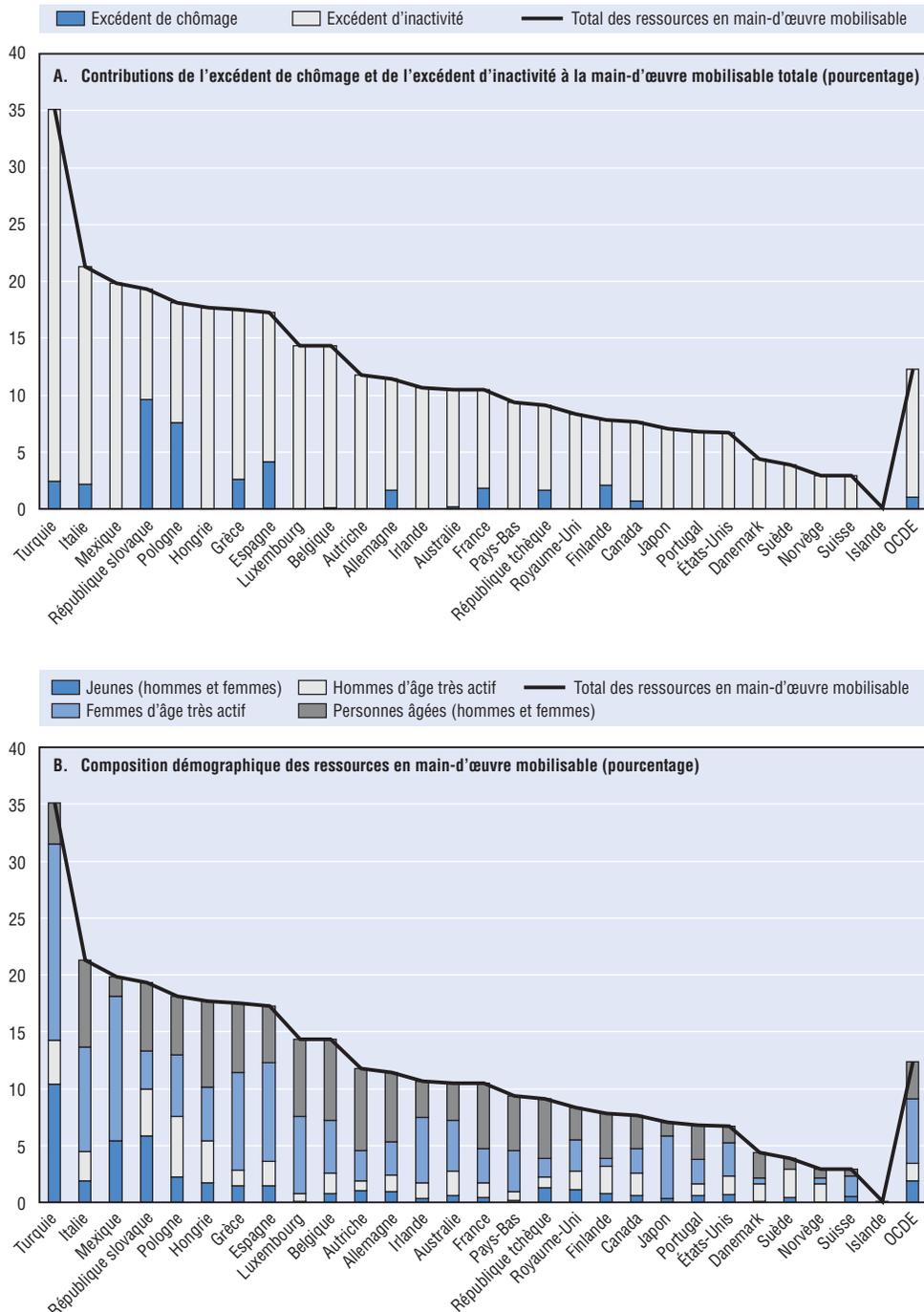
Les estimations s'appuyant sur des comparaisons internationales ont été établies comme suit :

- la population d'âge actif de chaque pays a été divisée en six sous-groupes, définis en fonction du sexe et de trois tranches d'âge : moins de 25 ans, 25 à 54 ans, et 55 à 64 ans ;
- pour chaque sous-groupe, un taux d'activité de référence, établi par comparaison internationale, a été retenu, à savoir la valeur venant au troisième rang, par ordre décroissant, de toutes celles relevées dans la zone de l'OCDE en 2001¹⁰ ;
- l'excédent d'inactivité a, ensuite, été défini comme tout excédent (écart positif) du nombre d'inactifs par rapport à celui qu'implique le taux d'activité de référence ; (ce chiffre a été calculé pour chaque sous-groupe puis les valeurs ainsi obtenues ont été sommées pour produire le volant total d'excédent d'inactivité) ;
- l'excédent de chômage a été défini comme tout excédent (écart positif) du nombre de chômeurs recensés en 2001 par rapport à celui correspondant à un taux de chômage de 5 %¹¹ (on a commencé par calculer cette valeur pour la totalité de la population d'âge actif, puis on l'a « redistribuée » entre les différents sous-groupes en fonction de leur part dans le nombre total de chômeurs) ;
- le volume total des ressources en main-d'œuvre mobilisables a été estimée par sommation de l'excédent d'inactivité et de l'excédent de chômage¹².

Le graphique 2.4 présente les estimations obtenues par comparaison internationale des ressources en main-d'œuvre mobilisables (autrement dit, l'accroissement de l'emploi pouvant être escompté de la mise en œuvre de politiques d'activation) dans les 28 pays de l'OCDE pour lesquels les données nécessaires ont pu être rassemblées. Par construction, ces estimations font apparaître une forte convergence des taux d'emploi à l'échelle internationale¹³. En moyenne, ces derniers devraient pouvoir être accrus de 12 %, les chiffres oscillant entre 35 % pour la Turquie – (où le rapport emploi/population est actuellement de 45 %) à zéro en Islande (où ce rapport est de 88 %). L'excédent d'inactivité explique 92 % du volume des ressources en main-d'œuvre mobilisables et l'excédent de chômage 8 % seulement (chiffres moyens pour la zone de l'OCDE, voir la partie A du graphique 2.4). Les femmes, toutes classes d'âges confondues, représentent 71 % du total

Graphique 2.4. Augmenter la participation des femmes et des personnes âgées est crucial

Estimations comparatives internationales des ressources en main-d'œuvre mobilisable^{a, b}, 2001



a) Les ressources en main-d'œuvre mobilisable sont représentées par la somme verticale de l'excédent de chômage et de l'excédent d'inactivité. L'excédent de chômage est défini comme le chômage supérieur à 5 % de la population active (s'il y en a). L'excédent d'inactivité est basé sur la comparaison entre les taux d'activité observés par âge et par sexe, et les taux comparatifs internationaux (pour des détails, voir le texte).

b) Les pays sont classés de gauche à droite par ordre décroissant des ressources en main-d'œuvre mobilisable.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base des données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active et sur la base des données de l'OCDE sur la statut d'activité selon la participation à l'éducation.

de ces ressources et les personnes de 55 à 64 ans 29 %, ce qui fait 83 % pour l'ensemble de ces deux groupes (après correction pour tenir compte des chevauchements entre les deux). Comme on l'a vu dans la section précédente, la part relative des personnes âgées dans l'offre potentielle de main-d'œuvre augmentera fortement dans les prochaines décennies, surtout si l'âge de départ à la retraite continue de baisser.

Les estimations des ressources en main-d'œuvre mobilisables s'appuyant sur des comparaisons internationales fournissent vraisemblablement une approximation du potentiel maximal d'offre de main-d'œuvre dans les pays à faible taux d'emploi, où pour des raisons culturelles et autres le niveau approprié du taux d'emploi risque de se situer un peu en deçà de la norme internationale. En conséquence, ces estimations sont surtout utiles pour déterminer les catégories de population que les pays de l'OCDE affichant des taux d'emploi relativement faibles ou modérés doivent mobiliser s'ils souhaitent se rapprocher des taux d'emploi observés dans les pays nordiques ou en Suisse (lesquels servent le plus souvent de référence). La conclusion à en tirer est que ces pays doivent, d'une manière générale s'appliquer en priorité absolue à inciter davantage de femmes à intégrer le marché du travail et les travailleurs âgés à retarder leur départ à la retraite.

Personnes inactives qui souhaiteraient travailler : estimations de l'offre potentielle de main-d'œuvre s'appuyant sur les réponses des intéressés eux-mêmes

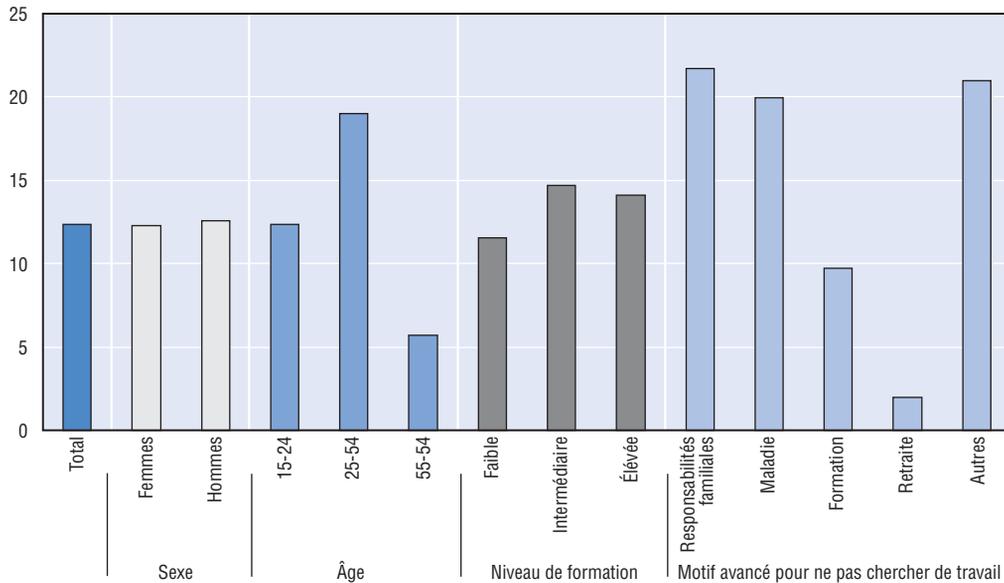
Une deuxième méthode d'estimation de l'offre potentielle de main-d'œuvre mobilisable parmi les personnes n'appartenant pas à la population active consiste à recenser les inactifs qui seraient disposés à intégrer le marché du travail sous réserve d'une amélioration des possibilités d'emploi. Compte tenu du caractère purement hypothétique du critère de sélection retenu, ce genre d'analyse ne peut se fonder directement sur les données recueillies dans le cadre des enquêtes types de population active. Néanmoins, ces dernières fournissent indirectement des raisons de penser qu'une forte proportion d'inactifs se présenterait sur le marché du travail si les conditions voulues étaient remplies. En particulier, le nombre d'inactifs d'âge actif déclarant qu'ils souhaiteraient travailler fournit une estimation de l'offre potentielle de main-d'œuvre s'appuyant sur les *réponses des intéressés eux-mêmes*. Dans les 19 pays couverts par l'Enquête communautaire sur les forces de travail, il apparaît que selon ce critère, la réserve de main-d'œuvre potentielle représente en moyenne 12 % des inactifs (soit 7 % de la population d'âge actif) (graphique 2.5). Ce pourcentage ne diffère pas grandement d'un sexe à l'autre ; par contre, il est supérieur à la moyenne chez les inactifs appartenant aux classes d'âge de forte activité ou ayant au moins été au bout du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. La part d'inactifs se déclarant désireux de travailler varie aussi considérablement en fonction du motif invoqué pour ne pas rechercher activement du travail. Les personnes arguant de leurs responsabilités familiales sont les plus nombreuses (22 %) à exprimer un désir de travailler encore que celles invoquant la maladie ou d' « autres » raisons le soient à peu près autant. En revanche sur les personnes prétextant poursuivre leurs études, une sur dix seulement souhaiterait travailler (tout de suite) et celles qui se décrivent comme « retraitées » sont très peu nombreuses à manifester l'envie de travailler.

Il est difficile d'apprécier les conséquences à tirer, sur le plan comportemental, des estimations de l'offre potentielle de main-d'œuvre dérivées des réponses aux enquêtes. A priori, ces dernières tendent à surestimer l'offre potentielle de main-d'œuvre dans la mesure où les inactifs se déclarant désireux de travailler exagèrent leur disposition à

Graphique 2.5. Beaucoup d'adultes inactifs (mais peu de retraités) veulent travailler

Estimations, d'après des données d'enquête, de l'offre potentielle de main-d'œuvre en Europe par sexe, âge, niveau de formation^a et raison de l'inactivité, 2001

Part des personnes inactives d'âge actif désirant travailler (pourcentage)^b



a) Un faible niveau de formation correspond aux personnes qui n'ont pas achevé le deuxième cycle du secondaire et un niveau élevé de formation correspond aux personnes possédant un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur.

b) Moyennes pondérées par la population pour l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail fournies par Eurostat.

accepter un emploi au vu de toutes les raisons qui font que, dans la pratique, ils ne travaillent pas. A l'inverse, sur le long terme, elles tendent à sous-estimer l'offre potentielle de main-d'œuvre dans la mesure où elles renvoient aux préférences suscitées par les conditions du moment et, donc, laissent de côté une partie de l'offre additionnelle qu'induirait des réformes propres à rendre durablement le travail plus attrayant. Le tableau 2.A1.1 (de l'annexe 1) montre que ce second facteur est source d'un biais potentiellement important. Lorsque la question est étendue au désir de travailler soit dans l'immédiat soit plus tard, il en résulte des estimations nettement supérieures de l'offre potentielle de main-d'œuvre, laquelle avoisinerait en moyenne 64 % des inactifs d'âge actif dans les pays étudiés¹⁴. En dépit de ces réserves, les estimations fondées sur les réponses des intéressés devraient fournir une indication de la proportion de personnes en marge de la population active qui seraient réceptives à l'idée de travailler si des initiatives étaient prises par les pouvoirs publics pour leur faciliter l'accès à l'emploi ou leur permettre de concilier plus facilement le travail avec leurs autres obligations et activités¹⁵.

Comparaison des estimations de l'offre potentielle de main-d'œuvre s'appuyant, respectivement, sur des comparaisons internationales et sur les réponses des intéressés

Les estimations de l'offre potentielle de main-d'œuvre s'appuyant sur des comparaisons internationales sont plus élevées que celles se fondant sur les réponses des intéressés au niveau de l'ensemble de la zone de l'OCDE, et la différence entre les deux est particulièrement sensible dans le cas des pays affichant de faibles taux d'emploi¹⁶. L'existence d'une telle différence laisse penser qu'une part substantielle des écarts de taux d'emploi entre pays de l'OCDE ne pourra être comblée que s'il l'on parvient à attirer dans la population active des catégories d'inactifs qui ont actuellement pris de grandes « distances » avec le marché du travail, en ce sens qu'elles ne sont pas actuellement disposées à intégrer le marché du travail en cas d'amélioration des possibilités d'emploi. A l'échelon des différents pays, les estimations s'appuyant sur des comparaisons internationales font ressortir une plus forte concentration de l'offre potentielle de main-d'œuvre parmi les femmes et, surtout, les personnes âgées que celles fondées sur les réponses directes des intéressés. Le fait que l'offre potentielle déterminée d'après les réponses directes inclut un nombre bien inférieur de personnes âgées s'explique probablement par la difficulté à les faire revenir sur leur décision de partir en retraite, une fois qu'elles l'ont prise. En revanche, il est vraisemblablement plus facile d'encourager les futures cohortes à retarder leur départ en retraite ou à ne se retirer que progressivement du marché du travail¹⁷.

2. Les multiples facettes du non-emploi

La présente section fournit une vue d'ensemble des groupes de population d'âge actif qui sont sous-représentés dans l'emploi. Outre les femmes et les personnes relativement âgées – groupes mis en exergue dans l'analyse de l'offre potentielle de main-d'œuvre présentée dans la section 1 – d'autres groupes potentiellement en marge du marché du travail sont également examinés, notamment les jeunes, les personnes faiblement qualifiées, les handicapés et les immigrés¹⁸. L'intention est de donner une idée plus précise de la diversité du non-emploi et de mettre au jour les différences à l'échelle internationale, ou les autres phénomènes observés, afin d'apporter quelque éclairage sur les causes de la faiblesse des taux d'emploi auxquelles une intervention des pouvoirs publics seraient susceptible de contribuer à remédier. Les chevauchements considérables existant entre ces groupes témoignent qu'une estimation globale du nombre de personnes risquant d'être exclues du marché du travail ne saurait être obtenue par simple sommation, mais aussi que certains individus se heurtent probablement à des obstacles divers pour s'insérer sur le marché du travail. Bien qu'on ne s'attarde pas ici sur ce point, il ne faut pas non plus perdre de vue que le non-emploi est largement concentré dans les régions et localités défavorisées dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2000a). En conséquence, aux mesures visant les obstacles à l'emploi associés aux caractéristiques individuelles étudiées ici, il faut associer des stratégies de développement économique destinées à accroître les possibilités d'emploi à l'échelon local.

A. Les femmes sont encore largement sous-représentées sur le marché du travail

L'accroissement tendanciel du taux d'activité féminine s'est poursuivi dans la quasi-totalité des pays au cours de la dernière décennie, phénomène qui s'est accompagné d'un recul du chômage dans ceux où la situation du marché du travail s'est globalement

améliorée (chapitre 1). Toutefois, en dépit de cette évolution positive, les femmes demeurent à la traîne par rapport aux hommes dans leur situation au regard du marché du travail : en 2001, leur taux d'inactivité était supérieur de 21 points de pourcentage à celui des hommes, en moyenne, ce qui se traduit par une inégalité hommes-femmes face à l'emploi de 20 points de pourcentage et par le fait que près des deux tiers des personnes d'âge actif qui n'ont pas d'emploi sont des femmes (graphique 2.6). Ces moyennes renvoyant à l'ensemble de la zone de l'OCDE masquent des différences considérables d'un pays à l'autre, le pourcentage de femmes d'âge actif inactives s'échelonnant de 17 % en Islande à 73 % en Turquie. Les différences d'ordre culturel sont peut-être pour beaucoup dans cette situation mais la progression considérable de l'activité féminine observée dans de nombreux pays depuis quelques décennies montre que des facteurs économiques et institutionnels y jouent également un rôle important et que ces derniers peuvent être influencés par les choix des pouvoirs publics¹⁹.

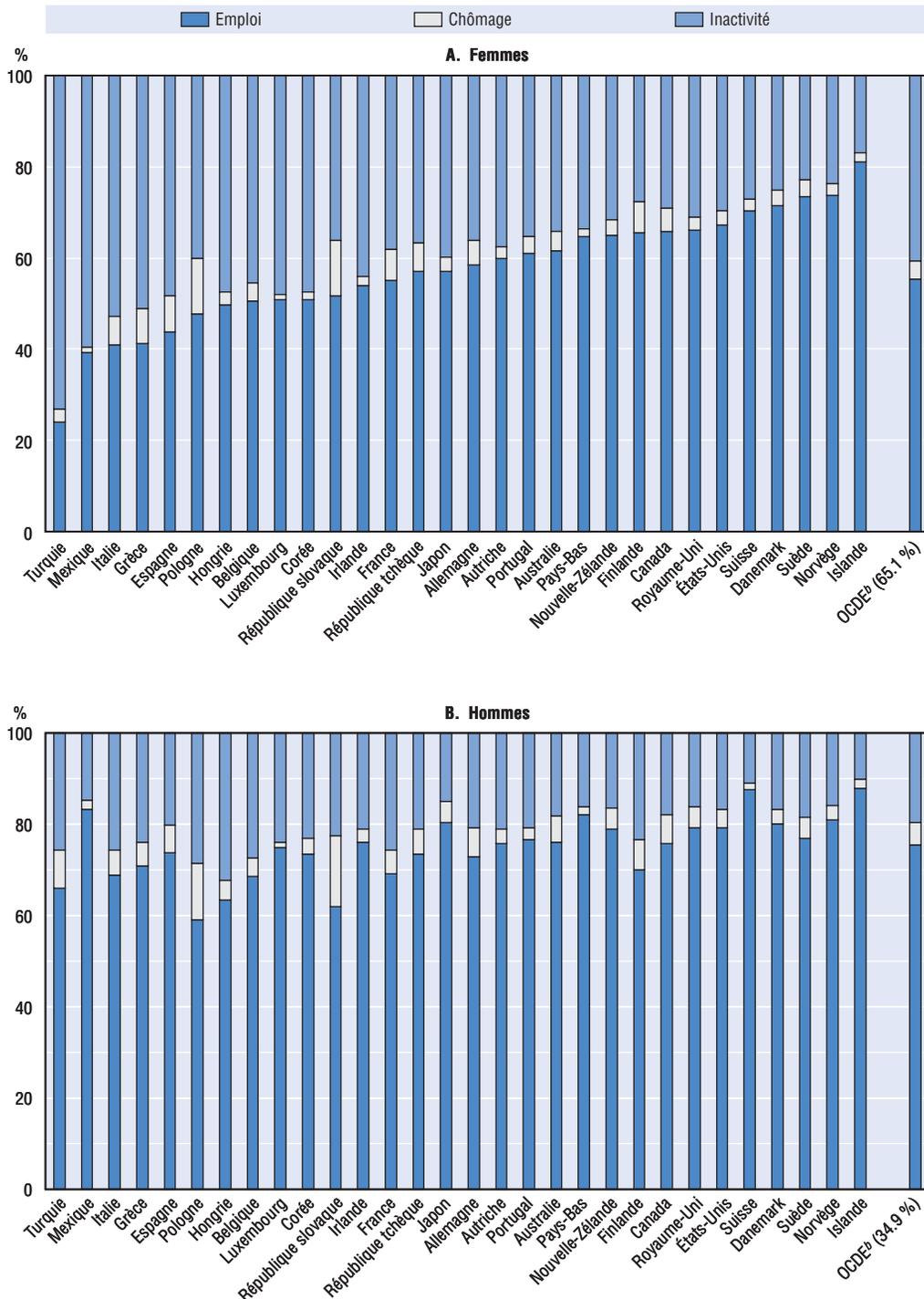
La tendance à la sous-représentation dans l'emploi est en outre particulièrement marquée pour les femmes possédant un faible niveau de formation et les mères de jeunes enfants (OCDE, 2002a)²⁰. Le non-emploi des mères est source de préoccupations particulières lorsque celles-ci ont le statut de parent isolé. En réalité, les taux de non-emploi sont en général légèrement inférieurs parmi les 3 % de mères élevant seules leurs enfants que parmi les autres femmes (43 % contre 45 %, d'après les données issues de l'édition 2001 de l'Enquête communautaire sur les forces de travail couvrant 14 pays de l'UE). Toutefois, comparé aux autres femmes, la probabilité est plus forte que les mères seules vivent dans un ménage dans lequel personne n'est occupé étant donné qu'elles sont l'unique apporteur de revenu potentiel du foyer. Alors que 15 % de femmes en âge de travailler qui ne sont pas des parents isolés vivent dans un ménage où personne ne travaille, la proportion grimpe à 43 % chez les mères seules²¹.

B. Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, environ 15 % des jeunes ne travaillent pas sans pour autant suivre des études

A l'échelle internationale, les taux d'emploi sont nettement supérieurs et plus homogènes au sein des populations d'âge très actif (autrement dit les personnes de 25 à 54 ans) que pour leurs homologues plus jeunes ou plus âgés (comparer les données fournies dans les parties A, B et C du graphique 2.7). Pour la zone de l'OCDE dans son ensemble, le taux de non-emploi des jeunes (15 à 24 ans) est de 32 points de pourcentage supérieur à celui des travailleurs des classes d'âges de forte activité mais la plupart des jeunes sans emploi sont élèves ou étudiants, ce qui apporte un éclairage différent sur le faible taux d'emploi de cette catégorie de population. En 2001, la proportion de jeunes qui n'avaient pas d'emploi bien que ne poursuivant pas d'études s'établissait, en moyenne, à 15 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE²². Ce chiffre est inférieur au taux de non-emploi des classes d'âge de forte activité (24 %) et ces jeunes représentent moins de 5 % du nombre total de personnes d'âge actif non pourvues d'un emploi (sans que cet état soit lié à la poursuite d'études). Néanmoins, ce groupe compte des effectifs assez nombreux dans quelques pays, puisque tel est le cas d'environ 20 % des jeunes en Italie et au Mexique, 31 % en République slovaque et 40 % en Turquie. Or, la situation des jeunes non scolarisés qui ne travaillent pas est source de préoccupations particulières au plan social car les perspectives ultérieures de carrière de ces personnes risquent d'être compromises par les difficultés auxquelles elles se heurtent dès le début de leur vie professionnelle. Les travaux de recherche aboutissent à des résultats mélangés concernant l'existence des tels

Graphique 2.6. Les taux d'activité des femmes varient considérablement selon les pays de l'OCDE

Emploi, chômage et inactivité dans la population d'âge actif, par sexe, 2001
 Pourcentage des groupes indiqués^a

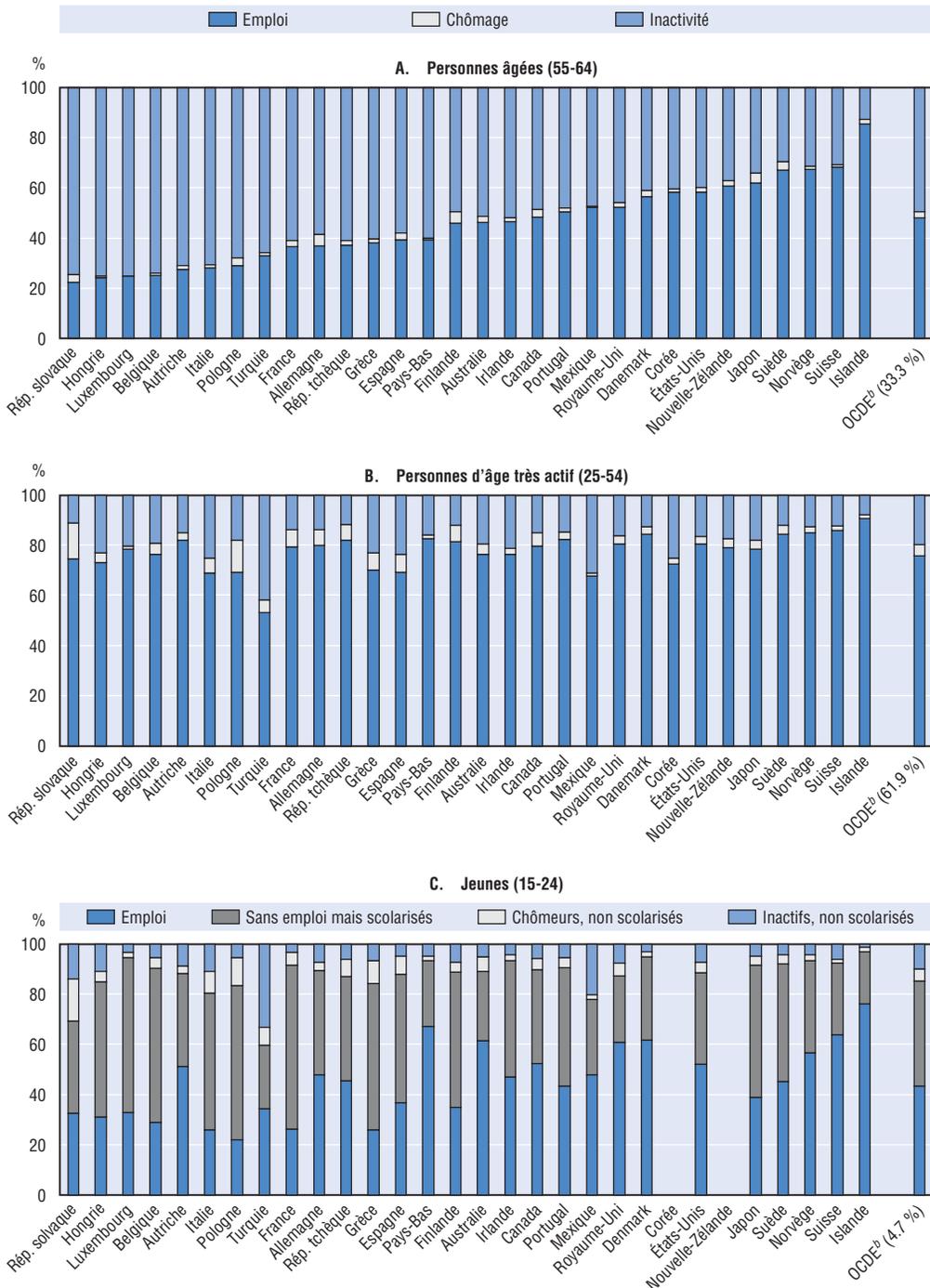


- a) Les pays sont classés de gauche à droite dans l'ordre croissant du rapport emploi/population pour les femmes.
- b) Moyenne pondérée par la population des pays représentés (la valeur entre parenthèses donne la part du groupe dans le total du non-emploi).

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active.

Graphique 2.7. La cessation de l'activité commence bien avant l'âge de 65 ans dans la plupart des pays de l'OCDE

Emploi, chômage et inactivité dans la population d'âge actif, par âge, 2001
 Pourcentage des groupes indiqués^a



a) Les pays sont classés de gauche à droite dans l'ordre croissant du rapport emploi/population pour les travailleurs âgés. La Corée et la Nouvelle-Zélande ne figurent pas dans la partie C car les données sur la scolarisation ne sont pas disponibles.

b) Moyenne pondérée par la population des pays représentés (la valeur entre parenthèses donne la part du groupe dans le total du non-emploi).

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active et base de données de l'OCDE sur le statut d'activité selon la participation à l'éducation.

effets de « marquage » mais sont quasi-unanimes sur le fait que, faute d'avoir acquis une solide base de compétences cognitives et professionnelles, les jeunes qui arrêtent précocement leurs études rencontrent de gros problèmes sur le marché du travail (Burgess *et al.*, 2003 ; Neumark, 1998).

C. Le retrait du marché du travail commence bien avant l'âge officiel de la retraite

Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, le taux de non-emploi des individus relativement âgés – définis en l'occurrence comme les personnes de 55 à 64 ans – s'est établi, en 2001, à un peu plus de 50 % en moyenne, contre un peu moins de 25 % pour les classes d'âge de forte activité (graphique 2.7). En conséquence, ce groupe représente le tiers des personnes d'âge actif (non scolarisées) qui n'ont pas d'emploi. Le moindre taux d'emploi des personnes qui approchent l'âge statutaire de la retraite, à savoir 65 ans, est entièrement imputable au niveau plus élevé de leur taux d'inactivité (50 % contre 20 % pour les tranches d'âge de forte activité) étant donné que le taux de chômage (part des effectifs) est nettement plus faible dans cette catégorie de la population (2 % contre 4 %)²³. Les profils de sortie de la population active en fonction de l'âge diffèrent considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre (OCDE, 2002e). C'est dans les pays d'Europe centrale et orientale (en particulier la Hongrie et la République slovaque) que les taux d'inactivité des personnes relativement âgées sont les plus élevés, le passage d'une économie centralisée à une économie de marché s'étant accompagné de baisses considérables des taux d'activité chez les travailleurs relativement âgés, de même que dans quelques pays de l'UE (notamment l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie et le Luxembourg) où l'on a eu largement recours à des plans de départ en retraite anticipée et autres dispositifs de versement de prestations pour inciter les travailleurs relativement âgés à se retirer du marché du travail (OCDE, 2002e). A l'inverse, 13 % seulement des individus relativement âgés se situent hors de la population active en Islande, et le tiers environ au Japon, en Norvège, en Suède et en Suisse.

Les voies de sortie de la population active et les raisons de ne pas travailler sont multiples et leur importance respective diffèrent d'un pays à l'autre (tableau 2.1). Une grande partie des personnes de 50 à 64 ans se déclarent « retraitées » dans les pays qui ont eu largement recours aux mises en retraite anticipée afin d'éviter des licenciements massifs ou de remédier à la persistance de taux de chômage élevés²⁴. Cela dit, le pourcentage de personnes entrant dans cette tranche d'âge qui invoquent la maladie ou l'invalidité pour justifier leur inactivité est assez élevé dans certains pays, excédant 20 % en Pologne et approchant les 15 % au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Dans certains de ces pays, les dispositifs « formels » de retraite anticipée sont inexistantes, ou moins répandus que dans d'autres, comme la Belgique (OCDE, 2003b), de sorte que les pensions d'invalidité y constituent peut-être un substitut à la retraite anticipée. Le fait est que le nombre de personnes touchant ce genre de prestations augmente considérablement avec l'âge, surtout en Autriche, en Norvège, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal et en Suède (OCDE, 2003a, et chapitre 4 de la présente publication). En Corée et au Luxembourg, plus de 25 % des inactifs de 50 à 64 ans disent ne pas travailler pour des raisons familiales, autrement dit, vraisemblablement, pour s'occuper de parents plus âgés.

Tableau 2.1. **Les travailleurs âgés sortent de multiples façons du marché du travail**

Statut principal d'activité des personnes âgées de 50 à 64 ans et raisons de rester inactives, 2000

Pourcentage

	Actifs			Inactifs					
	Actifs occupés	Chômeurs	Total	Découragés	Retraités	Malades ou invalides	Raisons familiales	Autres	Total
Allemagne	48.6	6.0	54.6	0.4	28.7	4.1	5.0	7.1	45.4
Autriche	44.1	3.1	47.2	0.3	38.2	2.4	7.6	4.3	52.8
Belgique (2001)	40.9	1.2	42.1	28.4	28.3	0.3	0.1	0.8	57.9
Corée ^a	62.6	1.8	64.3	..	2.4	1.6	25.5	6.1	35.7
Danemark	65.3	2.6	67.9	0.6	13.8	13.8	2.2	1.8	32.1
Espagne	44.6	4.6	49.2	0.9	10.3	7.1	12.7	19.8	50.8
Finlande	58.4	5.0	63.4	2.0	12.3	15.9	1.3	5.1	36.6
France	48.7	4.0	52.7	..	..	..	..	..	47.3
Grèce	47.1	2.2	49.2	0.2	21.2	2.3	12.5	14.6	50.8
Hongrie	39.1	1.6	40.6	1.8	47.2	6.5	0.8	3.2	59.4
Irlande	53.0	1.7	54.8	..	..	..	..	..	45.2
Islande	89.3	0.6	89.9	0.6	0.0	6.6	1.3	1.7	10.1
Italie	38.4	1.8	40.2	1.9	28.9	4.2	18.4	6.3	59.8
Luxembourg	42.3	0.7	43.0	0.0	20.2	7.9	25.2	3.7	57.0
Norvège	72.8	0.9	73.7	..	..	..	..	..	26.3
Pays-Bas	52.0	1.1	53.1	1.2	11.0	13.3	7.3	14.0	46.9
Pologne	43.3	4.6	48.0	2.5	15.7	22.3	4.8	6.7	52.0
Portugal	59.0	2.1	61.1	0.1	16.0	7.0	9.5	6.3	38.9
République slovaque	40.5	6.1	46.6	0.3	50.4	1.5	0.8	0.3	53.4
République tchèque	54.8	3.6	58.4	0.3	31.5	8.7	0.6	0.6	41.6
Royaume-Uni	60.7	2.8	63.4	0.5	12.8	14.2	5.1	3.9	36.6
Suède	72.0	4.1	76.1	..	..	..	..	..	23.9
Suisse	71.0	1.5	72.5	0.3	11.9	4.3	9.5	1.4	27.5
OCDE^b	50.6	3.4	54.1	1.3	16.9	6.6	8.5	6.2	45.9

.. Données non disponibles.

a) La catégorie « autres » inclut la raison « découragés ».

b) Moyenne pondérée par la population des pays indiqués.

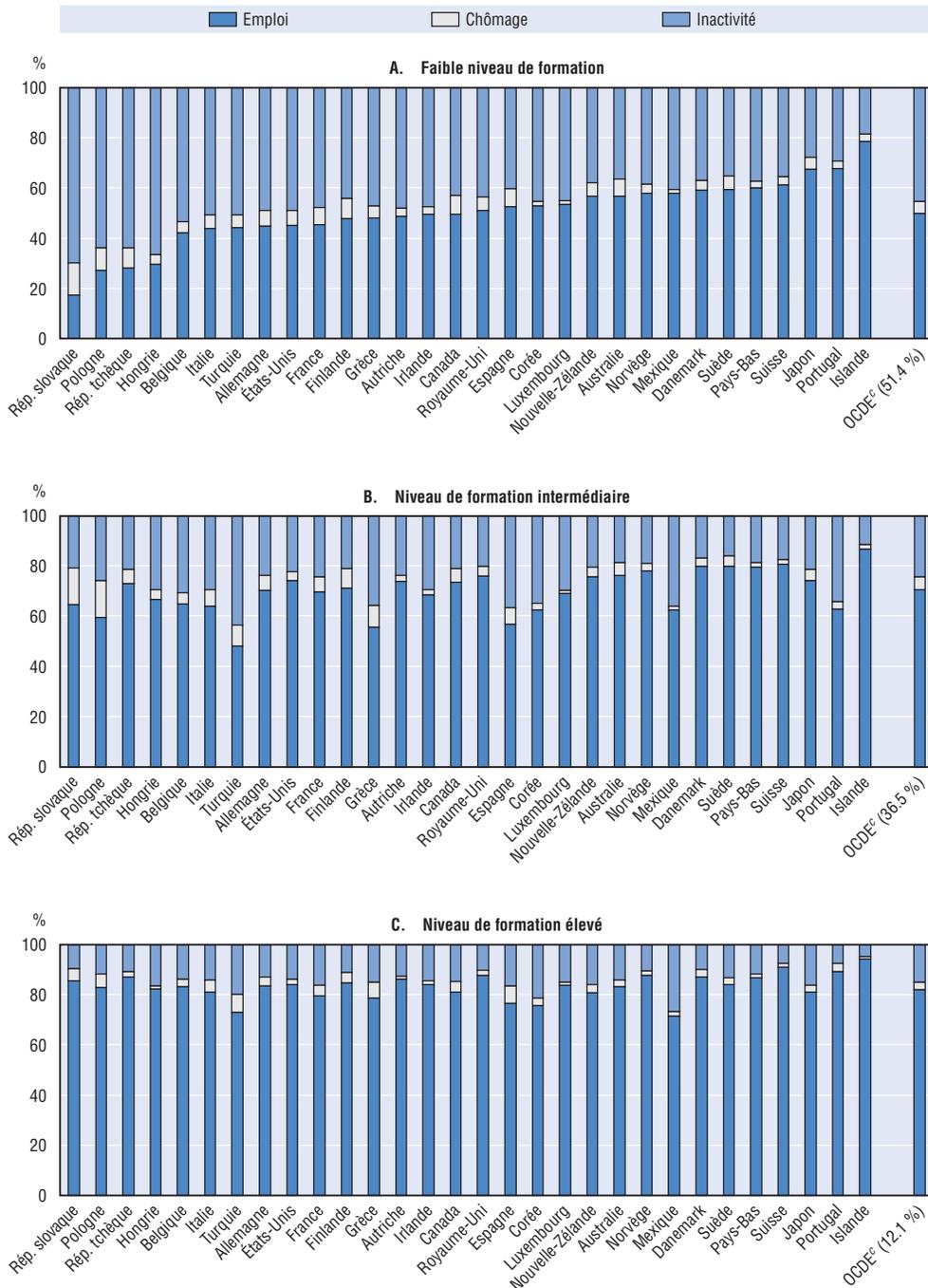
Source : Enquête communautaire sur les forces de travail 2000 et 2001 ; Enquête coréenne sur la population économiquement active.

D. Moins de la moitié des personnes à faible niveau d'instruction occupent un emploi dans la zone de l'OCDE

Les taux d'emploi sont nettement plus bas chez les personnes ne possédant qu'un faible niveau d'instruction que chez leurs concitoyens plus instruits²⁵, et celles qui n'ont pas été au bout du deuxième cycle du secondaire comptent pour plus de moitié dans le total du non-emploi (graphique 2.8). En 2001, le taux d'emploi des individus n'ayant pas achevé d'études secondaires du deuxième cycle était légèrement inférieur à 50 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE, contre plus de 80 % pour les personnes d'âge actif titulaires d'un diplôme universitaire ou de l'enseignement tertiaire. La même année, sur l'ensemble des individus ne possédant qu'un faible niveau d'instruction, 45 % de ceux en âge de travailler n'avaient pas d'emploi et n'en cherchaient pas, ce qui n'était le cas que de 24 % de ceux ayant acquis un niveau d'instruction intermédiaire et de 15 % de ceux issus de l'enseignement supérieur. L'importance de ces divergences conduit à penser que les opportunités d'emploi nettement plus limitées offertes aux travailleurs n'ayant pas achevé leurs études secondaires du deuxième cycle exercent un puissant effet de découragement au regard de l'activité, phénomène qui semble s'être accentué au cours des dernières

Graphique 2.8. Les personnes faiblement qualifiées représentent la moitié du non-emploi total dans la zone OCDE

Emploi, chômage et inactivité dans la population d'âge actif, par niveau de formation^a, 2001
Pourcentage des groupes indiqués^b



- a) Un faible niveau de formation correspond aux personnes qui n'ont pas achevé le deuxième cycle du secondaire et un niveau élevé de formation correspond aux personnes possédant un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur.
- b) Les pays sont classés de gauche à droite dans l'ordre croissant du rapport emploi/population pour les personnes ayant un faible niveau de formation.
- c) Moyenne pondérée par la population des pays représentés (la valeur entre parenthèses donne la part du groupe dans le total du non-emploi).

Source : OCDE (2003), *Regards sur l'éducation*.

décennies (Gregg et Manning, 1996 ; Juhn, 1992). Les membres de ce groupe qui sont intégrés dans la population active connaissent en général un taux de chômage supérieur à celui des personnes ayant acquis un haut niveau de formation, quoique analogue à celui des individus affichant un degré de formation moyen (5 % pour les travailleurs possédant un niveau de formation faible à moyen contre 3 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur, en moyenne dans la zone de l'OCDE).

Il existe d'énormes disparités, entre pays de l'OCDE, dans les liens entre faible niveau d'instruction et faibles taux d'activité et d'emploi. Dans les pays d'Europe centrale et orientale membres de l'OCDE, comme en Belgique et en Turquie, la proportion d'inactifs parmi les individus ne disposant que d'un faible niveau d'instruction dépasse les 50 %. A l'autre extrémité de l'échelle, cette proportion est inférieure à 20 % en Islande, et elle est aussi relativement faible au Japon (28 %) et au Portugal (29 %). A l'échelon international, les taux d'activité sont plus homogènes chez les individus possédant un niveau de formation moyen, mais surtout chez ceux issus de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, on observe selon les pays des variations significatives des taux de chômage chez les personnes à faible niveau d'instruction, ce qui tend à accentuer les écarts de taux d'activité. Pour cette catégorie de travailleurs, le rapport chômage/population atteint de 8 à 13 % en Pologne, en République slovaque et en République tchèque – ce qui se traduit, pour ces travailleurs, par un taux de non-emploi supérieur à 70 % dans ces trois pays.

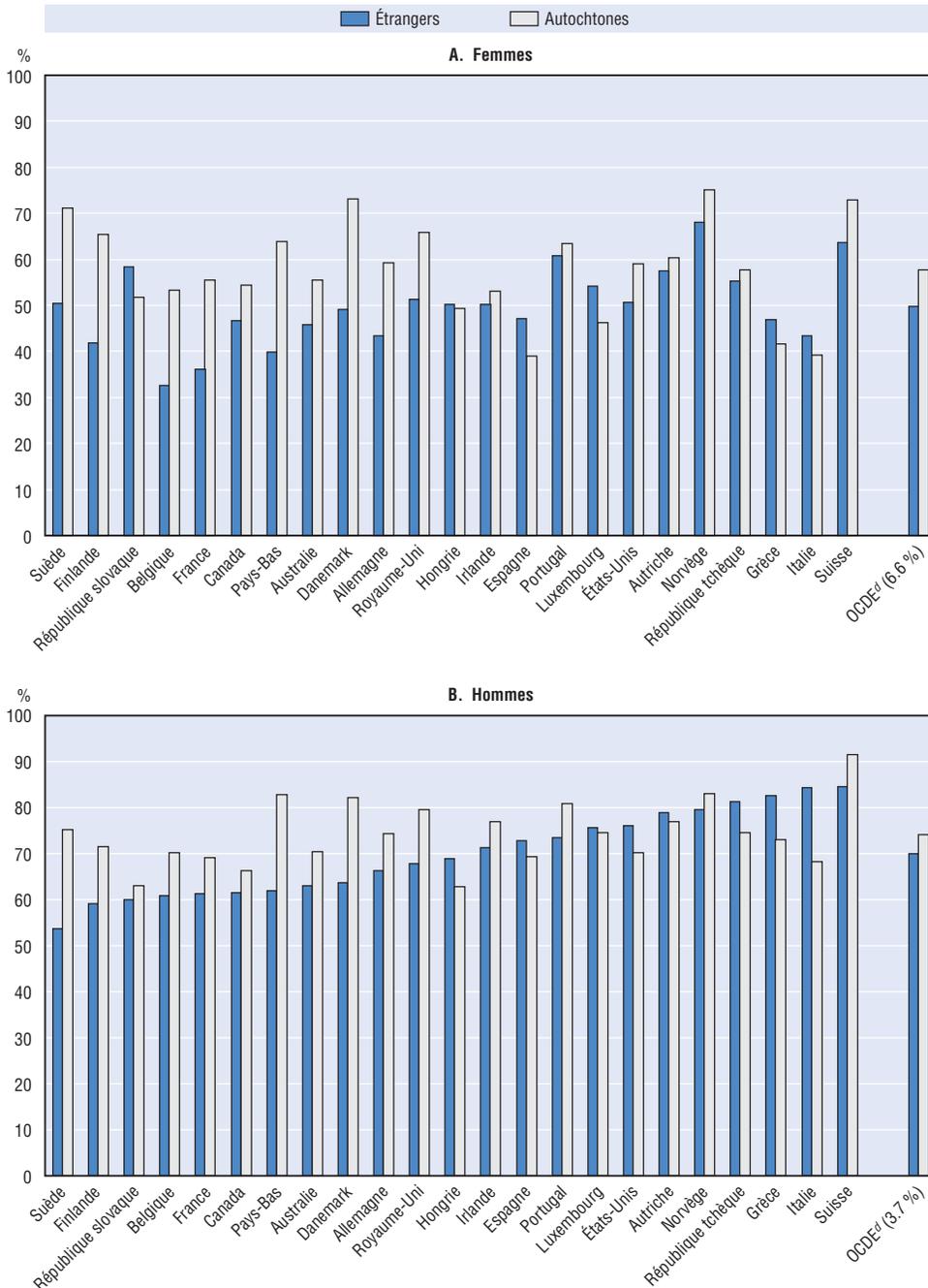
E. Les immigrés, un groupe très hétérogène

Les immigrés constituent un autre groupe parfois défavorisé sur le marché du travail, et dont l'intégration économique (et sociale) est source de préoccupations particulières (Borjas, 1999 ; Coppel *et al.*, 2001 ; OCDE, 2001). Il s'agit toutefois d'un groupe très hétérogène, le pays d'origine et les motifs ainsi que l'époque d'immigration étant tous de nature à avoir des répercussions sur le devenir de chaque individu sur le marché du travail du pays hôte (OCDE, 2001 et 2002g). On note aussi de grandes disparités dans le niveau d'instruction des immigrés : dans la majorité des pays européens et nord-américains de l'OCDE, les étrangers sont surreprésentés, par rapport aux ressortissants nationaux, aussi bien parmi les personnes peu instruites que parmi celles possédant un niveau élevé de formation

En 1999-2000, les taux d'emploi des étrangers étaient inférieurs à ceux des ressortissants nationaux dans la majorité des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (graphique 2.9). En moyenne, la différence entre les deux groupes était toutefois faible, en particulier pour les hommes (70 contre 74 %). Dans certains pays dont ceux d'Europe centrale, orientale et méridionale et aux États-Unis, les étrangers de sexe masculin affichaient même un taux d'emploi supérieur à celui des travailleurs de leur pays d'accueil. L'écart d'emploi des étrangers est en moyenne deux fois plus grand pour les femmes que pour les hommes (8 points de pourcentage contre 4). C'est surtout au Danemark, en Finlande et aux Pays-Bas que le taux d'emploi des immigrées affiche le plus d'écart par rapport à celui des citoyennes de ces pays, mais c'est en Belgique et en Espagne qu'il est le plus faible. En général, les inégalités au regard de l'emploi entre étrangers et ressortissants nationaux sont relativement modestes comparées aux différences entre hommes et femmes, groupes d'âge et niveaux d'instruction analysées dans les paragraphes qui précèdent. En 2001, les étrangers comptaient pour à peine 10 % du non-emploi total en moyenne, chiffre qui atteint toutefois un niveau beaucoup plus élevé dans quelques pays attirant de nombreux immigrés.

Graphique 2.9. L'écart d'emploi est peu important pour les hommes immigrés dans presque tous les pays

Taux d'emploi des autochtones et des étrangers d'âge actif^a, par sexe, dans certains pays de l'OCDE, moyennes 1999-2000^{b, c}



- a) Les autochtones et les étrangers se réfèrent aux personnes nées dans le pays de résidence et nées à l'étranger pour, respectivement, l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Hongrie.
- b) Les pays sont classés de gauche à droite dans l'ordre croissant du rapport emploi/population pour les hommes étrangers.
- c) Août 2000 pour l'Australie ; 1996 pour le Canada et mars 2000 pour les États-Unis.
- d) Moyenne pondérée par la population des pays représentés (la valeur entre parenthèses donne la part des étrangers du sexe indiqué dans le total du non-emploi).

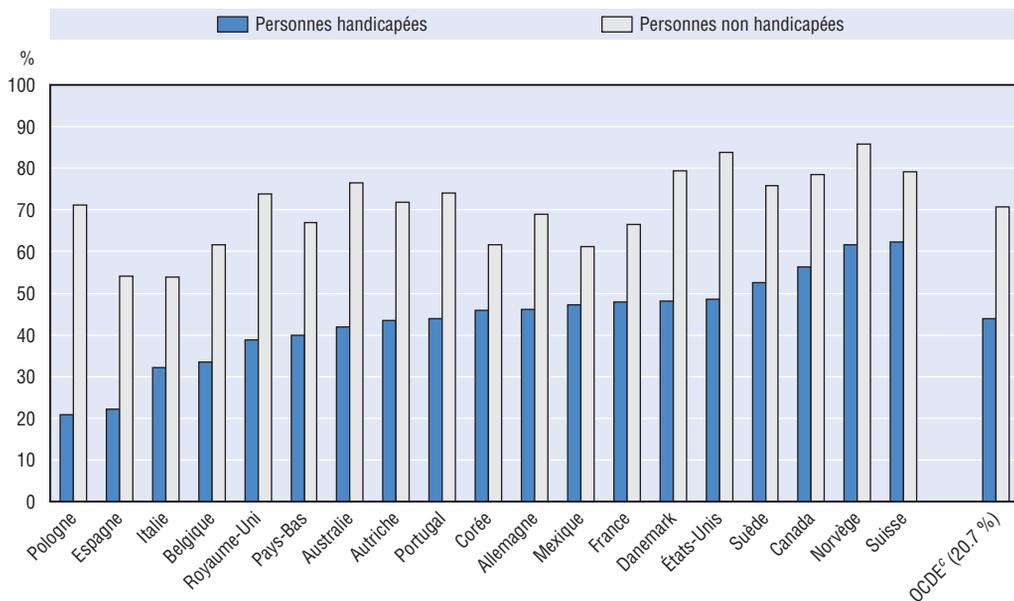
Source : Enquêtes sur la population active, données fournies par Eurostat et par l'Australian Bureau of Statistics ; Recensement 1996, Statistiques Canada ; Current Population Survey, US Bureau of the Census.

F. Peu de handicapés travaillent

Les taux d'emploi des personnes handicapées en âge de travailler sont nettement inférieurs à ceux des non handicapées (graphique 2.10). Dans les 19 pays pour lesquels on dispose de données, le taux d'emploi des personnes estimant qu'elles souffrent d'un handicap était inférieur de 27 points de pourcentage à celui des personnes déclarant ne pas être handicapées (soit des rapports emploi/population de 44 et de 71 %, respectivement). Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE étudiés, le taux d'emploi des handicapés oscille entre 40 et 50 %. Dans les autres pays en revanche, il est très variable. En Suisse et en Norvège, il est supérieur à 60 % alors qu'en Espagne et en Pologne, les personnes handicapées en âge de travailler qui occupent un emploi sont relativement peu nombreuses (22 et 21 %, respectivement). En moyenne, les handicapés représentent 21 % des inactifs en âge de travailler, mais ce groupe recoupe largement celui des travailleurs âgés étant donné que le risque de handicap augmente sensiblement avec l'âge (OCDE, 2003a).

Graphique 2.10. Le taux d'emploi des personnes handicapées varie considérablement entre les pays de l'OCDE

Taux d'emploi des personnes handicapées et non handicapées âgées de 20 à 64 ans dans certains pays de l'OCDE^{a, b}, fin des années 90



a) L'existence ou non d'un handicap est laissée à l'appréciation des personnes répondant à l'enquête.

b) Les pays sont classés dans l'ordre croissant du taux d'emploi des personnes handicapées.

c) Moyenne non pondérée des 19 pays représentés (la valeur entre parenthèses donne la part des personnes handicapées dans le total du non-emploi).

Source : OCDE (2002), *Panorama de la société*.

Une étude menée par l'OCDE (2003a) fournit un examen détaillé de la situation des handicapés au regard du marché du travail, d'où il ressort qu'il faudrait faire davantage pour assurer l'insertion professionnelle de ces personnes (voir également le chapitre 3 de la présente publication). Les taux d'emploi des personnes *lourdement* handicapées n'excèdent par le tiers environ de ceux de la population non handicapée, et diffèrent fort peu d'un pays à l'autre, ce qui est logique puisque beaucoup de ces personnes ne sont pas capables d'exercer une activité. Par contre, les taux d'emploi des handicapés *légers* sont

bien plus élevés, environ 70 %, en moyenne, de ceux des non-handicapés, et les variations internationales sont nettement plus marquées en ce qui concerne ce groupe, ce qui conduit à penser qu'il y a largement matière à prendre des mesures pour encourager l'emploi de ces personnes. Il apparaît également que le fait d'encourager l'emploi chez les handicapés capables de travailler peut se traduire par d'importants gains de bien-être liés à l'amélioration des performances sur les plans social et économique. Il semble donc que les personnes handicapées constituent une cible appropriée pour des politiques de promotion de l'activité et de l'emploi, en particulier dans les pays où l'on observe une forte incidence de non-emploi chez les handicapés légers. Néanmoins, ce groupe présente généralement des besoins particuliers auxquels il convient de répondre (réadaptation médicale et professionnelle, réorientation ou formation si le handicap est tel qu'un changement de métier s'impose, et équipements ou structures spéciaux pour faciliter l'accès au lieu de travail, par exemple).

3. Obtenir un travail, le conserver et évoluer professionnellement

Les sections 1 et 2 laissent entendre qu'il existe probablement des possibilités considérables de relever les taux d'emploi sous réserve d'assortir les mesures de lutte contre le chômage de dispositions destinées à susciter un accroissement des taux d'activité. Les données présentées mettent aussi en évidence la forte hétérogénéité de la population d'âge actif sans emploi, ce qui conduit à penser que pour être couronnées de succès, les initiatives gouvernementales doivent s'appuyer sur un recensement précis des groupes à mobiliser et des obstacles entravant actuellement leur accès à l'emploi. Dans la présente section, on tente de se faire une idée plus précise de ces obstacles en se fondant sur des données longitudinales concernant 11 pays européens et les États-Unis. L'analyse porte pour l'essentiel sur les groupes recensés dans les sections 1 et 2 comme étant sous-représentés sur le marché du travail, mais se place dans une optique à plus long terme car reposant sur un suivi sur cinq ans qui permet de voir avec quelle fréquence les inactifs intègrent le marché du travail et la manière dont leur situation y évolue²⁶. On s'efforce notamment de répondre aux questions suivantes : i) parmi les personnes non pourvues d'un emploi au cours d'une année donnée, quel pourcentage risque fort de tomber dans la trappe à inactivité ? ii) dans quelle mesure celles qui trouvent du travail sont-elles confrontées au problème de l'instabilité de l'emploi ? iii) quel risque ont-elles de se trouver enfermées dans des emplois à bas salaires ? iv) le non-emploi et l'occupation d'emplois faiblement rémunérés conduisent-ils souvent à la pauvreté ? v) en quoi diffèrent sur tous ces plans les divers groupes démographiques et pays de l'OCDE ?

A. L'inactivité envisagée dans une perspective pluriannuelle

Le tableau 2.2 fournit un premier aperçu de l'évolution au fil du temps de la situation des divers groupes de population d'âge actif au regard du non-emploi et des divergences observées sur ce plan entre les différents groupes. Il indique la probabilité d'un changement d'activité principale telle qu'elle ressort de données concernant les européens d'âge actif et portant sur la période 1997-1998²⁷. Les valeurs situées sur la diagonale principale de la matrice témoignent d'une forte persistance de nombre des situations recensées, en particulier l'occupation d'un emploi de 15 heures ou plus par semaine (93 %) et l'inactivité des femmes au foyer (85 %) et des retraités (93 %). Il n'empêche qu'un nombre considérable de personnes sans emploi accèdent à l'emploi : 36 % des individus classés comme chômeurs en 1997 occupaient un emploi l'année suivante, de même que 15 à 20 % des travailleurs découragés ou des personnes qui suivaient des études ou une formation.

Cela dit, les chiffres correspondants sont nettement plus faibles pour la plupart des autres groupes hors de la population active (à l'unique exception des quelques personnes effectuant leur service militaire ou civil), et en particulier pour les retraités. A l'évidence, les chômeurs et les personnes approchant de la fin de leur scolarité (ou de leur service militaire/civil) sont beaucoup plus « proches » du marché du travail que la plupart de celles considérées comme hors de la population active. Les faibles taux de transition vers l'emploi observés pour les femmes au foyer et les retraités – deux groupes qui ont largement retenu l'attention dans les sections 1 et 2 – en particulier confirment que les estimations de l'offre potentielle de main-d'œuvre s'appuyant sur des comparaisons internationales englobent de nombreuses personnes ne manifestant qu'une faible propension à se tourner vers l'emploi²⁸.

Tableau 2.2. **Différences considérables dans la facilité qu'ont les groupes non employés à entrer dans l'emploi**

Changements de situation au regard de l'activité principale dans la population d'âge actif en Europe, 1997-98
Probabilité de changement d'une année sur l'autre (pourcentage)^a

Statut principal d'activité en 1997	Statut principal d'activité en 1998								
	Occupe un emploi (au moins 15 heures par semaine)	Occupe un emploi (moins de 15 heures par semaine)	Chômeurs	Travailleurs découragés	En formation	Service militaire ou civil	Au foyer	Retraité	Autre inactif
Occupe un emploi (au moins 15 heures par semaine)	92.8	1.6	2.7	0.1	0.3	0.1	0.9	1.2	0.3
Occupe un emploi (moins de 15 heures par semaine)	31.7	43.8	4.7	0.1	6.2	1.0	8.1	3.7	0.8
Chômeurs	32.1	3.8	46.3	3.2	3.7	0.5	6.6	3.1	0.7
Travailleurs découragés	13.9	1.6	32.2	20.4	2.8	0.2	24.0	2.1	2.8
En formation	14.2	5.6	8.8	0.2	68.4	1.5	0.7	0.0	0.6
Service militaire ou civil	45.8	6.9	25.5	1.0	11.8	8.8	0.1	0.0	0.2
Au foyer	4.7	2.8	3.2	0.9	0.2	0.0	84.7	2.1	1.3
Retraité	0.6	1.8	0.6	0.1	0.0	0.0	2.4	93.1	1.3
Autre inactif	6.9	2.6	4.8	1.1	1.6	0.6	13.2	8.0	61.1
Ensemble de l'échantillon	63.2	3.8	6.4	0.5	5.6	0.3	11.8	7.1	1.3

a) Moyennes pondérées par la population de 12 pays européens (l'Autriche et les 11 pays européens indiqués dans le graphique 2.11).

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 4 et 5 (1997 et 1998).

Une analyse de la situation au regard du non-emploi sur cinq ans apporte des enseignements supplémentaires sur l'importance et la nature du piège que peut devenir l'inactivité. Le graphique 2.11 fournit une comparaison entre le taux de non-emploi *annuel* (autrement dit des taux de non-emploi transversaux du type de ceux étudiés dans les sections 1 et 2) et deux indicateurs du non-emploi sur cinq ans, à savoir : le pourcentage, plus élevé, de personnes qui ont été *sans emploi au moins une fois* sur une période de cinq années et celui, plus faible, de personnes qui ont été *constamment sans emploi* au cours de la même période. S'il n'y avait pas de mouvements au sein du non-emploi, il n'y aurait pas non plus de différences entre les taux de non-emploi relevés pour une année donnée, pour ceux qui ont été dépourvus d'emploi au moins une fois et pour ceux qui l'ont été constamment au cours de la période considérée. En fait, en Europe, les personnes d'âge actif

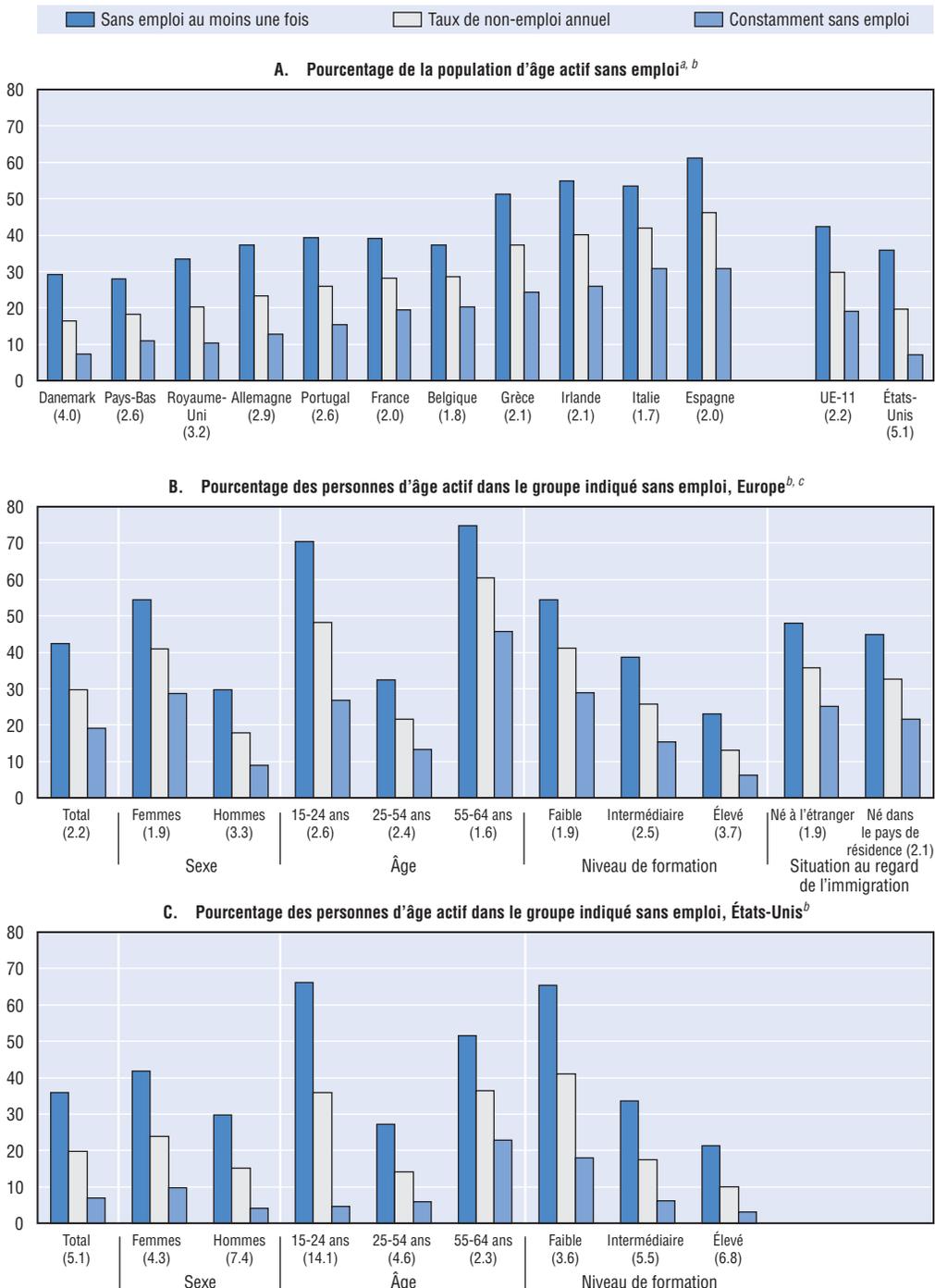
qui se sont trouvées dépourvues d'emploi à un moment quelconque au cours des cinq années retenues ont été 2.2 fois plus nombreuses que celles qui n'ont jamais occupé d'emploi au cours de cette période, ce qui implique beaucoup de va-et-vient entre emploi et non-emploi (graphique 2.11, partie A). La rotation au sein du non-emploi – telle qu'elle ressort du rapport entre le nombre de personnes au moins une fois sans emploi et celui de personnes constamment sans emploi – est nettement plus forte aux États-Unis, où les premières sont cinq fois plus nombreuses que les secondes. Cela dit, à l'intérieur de l'Europe on constate de grandes divergences, le risque de non-emploi et le taux de rotation au sein du non-emploi étant très proches au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni des niveaux observés aux États-Unis. Une comparaison entre les États-Unis et les pays européens dans leur ensemble de même qu'entre pays de l'UE montre que les entrées et sorties du non-emploi sont moins nombreuses dans les pays où le taux de non-emploi annuel est plus élevé. Cela conduit à penser que la mise en place sur le marché du travail d'institutions facilitant l'accès à l'emploi (et le retrait de l'emploi) pourrait contribuer à relever les taux globaux d'emploi²⁹.

L'évolution de la situation des individus au regard du non-emploi diffère aussi d'un groupe démographique à l'autre (graphique 2.11, parties B et C). D'un point de vue qualitatif, on ne constate par contre guère de divergence entre l'Europe et les États-Unis, puisque dans l'un et l'autre cas ce sont les 55-64 ans et les jeunes qui affichent les taux de rotation les plus faibles et les plus élevés respectivement. Les va-et-vient entre non-emploi et emploi sont aussi moins fréquents chez les femmes que chez les hommes. Au niveau international, les groupes qui ont les taux de non-emploi annuel les plus élevés sont aussi ceux pour lesquels on observe les taux de rotation les plus faibles³⁰. Donc, les personnes appartenant aux groupes sous-représentés sur le marché du travail, que les données transversales (par exemple l'analyse présentée dans les sections 1 et 2) font ressortir comme exposées à un relativement grand risque de non-emploi, tendent à avoir une probabilité supérieure à la moyenne de la population d'âge actif de connaître en permanence le non-emploi.

Du point de vue des stratégies de mobilisation des forces de travail, il est particulièrement intéressant de constater que, parallèlement à la forte rotation au sein du non-emploi, on observe une concentration du non-emploi sur des catégories de personnes qui travaillent rarement³¹. Le graphique 2.12 fournit des données sur la durée cumulée du non-emploi sur cinq ans ainsi que sur le rythme de sortie du non-emploi et de retour vers ce dernier. Dans les 11 pays de l'UE, les personnes qui n'avaient pas d'emploi en 1994 sont restées sans emploi pendant en moyenne 4.2 des cinq années comprises entre 1994 et 1998. Le chiffre observé aux États-Unis est presque aussi élevé, en moyenne 3.6 ans sur les cinq compris entre 1993 et 1997. Le temps passé dans le non-emploi augmente rapidement, et ce pour deux raisons. Premièrement, les sorties vers l'emploi sont relativement peu nombreuses dans l'univers considéré (voir la note 31) : parmi les personnes qui n'avaient pas d'emploi la première année de la période étudiée, 14 % en occupaient un l'année suivante dans les pays de l'UE et 25 % aux États-Unis. Deuxièmement, nombre de personnes qui trouvent un emploi le perdent rapidement. Le temps total de non-emploi sur cinq ans est particulièrement important pour les femmes, les personnes en fin d'âge actif et les individus possédant un faible niveau de formation. Sans aller jusqu'à permettre un diagnostic précis, ces données conduisent à penser que nombre des personnes sans emploi à une date donnée soit ne sont pas disposées à travailler (ou à travailler de manière régulière) soit se heurtent à des obstacles considérables pour trouver un emploi ou le conserver, et peuvent en conséquence être considérées comme engluées dans la trappe à inactivité.

Graphique 2.11. Mouvements considérables au sein du non-emploi

Mesures alternatives du non-emploi pendant cinq ans en Europe et aux États-Unis



UE-11 : Moyenne pondérée par la population des 11 pays européens indiqués.

a) Les pays européens sont classés par ordre croissant des taux de non-emploi annuel.

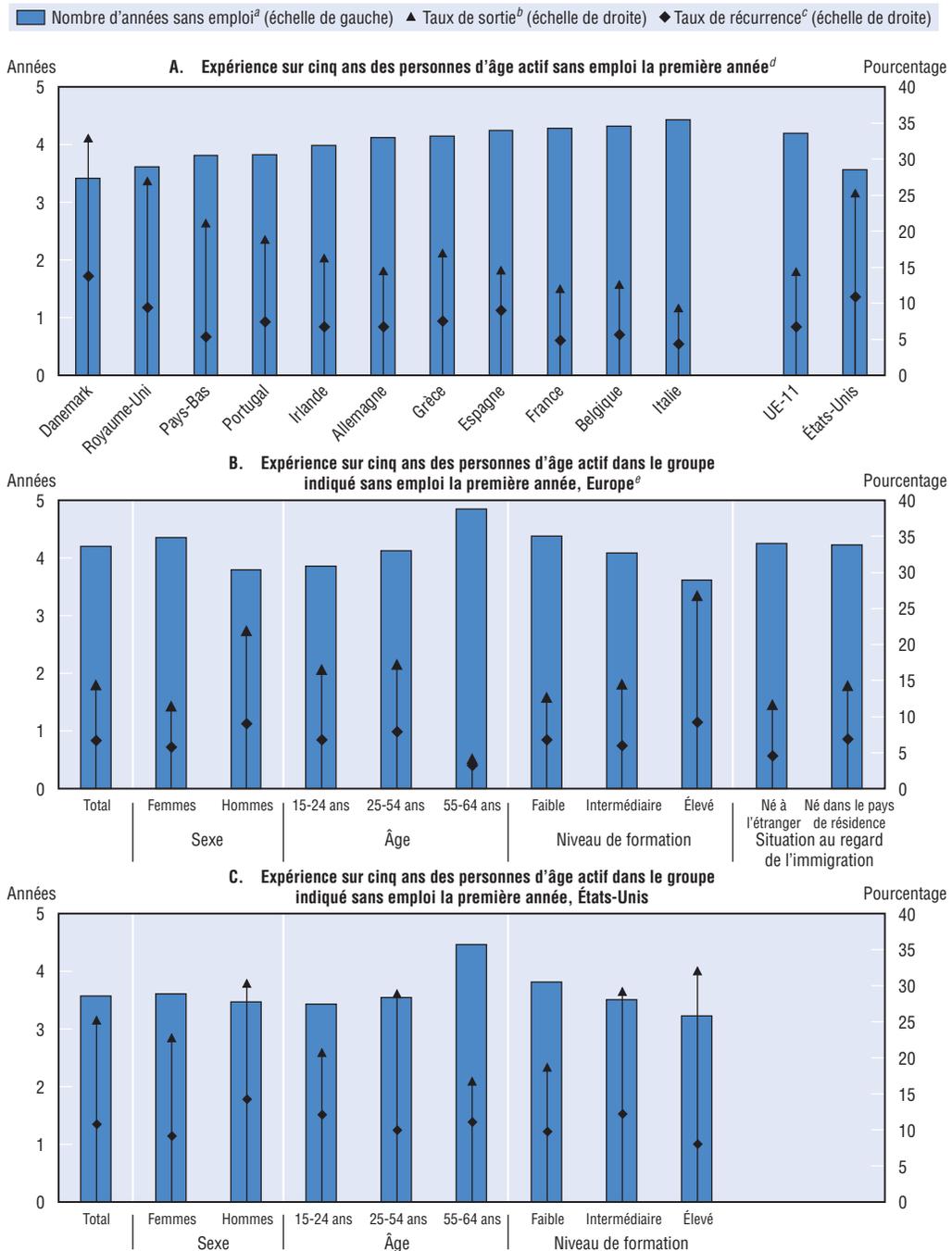
b) Les valeurs entre parenthèses sous les intitulés des pays et des groupes donnent le taux des « sans emploi au moins une fois » rapporté au taux des « constamment sans emplois ».

c) Moyennes pondérées par la population des 11 pays européens figurant dans la partie A.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98) pour les pays européens et du Panel Study of Income Dynamics (PSID) compris dans les données des Cross-National Equivalent Files, 1993-97, pour les États-Unis.

Graphique 2.12. Le temps passé dans le non-emploi se prolonge considérablement

Évolution dynamique du non-emploi sur cinq ans en Europe et aux États-Unis



UE-11 : Moyenne pondérée par la population des 11 pays européens indiqués.

- a) Nombre moyen d'années.
- b) Part des personnes sans emploi en 1994 (1993) qui avaient un emploi en 1995 (1994) en Europe (aux États-Unis).
- c) Part des personnes sans emploi en 1994 (1993) qui avaient accédé à un emploi en 1995 (1994) mais ont de nouveau connu un épisode de non-emploi pendant la période 1996-98 (1995-97) en Europe (aux États-Unis).
- d) Les pays européens sont classés par ordre croissant du nombre moyen d'années de non-emploi.
- e) Moyennes pondérées par la population des 11 pays européens figurant dans la partie A.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98) pour les pays européens et du Panel Study of Income Dynamics (PSID) compris dans les données des Cross-National Equivalent Files, 1993-97, pour les États-Unis.

B. Piège des bas salaires et instabilité de l'emploi

Pour certains groupes sous-représentés sur le marché du travail, le niveau réduit des rémunérations qu'ils peuvent escompter peut exercer un puissant effet de découragement à l'encontre de leur désir d'activité (ou d'activité stable). Qu'il en aille ou non ainsi, il est intéressant de s'interroger sur l'existence d'un piège des bas salaires de même que de déterminer les catégories de la population active qui ont le plus de mal à s'élever dans la hiérarchie des emplois³². C'est pourquoi, dans la présente section, l'analyse est centrée sur l'importance et la dynamique de l'emploi à bas salaire.

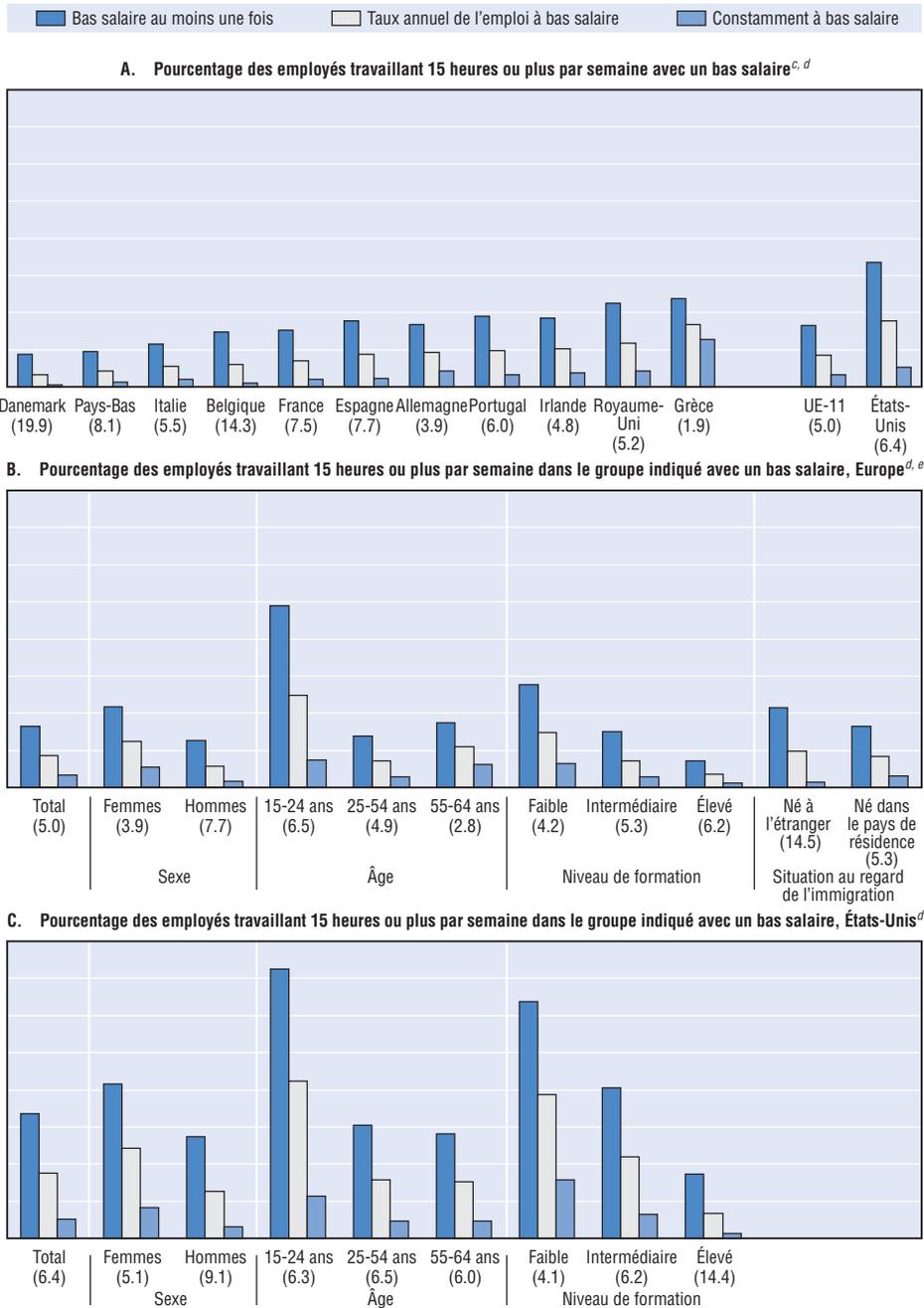
Le nombre de personnes percevant des bas salaires au cours d'une année est nettement plus élevé aux États-Unis que dans tous les pays européens à l'exception de la Grèce, mais le taux de rotation au sein de l'emploi à bas salaire est un peu plus rapide aux États-Unis que dans la moyenne des pays de l'UE (graphique 2.13)³³. En Europe comme aux États-Unis, l'emploi à bas salaire est beaucoup plus fréquent chez les jeunes que dans les groupes plus âgés, chez les femmes que chez les hommes, et chez les personnes peu instruites que chez celles qui le sont davantage (graphique 2.13, parties B et C). En Europe, les immigrés ont nettement plus de risques de connaître l'emploi à bas salaire à un moment ou un autre que leurs homologues ressortissants nationaux, mais ils y restent moins longtemps. Le taux de rotation est considérablement plus rapide au sein de l'emploi à bas salaire que du non-emploi ainsi que le montre une comparaison des graphiques 2.11 et 2.13. Ainsi, les personnes percevant des bas salaires à un moment donné au cours de la période 1994-98, sont cinq fois plus nombreuses que celles qui le sont restées sans interruption pendant les cinq années considérées, alors que le rapport correspondant n'est que d'environ une pour deux dans le cas du non-emploi³⁴.

Les données confirment largement l'existence d'un piège des bas salaires, dans la mesure où les personnes percevant des bas salaires la première année de la période de cinq ans considérée (et qui ont continué à travailler pendant la totalité de ces cinq ans) ont occupé des emplois à bas salaire pendant 3.1 ans en Europe et 3.6 ans aux États-Unis, en moyenne (graphique 2.14, partie A). Les chiffres sont un peu plus faibles que ceux relevés pour le temps passé dans le non-emploi car le taux de sortie des bas salaires vers des emplois mieux rémunérés (36 % en moyenne en Europe, comme aux États-Unis) est nettement supérieur au taux de sortie vers l'emploi des sans emploi. Cela dit, il n'est pas rare que les périodes d'emploi à bas salaire se répètent, ce qui laisse penser que pour une partie des améliorations constatées, il ne s'agit guère plus que de brèves « incursions » passagères au-dessus du salaire seuil et non d'une ascension durable dans l'échelle des salaires (OCDE, 1997). Il n'en existe pas moins une grande hétérogénéité dans les situations et la mobilité à la hausse sur l'échelle des salaires est aussi un fait non négligeable. Plus d'un quart des salariés qui occupaient un emploi à bas salaire en 1994 percevaient au moins 80 % du salaire médian quatre ans après (graphique 2.A1.1 de l'annexe). Cette proportion passe à près de 40 % pour les hommes, les jeunes et les travailleurs titulaires d'un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur, et même pour les travailleurs étrangers (qui parviennent plus facilement à s'élever dans l'échelle des salaires que les nationaux). Par contre les femmes, les travailleurs ayant un moindre niveau d'instruction et, surtout, les travailleurs âgés (dont 73 % occupent encore un emploi à bas salaire au bout de quatre ans) ont de moins bonnes perspectives de progression salariale.

Les perspectives d'avancement des travailleurs faiblement rémunérés paraissent moins rassurantes lorsqu'on élargit l'analyse aux salariés intermittents (graphique 2.15). En Europe

Graphique 2.13. La fréquence des bas salaires est plus grande pour les jeunes et les travailleurs moins instruits

Diverses mesures de la fréquence de l'emploi à bas salaire^a sur cinq ans en Europe et aux États-Unis^b



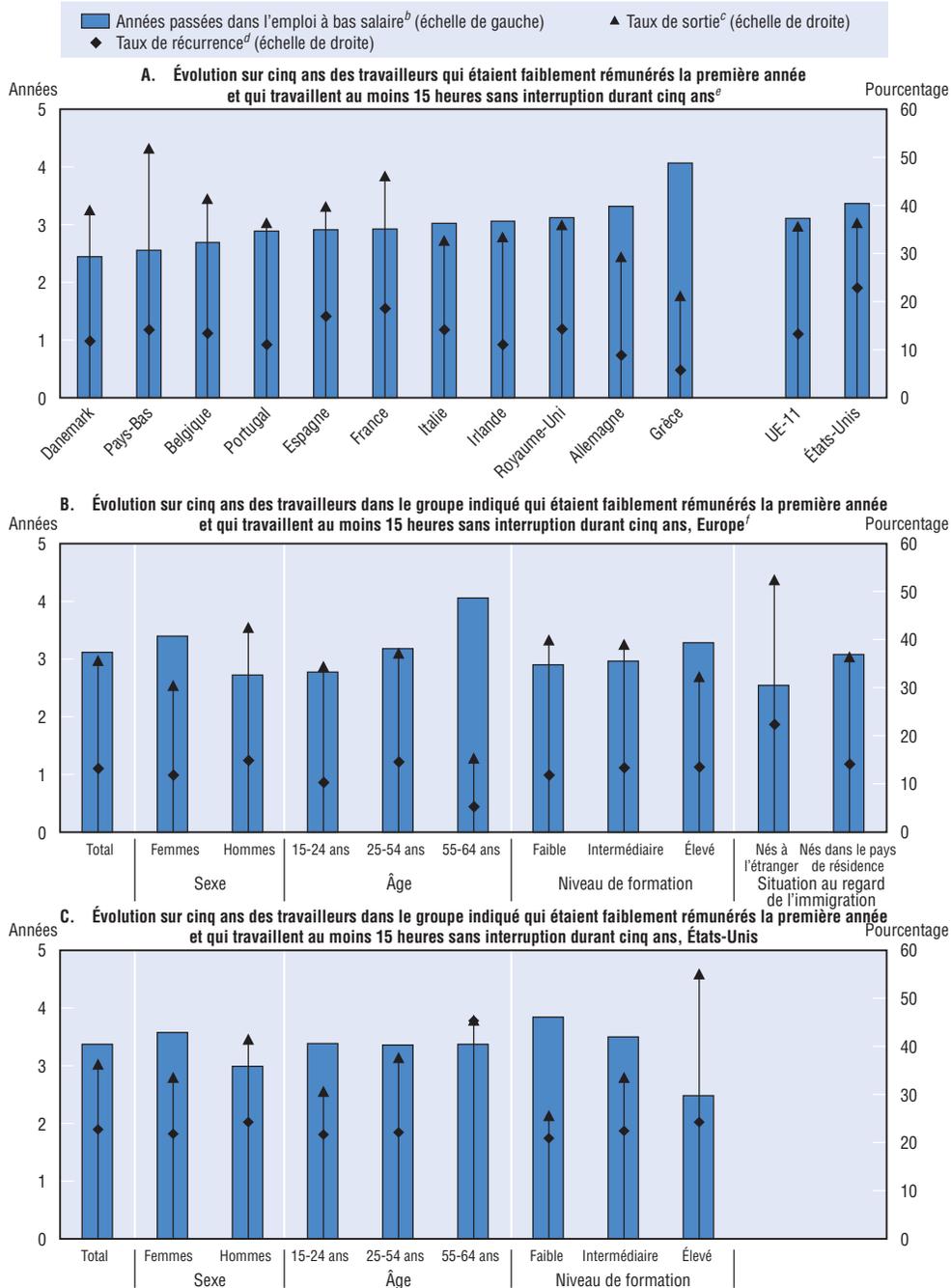
UE-11 : Moyenne pondérée par la population des 11 pays européens indiqués.

- a) Les travailleurs sont considérés comme étant faiblement rémunérés s'ils travaillent au moins 15 heures par semaine et reçoivent un salaire horaire de moins de deux tiers du salaire médian de leur pays de résidence.
- b) L'échantillon pour les calculs est restreint aux personnes qui étaient employées sans interruption comme salarié travaillant au moins 15 heures par semaine durant l'ensemble des cinq années étudiées.
- c) Les pays européens sont indiqués dans l'ordre croissant du taux annuel de l'emploi à bas salaire.
- d) Les valeurs entre parenthèse sous les intitulés des pays et des groupes donnent le taux des personnes touchant au moins une fois un bas salaire par rapport aux personnes touchant toujours un bas salaire (un indice de rotation).
- e) Moyennes pondérées par la population des 11 pays européens figurant dans la partie A.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98) pour les pays européens et du Panel Study of Income Dynamics (PSID) compris dans les données des Cross-National Equivalent Files, 1993-97, pour les États-Unis.

Graphique 2.14. Les femmes, les travailleurs âgés (en Europe) et les travailleurs les moins qualifiés (aux États-Unis) échappent plus difficilement à l'emploi à bas salaire

Évolution dynamique sur cinq ans de l'emploi à bas salaire^a en Europe et aux États-Unis



UE-11 : Moyenne pondérée par la population des 11 pays européens indiqués.

a) Les travailleurs sont considérés comme étant dans l'emploi à bas salaire s'ils travaillent au moins 15 heures par semaine et reçoivent un salaire horaire de moins de deux tiers du salaire médian de leur pays de résidence

b) Nombre moyen d'années.

c) Part des personnes dans l'emploi à bas salaire en 1994 (1993) qui sont dans l'emploi à salaire élevé en 1995 (1994) en Europe (aux États-Unis).

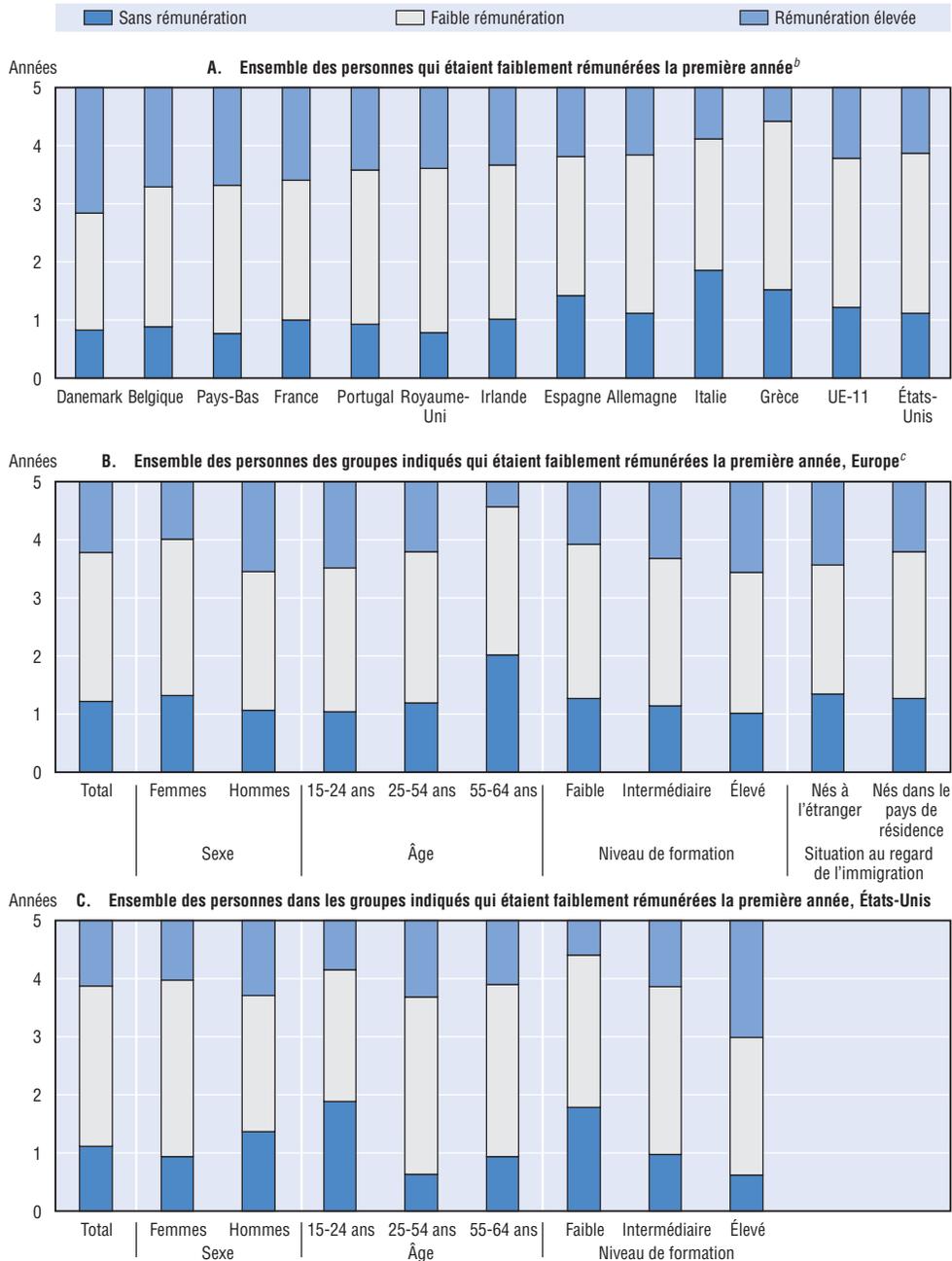
d) Part des personnes dans l'emploi à bas salaire en 1994 (1993) sortant de l'emploi à bas salaire en 1995 (1994) mais connaissant un nouvel épisode dans l'emploi à bas salaire au cours de 1996-98 (1993-97) en Europe (aux États-Unis).

e) Les pays européens sont indiqués dans l'ordre croissant du nombre moyen d'années passé dans l'emploi à bas salaire.

f) Moyennes pondérées par la population des 11 pays européens figurant dans la partie A.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98) pour les pays européens et du Panel Study of Income Dynamics (PSID) compris dans les données des Cross-National Equivalent Files, 1993-97, pour les États-Unis.

Graphique 2.15. L'emploi à bas salaire alterne souvent avec le non-emploi
 Années cumulées sans rémunération, avec une faible rémunération et une rémunération élevée^a au cours de cinq années, en Europe et aux États-Unis



UE-11 : Moyenne pondérée par la population des 11 pays européens indiqués.

a) Chaque année, les personnes d'âge actif sont classées parmi les trois statuts de rémunération comme suit : les personnes sans emploi et les actifs occupés travaillant moins de 15 heures par semaine sont classés dans « sans rémunération » ; les actifs occupés travaillant au moins 15 heures par semaine et recevant un salaire horaire inférieur aux deux tiers du salaire médian dans leur pays de résidence sont classés dans « faible rémunération » ; et les actifs occupés travaillant au moins 15 heures par semaine et recevant un salaire horaire au moins égal aux deux tiers du salaire médian sont classés dans « rémunération élevée ».

b) Les pays européens sont indiqués dans l'ordre croissant du nombre moyen d'années passées sans rémunération ou faiblement rémunéré.

c) Moyennes pondérées par la population des 11 pays européens figurant dans la partie A.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98) pour les pays européens et du Panel Study of Income Dynamics (PSID) compris dans les données des Cross-National Equivalent Files, 1993-97, pour les États-Unis.

comme aux États-Unis, les travailleurs qui occupaient un emploi à bas salaire la première année sont restés faiblement rémunérés ou sans emploi pendant près de quatre années sur les cinq suivantes (le non-emploi représentant plus d'une année de ce total). En Europe, les plus durablement touchés sont les travailleurs âgés (4.6 ans) et aux États-Unis les travailleurs possédant un faible niveau de formation (4.2 ans). En outre, parmi les européens occupant un emploi à bas salaire la première année, un sur cinq n'avait plus d'emploi la cinquième, chiffre qui passe à plus de 50 % dans le groupe le plus âgé, où l'emploi faiblement rémunéré est souvent le prélude à la cessation d'activité (graphique 2.A1.1). Le passage de l'emploi faiblement rémunéré au non-emploi est aussi relativement fréquent chez les femmes et les immigrés. Comme ces chiffres tendent à le démontrer, il y aurait en fait assez peu de travailleurs durablement pris au piège des bas salaires, mais ils seraient beaucoup plus nombreux en revanche à naviguer entre emploi faiblement rémunéré et non-emploi, en passant ou non par des phases de rémunération plus élevée, et pour certains l'occupation d'un emploi à bas salaire constituerait une étape transitoire avant un retrait permanent de la vie active.

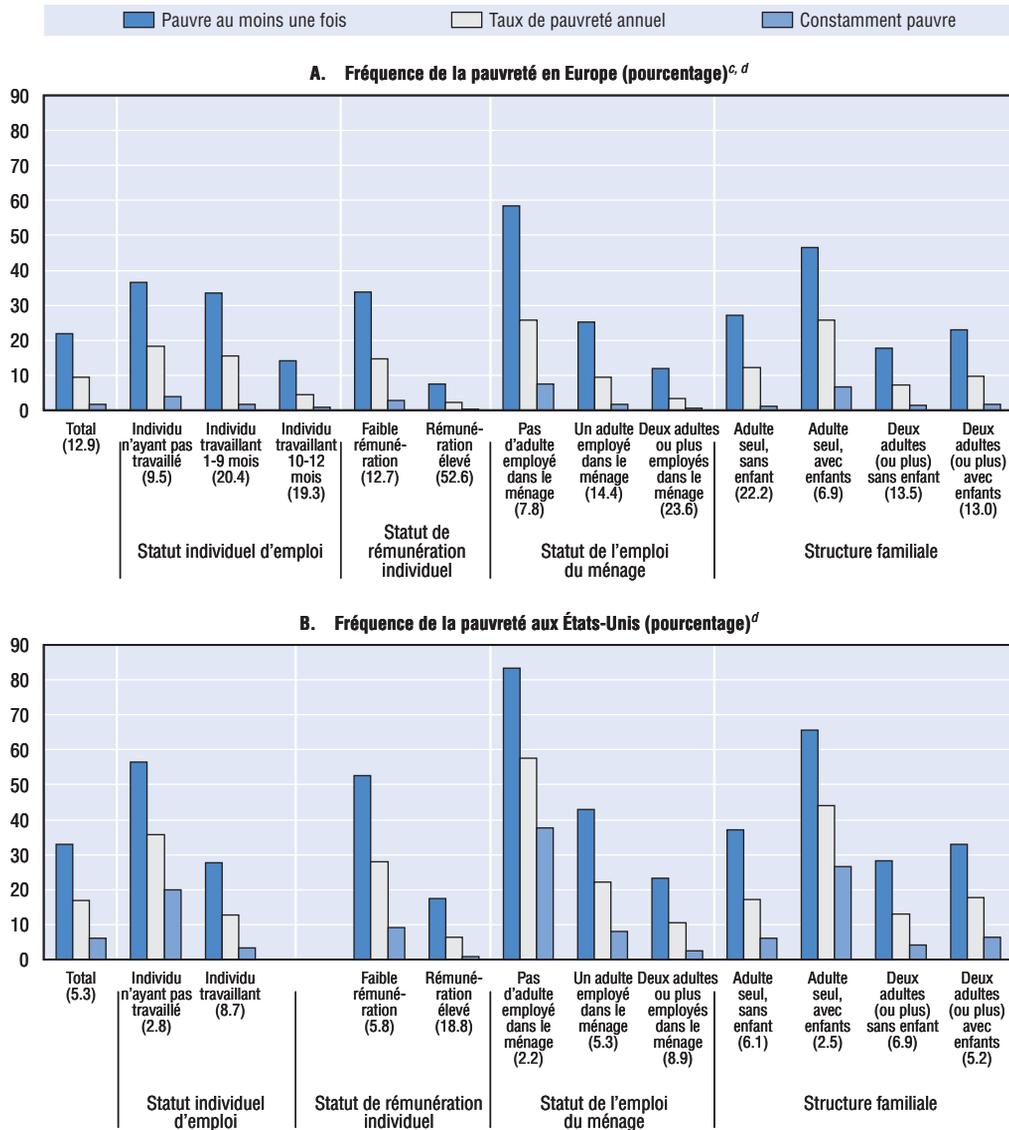
C. Les risques entrecroisés du non-emploi, de l'emploi à bas salaire et de la pauvreté

Le non-emploi et l'occupation d'un emploi à bas salaire influent-ils beaucoup sur le risque de pauvreté ? Dans les 11 pays de l'UE analysés ici, le taux de pauvreté annuel s'établit à 9.3 % en moyenne pour l'ensemble de la population d'âge actif contre 17 % aux États-Unis (graphique 2.16)³⁵. La pauvreté est aussi un phénomène un peu plus durable aux États-Unis qu'en Europe. Particulièrement intéressant, compte tenu des questions autour desquelles s'articule le présent chapitre, est le constat que le risque de pauvreté est notablement plus grand pour les personnes dépourvues d'emploi que pour celles qui en ont un. Le taux de pauvreté annuel des individus occupant un emploi est de 4 % en Europe (valeur moyenne pour les personnes travaillant au moins 10 mois dans l'année) et de 13 % aux États-Unis, contre 18 et 36 %, respectivement pour les sans emploi. L'emploi à bas salaire constitue lui aussi un facteur de risque vis-à-vis de la pauvreté, même si une grande majorité des travailleurs faiblement rémunérés ne font pas partie des pauvres (Brandolini *et al.*, 2002). Le taux de pauvreté annuel des travailleurs à bas salaires s'établit à 15 % en Europe et à 28 % aux États-Unis, alors qu'il est bien plus faible pour les travailleurs percevant des salaires plus élevés (graphique 2.16)³⁶. La rotation au sein de la pauvreté est plus faible (et la pauvreté plus durable) pour les sans emploi et pour les bas salaires que pour les personnes mieux rémunérées.

Même si le non-emploi et l'emploi à bas salaire constituent d'importants facteurs de risque de pauvreté, il n'en reste pas moins que la majorité des individus faiblement ou non rémunérés ne vivent pas dans la pauvreté du fait de l'existence d'autres sources de revenu pour la famille (les salaires perçus par d'autres membres du ménage ou les prestations sociales, par exemple). Le fait que la pauvreté soit plus répandue parmi les ménages dont aucun membre ne travaille que parmi les individus dépourvus d'emploi confirme l'importance de l'existence d'autres apporteurs de revenus au sein du ménage (graphique 2.16). Cela est particulièrement vrai aux États-Unis, où les transferts que perçoivent des pouvoirs publics les familles ne comptant aucun actif sont plus rarement suffisants à assurer à ces dernières un revenu supérieur au seuil de pauvreté retenu ici (OCDE, 2001)³⁷. La structure de la famille a aussi une influence majeure sur le risque de pauvreté. Les parents isolés, en particulier, courent un risque nettement plus grand de connaître la pauvreté au cours de n'importe quelle année donnée (26 % en Europe et 44 % aux États-Unis) que les personnes d'âge actif qui vivent avec un autre adulte ou qui n'ont pas d'enfants. Ils sont aussi davantage exposés au risque de

Graphique 2.16. Le risque de pauvreté est élevé pour les familles monoparentales et les ménages sans emploi

Diverses mesures de la fréquence de la pauvreté aux âges actifs^a au cours de cinq années selon l'emploi, le statut de rémunération et la structure familiale^b



- a) Les personnes âgées de 15 à 60 ans en 1994 (1993) sont considérées comme étant d'âge actif pour toute la période 1994-98 (1993-97) en Europe (aux États-Unis). Elles sont considérées comme étant pauvres si leur revenu équivalent disponible de l'année précédente est inférieur à 50 % du revenu médian de leur pays de résidence. « Taux de pauvreté annuel » correspond au taux de pauvreté de la première année.
- b) La structure familiale, l'emploi et le statut de rémunération sont mesurés au cours de la première des cinq années. Voir note a) du graphique 2.15 pour les définitions de faible rémunération et rémunération élevée.
- c) Moyennes pondérées par la population des 11 pays européens figurant dans le graphique 2.15, partie A.
- d) Les valeurs entre parenthèses sous les intitulés des groupes sont les rapports des personnes pauvres au moins une fois aux personnes constamment pauvres (un indice de rotation).

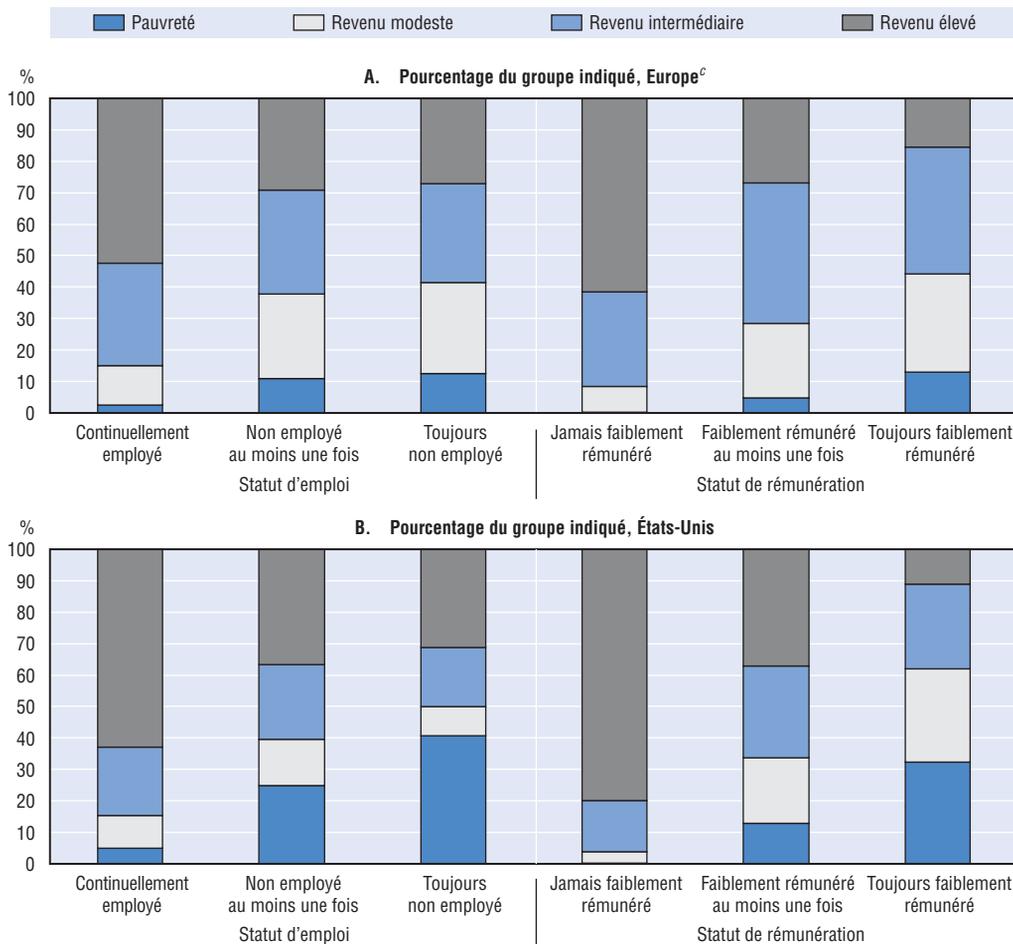
Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98) pour les pays européens et du Panel Study of Income Dynamics (PSID) compris dans les données des Cross-National Equivalent Files, 1993-97, pour les États-Unis.

vivre durablement dans la pauvreté, étant donné qu'ils représentent une part sensiblement plus importante des personnes qui ont toujours été pauvres pendant cinq ans que de celles qui l'ont été au moins une fois.

La relation qui existe entre non-emploi individuel et pauvreté ressort encore plus nettement lorsque l'analyse porte sur le facteur de risque que représente le non-emploi chronique au regard de la pauvreté chronique. Le graphique 2.17 met en rapport le revenu

Graphique 2.17. La pauvreté chronique est très fortement liée à la persistance dans le non-emploi et l'emploi à bas salaire

Revenu familial moyen^a au cours de cinq années pour les personnes d'âge actif selon leur expérience du non-emploi et de l'emploi à bas salaire^b



a) Le revenu équivalent disponible des ménages est classé dans quatre catégories : « pauvreté » (moins de 50 % du revenu médian dans le pays de résidence) ; « revenu modeste » (au moins 50 % du revenu médian mais moins de 80 % de la médiane nationale) ; « revenu intermédiaire » (au moins 80 %, mais moins de 120 % de la médiane nationale) ; « revenu élevé » (au moins 120 % de la médiane nationale).

b) Les travailleurs sont considérés comme étant dans l'emploi à bas salaire s'ils travaillent au moins 15 heures par semaine et reçoivent un salaire horaire inférieur au deux tiers du salaire médian de leur pays de résidence. Seuls les salariés ayant travaillé au moins 15 heures par semaine sans interruption au cours des cinq années considérées sont pris en compte dans les catégories « jamais », « au moins une fois » et « toujours » de l'emploi à bas salaire.

c) Moyennes pondérées des populations des 11 pays européens figurant dans le graphique 2.15, partie A.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98) pour les pays européens et du Panel Study of Income Dynamics (PSID) compris dans les données des Cross-National Equivalent Files, 1993-97, pour les États-Unis.

moyen sur cinq ans (lequel fournit une approximation du niveau de vie du ménage sur le moyen terme) et la situation au regard du non-emploi sur la même période. En Europe, pour les personnes d'âge actif qui ont travaillé sans interruption au cours de ces cinq années, le risque de devenir pauvre au regard du revenu permanent (c'est-à-dire de percevoir un revenu moyen sur cinq ans inférieur à 50 % de l'équivalent revenu disponible médian)³⁸, est inférieur à 3 %. Il passe à 11 % pour les personnes qui ont été dépourvues d'emploi au moins une fois entre 1994 et 1998, et à 13 % pour celles qui le sont restées en permanence pendant toute la période. La relation est encore plus étroite aux États-Unis, où le risque de pauvreté au regard du revenu permanent atteint 5, 25 et 41 %, respectivement, pour les personnes qui ont toujours travaillé, celles qui ont au moins une fois été dépourvues d'emploi et celles qui le sont restées en permanence. Même aux États-Unis, la majorité des sans emploi ont accès à des ressources suffisantes sur une période de plusieurs années pour éviter de tomber dans la pauvreté chronique, ce qui conforte l'idée que l'inactivité correspond souvent à un choix délibéré quant à la façon d'occuper son temps. Cela dit, la stabilité dans l'emploi réduit considérablement le risque de pauvreté chronique.

En Europe, le risque de pauvreté parmi les sans emploi d'âge actif est à peu près identique pour la plupart des groupes démographiques (données non présentées). Il est cependant environ deux fois plus élevé pour les immigrés que pour les groupes affichant les taux de pauvreté les plus faibles (à savoir, les personnes de 55 à 64 ans et les travailleurs ayant un niveau d'instruction intermédiaire ou élevé). Les écarts entre groupes démographiques sont plus marqués aux États-Unis, où les sans emploi appartenant aux classes d'âge de forte activité et les personnes possédant un faible niveau de formation bénéficient généralement de revenus familiaux réduits.

Comme dans le cas du non-emploi, la relation entre occupation persistante d'emplois faiblement rémunérés et pauvreté au regard du revenu permanent est plus forte que celle entre emploi à bas salaire et pauvreté au cours d'une année (graphique 2.17). En Europe, les travailleurs qui ont constamment occupé un emploi dont la rémunération horaire a toujours été au moins égale aux deux tiers du taux médian sont pour l'essentiel épargnés par le risque de pauvreté, alors que la proportion de pauvres est de 5 % chez les travailleurs qui ont occupé au moins une fois un emploi à bas salaire et de 13 % chez ceux qui ont toujours été faiblement rémunérés. Aux États-Unis, les chiffres correspondants s'établissent à 0, 13 et 32 %, respectivement. Parmi les travailleurs faiblement rémunérés en Europe en 1998, ce sont les immigrés qui affichaient les revenus familiaux les plus faibles, avec une chance sur trois environ seulement d'atteindre un niveau de revenu égal à 80 % de la médiane nationale dans leur pays de résidence. Aux États-Unis, c'est chez les travailleurs des classes d'âge de forte activité et les moins qualifiés que l'association entre emploi à bas salaire et faible revenu familial est la plus fréquente.

Conclusions

Le présent chapitre met en évidence un facteur de tension qui devrait avoir une influence déterminante sur les politiques de l'emploi au cours de la décennie à venir. Pour fonctionner de manière efficace dans un contexte marqué par des mutations techniques et démographiques rapides, ainsi que par une forte concurrence au plan international, les marchés du travail doivent être *dynamiques*. Ils doivent aussi jouer un rôle *intégrateur* en aidant tous les membres de la collectivité, et pas seulement ceux qui sont les mieux portants ou qui ont le meilleur niveau de formation, à participer au monde du travail.

L'expérience de ces 30 dernières années montre que les politiques qui découragent l'activité (retraites anticipées ou régimes d'invalidité peu soucieux de faciliter la réintégration dans le travail) ne sont pas tenables, à terme, et risquent finalement d'accentuer l'exclusion sociale, et non de l'atténuer. Il est donc particulièrement satisfaisant de voir que les politiques visant à encourager la participation au marché du travail suscitent aujourd'hui un intérêt grandissant. Mais entre l'intention plus ou moins générale de mobiliser le potentiel de main-d'œuvre sous-utilisé et la mise au point d'une stratégie capable d'atteindre cet objectif, il y a un grand pas. D'autant plus grand, même, que certains ajustements dynamiques qui s'opèrent actuellement sur les marchés du travail (relèvement des niveaux de qualification requis, par exemple, du fait de l'adoption de nouvelles technologies et de nouvelles formes d'organisation du travail) pourraient avoir pour effet de marginaliser certaines catégories de la population active (en particulier les travailleurs peu instruits, partiellement handicapés ou âgés).

L'analyse présentée ici fournit quelques repères pour l'élaboration d'une telle stratégie. Elle montre tout d'abord qu'il y a sans doute largement moyen d'accroître l'emploi en mobilisant la main-d'œuvre potentielle, en particulier parmi les femmes, les personnes ayant un faible niveau d'instruction et les travailleurs âgés. D'autres groupes, aux effectifs plus restreints, comme les parents isolés, les personnes ayant arrêté prématurément leurs études et les immigrés, devraient eux aussi, semble-t-il, faire l'objet d'une attention particulière, car l'accroissement de leur taux d'activité irait dans le sens des objectifs d'intégration sociale et d'équité. La grande diversité des personnes d'âge actif qui n'ont pas d'emploi est une autre leçon à méditer. Comme l'illustre la deuxième partie de cette publication consacrée à l'analyse des politiques, pour être efficace, toute stratégie de mobilisation doit s'attaquer aux obstacles qui empêchent une intégration plus complète de ces différents groupes dans le monde du travail, sans oublier notamment les conséquences imprévues que peuvent avoir d'autres politiques (par exemple les effets désincitatifs que les pensions publiques et les revenus de remplacement exercent sur l'offre de travail, ainsi qu'il est exposé dans les chapitres 3 et 4). De même, il faut encourager les pratiques novatrices qui tiennent mieux compte des besoins particuliers ou des préférences de certains publics (en permettant aux mères de concilier travail et vie familiale ou en facilitant l'accès à la formation professionnelle des travailleurs peu instruits et des travailleurs âgés, notamment, comme on le verra respectivement aux chapitres 3 et 5).

Des mesures de nature à encourager les sans emploi à chercher du travail et à les aider à trouver rapidement un premier emploi sont une composante indispensable de toute stratégie visant à accroître les taux d'activité et l'emploi (chapitre 4). Cela dit, l'analyse longitudinale présentée ici tend à indiquer que nombre des individus qu'il aura ainsi été possible de mobiliser risquent d'avoir du mal à conserver leur emploi et à évoluer professionnellement. On en sait assez peu sur les moyens les plus propres à favoriser la stabilité dans l'emploi et l'ascension professionnelle de sorte qu'un approfondissement des recherches – y compris une évaluation rigoureuse des programmes mis en œuvre – serait particulièrement bienvenu dans ce domaine. Il n'en est pas moins possible de tirer quelques conclusions préliminaires de ce qu'on sait déjà. Premièrement, une politique d'activation peut en soi contribuer à améliorer les perspectives à moyen terme de certains étant donné que l'occupation d'emploi à bas salaire est loin d'être une fatalité. Deuxièmement, certaines personnes se trouvent certes piégées dans des emplois à bas salaire et instables, mais il existe certaines mesures propres à en réduire le nombre. Sont

ainsi recensées dans le chapitre 5 diverses approches de nature à élargir l'accès aux formations proposées par les employeurs. Enfin, au vu de la relation entre occupation d'un emploi à bas salaire et situation du ménage au regard de la pauvreté, il semblerait que, abstraction faite de l'incitation financière au travail qu'elles constituent, les prestations liées à l'exercice d'un emploi aient un rôle important à jouer pour garantir aux familles de travailleurs des revenus adéquats (chapitre 3).

On a vu dans ce chapitre la contribution que pourrait apporter un ensemble de mesures spécialement adaptées à la situation de divers groupes de population. Ces mesures doivent être encouragées, mais elles ne sauraient pour autant se substituer à un effort permanent de réforme structurelle visant à améliorer le fonctionnement *général* des marchés du travail. Il faut en particulier que soit mis en place un cadre institutionnel approprié qui permette de continuer à faire baisser le taux de chômage d'équilibre et à soutenir la création d'emplois dans son ensemble (voir à cet égard le chapitre 1 et les références qui y sont données). Faute de quoi, les mesures adoptées pour faciliter l'intégration de certains groupes sur le marché du travail pourraient fort bien prendre l'allure d'un jeu à somme nulle, ce qui ne contribuera guère à l'amélioration du bien-être général, mais entamera sérieusement, en revanche, le soutien politique sur lequel devraient pouvoir compter des politiques de l'emploi soucieuses de lutter contre l'exclusion.

Notes

1. Le chômage témoigne d'une volonté contrariée de travailler, qui va souvent de pair avec de grandes difficultés économiques. En outre, il est improductif dès lors qu'il dépasse le niveau minimum de chômage frictionnel nécessaire à l'appariement efficient des travailleurs et des emplois. En revanche, l'inactivité traduit habituellement des choix de l'occupation de son temps qui semblent pour l'essentiel délibérés. En conséquence, il ne semble pas justifié de partir systématiquement du principe que l'occupation d'un emploi rémunéré représenterait une utilisation du temps plus productive que les activités non marchandes auxquelles elle pourrait se substituer.
2. Les études économétriques conduisent à penser que les salaires minimums n'ont pas d'effet significatif sur les taux d'emploi globaux (OCDE, 1998a ; Dolado et al., 1966), mais il existe une masse considérable de données témoignant que des salaires minima excessivement élevés peuvent exercer un impact négatif sur les chances d'emploi des groupes à faible productivité, notamment les jeunes et les travailleurs peu qualifiés (Neumark et Washer, 1999 ; Kramarz et Philippon, 2001 ; Laroque et Salanié, 2000). Après analyse des réglementations visant le marché du travail d'une manière plus générale, Bertola et al. (2002) concluent que « les institutions du marché du travail censées améliorer la part de revenu des travailleurs impliquent des effets de désemploi plus marqués pour les groupes dont l'offre de main-d'œuvre est plus élastique » (femmes, jeunes et travailleurs âgés, par exemple).
3. Pour les pays qui produisent une fourchette de projections démographiques, on a retenu la variante médiane ou centrale.
4. Les changements estimés d'attitude à l'égard de l'activité d'une cohorte à l'autre reposent sur les hypothèses suivantes : i) pour toutes les cohortes, le profil d'activité par tranche d'âge est déterminé par les modifications observées dans les taux d'activités pour des cohortes synthétiques au cours des cinq années comprises entre 1995 et 2000 ; et ii) ce profil est le même pour les cohortes qui atteignent l'âge actif après 2000 que pour celle qui y est parvenue en 2000. Pour plus de précisions sur les projections de la population active, y compris les nouveaux ajustements relatifs aux cohortes, voir Burniaux et al. (2003).
5. Le vieillissement démographique peut être regardé comme constituant en soi une bonne raison de mettre en œuvre une politique de mobilisation des forces de travail, mais peut-être le mieux est-il de le considérer comme un facteur ajoutant à la pertinence des trois arguments évoqués plus haut à l'appui de mesures destinées à favoriser un relèvement des taux d'activité. Gruber et Wise (2002) montrent que la désincitation au travail résultant des régimes publics de retraite a été un vecteur majeur de la baisse du taux d'activité des travailleurs âgés (premier argument) alors que, de leur

coté, Dang *et al.* (2001) démontrent que la poursuite de ces tendances ferait peser de lourdes pressions sur les finances publiques (deuxième argument). Sous l'effet conjoint de l'allongement de la durée de vie et de l'avancement de l'âge de départ à la retraite, il est aujourd'hui courant de profiter de plusieurs décennies de loisirs à plein-temps à la fin de son cycle de vie. D'après Hicks (2002), il s'agirait là d'un mode peu souhaitable d'utilisation de son budget-temps, qui isole et démoralise de nombreux seniors (troisième argument).

6. Au chapitre 5 est examinée la question particulière de l'accès à la formation pour les travailleurs relativement âgés, et au chapitre 3 celle de savoir comment élargir les possibilités d'emploi offertes à ces travailleurs d'une manière plus générale. Ces questions sont également traitées en détail dans le cadre des examens thématiques de l'OCDE sur les politiques destinées à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés (OCDE, 2003b, c).
7. Il existe un chevauchement partiel entre les groupes « immigrés », « personnes peu qualifiées » et « handicapés », eux-mêmes inclus en totalité dans les quatre groupes renvoyant à l'âge et au sexe (qui eux ne se chevauchent pas).
8. Le coût d'opportunité lié à l'occupation d'un emploi pourrait être particulièrement élevé pour certains jeunes (obligés d'arrêter leurs études) ou pour les mères de jeunes enfants (qui ne pourraient alors plus s'occuper d'eux), par exemple, et le rendement économique du travail particulièrement faible pour certaines personnes peu qualifiées ou souffrant de handicaps partiels.
9. Une analyse des composantes des différences, à l'échelle internationale, de taux d'emploi global montre que les différences de structure démographique expliquent une part très faible des variations observées d'un pays de l'OCDE à l'autre, lesquelles sont principalement déterminées par les écarts de taux d'emploi au niveau des diverses catégories de la population, définies par le sexe et l'âge.
10. Le choix, en tant que référence, de la valeur venant au troisième rang parmi toutes celles relevées dans la zone de l'OCDE a été motivé par le souci de trouver un moyen pratique d'éliminer les valeurs extrêmes. Les taux d'activité extrêmement élevés observés pour certains groupes démographiques dans un ou deux pays membres – faiblement peuplés et « compacts » sur le plan géographique – ne constituent probablement pas un étalon de référence réaliste pour des pays dont la population est plus nombreuse et plus dispersée du point de vue géographique.
11. L'excédent de chômage est considéré comme nul dès lors que le taux de chômage est inférieur ou égal à 5 %. Ce seuil de 5 % est quelque peu arbitraire, et nettement supérieur aux taux de chômage les plus faibles relevés dans la zone de l'OCDE. Cela dit, il est supposé rendre approximativement compte du taux de chômage d'équilibre que des réformes structurelles devraient raisonnablement permettre d'obtenir sur longue période dans les pays où le chômage est actuellement supérieur à ce niveau.
12. Un traitement différent a été appliqué pour la tranche d'âge la plus jeune, en raison de l'importance des effectifs scolarisés dans cette tranche d'âge et partant du principe que se donner pour cible un niveau de référence correspondant à un faible niveau de formation ne pouvait constituer un objectif raisonnable pour les pouvoirs publics. Avant d'appliquer la méthodologie s'appuyant sur des comparaisons internationales à la classe d'âge des moins de 25 ans, on a donc ajusté la définition des « personnes pourvues d'un emploi » pour inclure dans cette catégorie tous les jeunes qui soit travaillent soit sont scolarisés. En conséquence, les estimations de l'excédent d'inactivité et de l'excédent de chômage relatives à cette tranche d'âge renvoient uniquement aux personnes qui ne suivent pas d'études. Cet ajustement nécessite des données permettant une classification croisée des jeunes en fonction de leur situation au regard, respectivement, des études et du marché du travail. Il a fallu exclure de l'analyse la Nouvelle-Zélande et la Corée, pour lesquelles il était impossible de se procurer de telles données.
13. Les estimations s'appuyant sur des comparaisons internationales n'impliquent pas une totale convergence, et ce pour deux raisons. Premièrement, il a été jugé plus réaliste de fixer les valeurs de référence de l'inactivité et du chômage légèrement au-dessus des valeurs minimales observées dans les pays de l'OCDE (voir les notes 10 et 11). Deuxièmement, les niveaux de référence des taux d'activité sont déterminés séparément pour chaque cellule âge-sexe, de sorte la valeur de référence du taux global d'activité diffère d'un pays à l'autre en fonction de la structure par âge et par sexe de la population.
14. Cet accroissement du nombre de réponses positives à mesure de l'allongement de l'horizon temporel de la question corrobore l'analyse fournie dans le chapitre 4, où il est démontré que plusieurs décennies sont parfois nécessaires avant que se fassent pleinement sentir tous les effets du système de prestations sociales sur l'offre de main-d'œuvre.

15. Le fait qu'environ deux tiers des inactifs – et une proportion beaucoup plus importante encore de ceux des classes d'âge supérieures à 25 ans – ont déjà travaillé constitue un signe supplémentaire de l'importance de l'offre potentielle de main-d'œuvre que représentent les inactifs (voir le tableau 2.A1.2 de l'annexe). Ces personnes restent susceptibles de revenir sur leur décision de se retirer du marché du travail : tout dépend des raisons pour lesquelles elles ont arrêté de travailler et de l'évolution de leur situation personnelle et de leurs possibilités d'emploi. Burniaux *et al.* (2003) utilisent des techniques économétriques pour étudier de combien il serait possible d'accroître l'offre de main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE grâce à la mise en œuvre de diverses mesures bien spécifiques visant à encourager l'activité des femmes et des travailleurs âgés.
16. Le caractère à plus long terme des premières contribue à expliquer pourquoi elles sont plus élevées que les secondes. L'écart entre les deux est plus important dans les pays où les taux d'emploi sont relativement bas car les estimations de l'offre potentielle s'appuyant sur les réponses des intéressés n'augmentent que de peu à mesure que diminue le rapport emploi-population (coefficient de corrélation : -0.32) alors que la corrélation est beaucoup plus forte dans le cas des estimations s'appuyant sur des comparaisons internationales (coefficient de corrélation : -0.83). En conséquence, les estimations se fondant sur les réponses des intéressés font apparaître des possibilités nettement moindres de combler l'écart entre pays à faible et fort taux d'emploi que celles s'appuyant sur des comparaisons internationales.
17. On a vu dans le chapitre 1 que le taux d'activité des personnes âgées a augmenté dans un nombre considérable de pays de l'OCDE depuis une dizaine d'années, face à l'amélioration des conditions prévalant sur le marché du travail et aux réformes apportées aux systèmes de retraite. Dans le chapitre 3, on reviendra plus en détail sur les mesures propres à encourager un report des départs en retraite.
18. On n'aborde pas ici le cas de certains groupes sous-représentés en dépit des importantes préoccupations que soulève leur situation sur le plan social et du fait qu'ils représentent une fraction notable des ressources en main-d'œuvre mobilisables dans certains pays de l'OCDE. Parmi ces derniers figurent, entre autres, les minorités ethniques (Altonji et Blank, 1999 ; Berthoud, 2003) et les résidents des régions défavorisées (OCDE, 2000a). Cela dit, ces groupes recourent en partie ceux qui sont analysés ici (personnes peu qualifiées et immigrés, notamment).
19. Le chapitre 3 passe en revue les mesures et facteurs institutionnels, tels que la mise à disposition de services de garde d'enfants, propres à aider les mères à concilier vie professionnelle et obligations familiales.
20. Pour les personnes possédant un diplôme d'enseignement tertiaire, l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes pourvus d'un emploi est en moyenne de 13 % alors qu'il est de plus du double, avec 28 points de pourcentage, pour celles qui n'ont pas terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Même lorsqu'elles travaillent les femmes possédant un faible niveau d'instruction ont un accès relativement restreint aux formations de perfectionnement, ce qui laisse supposer que leurs perspectives de carrière risquent d'être limitées.
21. Les ménages dans lesquels aucun membre n'est pourvu d'un emploi alors qu'ils comptent des individus en âge de travailler sont probablement très exposés aux risques de dénuement économique et d'isolement sur le plan social (OCDE, 1998a). Les préoccupations que cela soulève sont particulièrement vives lorsque le ménage inclut des enfants, dont les perspectives de croissance et d'épanouissement pourraient s'en trouver compromises.
22. La poursuite d'études représente normalement un investissement productif dans l'acquisition de compétences propres à améliorer le potentiel futur de gain. Néanmoins, elle s'apparente parfois à un choix imposé, voire une forme de chômage déguisé, surtout lorsque les marchés du travail manquent de dynamisme.
23. Si le pourcentage de travailleurs âgés sans emploi est relativement faible, même dans les pays à fort taux de chômage, la durée des épisodes de chômage est en règle générale plus longue pour ces personnes (OCDE, 2002a). Le grand nombre de chômeurs de longue durée recensés dans cette classe d'âge s'explique, d'une part, par une hésitation des employeurs à recruter des demandeurs d'emploi excédant un certain âge (OCDE, 1998a) et, d'autre part, par une tendance des gouvernements à ne pas accorder une grande priorité à la mobilisation des sans emploi bénéficiant d'allocations de chômage (ou autres) qui approchent de l'âge de la retraite (chapitre 4).
24. S'il est également tenu compte ici des personnes entrant dans la tranche d'âge 50 à 54 ans, c'est parce que le processus de retrait de la population active associé au vieillissement s'amorce avant l'âge de 55 ans dans de nombreux pays de l'OCDE. Pour la plupart des analyses présentées dans cette publication, la dernière tranche de l'âge actif est toutefois considérée comme s'étalant de 55

- à 64 ans, car il est généralement plus facile de se procurer des données de portée internationale pour cette classe d'âge.
25. Sauf au Portugal, seul pays où les personnes d'âge actif ne possédant qu'un faible niveau d'instruction affichent un taux d'emploi supérieur à celui de leurs concitoyens ayant atteint un niveau d'instruction intermédiaire (68 contre 63 %), encore que largement inférieur à celui des Portugais dotés d'un haut niveau d'instruction (90 %).
 26. L'analyse sur cinq ans de la dynamique du marché du travail en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en France, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni s'appuie sur des données relatives à la période 1994-98 provenant de la base de données des utilisateurs du Panel communautaire des ménages (PCM) de décembre 2001, tandis pour les États-Unis les données portent sur la période 1993-97 et sont celles notifiées dans le cadre de la Panel Study of Income Dynamics (PSID) au Cross National Equivalent File (CNEF) de 1980-2001. (Ce sont les périodes de cinq ans les plus récentes pour lesquelles des données étaient disponibles au moment où l'analyse a été effectuée.) Les données recueillies pour l'Autriche lors des éditions 1997 et 1998 du PCM sont également rapportées dans le tableau 2.2. En raison des contraintes liées à la taille de l'échantillon utilisé pour le PCM, les handicapés ont dû être exclus de l'analyse dans le cas des pays européens, et dans celui des États-Unis il a fallu faire abstraction des handicapés et des immigrants en raison du nombre limité des variables distinguées dans la PSID qui sont répertoriées dans le CNEF. Des informations générales concernant ces diverses sources de données sont fournies dans OCDE, 2001 (voir aussi Commission européenne, 2003b ; Burkhauser et al., 2001).
 27. Il a aussi été établi des matrices de transition similaires sur 2, 3 et 4 ans, qui ne sont pas présentées ici mais aboutissent à des résultats analogues sur le plan qualitatif, encore que les taux de mobilité tendent à s'accroître à mesure que s'allonge la période considérée. Malheureusement les données CNEF ne permettent pas de procéder à ce genre d'analyse pour les États-Unis.
 28. Ce constat conduit en outre à penser que de nombreuses mères sans emploi ne concrétisent pas facilement le désir de travailler qu'elles manifestent, peut-être en raison de difficultés à concilier leurs obligations familiales avec une activité professionnelle.
 29. Pour les 12 pays étudiés considérés ensemble, la corrélation entre le taux de non-emploi annuel et le rapport entre le nombre de personnes qui ont connu au moins une fois le non-emploi et celles qui l'ont connu en permanence (lequel fournit une approximation du taux de rotation au sein du non-emploi) s'établit à -0.78 . En raison de cette corrélation, le classement des pays ne diffère guère quelle que soit celle des trois mesures du non-emploi sur laquelle il s'appuie, mais on observe des différences plus marquées entre pays dans le pourcentage de la population d'âge actif n'ayant jamais occupé d'emploi au cours des cinq années étudiées (autrement dit le risque de non-emploi durable).
 30. Le coefficient de corrélation s'établit à -0.80 sur la base des données présentées dans les parties B et C, respectivement, du graphique 2.11.
 31. Ce genre de paradoxe apparent est courant dès lors qu'on utilise des données sur la dynamique du marché du travail et s'explique facilement. Une grande partie des personnes qui connaissent le non-emploi à un moment ou un autre d'une quelconque période de cinq ans sont des individus qui habituellement travaillent mais se trouvent confrontés à une unique brève interruption de leur parcours sur le marché du travail. En conséquence, les épisodes de non-emploi sont pour la plupart courts. En revanche, les personnes qui normalement travaillent représentent une part bien plus faible des individus sans emploi à une date donnée, du fait que les personnes pour lesquelles le non-emploi constitue un phénomène chronique ont une probabilité bien plus grande d'être sans emploi à cette date. En fait, la plupart des sans emploi recensés au cours d'une année sont appelés à le rester pendant très longtemps ou à connaître le non-emploi à répétition. Les personnes pour lesquelles le non-emploi constitue un phénomène chronique occupent une place plus importante encore dans la durée totale de non-emploi observée sur une période de plusieurs années. Des explications plus précises concernant ces relations, cette fois dans le contexte de la dynamique des bas salaires, sont fournies dans OCDE (1996, 1997).
 32. Sont considérées comme occupant un emploi à bas salaire les personnes qui travaillent au moins 15 heures par semaine pour un salaire horaire inférieur aux deux tiers du salaire médian dans leur pays de résidence.
 33. Si plus le nombre de sans emploi recensé au cours d'une année est important plus le taux de rotation est faible, aucune corrélation de ce genre entre les effectifs et le taux de rotation n'est observée dans le cas de l'emploi à bas salaire.
 34. Étant donné que ces calculs concernant la fréquence de l'emploi à bas salaire renvoient uniquement aux personnes qui ont travaillé en permanence pendant les cinq années considérées,

le taux de rotation reflète uniquement les déplacements entre emplois à bas salaire et emplois mieux rémunérés. Dans le graphique 2.15, il sera aussi tenu compte des personnes qui oscillent entre emploi à bas salaire et non-emploi.

35. Est considéré comme pauvre tout individu dont l'équivalent revenu disponible du ménage est inférieur à 50 % de la valeur médiane de cette variable dans son pays de résidence. Voir OCDE (2001) pour plus de précisions sur ce critère de pauvreté relative et son application à l'analyse de la fréquence et de la dynamique de la pauvreté.
36. La situation au regard de l'emploi, de la rémunération et de la pauvreté est celle observée la première année. Une analyse poussée, comme celle fournie dans OCDE (2001), montre que nombre des entrées et sorties de la pauvreté recensées au cours d'une période de plusieurs années coïncident avec des *changements* de situation au regard de l'emploi, de rémunération, ou de la structure du ménage.
37. Comme il ressort du graphique 2.16, aux États-Unis, le taux de pauvreté annuel est de 58 % pour une personne d'âge actif appartenant à un ménage dont tous les membres sont sans emploi et 83 % de ces personnes connaissent la pauvreté au moins une fois sur la période de cinq ans considérée. En Europe, bien que toujours élevés, les chiffres correspondants sont plus faibles, avec 26 et 58 % respectivement.
38. Voir OCDE (2001) pour une explication concernant le critère de pauvreté au regard du revenu permanent, établi d'après le revenu moyen mesuré sur plusieurs années, et les raisons qui justifient son utilisation.

ANNEXE 1

Données complémentaires

On trouvera dans les tableaux 2.A1.1 et 2.A1.2 des données complémentaires ayant servi à étayer l'analyse présentée dans la section 1 du corps du texte, et dans le graphique 2.A1.1 des données complémentaires utilisées pour l'analyse de la dynamique de l'emploi à bas salaire présentée dans la section 3.

Tableau 2.A1.1. **Inactifs d'âge actif qui voudraient travailler (maintenant ou dans le futur), 1997**
Personnes âgées de 15 à 64 ans (pourcentage)

	Part des inactifs qui voudraient travailler ^a									Part des inactifs ayant précédemment travaillé qui voudraient retravailler, suivant les raisons de leur cessation d'activité			
	Ensemble	Femmes	Hommes	15-24 ans	25-54 ans	55-64 ans	Faible niveau de qualification	Niveau de qualification intermédiaire	Niveau de qualification élevé	Retraite	Problèmes de santé	Fin de contrat de travail ^b	Responsabilités familiales
Allemagne, länders de l'Est	69.3	62.2	80.0	100.0	87.5	38.2	63.8	–	–	26.7	81.3	–	–
Allemagne, länders de l'Ouest	63.0	65.3	57.9	94.3	80.4	23.9	53.0	91.5	80.0	10.5	50.0	85.7	74.0
Canada	77.8	76.4	79.8	98.4	87.1	35.6	69.9	77.1	82.2	48.5	38.2	91.0	95.8
Danemark	50.5	54.0	44.8	100.0	70.5	15.4	31.0	71.6	67.1	26.6	51.3	60.2	–
Espagne	65.5	67.4	60.4	94.6	72.5	32.5	59.8	77.3	84.5	19.5	48.5	78.9	63.4
France	61.1	71.3	36.4	98.1	86.5	14.6	32.9	66.5	68.9	17.2	–	83.7	63.5
Hongrie	30.6	31.0	29.8	95.9	43.4	13.8	26.3	45.7	43.1	15.4	15.8	79.9	69.2
Italie	74.0	73.3	76.1	98.3	82.1	45.3	68.9	80.3	81.1	40.8	–	88.2	66.5
Japon	61.0	57.0	73.2	86.7	68.7	27.5	57.6	55.6	72.6	45.8	66.7	–	53.6
Norvège	72.6	71.4	75.0	95.7	84.5	34.1	62.5	88.9	80.4	53.8	57.1	80.0	82.1
Nouvelle-Zélande	73.7	75.6	67.6	100.0	85.1	46.2	67.4	65.8	80.6	39.3	84.6	88.9	85.1
Pays-Bas	55.1	55.7	53.6	96.4	64.0	16.4	52.4	50.0	67.7	1.6	58.7	80.4	62.1
Pologne	65.8	61.0	74.4	95.9	76.0	37.7	57.6	74.3	93.1	39.3	70.8	70.4	79.9
Portugal	63.7	67.1	55.3	92.9	75.2	41.1	61.8	96.7	78.4	25.0	52.2	72.4	63.4
République tchèque	57.4	56.5	59.4	93.8	81.1	27.1	50.0	71.1	86.7	26.4	68.3	80.0	96.2
Royaume-Uni	65.6	65.5	65.7	100.0	82.0	20.7	60.0	81.1	70.9	15.7	70.0	88.1	76.6
Suède	77.5	75.6	79.2	91.7	94.3	20.6	..	..	..	21.1	48.3	96.4	92.8
Suisse	62.8	64.9	53.7	95.1	77.5	22.0	65.8	60.8	68.8	16.8	45.5	74.7	77.0
Moyenne OCDE^c	64.4	64.3	64.6	94.5	77.3	28.3	55.3	68.7	73.1	29.2	47.4	61.8	66.1
Pour comparaison : Moyenne européenne^d													
Source ISSP	64.5	65.9	60.6	96.8	79.1	27.7	53.4	72.3	72.1	..	..	..	..
Source EFT ^e	11.8	11.7	12.2	11.5	18.3	5.4	10.9	14.0	14.0	..	..	..	..

.. Données non disponibles.

– Pas de valeurs en raison du faible nombre d'observations.

a) Question V66 : « Désiriez-vous avoir un emploi rémunéré, maintenant ou dans le futur? ».

b) Comprend les suppressions de postes, les licenciements et les fins de contrats de travail.

c) Moyenne pondérée par la population des pays indiqués avec des données valides.

d) Moyenne pondérée par la population calculée pour les pays ayant des données pour les deux enquêtes : Allemagne, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

e) Parmi les inactifs qui ne cherchent pas de travail, part de ceux qui souhaiteraient travailler (maintenant). Données pour 2001.

Source : International Social Survey Programme (ISSP), 1997 ; Enquête communautaire sur les forces de travail (EFT), 2001.

Tableau 2.A1.2. **Inactifs qui ont déjà travaillé et raisons qui les ont conduits à quitter un emploi, 1997**

Personnes âgées de 15 à 64 ans (pourcentage)

	Part des inactifs ayant déjà travaillé un an ou plus	Raisons qui les ont conduits à quitter un emploi ^a				
		Retraite	Problèmes de santé	Fin du contrat de travail ^b	Responsabilités familiales	Autre
Allemagne, länders de l'Est	65.8	32.0	36.0	20.0	8.0	4.0
Allemagne, länders de l'Ouest	77.0	20.9	14.1	7.3	40.8	16.8
Canada	72.0	32.9	12.1	30.4	20.3	4.3
Danemark	82.3	37.4	43.4	14.5	3.5	1.2
Espagne	58.7	15.4	14.1	26.2	21.9	22.4
États-Unis	76.0	21.4	15.4	19.7	35.9	7.7
France	67.8	46.9	7.6	15.6	24.7	5.2
Hongrie	82.7	35.4	38.9	10.8	9.8	5.2
Italie	44.6	30.2	1.6	12.8	22.0	33.3
Japon	52.5	19.7	17.2	8.2	23.8	31.1
Norvège	70.4	10.3	51.6	11.9	22.2	4.0
Nouvelle-Zélande	86.3	21.2	9.8	20.5	35.6	12.9
Pays-Bas	74.2	13.8	20.0	12.0	31.4	22.8
Pologne	67.2	47.1	30.6	8.0	13.8	0.5
Portugal	52.2	21.5	37.6	15.6	22.0	3.2
République tchèque	84.3	51.5	24.0	8.8	15.2	0.6
Royaume-Uni	85.1	24.7	10.6	20.3	40.3	4.0
Suède	51.1	33.4	15.0	33.6	16.7	1.2
Suisse	87.3	17.5	6.0	10.8	37.5	28.2
Moyennes OCDE^c						
Total	68.4	25.7	15.9	16.2	29.8	12.4
Femmes	69.5	18.7	12.4	15.1	39.0	14.8
Hommes	64.8	46.4	25.2	19.5	3.6	5.4
15-24	28.0	6.6	1.1	48.1	33.9	10.3
25-54	77.6	8.2	17.6	17.8	41.4	15.0
55-64	84.6	51.6	17.4	7.6	12.7	10.7
Faible niveau de qualification	66.8	28.9	18.1	15.3	26.2	11.5
Niveau de qualification intermédiaire	68.0	23.6	14.6	18.1	32.9	10.7
Niveau de qualification élevé	64.9	28.5	13.9	16.5	27.5	13.6

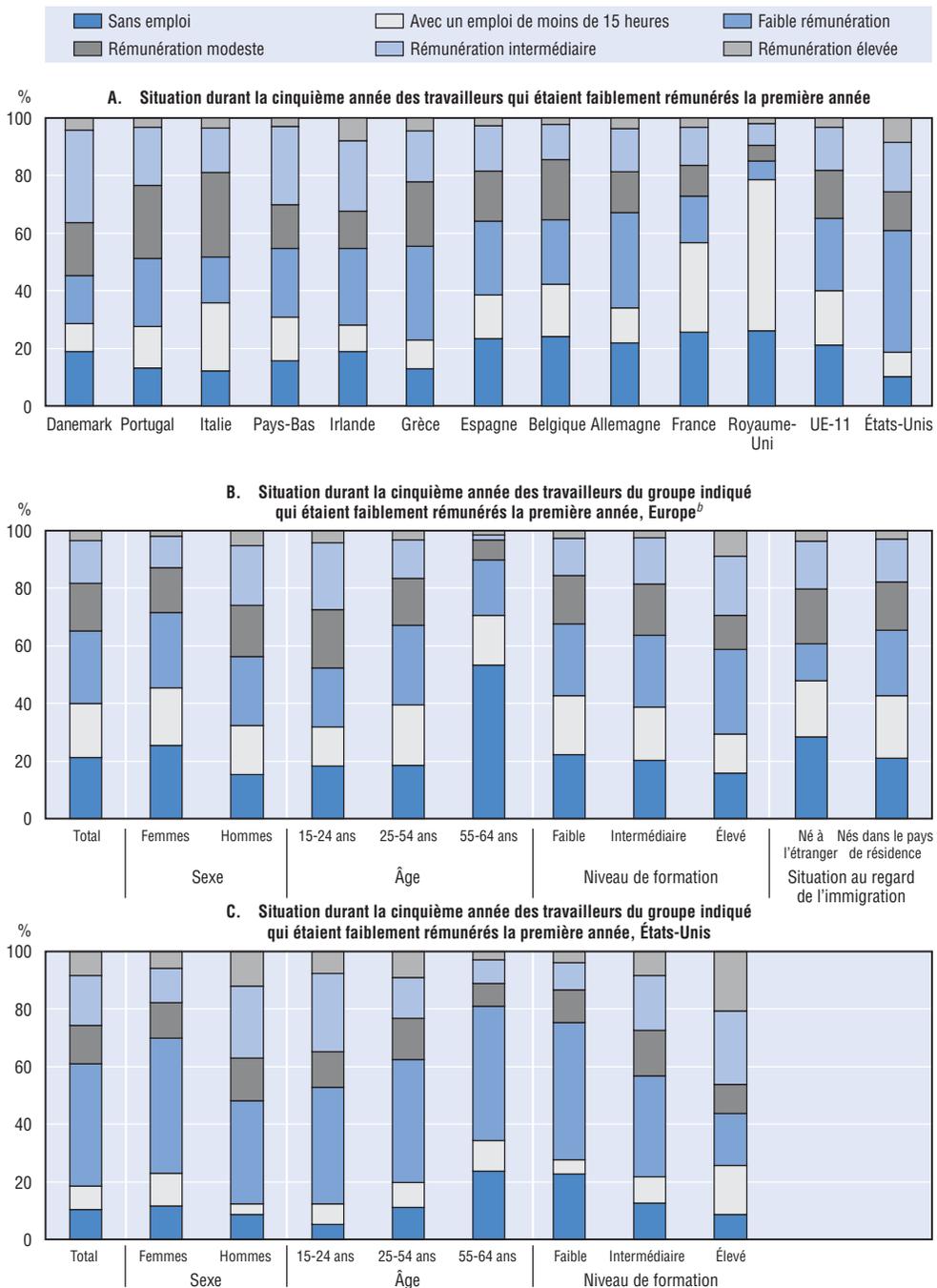
a) Part en pourcentage des inactifs ayant déjà travaillé un an ou plus.

b) Comprend les suppressions de postes, les licenciements et les fins de contrats de travail.

c) Moyennes pondérées par la population des pays indiqués.

Source : International Social Survey Programme (ISSP), 1997.

Graphique 2.A1.1. **Mobilité salariale sur quatre ans des travailleurs faiblement rémunérés^a en Europe et aux États-Unis**



UE-11 : Moyenne pondérée des populations des 11 pays européens indiqués.

- a) Les personnes travaillant au moins 15 heures par semaine sont considérées comme étant faiblement rémunérées si leur salaire horaire est inférieur à deux tiers du salaire médian dans leur pays de résidence ; modestement rémunérées si leur salaire est au moins égal à deux tiers mais inférieur à 80 % de leur salaire médian ; modérément rémunérées si leur salaire est au moins égal à 80 % mais inférieur à 120 % du salaire médian ; et très bien rémunérées si leur salaire est supérieur à 120 % du salaire médian.
- b) Moyennes pondérées des populations des 11 pays européens figurant dans la partie A.

Source : Calculs du Secrétariat effectués sur la base du Panel communautaire des ménages, vagues 1 à 5 (1994-98) pour les pays européens et du Panel Study of Income Dynamics (PSID) compris dans les données des Cross-National Equivalent Files, 1993-97, pour les États-Unis.

Bibliographie

- ALTONJI, J. et R. BLANK (1999), « Race and Gender in the Labor Market », in O. Ashenfelter et D. Card (dir.pub.), *Handbook of Labor Economics*, North-Holland Press, Amsterdam.
- BERTHOUD, R. (2003), « Multiple disadvantage in employment : A quantitative analysis », Joseph Rowntree Foundation, York.
- BIT (1996), *Évolution de la population active de 1950 à 1995 et prévisions pour l'an 2010*, www.ilo.org/public/english/bureau/stat/child/actrep/ecacpop.htm.
- BLAU, F., G. BERTOLA et L. KAHN (2002), « Labor Market Institutions and Demographic Employment Patterns », NBER Working Paper, n° 9043.
- BORJAS, G. (1999), « The Economic Analysis of Immigration », in O. Ashenfelter et D. Card (dir.pub.), *Handbook of Labour Economics*, vol. 3, North-Holland Press, Amsterdam.
- BRANDOLINI, A., P. CIPOLLONE et P. SESTITO (2002), « Earnings Dispersion, Low Pay and Household Poverty in Italy, 1977-98 », in D. Cohen, T. Piketty et G. Saint-Paul (dir.pub.), *The Economics of Rising Inequalities*, Oxford University Press, London.
- BURGESS, S., C. PROPPER, H. REES et A. SHEARER (2003), « The Class of 1981 : the effects of early career unemployment on subsequent unemployment experiences », *Labour Economics*, vol. 10, n° 3, juin.
- BURKHAUSER, R., B. BUTRIGIA, M. DALY et D. LILLARD (2001), « The Cross-National Equivalent File : A product of cross-national research », in I. Becker, N. Ott et G. Rolf (dir. pub.), *Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*, Campus Verlag, 8, Frankfurt am Main.
- BURNIAUX, J.-M., R. DUVAL et F. JAUMOTTE (2003), « Coping with Ageing : a dynamic approach to quantify the impact of future labour supply on alternative policy options », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, OCDE, Paris (à paraître).
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003a), *L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) : « Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous »*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(2003) 6 final, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003b), *ECHP UDB Manual: European Community Household Panel Longitudinal Users' Database, Waves 1 to 7, Survey Years 1994 to 2000*, Eurostat, Doc. PAN 168/2003-6, Luxembourg.
- COPPEL, J., J.-C. DUMONT et I. VISCO (2001), « Trends in Immigration and Economic Consequences », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 284, OCDE, Paris.
- DANG, T., P. ANTOLIN, et H. OXLEY (2001), « Fiscal Implications of Ageing : Projections of Age-Related Spending », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 305, OCDE, Paris.
- DOLADO J., F. KRAMARZ, S. MACHIN, A. MANNING, D. MARGOLIS et C. TEULINGS (1996), « The Economic Impact of the Minimum Wage in Europe », *Economic Policy*, vol. 23, pp. 317-372.
- GREGG, P. et A. MANNING (1996), « Labour Market Regulation and Unemployment », in D. Snower et G. de la Dehesa (dir.pub.), *Unemployment Policy : How Should Governments Respond to Unemployment?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GRUBER, J. et D. WISE (2002), « Social Security Programs and Retirement around the World : Micro Estimation », *Working Paper*, n° 9407, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- HICKS, P. (2002), « Preparing for Tomorrow's Social Policy Agenda », *Document de travail SRCA*, n° 02-04.
- JUHN, C. (1992), « Decline of Male Labor Market Participations : The Role of Declining Market Opportunities », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, pp. 79-121.
- KRAMARTZ, F. et T. PHILIPPON (2001), « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment », *Journal of Public Economics*, vol. 82-1, pp. 115-146.

- LAROQUE, G. et B. SALANIE (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, vol. 331, pp. 47-66.
- NEUMARK, D. (1998), « Youth Labor Markets in the US : Shopping Around vs. Staying Put », *NBER Working Paper*, n° 6581.
- NEUMARK, D. et W. WASHER (1999), « A Cross National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment », *NBER Working Paper*, n° 7299.
- OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1997), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1998a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1998b), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (2000a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2000b), *Revue économique de l' OCDE*, n° 31, Paris.
- OCDE (2001), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2002a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2002b), *Indicateurs avancés de l'OCDE : Une mise à jour*, Paris.
- OCDE (2002c), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2002d), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, Paris.
- OCDE (2002e), *Perspectives économiques*, n° 72, Paris.
- OCDE (2002f), *Statistiques de la population active : 1981-2001*, Paris.
- OCDE (2002g), « L'impact économique des migrations internationales : Canevas destinés aux examens par pays du Comité EDR », document DEELSA/ELSA(2002)4, Paris.
- OCDE (2003a), *Les synthèses de l'OCDE. Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2003b), *Vieillesse et politiques de l'emploi – Belgique*, Paris.
- OCDE (2003c), *Ageing and Employment Policies – Sweden* (en anglais avec résumé en français), Paris.

Chapitre 3

Rendre le travail rémunérateur et accessible à tous

La rémunération est l'un des grands déterminants de l'emploi pour les catégories sous-représentées. Parfois, il n'est pas financièrement intéressant de travailler pour des candidats à l'activité. Mais, d'un autre côté, si la rémunération est trop élevée par rapport aux réalités du marché, elle fera obstacle à l'emploi en pesant sur la demande. Et des facteurs non financiers comme la possibilité, pour les femmes, de concilier travail et vie de famille jouent un rôle également. Comment les politiques destinées à « valoriser le travail » peuvent-elles aider à améliorer les perspectives d'emploi pour les catégories sous-représentées ? Dans quelle mesure les politiques destinées à permettre une meilleure articulation de la vie de famille et de la vie professionnelle peuvent-elles faciliter l'accès à l'emploi pour ces groupes ? Qu'en est-il de la flexibilité dans l'organisation du travail, notamment du temps partiel ?

Introduction	122
Principaux résultats	123
1. Les systèmes d'incitations financières : rendre le travail rémunérateur et faciliter l'accès à l'emploi	125
2. Promouvoir l'emploi en tenant compte des situations particulières	141
Conclusions	165
Annexe 1. Tableaux 3.A1.1 à 3.A1.4	169
Bibliographie	178

Introduction

Dans presque tous les pays de l'OCDE, les taux d'activité et d'emploi restent inégalement distribués entre les différentes catégories de main-d'œuvre. En particulier, les femmes, les parents isolés, les travailleurs âgés et les personnes handicapées sont sous-représentés sur le marché du travail (voir le chapitre 2). Ces situations et la manière dont elles sont perçues, mettent en cause des fondamentaux d'ordre social, culturel ou économique, variables d'un pays à l'autre, et renvoient à des considérations également très différentes d'une catégorie de population à l'autre. Reste que le manque de formation ou de compétences professionnelles est un trait commun à beaucoup de ceux qui se trouvent en-dehors du marché du travail. Parmi les femmes en âge d'avoir de jeunes enfants, les travailleurs âgés et les personnes handicapées, le non-emploi est en effet beaucoup plus souvent associé à un faible niveau d'instruction que ne l'est l'emploi (voir le tableau 3.A1.1 de l'annexe). Et au-delà des barrières à l'emploi spécifiques à chacune de ces catégories particulières de population, se pose la question plus générale de la précarité de la situation des moins qualifiés sur le marché du travail.

Pour que les groupes en situation précaire puissent véritablement renouer avec l'emploi, il faut d'abord que le travail soit *payant*. Une partie du problème réside dans le fait que le salaire auquel ces publics peuvent aspirer est parfois insuffisant comparé aux prestations sociales, pour encourager l'offre de travail. Et beaucoup de ménages oscillent souvent entre travail et système de protection sociale sans toujours réussir à sortir de cet engrenage (OCDE, 2001a, chapitre 2). Pour les gouvernements, la difficulté est alors de faire en sorte que le travail soit rémunérateur et de trouver le meilleur compromis entre système de prélèvements, système de prestations et salaire minimum.

Les aspects concernant la demande de travail sont également cruciaux. Si l'emploi doit être rémunérateur pour les travailleurs, il faut aussi qu'il soit *abordable* pour les employeurs. Des coûts non salariaux trop élevés peuvent réduire la demande de travail adressée à la main-d'œuvre peu qualifiée, catégorie pour laquelle les mesures d'incitations financières et autres subventions à l'emploi constituent l'un des principaux traits d'union entre « travail payant » et « travail abordable », au moins à court terme. Ces mesures doivent garantir à chacun une rémunération décente, constituant une véritable garantie contre le risque de pauvreté, sans que le coût du travail ne devienne excessif pour les entreprises. Elles ont un rôle redistributif important mais influencent également les comportements sur le marché du travail.

Le travail doit également être *accessible*. En particulier, les parents doivent avoir la possibilité de concilier obligations professionnelles et familiales. Les parents isolés peuvent par exemple avoir des difficultés particulières à travailler du fait d'horaires trop contraignants. Par ailleurs, les mentalités jouent probablement un rôle important. Les taux d'emploi des personnes handicapées sont par exemple très faibles, même lorsque le handicap est léger (OCDE, 2003a). Certes, les régimes de pension invalidité n'encouragent pas toujours à la vie active et il n'y a pas assez de mesures d'activation appropriées. Mais

les personnes handicapées peuvent également se heurter à des obstacles culturels et organisationnels. Et prendre en compte ces différents facteurs non financiers dans le cadre d'une approche intégrée et multidimensionnelle pourrait faciliter le retour à l'emploi de ces catégories particulières de main-d'œuvre.

Le présent chapitre traite de ces différentes questions, les aspects connexes relatifs aux stratégies d'activation et aux politiques de formation faisant l'objet des chapitres 4 et 5. La première partie de ce chapitre est consacrée à l'examen des dispositifs visant à rendre le travail « payant » et en particulier, à l'examen de leur capacité à promouvoir l'activité et l'emploi. La seconde partie s'intéresse aux barrières à l'emploi plus spécifiques aux catégories particulières de population considérées et pouvant s'exercer aussi bien du côté de l'offre que de la demande de travail. A cet égard, les situations des femmes en âge d'avoir de jeunes enfants, des parents isolés, des personnes handicapées d'âge actif et enfin des travailleurs âgés, seront successivement envisagées. On portera une attention particulière à la façon dont les politiques peuvent répondre aux attentes spécifiques de ces différents groupes sans fragiliser leur lien avec le marché du travail.

Principaux résultats

- Les mesures destinées à rendre le travail payant peuvent constituer une incitation efficace au retour vers l'emploi, tout en remplissant un rôle redistributif de premier plan. Par exemple, les États-Unis et le Royaume-Uni ont une longue expérience des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi. Ce type de prestation est en même temps l'un des piliers du système redistributif et correspond à des transferts importants. Différents travaux d'évaluation ont montré qu'il avait un effet positif sur l'emploi, tout particulièrement pour les parents isolés.
- L'efficacité de ces dispositifs n'est cependant pas garantie et dépend de plusieurs facteurs. Peu ciblés, les effets que l'on peut en attendre sur l'emploi sont limités, pour un coût par emploi créé qui risque d'être prohibitif. A cet égard, restreindre ces prestations à des publics très éloignés de l'emploi (pour lesquels l'incitation à travailler est faible) et limiter leur versement à une période de temps donnée afin d'encourager les bénéficiaires à acquérir une véritable autonomie sur le marché du travail semblent être des conditions de succès.
- Pour les publics défavorisés, le salaire minimum joue souvent un rôle important et à double tranchant. En présence d'un minimum légal élevé par rapport au salaire moyen ou médian, le travail est en général rémunérateur mais la demande de travail est contrainte. Et les mesures très générales de type crédits d'impôts, concernant l'offre de travail, sont alors mal adaptées, la priorité étant bien davantage de soutenir la demande de travail. En revanche, ces mesures générales, telles qu'elles sont par exemple conçues aux États-Unis et au Royaume-Uni (ou dans des pays qui s'orientent vers des structures salariales relativement flexibles), demandent à être soutenues par un salaire minimum modéré afin qu'il existe un salaire plancher en deçà duquel les entreprises ne peuvent pas descendre.
- Les subventions destinées à réduire le coût du travail peuvent augmenter la demande de travail pour les publics défavorisés dont le manque de formation ou d'expérience est un trait commun. Dans les pays qui ont mis en œuvre ce type de mesures, tels que la Belgique, la France et les Pays-Bas, les évaluations font état d'effets positifs sur l'emploi peu qualifié. Mais les effets d'aubaine peuvent être importants et le coût par emploi créé

est probablement élevé, au moins à court terme. Par ailleurs, ces dispositifs sont d'autant plus efficaces pour les groupes désavantagés qu'ils sont mieux ciblés. A cet égard, les interventions dans le secteur marchand garantissent une meilleure insertion dans le monde du travail que les créations directes d'emplois dans le secteur public.

- Permettre de mieux concilier travail et vie de famille est essentiel, d'autant qu'un nombre relativement important de femmes qui ont quitté leur emploi pour assumer des responsabilités familiales semblent regretter leur vie active. La possibilité de prendre un congé de maternité rémunéré peut favoriser le travail des femmes. Mais de très longs congés risquent de rendre difficile et plus incertain leur retour à l'emploi, notamment pour les femmes dont la situation sur le marché du travail est relativement précaire. Par ailleurs, l'offre de travail des femmes est assez sensible au coût des services de garde d'enfants, en particulier lorsqu'elles sont peu qualifiées et ne peuvent prétendre qu'à de bas salaires. L'existence de subventions permettant de réduire le coût de ces services peut aider les jeunes mères à retourner vers l'emploi. Enfin, le développement du travail à temps partiel a joué un rôle important dans les pays qui connaissent aujourd'hui des taux d'activité féminins élevés. Soutenir et encadrer l'accès à ce type d'emploi est l'une des voies possibles pour éviter aux jeunes mères de quitter leur emploi.
- Les taux d'emploi des parents isolés sont particulièrement faibles dans de nombreux pays de l'OCDE. Promouvoir l'emploi au sein des familles monoparentales revêt une importance particulière, notamment en regard des problèmes d'exclusion sociale et des risques de pauvreté encourus par les enfants. Les politiques d'aide sociale doivent davantage s'orienter vers des dispositifs soutenant et facilitant l'accès à l'emploi. Il est important de reconnaître que la dépendance à long terme, voire définitive, à l'égard des transferts sociaux ne peut conduire qu'à s'enfoncer durablement dans la pauvreté. Les composantes d'un filet de sécurité basé sur le travail dépendent des dispositifs institutionnels existants (garde des enfants, éducation, prestations familiales, soins de santé et programmes du marché du travail) et peuvent par conséquent varier d'un pays à l'autre. Le souhait de travailler à temps partiel et de concilier vie professionnelle et vie familiale doit également être pris en compte. Mais dans le cadre d'une approche globale, il est possible d'améliorer la situation des parents isolés.
- Parmi les grandes raisons qui conduisent au retrait du marché du travail, les problèmes de santé en sont une. Et là encore, une part non négligeable des personnes inactives ayant quitté leur emploi pour des raisons médicales souhaiterait retravailler. Pourtant, les taux d'activité des bénéficiaires de prestations d'invalidité sont relativement faibles. Une intervention précoce pourrait dans bien des cas être la mesure la plus efficace pour éviter une dépendance durable à l'égard des prestations. Dès que le handicap est reconnu, un processus d'intervention personnalisé devrait être déclenché. Le dispositif devrait également comprendre une réadaptation et une formation professionnelle, une aide à la recherche d'emploi, un choix parmi un large éventail de formes d'emploi (normal, à temps partiel, subventionné ou en milieu protégé) et des prestations en espèces ou en nature adaptées aux capacités de travail restantes.
- Face au vieillissement de la population, il est particulièrement important d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés. Cela suppose une stratégie globale comprenant tout un éventail de mesures coordonnées capables d'influer à la fois sur l'offre et sur la demande de travail : relèvement de l'âge normal de départ à la retraite à mesure que l'espérance de vie s'allonge, et réduction des incitations à la retraite

anticipée ; réforme des dispositifs de garantie de revenu qui offrent des solutions de rechange à la retraite anticipée, en particulier les régimes d'invalidité et ceux qui couvrent la longue maladie et le chômage de longue durée ; mise en place de programmes actifs du marché du travail et de dispositifs de formation efficaces pour aider les travailleurs âgés à conserver ou à retrouver un emploi ; promotion de modalités de travail flexibles, et notamment de possibilités de retraite à la carte, et amélioration des conditions de travail pour les adapter aux travailleurs âgés ; enfin, lutte contre les discriminations liées à l'âge sur le marché de l'emploi.

1. Les systèmes d'incitations financières : rendre le travail rémunérateur et faciliter l'accès à l'emploi

Les programmes de valorisation du travail sont fonction du contexte institutionnel du pays dans lequel ils s'appliquent. Et le type de soutien à apporter aux familles à bas revenu dépend, entre autres, du niveau du salaire minimum, des taux et de la structure de la fiscalité, de la nature des régimes d'assurance sociale et d'aide sociale, de l'importance de l'aide sociale par rapport à l'assurance sociale, de la nature et du niveau des prestations familiales et d'autres types de prestations comme celles accordées pour la garde des enfants ou les soins de santé.

Pour prendre un exemple simple, réduire les cotisations patronales de sécurité sociale est une option plus valable dans les pays où ces charges sont élevées. Dans les pays où les prestations soumises à conditions de revenu sont privilégiées par rapport aux prestations d'assurance sociale ou aux prestations universelles, le montant total des dépenses sociales peut être plus faible et par conséquent, le niveau global des prélèvements obligatoires tend également à être moins important. Cependant, la condition de ressources augmente les taux marginaux d'imposition effectifs pour la tranche de revenus où les prestations ne sont plus cumulables. Dans ces pays, le coin fiscal global peut être plus faible, mais la distribution des taux effectifs d'imposition est différente. Et il peut y avoir des groupes, probablement dans la moitié inférieure de la distribution des revenus, pour lesquels un effort de travail supplémentaire est moins rentable que pour les groupes de revenu correspondants dans les pays où les niveaux globaux de prélèvements obligatoires sont plus élevés.

L'accessibilité et le coût des moyens de garde d'enfants, l'âge auquel les enfants commencent l'école et la disponibilité des structures préscolaires ont également une incidence sur les dispositifs de valorisation du travail à mettre en place. Même dans des pays qui paraissent très proches, la conception des systèmes de prestations peut être sensiblement différente, ce qui complique la tâche si l'on veut pouvoir dégager des conclusions générales. Au Royaume-Uni, par exemple, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent travailler moins de 16 heures par semaine pour pouvoir prétendre à la garantie de revenu. En Australie et en Nouvelle-Zélande, le nombre d'heures travaillées n'est pas plafonné et les critères de revenu comportent des taux de dégressivité beaucoup plus faibles qu'au Royaume-Uni ou que dans bien d'autres pays de l'OCDE. Autrement dit, en Australie et en Nouvelle-Zélande, c'est l'aide sociale elle-même qui subventionne le travail à bas salaire. Tout cela n'exclut pas que l'on puisse retirer des enseignements des diverses expériences nationales, mais il est important de tenir compte des différences contextuelles sous-jacentes dans les conclusions auxquelles on peut parvenir.

Enfin, les politiques de valorisation du travail peuvent viser plusieurs objectifs concurrents et leur efficacité ne peut être uniquement jugée à l'aune de leurs effets sur

l'emploi. En particulier, certains régimes de prestations destinées aux familles qui travaillent et qui ont des enfants ont aussi pour but de réduire les risques de pauvreté encourus par les enfants, ou bien ont des objectifs redistributifs plus généraux. Ces prestations peuvent donc être beaucoup plus coûteuses que par exemple, des subventions à l'embauche ciblées. Ces divers objectifs peuvent encore compliquer les comparaisons entre pays.

A. Encourager l'offre de travail en rendant le travail rémunérateur : les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi

Les États-Unis et le Royaume-Uni ont une longue expérience en matière de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi. *C'est l'un des piliers de leur système de redistribution.* Initiés dans les années 70, ces dispositifs de valorisation du travail ont progressivement pris de l'ampleur et sont devenus des politiques à grande échelle dans les deux pays. L'expérience s'est étendue et aujourd'hui, un nombre important de pays de l'OCDE ont intégré ce type de prestations dans leur politique de redistribution et/ou dans leur politique de l'emploi (OCDE, 2002c).

Les différents schémas de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi

Aux États-Unis comme au Royaume-Uni, ces prestations sont dirigées vers les familles dont les revenus professionnels sont faibles, et plus particulièrement vers les familles avec enfants. Leur montant est relativement élevé. Au Royaume-Uni, le versement de la prestation est conditionnel à un nombre d'heures de travail minimum, et la prestation atteint son niveau maximum pour les ménages dont les revenus salariaux sont les plus bas. Aux États-Unis, la phase d'entrée est progressive et la prestation croît avec les revenus salariaux, jusqu'à un certain seuil de revenu. Dans les deux cas, le versement de la prestation n'est pas limité à une période de temps donnée mais est conditionné par le revenu du ménage selon un schéma très simple : la prestation diminue progressivement à mesure que le revenu augmente, et ce jusqu'à un revenu plafond où elle s'annule. Le public auquel ce type de politique s'adresse doit pouvoir bénéficier d'un soutien *durable*, répondant à une difficulté d'insertion sur le marché du travail qui n'a rien de conjoncturelle (Blundell et Meghir, 2002).

Cette structure de base comporte différentes variantes (voir aussi le tableau 3.A1.2 en annexe) :

- Certaines prestations sont *individualisées*, ne prenant plus pour cible la famille dans son ensemble mais chacun des individus qui la composent. Ce schéma se retrouve dans plusieurs pays (Australie, Belgique, Canada, France et Pays-Bas) et donne une orientation différente à la politique envisagée. On perd un peu de l'aspect redistributif pour se rapprocher de l'incitation à l'emploi¹. En effet, conditionner le versement de la prestation au revenu global de la famille peut réduire l'incitation à travailler du conjoint, facteur qui peut être déterminant dans les pays où les ménages mono-actifs sont nombreux. Cet effet pervers se trouve atténué lorsque les critères d'éligibilité sont individualisés.
- Le degré de *générosité* des prestations varie beaucoup d'un pays à l'autre et dépend nécessairement des autres composantes de la politique de redistribution et de la manière dont est structuré le système de protection sociale (salaire minimum, présence ou non d'allocations universelles, d'allocations familiales ou de logement, etc.).

- *L'éligibilité* aux prestations peut dépendre de la situation antérieure du bénéficiaire, n'étant plus uniquement soumise à une condition de revenu. Plus précisément, dans un certain nombre de pays, seules les personnes sortant du système d'aide sociale ou les chômeurs de longue durée ont accès à des prestations de type crédits d'impôt ou primes subordonnées à l'exercice d'un emploi. La composition de la famille peut également être un critère.
- Le bénéfice de la mesure peut être *limité dans le temps*. Cette question de limite temporelle est assez délicate et l'argument qui plaide en sa faveur est d'ordre incitatif. Le fait de limiter dans le temps la perception de la prestation peut encourager le bénéficiaire à évoluer plus rapidement dans l'emploi, en participant par exemple à des formations, de manière à acquérir une véritable autonomie sur le marché du travail (Blundell, 2002). Reste à savoir combien de temps il faut pour résorber une situation précaire et par conséquent, quelle doit être la durée du programme.

Dans certains pays, les incitations à travailler ont été renforcées par le biais de réformes fiscales. Ainsi, en Belgique, le crédit d'impôt (en cours d'introduction, cf. tableau 3.A1.2 en annexe) s'inscrit dans une réforme plus globale de la fiscalité en faveur de l'emploi. Dans le contexte de cette réforme, les cotisations de sécurité sociale des salariés ont été réduites pour les travailleurs à bas salaire, ce qui accroît de manière substantielle les gains nets les plus faibles. Quant à l'Allemagne, constatant que le système d'imposition et de prestation applicable aux bas salaires était un obstacle à l'emploi, le gouvernement fédéral a entrepris de réduire progressivement le poids des prélèvements dans le cadre de ses « réformes fiscales en faveur de l'emploi » (Commission européenne, 2002). L'objectif de cette réforme est, entre autres, d'accroître le revenu disponible après impôts et cotisations de sécurité sociale, en particulier pour les travailleurs à bas salaire². La réduction des impôts sur les bas revenus récemment instaurée en Italie est un autre exemple de réforme allant dans le même sens (cette baisse d'impôts n'étant par ailleurs, qu'un élément d'un programme plus ambitieux visant à renforcer les incitations à entrer sur le marché du travail, notamment pour les conjoints).

Sous certaines conditions, les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi peuvent constituer une incitation efficace au retour vers l'emploi

Les effets des politiques de valorisation du travail dépendent d'un certain nombre de caractéristiques, comme les critères d'éligibilité et la générosité des prestations.

Premièrement, au Royaume-Uni comme aux États-Unis, les crédits d'impôt semblent être un instrument efficace pour encourager le retour vers l'emploi des familles monoparentales et des ménages dans lesquels personne ne travaille (tableau 3.1). En revanche, l'effet pervers que l'on pouvait craindre au sein des ménages bi-actifs sur l'offre de travail des conjoints s'observe également : le crédit d'impôt rend moins intéressant l'apport de revenus supplémentaires associés à l'emploi du second membre de la famille, en particulier lorsque ces gains additionnels placent le ménage dans la phase dégressive du crédit d'impôt, où les taux marginaux d'imposition effectifs sont très élevés. Certaines personnes ont ainsi intérêt à sortir de l'emploi ou à réduire leurs horaires de travail. Ces conclusions sont partagées par un grand nombre de travaux d'évaluation, quelle que soit l'approche méthodologique adoptée (expériences contrôlées, expériences naturelles ou micro-simulations). L'Earned Income Tax Credit aux États-Unis (EITC) comme le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni (WFTC) auraient par exemple réduit les taux d'activité des femmes mariées dont le conjoint travaille (tableau 3.1). Les effets sur l'emploi de ce

type de mesure, ciblées sur le revenu du foyer, sont donc très inégaux selon les catégories de population et peuvent être, globalement, d'une ampleur relativement modeste. A cet égard, individualiser les critères d'éligibilité ou différencier l'intervention selon le groupe cible (parents isolés et autres) sont sans doute des solutions préférables, tout au moins en regard du strict objectif d'emploi.

Tableau 3.1. Effets sur l'activité et l'emploi des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi : les parents isolés, un public très réceptif

	Working Family Tax Credit (Royaume-Uni)	Earned Income Tax Credit (États-Unis)
Coûts	5 milliards de GBP (0.6 % du PIB)	32 milliards de USD (0.33 % du PIB)
Nombre de bénéficiaires	1.3 million de ménages (1 ménage sur 20)	20 millions de ménages (1 ménage sur 5)
Effets sur l'emploi	Effets de la réforme de 1999, relevant le montant des prestations (et correspondant à une augmentation des dépenses publiques de 1.5 milliard GBP).	Effets de l'extension de 1987 de l'EITC au titre de la loi de réforme fiscale de 1986, représentant la première extension importante de l'EITC (le crédit maximum est passé de 550 USD à 851 USD)
	Variation des transitions du non-emploi à l'emploi, en points de pourcentage (évaluation basée sur des simulations) ^a	Variation des taux d'activité, en points de pourcentage (évaluation basée sur des expériences naturelles)
	Parents isolés	Mères célibataires ^b (1985-1991)
	2.20	2.4
	Femmes mariées dont	Femmes mariées ^c (1986-1994)
	– le conjoint ne travaille pas	
	1.32	
	– le conjoint travaille	
	–0.57	
	Hommes mariés dont	Hommes mariés ^c (1986-1994)
	– la conjointe ne travaille pas	
	0.37	
	– la conjointe travaille	
	0.30	
	Nombre d'emplois supplémentaires	
	27 500	

a) Blundell et Hoynes (2001, tableau 5.2).

b) Eissa et Liebman (1996).

c) Eissa et Hoynes (1998, tableau 7).

Deuxièmement, en matière de critères d'éligibilité, on peut également se demander si le revenu est une base suffisante ou s'il faut être plus sélectif et par exemple limiter l'accès à ce type de prestations aux catégories les plus défavorisées (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de longue date de minima sociaux, parents isolés). Cette solution est préconisée par différents auteurs (Blundell, 2002), mais elle comporte certains risques. D'abord, un ciblage plus fin peut renforcer l'effet stigmatisant de la mesure, effet préjudiciable à l'insertion des bénéficiaires sur le marché du travail. Ensuite, limiter l'accès de la mesure aux seuls bénéficiaires de minima sociaux peut modifier les comportements vis-à-vis du système d'aide sociale, avec des passages prolongés et plus fréquents ouvrant droit aux crédits d'impôts ou prestations équivalentes. Enfin, limiter des mesures généreuses à un sous-ensemble restreint de la population soulève quelques interrogations en termes d'équité. Pour le même emploi, les anciens bénéficiaires de minima sociaux peuvent par exemple percevoir un revenu disponible supérieur à celui de personnes qui ne sont pas passées par l'aide sociale, et cela peut avoir des effets pervers. Néanmoins, certaines évaluations montrent que de tels ciblage peuvent être efficaces. L'expérience canadienne du Projet d'autosuffisance (PAS) réservée aux parents isolés bénéficiaires de minima sociaux depuis au moins un an laisse ainsi penser que ce type de public est particulièrement réceptif aux politiques de valorisation du travail (encadré 3.1).

Troisièmement, l'imposition d'un nombre minimum d'heures de travail comme critère d'éligibilité peut avoir des effets ambigus sur l'offre de travail. D'une part, cette contrainte peut décourager les personnes ayant des enfants en bas âge de prendre un emploi si le nombre d'heures de travail requis est trop élevé. Mais d'autre part, les chances

Encadré 3.1. Le Projet d'autosuffisance canadien (PAS) : encourager l'emploi et réduire la pauvreté parmi les parents isolés

Le Projet d'autosuffisance (PAS) a été lancé au Canada au milieu des années 90. Il s'agissait d'une « expérience contrôlée », d'une durée de cinq ans, aujourd'hui terminée. Les bénéficiaires, c'est-à-dire les personnes auxquelles un supplément de revenu a été proposé, ont été choisis de façon aléatoire et leur comportement a été comparé à celui d'individus auxquels aucun supplément n'a été offert. Le PAS prévoyait le versement d'une prime de retour à l'emploi ciblée pour les *parents isolés ayant perçu des minima sociaux depuis au moins un an*. La prestation était versée pendant une durée limitée à trois ans et représentait la moitié de la différence entre le revenu du travail du participant et un « revenu de référence », sous réserve que le bénéficiaire effectue *au moins 30 heures de travail hebdomadaire*. Cette prime doublait à peu près les revenus de beaucoup de travailleurs à bas salaire (avant impôt et frais liés au travail). Les bénéficiaires de cette prime ne pouvaient plus percevoir leur prestation d'aide sociale antérieure ; en revanche, ils restaient éligibles à d'autres transferts monétaires tels que ceux de l'assurance emploi et des allocations familiales. Toutefois, personne n'était tenu de participer au PAS et les participants pouvaient à tout moment quitter le programme pour retourner au système d'aide sociale.

Impact du PAS sur l'emploi et les salaires

	Année					
	1	2	3	4	5	
			fin du programme		1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Taux d'emploi mensuel (%)						
Groupe programme	29.7	40.6	39.9	41.2	42.1	41.8
Groupe témoin	25.4	30.1	32.6	36.8	39.8	41.9
Différence (Impact)	4.3	10.5	7.3	4.4	2.3	n.s.
Taux d'emploi mensuel à temps complet (%)						
Groupe programme	18.0	28.5	27.7	28.5	28.3	28.0
Groupe témoin	11.6	16.0	18.4	22.3	25.0	26.5
Différence (Impact)	6.4	12.5	9.3	6.2	3.3	n.s.
Gains mensuels moyens (CAN)						
Groupe programme	233	370	387	476	499	496
Groupe témoin	186	269	317	424	462	488
Différence (Impact)	47	101	70	52	n.s.	n.s.

n.s. : statistiquement non significatif.

Les mêmes individus ont été suivis pendant cinq ans. Les personnes auxquelles le supplément a été proposé (le groupe programme) disposaient d'un an pour profiter de cette offre. En d'autres termes, elles pouvaient obtenir le supplément à condition de trouver un emploi à temps complet dans l'année qui suivait le tirage aléatoire. Mais passé cette échéance, elles ne pouvaient plus prétendre au supplément. Au total, environ 36 % des individus du groupe programme ont perçu le supplément au moins une fois sur l'ensemble de la période. Mais quel que soit le mois considéré au cours de cette période, cette proportion était plus faible, représentant au maximum 25 % des individus du groupe programme (au début de la deuxième année).

Source: Michalopoulos et al. (2002), Table ES.1.

Les résultats des évaluations du PAS sont encourageants^a. Ce dispositif a ramené un nombre important de personnes vers l'emploi, trait qui est resté marqué pendant toute la période d'éligibilité au supplément de revenu (les trois ou quatre premières années). Comme le PAS favorisait la reprise d'un travail à temps complet, il a également eu des effets importants sur les salaires et par conséquent, des effets très marqués sur les revenus et la pauvreté. La proportion de familles dont les revenus étaient inférieurs au seuil de pauvreté défini par Statistique Canada a sensiblement diminué, cette baisse ayant atteint 12.4 points de pourcentage au moment le plus favorable de l'expérience (au sein du groupe

Encadré 3.1. **Le Projet d'autosuffisance canadien (PAS) : encourager l'emploi et réduire la pauvreté parmi les parents isolés (suite)**

programme par rapport au groupe témoin). Pour l'essentiel, l'offre du supplément de revenu a accéléré de deux ou trois ans le retour à l'emploi de parents isolés, bénéficiaires de longue date de l'aide sociale avant leur sélection aléatoire. En effet, l'impact du programme sur l'emploi et les gains s'est progressivement annulé à partir du moment où le versement de la prime a cessé. Cela s'explique principalement par le fait que le taux d'emploi du groupe témoin a progressivement rattrapé celui du groupe programme.

Dans une moindre mesure, si les effets du PAS sur l'emploi ont diminué avec le temps, c'est que certains membres du groupe programme ont perdu leur emploi. La prime aurait pu être plus efficace et avoir un effet plus durable si on l'avait conjuguée à des services d'accompagnement dans l'emploi ou à des aides au réemploi (Michalopoulos et al., 2002 ; voir aussi l'encadré 3.3). Par ailleurs, il s'avère que lorsque le programme était proposé à de nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale, les effets positifs sur l'emploi et les gains ont été particulièrement importants et durables^b. On peut donc penser que l'efficacité du PAS augmenterait avec le temps s'il passait du statut d'expérience contrôlée à celui d'un programme pérenne d'aide à l'emploi (Ford et al., 2003).

a) Voir aussi l'encadré 3.2 pour les aspects financiers

b) Une expérience subsidiaire consistant à offrir le supplément à des parents isolés bénéficiant de l'aide sociale depuis exactement un an a produit des effets positifs plus durables sur l'emploi à temps complet et des effets plus importants sur les salaires. Par suite, le montant des suppléments versés aux participants a été globalement plus faible.

de développement de carrière et de progression salariale sont souvent plus élevées dans les emplois à temps complet (Corcoran et Loeb, 1999). Et cette contrainte horaire limite les possibilités d'utiliser le supplément de revenu accordé dans le cadre de la mesure pour réduire le nombre d'heures travaillées. En tout état de cause, il est clair que ce type de condition influence les comportements d'offre de travail. Au Royaume-Uni, on observe par exemple un pic très prononcé dans la distribution des heures de travail effectuées par les mères célibataires, pic qui se situe précisément au niveau de la condition d'éligibilité au WFTC et qui ne se retrouve pas chez les femmes célibataires sans enfants, non éligibles (Blundell, 2002).

Quatrièmement, la pérennité du versement de la prestation tant que les revenus salariaux restent en deçà d'un certain seuil n'encourage pas les bénéficiaires à développer leurs compétences professionnelles. Une étude récente de Heckman et al. (2002) suggère en effet que les bénéficiaires de l'EITC auraient réduit leur effort de formation, connaissant dès lors des profils de carrières salariales relativement plats (du fait de leur participation au programme). Les droits à prestations doivent néanmoins courir sur une période suffisamment longue, car parmi la population peu qualifiée et/ou à bas salaires, les perspectives de carrières comme celles de progression salariale sont à la fois limitées et suivent un processus très lent. Par exemple, bien que le PAS canadien ait permis d'accroître le nombre de personnes enregistrant des hausses substantielles de salaire sur une période de trois ans (10.9 % des individus du groupe programme ont vu leur salaire croître de 20 % ou plus entre la fin de la première année et la fin de la quatrième année, contre 7 % au sein du groupe témoin), les salaires perçus à la fin de la période étaient encore très faibles pour une grande partie des individus (Michalopoulos et al., 2002).

Cinquièmement, l'effet sur les comportements d'offre de travail des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi dépend étroitement de la générosité de ces prestations et de leur capacité à élever les revenus du travail par rapport aux minima sociaux. Dans de nombreux cas, les prestations proposées ne représentent que de faibles avantages financiers (tableau 3.A1.2 en annexe) et les effets que l'on peut en attendre sont probablement très limités. La réussite avérée de l'EITC aux États-Unis, notamment en ce qui concerne les mères isolées, tient en partie au fait que ce dispositif procure des incitations financières relativement élevées³, d'autant que l'accès aux prestations sociales a été restreint (Blundell et Hoynes, 2001). La générosité du supplément de revenu accordé dans le cadre du PAS canadien explique également l'ampleur des effets emploi observés sur les bénéficiaires⁴ (Blank et al., 1999). Par contre, les évaluations *ex ante* de la Prime pour l'emploi française (PPE) sont pessimistes. Les aides financières octroyées aux bénéficiaires de cette mesure sont très modestes, représentant au maximum 4.7 % du revenu déclaré⁵ (contre 40 % en moyenne dans le cas de l'EITC). L'effet attendu sur l'emploi est assez marginal, d'autant que ce dispositif exclut du public cible les personnes dont les revenus salariaux sont les plus bas et pour lesquelles il peut y avoir un réel arbitrage entre minima sociaux et emploi⁶ (Cahuc, 2001 ; et encadré 3.2).

Encadré 3.2. **Politiques de valorisation du travail : des coûts différents pour des objectifs différents**

Il est difficile de tenir un discours général sur les coûts associés aux systèmes de crédit d'impôts et de parler de leur efficacité économique sans les replacer dans leur contexte. D'un pays à l'autre, ces prestations ne remplissent pas les mêmes fonctions et si, quel que soit le pays, la promotion de l'emploi est un objectif clairement affiché, leur rôle vis-à-vis du système de protection sociale et des questions de redistribution peut être très différent.

L'EITC et le WFTC sont des programmes coûteux^a (tableau 3.1), mais en même temps, ils redistribuent des ressources à une proportion *importante* de familles à bas revenu qui ont des enfants, et qui font un effort pour subvenir à leurs propres besoins par le travail. Ainsi, Liebman (1998) suggère qu'entre 1976 et 1996, l'EITC aurait permis de compenser de 23 % la baisse de revenu pour les ménages situés dans le quintile inférieur de la distribution des revenus, et de 10 % pour ceux du deuxième quintile. D'une certaine manière, l'EITC joue le rôle d'une prestation sociale pour les travailleurs à bas salaire. Selon les estimations de Grogger (2003), la générosité accrue de ce dispositif au cours des années 90 aurait contribué à réduire le nombre d'entrées dans le système de protection sociale sur la même période : « Toute augmentation d'un point de pourcentage du taux de crédit réduit le nombre d'entrées initiales de 3.2 %, de sorte que l'augmentation entre 1993 et 1999 du taux de crédit moyen pour les familles comptant plusieurs enfants aurait réduit le nombre d'entrées initiales de plus de la moitié ». Certains bénéficiaires potentiels de minima sociaux auraient ainsi arbitrés en faveur de l'EITC et par là même, en faveur de l'emploi. Lutter contre la pauvreté, en particulier celle des enfants, a été l'un des grands objectifs avancés par le gouvernement britannique lors de la réforme de 1999 qui introduisait le WFTC et augmentait la générosité du système de crédit d'impôts (HM Treasury, mars 2000). En outre, cette mesure a permis d'augmenter le montant des allocations familiales pour les parents sans emploi, sans entamer les incitations financières à la reprise du travail.

Encadré 3.2. **Politiques de valorisation du travail : des coûts différents pour des objectifs différents** (suite)

Et lorsque les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi peuvent de près ou de loin être comparées à des dépenses de protection sociale, on s'attend à ce qu'elles ne soient pas neutres d'un point de vue financier. Duncan et MacCrae (1999) estiment par exemple que les comportements d'offre de travail induits par l'introduction du WFTC permettent de réduire de 14 % le coût *ex ante* de la mesure. Cette réforme aurait ainsi été plus avantageuse pour les finances publiques que de simples prestations sociales, sans condition d'emploi. Mais si l'on s'en tient au seul objectif d'emploi, le bilan est plus que mitigé, 86 % des coûts restant à la charge des finances publiques. Compte tenu de l'importance des objectifs de redistribution inhérents à ces programmes, leur évaluation ne peut être entièrement fondée sur la seule dimension emploi. Et leur fort aspect redistributif invite à évaluer leur efficacité économique en comparant leur coût à celui des transferts sociaux « traditionnels », qui ne comportent aucune obligation d'emploi. De même, il semble difficile de comparer les coûts et les résultats apparents de ces programmes à des mesures plus sélectives visant exclusivement à encourager le passage de l'aide sociale au monde du travail.

Ainsi, le PAS canadien permet à la fois de maximiser les effets sur l'emploi en ne s'adressant qu'aux familles monoparentales et de limiter les coûts puisqu'il est dirigé vers des bénéficiaires de minima sociaux devant renoncer à la prestation sociale d'aide au revenu pour bénéficier du supplément de revenu accordé dans le cadre du PAS. L'aspect redistributif de ce dispositif est donc assez limité puisqu'il ne concerne qu'un groupe restreint, mais il offre d'importantes incitations financières à ceux qui peuvent y prétendre. Favorisant par ailleurs l'emploi à temps complet, les revenus salariaux des bénéficiaires du PAS sont relativement élevés, tout comme le montant des impôts qui leur correspondent. Au total, le coût par bénéficiaire a été modeste, puisque les bénéficiaires (en termes de réduction des paiements d'aide sociale et d'augmentation des impôts payés par les personnes qui ont retrouvé un emploi) ont été relativement élevés^b. Ces résultats ont toutefois été contestés. Ils relèvent de constats établis à partir d'une expérience contrôlée et correspondent à des résultats d'équilibre partiel. A l'équilibre général, en considérant que le dispositif est ouvert à tous les bénéficiaires de l'aide sociale et en tenant compte des effets de substitution et des effets d'entrée^c, le bilan serait nettement moins positif (Lise et al., 2003). Au total, il semble qu'un programme comme le PAS peut être efficace à condition d'être restreint à un petit nombre d'individus, limitant ainsi les effets défavorables qui peuvent s'exercer à l'équilibre général. En revanche, la PPE française est très peu ciblée et offre à ces nombreux bénéficiaires, des avantages financiers très limités. L'objectif affiché de ce dispositif était de favoriser l'emploi et les montants versés sont effectivement trop faibles pour avoir un effet redistributif important. Mais la PPE conduit à un coût par emploi créé beaucoup trop élevé, car les incitations financières qui lui correspondent sont également trop faibles pour en attendre des effets substantiels sur l'emploi (Laroque et Salanié, 2002).

- a) Cela étant, ils font partie du système global de protection sociale qui, dans le cas des États-Unis, représente un coût budgétaire sensiblement plus bas que dans beaucoup de pays d'Europe.
- b) Le PAS n'a coûté à l'État que 2 700 CAD de plus que l'aide au revenu, pour chaque membre du programme et pendant une période de cinq ans. Le supplément de revenu versé aux bénéficiaires représentait la plus grande partie du coût du PAS. Cependant, la plupart des pertes subies par le gouvernement en raison d'un accroissement des paiements de transferts ont été compensées par les gains financiers provenant d'une augmentation de l'impôt sur le revenu (Michalopoulos et al., 2002, chapitre 7).
- c) Les bénéficiaires de minima sociaux, ainsi que les chômeurs, peuvent différer leur retour à l'emploi pour pouvoir prétendre à la prime versée dans le cadre du programme.

B. Soutenir la demande de travail en allégeant le coût du travail

Les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi peuvent encourager les publics défavorisés à entrer sur le marché du travail. Mais ces publics peuvent également se heurter à une insuffisance de la demande de travail qui leur est adressée. Le coût du travail peut en effet constituer une contrainte forte pour les entreprises et limiter leurs capacités de recrutement, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. L'idée d'alléger le coût du travail pour favoriser l'embauche des publics en situation difficile sur le marché du travail influence assez largement les politiques de l'emploi dans certains pays de l'OCDE, notamment en Europe. Les mesures d'allègement du coût du travail peuvent prendre différentes formes. Il existe principalement deux grands schémas : les mesures générales visant l'ensemble de la population exerçant un emploi à bas salaires et les dispositifs ciblés plus étroitement sur des personnes sans emploi et difficilement employables.

Alléger le coût du travail en bas de l'échelle des salaires : des effets significatifs sur l'emploi peu qualifié, mais des effets d'aubaine importants

Ce type de mesure prend en général la forme de réduction de cotisations sociales patronales. Le niveau de salaire étant le seul critère d'éligibilité, la ristourne est applicable aux travailleurs nouvellement embauchés comme aux salariés présents depuis plus longtemps dans l'entreprise. La réduction de cotisations est par ailleurs valable tant que le salaire mensuel reste en deçà du plafond défini par les conditions d'éligibilité, sans autre forme de limitation dans le temps. Lorsque le montant de l'allègement ne dépend que du salaire mensuel et ne tient pas compte du nombre d'heures travaillées, ce type de mesure favorise beaucoup l'emploi à temps partiel à des salaires horaires qui peuvent être relativement élevés. Pour être véritablement centré sur les emplois peu qualifiés faiblement rémunérés, les allègements de cotisations patronales doivent être fonction du salaire horaire.

Dans les pays qui ont mis en œuvre ce type de mesure (essentiellement la Belgique, la France et les Pays-Bas), la plupart des évaluations macroéconomiques disponibles font état d'effets significatifs sur l'emploi, notamment en ce qui concerne la main-d'œuvre peu qualifiée (tableau 3.2). Toutefois, les mesures générales d'allègement de cotisations patronales en bas de l'échelle des salaires posent un problème majeur de financement. Les effets d'aubaine sont probablement importants, ces mesures concernant un groupe très large de travailleurs. En outre, les entreprises en pleine expansion reçoivent la même subvention que celles qui sont en déclin. C'est là la principale critique que l'on peut adresser à ce type de politique qui conduit à subventionner, aussi, des emplois existants non menacés d'être détruits et des créations d'emploi qui auraient pu avoir lieu en l'absence de toute subvention. A titre d'exemple, différentes enquêtes menées auprès des employeurs néerlandais indiquent que 20 à 60 % des *embauches* ouvrant droit aux allègements auraient pu avoir lieu en l'absence des aides financières⁷. Ces déclarations peuvent également refléter le fait qu'à court terme les entreprises ajustent l'emploi essentiellement en fonction de la demande de biens ou de services qui s'adresse à elles. Les effets de plus long terme que l'on peut attendre de ces mesures sont probablement très sous-estimés dans les enquêtes réalisées auprès des employeurs, la baisse du coût du travail devant favoriser le dynamisme des entreprises et leur capacité à créer de nouveaux emplois.

Du point de vue des bénéficiaires, il y a également le risque de voir apparaître des trappes à bas salaires. En effet, les baisses de cotisations patronales ciblées sur les bas

Tableau 3.2. Exemples d'allègements généraux de cotisations sociales en bas de l'échelle des salaires

Profil de la mesure	Évaluations disponibles
Belgique	
<p>Réduction pour les bas salaires, dégressive selon le plafond de rémunération à prendre en compte et variant de 50 à 10 % du montant total des cotisations patronales. Mesure supprimée au 1^{er} avril 1999.</p> <p>Mesure introduite le 1^{er} janvier 2000.</p> <p>Réduction des cotisations sociales patronales dont le montant décroît avec le salaire brut. Pour la tranche de salaire allant de 2 565 et 3 333 EUR, la réduction est maximum et vaut 736 EUR (ce qui correspond à une réduction comprise entre 28.7 et 22 % du salaire brut). Dans les tranches de salaires supérieures, le montant de la réduction est dégressif et se limite à 246 EUR à partir de 4 614 EUR (soit au maximum 5.3 % du salaire brut). Pour les travailleurs à temps partiel, la réduction est accordée proportionnellement au nombre d'heures travaillées, pour autant que le seuil de 1/3 temps soit dépassé. A partir de 4/5 temps la réduction des cotisations est maximum.</p>	<p>La mesure supprimée au 1^{er} avril 1999 a été évaluée par Sneessens et Shadman (2000) à partir d'un modèle d'équilibre général calculable. Le modèle est calibré sur l'économie belge et comprend deux catégories de main-d'œuvre (qualifiée et non qualifiée). Une réduction de 21 % des cotisations patronales pour les travailleurs non qualifiés aboutirait à une augmentation de 6.7 % de l'emploi peu qualifié et 3.2 % de l'emploi total (secteur marchand), pour un coût global de 1 % du PIB (les effets du financement n'étant pas pris en compte^b).</p>
France	
<p>Mesure initialement introduite en 1993 sous une forme un peu différente^a.</p> <p>Allègements de cotisation sociale patronale ciblés sur les bas salaires. Ristourne dégressive dont le montant maximum correspond à 18.2 % du salaire brut au niveau du SMIC (salaire minimum) et qui s'annule à partir de 1.3 SMIC. Pour les travailleurs à temps partiel, la réduction de cotisation est calculée au prorata du taux de temps partiel.</p>	<p>Cette mesure a donné lieu à de nombreux chiffrages à partir de modèles macro-économiques calibrés sur données françaises. A titre d'exemple, Laffargue (2000) et Audric <i>et al.</i> (2000) aboutissent à un nombre d'emplois créés compris entre 110 000 et 440 000 (soit entre 0.7 et 2.9 % environ de l'emploi du secteur concurrentiel), pour un coût annuel total de 0.5 point de PIB (avec différentes hypothèses de financement).</p> <p>Sur la base d'estimations économétriques faites à partir de données entreprise, Crépoïn et Déplat (2001) situent le nombre d'emplois créés dans une fourchette allant de 255 000 à 670 000 (ordres de grandeur analogues à ceux que trouvent Sneessens et Shadman, 2000). Toutefois, les effets du financement de la mesure ne sont pas pris en compte^b.</p>
Pays-Bas	
<p>Mesure SPAK introduite en 1996 : réduction des cotisations patronales pour les bas salaires. L'allègement diminue à mesure que le salaire augmente et s'annule lorsque le salaire atteint 115 % du minimum légal. L'allègement est maximum au niveau du salaire minimum légal, et réduit d'environ 60 % les cotisations patronales, ce qui représente 13 % du salaire brut (ou un peu plus de 10 % de la totalité des coûts salariaux). En deçà de 36 heures de travail hebdomadaire, l'allègement est calculé au prorata du nombre d'heures travaillées (ce qui exclut les travailleurs à temps partiel dont le salaire horaire est élevé).</p> <p>Mesure T-SPAK (Transitional SPAK) : mesure introduite en 1997 en vue de réduire pour l'employeur, le coût marginal de l'augmentation du salaire d'un employé bénéficiaire de la SPAK. Pour les travailleurs gagnant plus de 115 % mais moins de 130 % du salaire minimum, l'employeur peut demander la moitié du montant de la SPAK normale. Cette mesure n'est octroyée que pour les travailleurs ayant bénéficié de la SPAK. La T-SPAK est accordée pour deux ans à compter de la date à partir de laquelle la SPAK a pris fin.</p> <p>La SPAK et la T-SPAK seront progressivement supprimées sur quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2003.</p>	<p>La mesure SPAK a été évaluée à partir d'un modèle d'équilibre général calibré sur l'économie néerlandaise (MIMIC : Bovenberg, Graafland et de Mooij, 1998 ; Commission européenne, 1999). Les simulations aboutissent à une augmentation de l'emploi total de près de 1 %, avec une augmentation de plus de 5 % de l'emploi des moins qualifiés. Cela pour un coût total de 0.5 point de PIB, financé par une réduction des dépenses publiques.</p> <p>Une récente évaluation fondée sur une comparaison entre les entreprises qui demandent la subvention salariale et des entreprises qui ne la demandent pas donne à penser que l'effet de la SPAK sur l'emploi a été très faible, voire nul (Mühlau et Salverda, 2001). Mais cette étude concerne la période 1996-1998, où la subvention ne s'élevait qu'à environ 500 EUR. Or, en 1998, elle a été portée à 1 800 EUR.</p>

- a) Les allègements introduits plus récemment dans le cadre de la loi sur les 35 heures ne peuvent pas être assimilés à des mesures de réduction du coût du travail. Ils ont été introduits afin de permettre le maintien du salaire mensuel lors de la réduction du temps de travail, sans que le coût horaire du travail n'augmente pour l'employeur.
- b) A titre d'exemple, ces programmes peuvent être financés en réduisant les dépenses publiques ou en augmentant d'autres prélèvements, et les effets évalués sur l'emploi dépendent de la source de financement choisie.

Source : OCDE (2002b) ; SPF (2001, Belgique) ; DARES (France, 1999) ; Commission européenne (1999, Pays-Bas).

salaires accroissent la progressivité du système de taxation (ou du moins réduisent sa dégressivité) et rendent plus coûteuse pour l'entreprise toute augmentation de salaire en bas de l'échelle salariale. De ce point de vue, l'initiative néerlandaise est intéressante. Il

existe en effet aux Pays-Bas une mesure complémentaire aux allègements de cotisations sociales patronales (T-SPAK). Cette mesure favorise la mobilité salariale (vers le haut) en subventionnant de manière transitoire les augmentations de salaire qui entraînent pour l'employeur la perte des allègements généraux⁸ (tableau 3.2).

Des subventions à l'embauche étroitement ciblées pour aider les catégories sous-représentées

Une manière évidente de réduire les effets d'aubaine « pure » liés aux mesures d'allègement du coût du travail est de cibler plus finement ces mesures. Il peut s'agir de publics aussi variés que les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires de minima sociaux ou les parents isolés faiblement qualifiés. Tous se rejoignent dans la grande difficulté qu'ils rencontrent à s'insérer dans l'emploi. Ce type de dispositifs spécifiques existe dans tous les pays de l'OCDE et représente une part non négligeable des dépenses de politiques actives du marché du travail (tableau 3.3).

Sous certaines conditions, ces mesures spécifiques peuvent s'avérer utiles pour améliorer les perspectives d'emploi des groupes auxquels elles s'adressent :

- D'abord, ces dispositifs produisent des résultats d'autant plus satisfaisants que les emplois qu'ils subventionnent sont les plus « normaux » possibles. A cet égard, différents travaux d'évaluation ont montré que les subventions à l'embauche dans le secteur privé garantissent aux chômeurs une meilleure réinsertion dans le monde du travail que les créations directes d'emplois dans le secteur public (Martin et Grubb, 2001). Le type d'emplois réservés aux bénéficiaires des mesures limitées au secteur public n'offre en général pas la possibilité d'acquérir une expérience transférable sur des emplois « normaux » du secteur privé (tableau 3.4). En ce sens, il y a un risque de marginalisation des bénéficiaires de ce type de mesures et il est particulièrement important qu'elles soient réservées à des publics très défavorisés dont les possibilités d'insertion dans l'emploi « normal » sont limitées, ces dispositifs leur permettant néanmoins de rester en contact avec le monde du travail.
- Les subventions à l'embauche ciblées peuvent aider les publics auxquels elles s'adressent à trouver un emploi. Mais cela se produit assez largement au détriment des autres catégories de main-d'œuvre. S'il n'est pas possible d'éliminer les effets d'aubaine et de substitution, différents travaux d'évaluation suggèrent que les effets nets sur l'emploi des subventions à l'embauche dans le secteur privé, peuvent être portés à 20-30 % ou davantage à condition de les cibler de façon précise sur des groupes spécifiques (notamment les chômeurs de longue durée) et de surveiller de près le comportement des employeurs afin d'éviter les abus (Martin et Grubb, 2001). Ces mesures présentent toutefois l'inconvénient d'avoir un effet de stigmatisation sur la population en question, ce qui peut nuire à ses possibilités d'insertion dans l'emploi. Il est donc préférable de restreindre les bénéficiaires potentiels à des personnes dont la situation sur le marché du travail est particulièrement délicate.
- Les dispositifs ciblés sur des populations restreintes rencontrent souvent peu de succès auprès des entreprises, qui pour une part d'entre elles n'ont pas connaissance de leur existence ou bien sont découragées par les restrictions imposées pour en bénéficier. En outre, une majorité de ces contrats aidés sont signés dans de grandes entreprises (dans lesquelles l'information circule en général mieux qu'au sein des PME). Et il pourrait être utile de promouvoir ce type de mesure auprès des petites entreprises qui souvent les

Tableau 3.3. Les subventions à l'emploi ciblées représentent une part significative des dépenses consacrées aux mesures actives du marché du travail

Subventions à l'emploi dans le secteur privé et créations directes d'emplois (secteur public ou organismes non lucratifs), 2001

	Subventions à l'emploi		Répartition des subventions	
	En pourcentage du total des dépenses publiques consacrées aux mesures actives	En pourcentage du PIB	Subventions à l'emploi dans le secteur privé	Créations directes d'emplois dans le secteur public
			(% du total des subventions à l'emploi)	
Australie	18.6	0.08	8.0	92.0
Autriche	18.0	0.09	63.6	36.4
Belgique	53.8	0.69	41.1	58.9
Canada	6.0	0.03	15.5	84.5
République tchèque	39.9	0.08	49.3	50.7
Danemark (2000)	10.7	0.17	11.6	88.4
Finlande	27.7	0.26	55.4	44.6
France	26.2	0.34	46.9	53.1
Allemagne	17.8	0.21	13.5	86.5
Grèce (1998)	10.5	0.06	100.0	–
Hongrie	58.6	0.28	32.3	67.7
Irlande	47.0	0.53	32.4	67.6
Italie	..	0.29	82.0	18.0
Corée	44.1	0.14	10.5	89.5
Luxembourg (1997)	23.3	0.06	96.7	3.3
Mexique	39.3	0.02	–	100.0
Pays-Bas	24.0	0.38	12.6	87.4
Nouvelle-Zélande (2000)	11.6	0.06	81.2	18.8
Norvège	0.6	0.01	100.0	–
Pologne	..	0.04	60.1	39.9
Portugal (2000)	9.7	0.06	18.6	81.4
Espagne	39.3	0.33	74.8	25.2
Suède	13.3	0.19	98.4	1.6
Suisse	23.1	0.10	36.8	63.2
Royaume-Uni	7.3	0.03	63.2	36.8
États-Unis	8.1	0.01	37.7	62.3
Moyenne non pondérée de l'OCDE^a	24.1	0.18	47.8	52.2

.. Données non disponibles.

– Zéro ou moins de la moitié de la dernière décimale affichée.

a) Pour les pays ci-dessus uniquement.

Source : Base de données de l'OCDE sur les politiques actives du marché du travail.

ignorent et pour lesquelles l'aide financière présenterait pourtant un avantage plus substantiel. La visibilité de ces mesures pourrait être améliorée en évitant de multiplier le nombre de dispositifs existants, qui souvent obéissent à une même logique et se font concurrence plutôt qu'ils ne se complètent.

- Il faut également faire en sorte que ces mesures permettent une insertion aussi *durable* que possible. Le caractère temporaire de la subvention risque d'accroître la rotation de la main-d'œuvre, les employeurs faisant se succéder sur un même poste des salariés embauchés en contrat aidé. Certains dispositifs ont été introduits avec des clauses pour l'employeur, ce dernier pouvant par exemple perdre le droit de postuler pour une nouvelle embauche subventionnée dès lors qu'il a refusé de prolonger l'emploi d'un salarié recruté sous contrat aidé. Une autre piste consiste à associer une obligation de formation au versement de la subvention, de manière à consolider le lien entre le

Tableau 3.4. Les subventions à l'emploi ciblées : le devenir des bénéficiaires et les déclarations des employeurs

Quelques exemples d'évaluations récentes

Profil de la mesure	Évaluations disponibles
A. Effets des subventions à l'embauche sur le devenir des bénéficiaires	
Allemagne , Länder de l'Est (Saxe-Anhalt) Emplois subventionnés dans les secteurs public, associatif ou privé. L'emploi aidé ne doit pas remplacer un emploi existant et il doit être d'utilité publique. Ce dispositif est ciblé sur les chômeurs de plus de six mois, avec priorité aux chômeurs de 50 ans et plus, aux chômeurs de longue durée, aux jeunes sans qualification, aux handicapés. La durée du programme est au maximum d'environ un an.	Eichler et Lechner (2002) Un à deux ans après leur participation au programme, les bénéficiaires ont une probabilité d'emploi supérieure à celle de personnes présentant les mêmes caractéristiques observables (notamment, âge, sexe, niveau d'instruction) mais n'ayant pas bénéficié du programme.
France Emplois subventionnés dans le secteur non marchand. Public ciblé : personnes en grande difficulté sur le marché du travail (chômeurs de très longue durée, chômeurs de longue durée de 50 ans et plus, bénéficiaires de minima sociaux, handicapés). Durée : cinq ans au maximum.	Bardaji (2001) Si bénéficiaire d'un contrat aidé long joué en faveur du maintien du salarié dans l'organisme employeur, cette situation est très pénalisante lorsque l'intéressé n'y reste pas : très peu trouvent un emploi par la suite. L'expérience acquise dans l'emploi aidé semble donc peu valorisée (pas de correction des biais de sélection).
République slovaque Emplois subventionnés dans le secteur privé. Publics ciblés : chômeurs, jeunes de moins de 18 ans sortant du système scolaire. Durée : deux ans minimum. Emplois subventionnés dans le secteur public. Public ciblé : personnes peu qualifiées. Durée : neuf mois maximum.	van Ours (2002) Les subventions à l'emploi peuvent accroître les taux de sortie du chômage à condition que le programme ne dure pas trop longtemps. Les programmes très longs peuvent avoir des effets négatifs sur le taux de retour à l'emploi non aidé.
Suède Six grands types de programmes ouverts dans les années 90 aux chômeurs indemnisés : cours de formation, formation dans l'emploi (secteurs public et privé), stage professionnel, travail d'utilité publique et subventions à l'embauche. Huit mesures actives s'offrent aux chômeurs. On peut les classer en quatre catégories : aide à la création d'entreprise, subventions à la formation dans l'emploi, subventions salariales et cours de formation.	Sianesi (2002) Les subventions à l'embauche dans le secteur privé sont de loin le type de mesure le plus efficace pour aider les gens à retrouver un emploi (notamment un emploi durable). Carling et Richardson (2001) Les programmes offrant des subventions pour la formation professionnelle en entreprise donnent de meilleurs résultats que ceux qui offrent des cours de formation professionnelle. En outre, les programmes sont plus efficaces lorsqu'ils permettent aux bénéficiaires d'occuper un emploi « normal », semblable aux emplois non aidés.

B. Subventions au secteur privé et leur impact sur les décisions d'embauche : les déclarations des employeurs

	Pourcentage des embauches aidées que l'on peut considérer comme...		Total
	Effet d'aubaine ^b	Effet de substitution ^c	
Belgique , van der Linden (1997) ^a Réduction des cotisations patronales pendant huit mois (<i>Voordeelbanen</i>). Publics ciblés : jeunes, sans emploi et autres groupes défavorisés.	53	36	> 89
France , Belleville (2001) Réduction des cotisations patronales (Contrats initiative emploi – CIE). Publics ciblés : chômeurs de longue durée, jeunes sans qualification, chômeurs de 50 ans et plus, bénéficiaires de minima sociaux, handicapés.	19-39	45	64-84
Pays-Bas , van Polanen Petel <i>et al.</i> (1999) ^a Réduction des cotisations patronales (<i>V/LW</i>). Public ciblé : chômeurs de longue durée	27-60	37-63	57-87

a) Cités dans Marx (2001).

b) L'employeur déclare que l'embauche aurait eu lieu même en l'absence des aides financières, et qu'il aurait recruté la même personne.

c) L'employeur déclare que l'embauche aurait eu lieu même en l'absence des aides financières, mais que ces dernières ont influé sur le profil du candidat recruté.

bénéficiaire et son employeur qui aura investi dans une formation. Le *Job Training Partnership Act* (États-Unis, 1983-2000) proposait ce type de mesures, offrant une subvention temporaire aux employeurs et les incitant à former le salarié recruté. Les entreprises étaient ainsi supposées offrir de véritables perspectives d'emploi aux bénéficiaires et perdaient logiquement leur éligibilité à une future subvention si elles se séparaient trop rapidement des bénéficiaires recrutés⁹ (voir aussi l'encadré 3.3).

Au total, les subventions à l'emploi peuvent être efficaces à condition d'être ciblées avec précaution sur des publics connaissant des difficultés importantes sur le marché du travail. En fait, il y a deux lectures possibles des évaluations disponibles (tableau 3.4). D'un côté, les enquêtes conduites auprès des employeurs font état d'effets d'aubaine importants. De l'autre, les études portant sur le devenir des bénéficiaires sont plus optimistes. Cela signifie que les subventions ciblées permettent de redistribuer les perspectives d'emploi au profit des plus défavorisés sans nécessairement créer beaucoup de nouveaux emplois. En outre, ces mesures peuvent éviter que les chômeurs de longue durée se découragent et quittent le marché du travail, de sorte qu'elles contribuent également à mobiliser les ressources en main-d'œuvre. Enfin, ces mesures ne peuvent déboucher vers une insertion durable sur le marché du travail que si l'emploi permet de développer les compétences du bénéficiaire. Or, il apparaît que les progressions de carrière sont très lentes parmi la main-d'œuvre peu qualifiée, caractéristique que revêtent en général les publics auxquels s'adressent ces dispositifs. Cela invite à considérer avec attention les mesures alliant subvention et obligation de formation. Quelques expériences ont été faites dans ce sens avec des résultats prometteurs, et l'expérimentation mérite d'être poursuivie.

C. Subventionner le salarié ou l'employeur ? Avantages et inconvénients de chaque option

Les systèmes de crédits d'impôts d'une part et les subventions à l'emploi accordées aux employeurs d'autre part, ont tous deux fait l'objet d'une littérature abondante. Ces deux schémas ont toutefois rarement été envisagés l'un par rapport à l'autre et la question de savoir dans quelles conditions l'un est préférable à l'autre reste relativement ouverte¹⁰. A cet égard, la question de l'existence d'un salaire minimum et le cas échéant, celle de son niveau, revêt une importance particulière.

Le rôle du salaire minimum

Le salaire minimum est un élément clé des politiques de valorisation du travail. Fixant un salaire plancher en deçà duquel les employeurs ne peuvent pas descendre, le salaire minimum légal tend à réduire les inégalités salariales et le risque de pauvreté au sein des ménages qui travaillent (OCDE, 1998). Mais si le salaire minimum permet en général de rendre le travail payant, il rend également l'emploi moins accessible à certaines catégories de main-d'œuvre et par conséquent, n'est pas l'instrument le mieux adapté pour aider les publics les plus défavorisés. Et dans la mesure où il peut avoir des effets pervers sur l'emploi, son aspect redistributif s'en trouve réduit. Au total, un salaire minimum élevé (par rapport au salaire moyen ou médian) risque d'avoir des effets limités sur la pauvreté, en excluant durablement du marché du travail les individus qui sont à la frontière entre emploi et chômage (Neumark et Wascher, 1997, 1998).

En comparaison internationale, les données disponibles suggèrent que les salaires minimum légaux n'ont pas d'effet pervers important sur l'emploi total, au niveau où ils

sont actuellement fixés dans les pays de l'OCDE (OCDE, 1998 ; Dolado *et al.*, 1996). Mais différents travaux d'évaluation montrent également que la présence d'un minimum légal élevé dégrade la situation sur le marché du travail des groupes défavorisés (Neumark et Wascher, 1999 ; Kramarz et Philippon, 2001 ; Laroque et Salanié, 2000). En termes d'employabilité, abaisser le niveau du salaire minimum constituerait donc pour ces publics la solution la plus efficace, bien que présentant l'inconvénient de réduire les incitations à travailler (notamment pour les jeunes). L'alternative, sans doute moins efficace, est de proposer aux entreprises des dispositifs d'allègement du coût du travail au voisinage du salaire minimum. En tout état de cause, la présence d'un salaire minimum élevé appelle *a priori* des mesures soutenant la demande de travail.

En outre, les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi étant essentiellement dirigées vers l'offre de travail, un salaire minimum élevé rend leur introduction plus difficilement justifiable. Sauf à être très étroitement ciblées et dirigées par exemple, vers les personnes connaissant des difficultés à sortir de l'aide sociale, ces prestations profitent essentiellement aux personnes qui ont un emploi ou la possibilité d'en trouver un, laissant de côté celles dont la situation sur le marché du travail est beaucoup plus précaire. Par ailleurs, un salaire minimum élevé comprime la distribution des salaires en bas de l'échelle salariale, ce qui rend très coûteuse la mise en œuvre de mesures générales de type crédit d'impôts ou autres prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi : de fait, cibler les bas salaires risque de correspondre à une proportion relativement importante des personnes dans l'emploi (Bassanini *et al.*, 1999). En termes d'équité comme du point de vue de l'efficacité économique, l'instrument semble donc mal adapté. Éventuellement, l'introduction de telles mesures pourraient permettre de limiter la progression du salaire minimum¹¹. Mais prestations et salaires ne sont pas parfaitement substituables, les salaires ayant en général des implications plus larges, par exemple sur les indemnités de chômage ou le niveau des retraites futures.

Enfin, si la mise en œuvre de crédits d'impôts est *a priori* incompatible avec un salaire minimum élevé, elle n'exclut pas le maintien d'un minimum légal modéré. L'introduction de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi augmente l'offre de travail et relâche la pression salariale. Une partie du bénéfice que l'on peut attendre de ces prestations risque ainsi d'être annulée par la baisse des salaires, en bas de l'échelle salariale. Dans cette perspective, il est souhaitable de fixer un salaire plancher, en deçà duquel les entreprises ne peuvent pas descendre. C'est d'ailleurs l'option qu'a récemment choisie le Royaume-Uni en réintroduisant un salaire minimum au moment où la politique de crédits d'impôts a été étendue (Commission européenne 2000, rapport de l'expert du gouvernement britannique). Différents rapports d'évaluation témoignent du bien-fondé de cette disposition, soulignant qu'elle a eu un effet positif sur les bas salaires sans conséquence apparente sur l'emploi (UK Low-Pay Commission, 2001).

Les limites communes : vers des dispositifs plus complets pour un retour durable à l'emploi

Les politiques ciblées sur les publics les plus en difficulté sur le marché du travail s'orientent vers la mise en œuvre de dispositifs plus complets, portant une attention particulière aux perspectives de carrière des groupes défavorisés. Le Rapport conjoint sur l'intégration sociale présenté par le Conseil de l'Union européenne (2001) plaide par exemple en faveur d'une « approche intégrée et pluridimensionnelle de la conception des politiques », pouvant notamment se traduire par une prise en charge individualisée des bénéficiaires. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, de nombreuses réflexions sont menées

sur les services à fournir aux bénéficiaires de minima sociaux retournant vers l'emploi, afin d'accompagner au mieux ce retour et d'accroître les chances d'insertion durable (Karen et al., 2002 ; Bloom et al., 2002). A cet égard, certaines expériences alliant incitations financières, aide à la recherche d'emploi et formations témoignent déjà de l'intérêt de mettre en œuvre des dispositifs dépassant la seule dimension financière (encadré 3.3).

Les systèmes de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi posent également la question de la *qualité* des emplois acceptés par les publics défavorisés. La possibilité de percevoir un complément de salaire peut conduire les bénéficiaires à accepter des emplois

Encadré 3.3. **Allier formation, aide à la recherche d'emploi et incitations financières pour consolider les liens avec l'emploi**

Compléter les incitations financières par des services de formation et/ou d'aide à la recherche d'emploi est une piste suivie dans certains pays. Deux expériences intéressantes ont par exemple été conduites aux États-Unis et au Canada. La première concerne le *Minnesota Family Investment Program* (MFIP) qui offre un complément de revenu ainsi qu'une assistance à la recherche d'emploi. La seconde concerne le *Projet d'autosuffisance canadien* (PAS, décrit dans l'encadré 3.1). Les expériences ont consisté à proposer à certaines personnes un MFIP réduit à sa seule composante financière et, dans le cas du projet canadien, différents services d'assistance ont été mis à la disposition des bénéficiaires au titre du « PAS Plus » (services d'aide et de conseils pour la recherche d'emploi : aide à la rédaction de CV, clubs de recherche d'emploi, etc.). Dans les deux cas, les bénéficiaires des programmes les plus complets obtiennent des rémunérations plus élevées, ce qui peut être le signe d'emplois de meilleure qualité. Les effets observés sur le MFIP sont importants et durables, ceux du PAS Plus sont un peu plus mitigés, car bon nombre des bénéficiaires ont perdu leur emploi assez rapidement (Bloom et Michalopoulos, 2001). Néanmoins, lorsque l'emploi a pu être conservé dans le court terme, il s'est ensuite avéré plus stable que les emplois occupés par les bénéficiaires du PAS simple, avec moins de sortie de l'emploi lorsque la période de versement du supplément de revenu a pris fin (Michalopoulos et al., 2002). Cela laisse penser que les bénéficiaires du PAS plus ont pu acquérir dans l'emploi une plus grande autonomie vis-à-vis du système d'aide sociale que les participants au PAS.

De même, les subventions à l'embauche (dirigées vers les employeurs) semblent pouvoir être avantageusement complétées par différents services de tutorat, formation, etc. Après une revue fouillée des principaux programmes de subvention à l'emploi mis en œuvre aux États-Unis, Katz (1998) témoignait d'un certain scepticisme quant à la possibilité d'accroître la demande de travail s'adressant aux publics défavorisés à l'aide de seules subventions. En revanche, l'auteur soulignait que ce type de politique, accompagné de programmes de formation ou d'aide à la recherche d'emploi pouvait être assez efficace. Cette conclusion prenait appui sur les évaluations du programme de subvention temporaire (six mois) intégré dans le *Job Training Partnership Act* (États-Unis, 1983-2000). Trente mois après le début du programme, on observait encore des effets positifs sur l'emploi et les salaires, alors que les travaux d'évaluation des programmes de subvention pure aboutissaient à des résultats assez décevants. De même, Cockx et al. (1998) présentent des évaluations de différents programmes de subvention mis en œuvre en Belgique. Ces auteurs font notamment la distinction entre subvention pure et subvention avec formation et s'intéressent explicitement à l'effet des différents programmes sur la durée de l'emploi. Seules les mesures alliant subvention et formation ont un effet positif, statistiquement significatif, sur la durée de l'emploi.

mal rémunérés, à temps partiel, n'offrant pas de véritables perspectives d'insertion dans le marché du travail. Aux États-Unis, la grande majorité des bénéficiaires de minima sociaux qui quittent le système d'aide sociale pour l'emploi connaissent une trajectoire précaire, avec des épisodes de chômage réguliers et des salaires très faibles (Campbell *et al.*, 2002). Très peu parviennent à un emploi stable. Si assurer un retour rapide vers l'emploi reste une priorité, elle doit néanmoins être tempérée par le fait que la qualité de l'emploi accepté joue probablement un rôle important sur le caractère durable de la réinsertion dans le monde du travail (encadré 3.4). Tout cela souligne la nécessité d'une stratégie équilibrée dans laquelle les politiques de valorisation du travail sont complétées par d'autres mesures qui en soutenant à la fois l'offre et la demande de travail, améliorent les perspectives de carrière.

En termes de qualité et de pérennité des retours à l'emploi, différentes études anglo-saxonnes font référence au programme JOBS mis en œuvre à Portland (États-Unis) et dont les résultats sont encourageants (Campbell, *et al.*, 2002 ; Bloom et Michalopoulos, 2001). Les bénéficiaires de ce dispositif ont la possibilité de suivre une formation courte et sont assistés dans leur recherche d'emploi. Bien que la volonté affichée soit un retour rapide vers l'emploi, les bénéficiaires sont encouragés à poursuivre leur recherche tant qu'ils n'ont pas trouvé un « bon » emploi, c'est-à-dire un poste à temps complet, rémunéré à un taux supérieur au minimum légal et offrant divers autres avantages (assurance maladie notamment). Bloom et Michalopoulos (2001) ont présenté une synthèse des évaluations réalisées pour une trentaine de dispositifs destinés aux bénéficiaires de minima sociaux et dans cette monographie, les avantages du programme JOBS ressortent assez clairement. L'offre de services de formation, conjuguée au tutorat de la recherche d'emploi, comptent pour beaucoup dans cette réussite (globalement, les programmes qui conjuguent ces deux types de services se distinguent nettement de ceux qui n'en proposent qu'un, ces derniers étant moins performants). Mais l'accent mis sur la qualité de l'emploi accepté a aussi son importance et il serait intéressant de pousser plus loin les expérimentations.

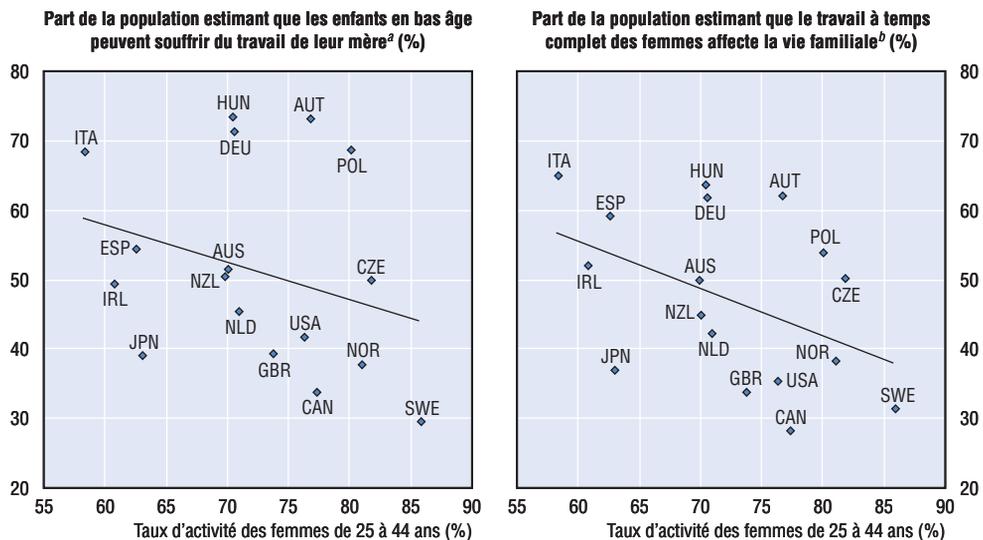
2. Promouvoir l'emploi en tenant compte des situations particulières

Il est fondamental de rendre le travail rémunérateur pour inciter et aider les groupes sous-représentés à prendre ou reprendre un emploi. Mais comme on l'a vu, les incitations financières ne suffisent pas. Par exemple, le fait que l'emploi à bas salaire soit un peu plus fréquent parmi les travailleurs âgés ne suffit pas à expliquer la faiblesse de leur taux d'activité (voir le chapitre 2). Et des facteurs tels que les conditions de travail, les comportements des entreprises ou la structure des régimes de retraite jouent probablement un rôle plus important. Par ailleurs, les obligations familiales et les problèmes de santé expliquent une part non négligeable des sorties du marché du travail (voir le chapitre 2). Tout cela va bien au-delà de la seule question salariale. D'ailleurs, si un certain pessimisme est parfois perceptible dans les débats sur les perspectives d'emploi des personnes inactives, une proportion importante d'entre elles déclarent pourtant souhaiter travailler ou retravailler, et pas seulement pour des raisons financières, laissant ainsi penser qu'il existe d'autres barrières à l'emploi. A titre d'exemple, une récente enquête française souligne qu'en dehors des considérations financières, les horaires de travail et leur compatibilité avec une vie de famille équilibrée sont souvent évoqués par les femmes interrogées pour expliquer leur sortie du marché du travail (DARES, 2003). En outre, lorsque des considérations financières sont évoquées, elles ne renvoient pas exclusivement à la question salariale, mais plus largement à un arbitrage entre salaire et frais associés aux services de garde d'enfants.

A. Les mères de jeunes enfants

En matière de participation au marché du travail, les écarts de performance globale entre pays renvoient essentiellement à des écarts de taux d'activités féminines (voir chapitre 2). Les taux d'activité des femmes sont largement influencés par la présence d'enfants ; la maternité est l'une des raisons principales de l'éloignement de certaines femmes du marché du travail (OCDE, 2002a, chapitre 2). L'idée que les enfants en bas âge peuvent souffrir de l'activité professionnelle de leur mère est assez répandue dans tous les pays et cela influe sur les taux d'activité des femmes en âge d'avoir des enfants (graphique 3.1). Si les opinions varient beaucoup d'un pays à l'autre, les pays dont les taux d'activité des jeunes femmes sont les plus faibles sont également ceux dans lesquels la population s'accorde assez massivement autour de l'idée que le travail des mères est pénalisant pour les enfants en bas âge et la vie de famille. Ce constat laisse penser que des politiques appropriées, aidant à concilier travail et vie de famille, pourraient avoir des effets positifs sur l'emploi des mères de jeunes enfants. A cet égard, l'expérience des pays nordiques est intéressante. Leurs politiques en faveur de la famille offrent depuis longtemps des moyens matériels et financiers pour aider les mères à concilier leurs responsabilités familiales avec une activité professionnelle. Et les études relatives à l'offre de travail des femmes montrent que dans ces pays, contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE où la présence de jeunes enfants a un effet négatif important sur l'offre de travail des mères, cet effet est beaucoup plus faible, voire inexistant. Ainsi, les effets positifs sur l'emploi de ces politiques en faveur de la famille tendent à compenser les coûts associés à leur mise en œuvre (Pylkkänen et Smith, 2003).

Graphique 3.1. **Travail des femmes et vie de famille : des avis partagés**
Pourcentages



Note : Les données pour l'Allemagne ne portent que sur les Länder de l'Ouest.

- a) Question V5 : « Un enfant en bas âge souffre probablement du travail de sa mère ». Tout à fait d'accord ou d'accord. La droite de régression est : $y = -0.54x + 90.26$ ($R^2 = 0.09$, $t = -1.19$). Sans l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Pologne, cette droite serait : $y = -0.82x + 103.78$ ($R^2 = 0.50$, $t = -3.25$).
- b) Question V6 : « Tout compte fait, le travail à temps complet des femmes affecte la vie de famille ». Tout à fait d'accord ou d'accord. La droite de régression est : $y = -0.68x + 96.61$ ($R^2 = 0.20$, $t = -1.91$).

Source : International Social Survey Programme (ISSP) 1994 ; Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

Sous certaines conditions, les congés de maternité peuvent renforcer l'attachement des femmes au marché du travail

Les congés de maternité constituent une réponse partielle et temporaire aux problèmes de conciliation entre vie familiale et travail. Néanmoins, lorsqu'on interroge les populations, le droit à un congé de maternité rémunéré fait quasiment l'unanimité, rassemblant dans tous les pays plus de 80 % des personnes interrogées (exception faite de l'Australie, des Pays-Bas et de la Nouvelle-Zélande, tableau 3.5). Et l'existence de ces congés peut également avoir une incidence sur les comportements de participation des femmes.

Tableau 3.5. **Quasi-unanimité autour du droit à des congés de maternité rémunérés**
Pourcentages^a

Australie	41.7	Japon	96.1
Autriche	83.3	Pays-Bas	69.8
Canada	82.6	Nouvelle-Zélande	50.7
République tchèque	96.8	Norvège	90.9
Allemagne, Länder de l'Ouest	93.9	Pologne	94.7
Allemagne, Länder de l'Est	99.1	Espagne	93.9
Hongrie	98.1	Suède	90.4
Irlande	95.1	Royaume-Uni	83.8
Italie	91.2	États-Unis	75.8
Moyenne non pondérée de l'OCDE^b			84.9

a) Part des personnes répondant « Tout à fait d'accord » ou « d'accord » à la question : « Les femmes qui travaillent devraient bénéficier d'un congé de maternité rémunéré » (question V42).

b) Pour les pays ci-dessus uniquement.

Source : International Social Survey Programme (ISSP), 1994.

Les congés de maternité rémunérés assortis d'une garantie de maintien dans l'emploi rendent le travail plus attrayant pour les jeunes femmes : ils leur permettent de se consacrer pleinement à leur très jeune enfant tout en gardant un lien avec le marché du travail. Ils sont ainsi susceptibles d'accroître les taux d'activité féminins. D'une part, la perspective de pouvoir en bénéficier peut stimuler l'offre de travail des jeunes femmes sans enfant. D'autre part, ces congés favorisent le retour vers l'activité et l'emploi des jeunes mères, dans la mesure où la période passée en dehors du marché du travail n'a pas modifié leur statut de salarié. A cet égard, la durée de ces congés est un élément important : de très longs congés risquent à moyen terme de couper les femmes du marché du travail, d'entraîner une diminution de leur taux d'emploi et de leurs gains (encadré 3.4). Par ailleurs, ils peuvent dissuader les employeurs de recruter des femmes en âge d'avoir des enfants. Cela étant, il est difficile de déterminer quelle serait la durée « raisonnable » d'un congé de maternité ou d'un congé parental, n'entamant pas les perspectives de carrière, ni les comportements de participation. A titre d'exemple, au Danemark ou en Suède, les taux d'emploi des femmes figurent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, alors qu'elles ont droit à des congés de maternité relativement généreux (à la fois en termes de durée et de rémunération). Mais ces congés font partie d'une politique plus globale en faveur de la famille qui aide les mères à concilier vie familiale et travail et les incite à reprendre une activité professionnelle (Pylkkänen et Smith, 2003)¹².

Un dernier point, et non le moindre, est de savoir quelles sont les femmes qui sortent le plus facilement de l'emploi à la suite d'une maternité. Différents travaux ont montré que l'éducation et le type ou la qualité de l'emploi occupé avant le départ en congé de maternité jouaient un rôle clé. Ne pas avoir fait d'études comme avoir occupé un emploi précaire ou instable semble diminuer les chances de reprise du travail¹³. Or, la possibilité de prendre un

Encadré 3.4. Les effets de la durée du congé de maternité/parental sur les salaires et l'emploi : quelques études récentes

Rhum (1998) estime que l'introduction de congés de maternité rémunérés assortis d'une garantie de maintien dans l'emploi a permis d'accroître significativement le taux d'emploi des femmes sans avoir d'effet important sur les salaires, lorsque ces congés étaient relativement courts (environ trois mois). Des congés plus longs (de neuf mois environ) semblent aboutir à des résultats comparables sur les taux d'emploi, mais conduiraient à une baisse des salaires relatifs (l'étude portait sur neuf pays de l'OCDE : l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et la Suède, pour la période 1969-93). Gupta et Smith (2002) ont réexaminé le cas danois à l'aide de données individuelles leur permettant de tenir compte de l'expérience acquise sur le marché du travail. Si les congés de maternité ont bien un effet à la baisse sur les salaires, cet effet n'est que temporaire. Il résulte simplement du fait qu'il n'y a pas d'accumulation de capital humain pendant l'interruption de carrière, ni par conséquent de progression salariale potentielle. Mais cela n'interdit pas un rattrapage progressif, qui prendra d'autant plus de temps que le congé aura été long.

Ronsen et Sundstöm (2002) ont comparé les schémas de retour à l'emploi des femmes en Finlande, en Norvège et en Suède (sur la période 1972-92). Dans les trois ans qui suivent la naissance de leur enfant, les femmes qui bénéficient d'un congé rémunéré ont un taux d'accès à l'emploi supérieur à celui des femmes qui n'y ont pas droit (par exemple, les femmes actives dont l'expérience professionnelle avant la naissance n'était pas suffisante pour ouvrir droit à de tels congés). Comme les bénéficiaires ont tendance à utiliser la totalité de leurs droits, les taux d'accès à l'emploi plus élevés sont concentrés sur la période qui suit la fin du congé (exception faite de la Suède où ils sont supérieurs durant toute la période du congé). Et dans tous les pays, la prolongation des congés de maternité retardent la reprise du travail chez les mères concernées. Enfin, si l'on en croit l'expérience allemande, offrir aux femmes la possibilité de prendre des congés parentaux très longs (trois ans) risque de rendre difficile leur retour vers l'emploi, et cela, bien que l'employeur ait l'obligation de les reprendre. Du reste, face à cette obligation, les entreprises peuvent aussi hésiter à recruter des femmes en âge d'avoir des enfants. Certaines études montrent que les taux de retour à l'emploi sont plus faibles après un long congé parental et qu'en cas de reprise du travail, les perspectives d'évolution de salaire sont très dégradées (résultats concernant les Länder de l'Ouest, Ondrich et al., 1999 ; et Ondrich et al., 2002). Une enquête récente (conduite par IAB, voir Fondation européenne, 2001) montre par ailleurs que 41 % des femmes qui se sont arrêtées de travailler à l'occasion d'une naissance n'ont toujours pas repris le travail après trois années d'interruption (16 % d'entre elles étaient inscrites au chômage).

Les allocations permettant d'interrompre durablement l'activité sans garantie de maintien dans l'emploi sont susceptibles d'avoir des effets encore plus marqués sur la trajectoire professionnelle de leurs bénéficiaires. Ronsen et Sundström (2002) estiment par exemple que le système finlandais d'allocation de mère au foyer réduit la probabilité de retour à l'emploi. En France, l'Allocation parentale d'éducation (APE), qui permet aux femmes ayant au moins deux enfants d'interrompre leur activité professionnelle jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait atteint l'âge de trois ans a eu une influence considérable sur le comportement de participation des femmes concernées. Après plusieurs années de lente augmentation, le taux d'activité des mères de deux enfants dont le plus jeune a moins de trois ans est passé de 69 % en 1994 (année où l'APE leur a été ouverte) à 53 % en 1997 (Afsa, 1998). Cette inflexion a été particulièrement sensible chez les femmes peu qualifiées, pour lesquelles l'APE présentait un double avantage : elle était financièrement intéressante et pouvait servir de palliatif à une situation professionnelle difficile (entre 1994 et 2002, les taux d'emploi des mères dont le deuxième enfant avait moins

Encadré 3.4. **Les effets de la durée du congé de maternité/parental sur les salaires et l'emploi : quelques études récentes** (suite)

de trois ans a diminué de 25 % chez les femmes peu qualifiées, contre 16 % pour les femmes qualifiées). En 1999, une enquête a été conduite auprès de femmes ayant cessé leur activité trois années durant au titre de l'APE pour le deuxième enfant. La moitié des femmes qui occupaient un emploi avant leur cessation d'activité n'avaient pas repris d'emploi dans les six mois à un an après leur sortie du dispositif et 20 % des femmes ont vu leur situation se dégrader, passant d'un emploi stable à un emploi précaire ou au chômage (Simon, 1999).

congé parental relativement long, surtout s'il est assorti d'avantages financiers, est particulièrement attrayante pour les femmes qui connaissent des conditions d'emploi précaires¹⁴ et donc précisément, les femmes qui ont ensuite le plus de difficultés à retrouver un emploi. Il y a beaucoup d'inégalités liées à la formation sur le marché du travail féminin, encore plus qu'au sein de la population masculine (voir chapitre 2), et les politiques doivent tenir compte de ce trait particulier.

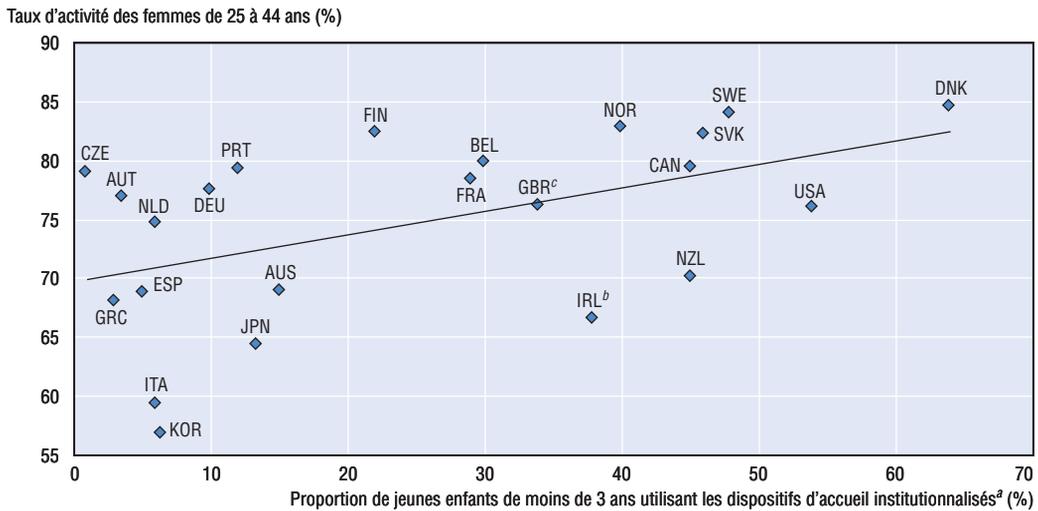
Des services de garde d'enfants et des possibilités d'aménagement des horaires de travail pour mieux concilier travail et vie de famille

Les services proposés en matière de garde d'enfants, leurs coûts et leur aptitude à libérer du temps pour le travail jouent également un rôle important. Les coûts de ces services peuvent être un obstacle à l'emploi, surtout en bas de l'échelle des salaires, pour les femmes dont le niveau d'instruction est le plus faible. Certaines études distinguant différentes caractéristiques individuelles comme l'éducation ou le revenu montrent en effet que l'offre de travail est d'autant plus sensible aux frais de garde que le niveau d'étude ou les revenus sont faibles (voir Anderson et Levine 1999, pour une revue des études portant sur les États-Unis). Même si ces frais sont généralement pris en charge, au moins partiellement, les subventions sont souvent subordonnées à l'exercice d'un emploi et la situation des jeunes mères au chômage vis-à-vis des possibilités de garde d'enfants est souvent moins favorable. En dehors de quelques programmes d'activation ciblés sur des publics particuliers (les mères isolées et/ou les bénéficiaires de minima sociaux), la présence d'enfants en bas âge peut rendre la recherche d'emploi très coûteuse, faute de moyens adaptés mis à la disposition des jeunes mères au chômage. Il serait préférable que les subventions soient conditionnelles à la recherche effective d'un emploi plutôt qu'à l'exercice d'un emploi (avec une recherche d'emploi assistée et contrôlée, comme au Danemark).

Conjointement au problème des coûts, se pose la question de la disponibilité des modes de garde proposés et de leur capacité d'accueil. Si l'on observe bien une relation positive entre le taux d'activité des femmes et la disponibilité de services formels de garde d'enfants, le sens de la causalité de cette relation n'est pas complètement clair. Au Danemark, par exemple, le développement des capacités d'accueil n'a pas précédé le haut niveau d'activité des femmes mais est intervenu pour répondre aux attentes des femmes qui avaient déjà un emploi (OCDE, 2002d). Néanmoins, des enquêtes réalisées aux États-Unis et au Royaume-Uni révèlent qu'une proportion non négligeable de jeunes mères restent en dehors de l'emploi parce qu'elles n'ont pas accès à un système de garde satisfaisant. Chevalier et Viitanen (2002) se sont explicitement intéressés au sens de causalité de la relation entre taux d'activité et possibilités de garde d'enfants (au Royaume-Uni). Il apparaît qu'un développement des systèmes de garde pourrait accroître la participation des femmes au marché du travail.

Graphique 3.2. **Activité des femmes et accueil des enfants**

Fin des années 90, pourcentages



Note : L'équation de la droite de régression est : $y = 0.20x + 69.69$ ($R^2 = 0.25$, $t = 2.62$).

a) Les données couvrent aussi bien les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics que les services offerts par le secteur privé, ainsi que les dispositifs d'accueil institutionnalisés suivants :

- Les services collectifs dans des centres conçus pour la garde des enfants (crèches, jardins d'enfants, garderies), parfois organisés dans le cadre du système éducatif.
- La prise en charge en établissement, notamment les services spécialisés destinés, par exemple, aux enfants handicapés.
- Les assistantes maternelles, qui gardent à leur domicile un ou plusieurs enfants.
- Les services assurés par une personne qui ne fait pas partie de la famille mais vit souvent sous son toit.

b) Proportion d'enfants âgés de moins de 5 ans.

c) Angleterre seulement.

Source : OECD (2001a), tableau 4.7 ; Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

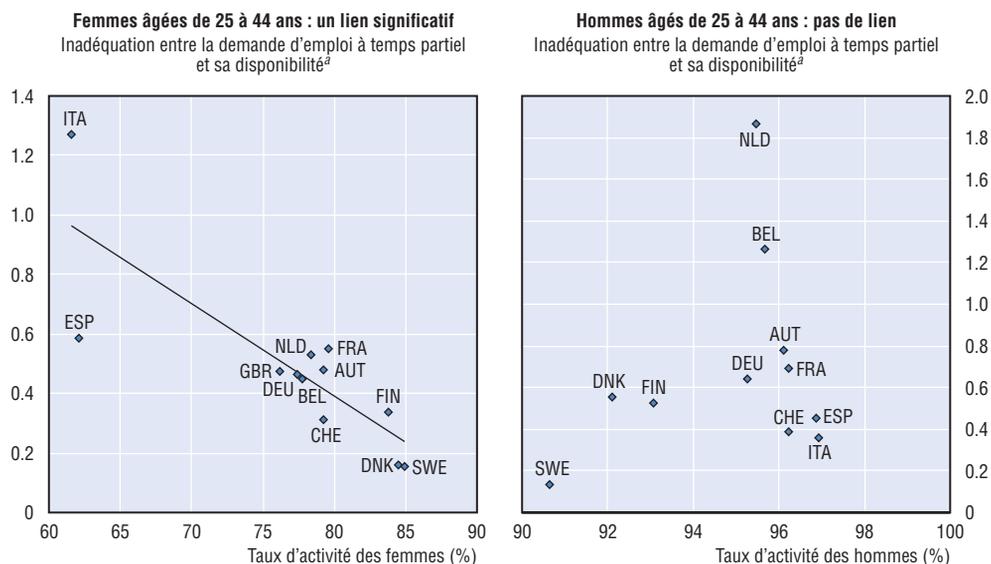
Le nombre de places disponibles pour l'accueil des enfants dont la mère travaille n'est pas tout. Il faut aussi que les plages horaires proposées soient compatibles avec les horaires de travail. En Italie, par exemple, les systèmes de garde ne permettent pas l'exercice d'un emploi à temps complet, alors que les possibilités d'emploi à temps partiel sont très limitées. Conjugué à des capacités d'accueil également limitées, cela participe probablement du faible taux d'activité des italiennes (Del Boca, 2002). Aux Pays-Bas, le système de garde offre principalement un accueil à temps partiel, mais comme l'emploi à temps partiel est très répandu et ne pose pas de problèmes particuliers (correspondant souvent à un souhait), le taux d'activité des femmes reste élevé (OCDE, 2002d)¹⁵.

Le temps de travail est pour les mères de famille un élément important des conditions de travail et d'emploi. Une étude récente de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail souligne que des horaires longs ou atypiques sont aux yeux des ménages ce qui pénalise le plus la vie familiale (Fagan et Burchell, 2002). A cet égard, le travail à temps partiel peut constituer un bon compromis entre inactivité et temps complet, permettant de concilier plus facilement vie active et vie de famille. L'emploi à temps partiel est souvent pointé du doigt car il n'offre pas les mêmes perspectives de carrière aux femmes et aux hommes. Si cette remarque est juste, il faut cependant souligner que sans l'emploi à temps partiel, certaines femmes resteraient, sans l'avoir vraiment choisi, en dehors du marché du travail et la différence de revenus personnels entre hommes et femmes serait peut-être encore plus importante.

Mode de transition vers l'emploi ou statut permanent, les possibilités d'accès au temps partiel influencent les comportements de participation des femmes au marché du travail. A cet égard, Euwalds (2001) a examiné pour le Royaume-Uni le lien entre satisfaction vis-à-vis des horaires de travail et probabilité de transition entre emploi et non-emploi. Les femmes déclarant souhaiter réduire significativement leurs horaires de travail ont une probabilité plus forte de quitter l'emploi. Dans le même ordre d'idée, Gutiérrez-Domenech (2003) estime que les taux d'emploi des jeunes mères en Allemagne, en Espagne et en Italie pourraient être plus élevés si l'accès au travail à temps partiel était facilité. L'Allemagne a d'ailleurs pris des dispositions dans ce sens¹⁶. A titre d'illustration, le graphique 3.3 met en relation les taux d'activité des jeunes femmes dans différents pays européens avec un indicateur d'« inadéquation » entre demande et possibilités d'emploi à temps partiel¹⁷. Plus cet indicateur est faible, meilleure est la correspondance entre les souhaits de ceux qui cherchent un emploi et le type d'emploi susceptible de leur être proposé. Et l'on observe bien une relation inverse entre la valeur de cet indicateur et les taux d'activité des femmes : certaines femmes semblent ainsi renoncer à toute activité professionnelle si elles n'ont pas la possibilité de travailler à temps partiel ; cette décision peut être plus ou moins contrainte, elle l'est probablement plus fortement lorsque les modes de garde proposés par ailleurs ne sont pas compatibles avec le travail à temps complet. Enfin, ce type de relation ne se retrouve pas sur le marché du travail masculin, où le temps partiel est essentiellement subi.

La solution du temps partiel comporte toutefois certains risques et mérite d'être accompagnée par des mesures appropriées. Les emplois à temps partiel sont en effet souvent confinés au sein d'un nombre limité d'activités professionnelles et offrent peu de perspectives de carrière (OCDE, 2002, chapitre 2). De plus, ils ne permettent pas toujours aux

Graphique 3.3. **Le temps partiel : une passerelle vers l'activité des femmes**



Note : Pour les femmes, l'équation de la droite de régression est : $y = -0.03x + 2.86$ ($R^2 = 0.68$, $t = -4.6$).

a) Cet indicateur rapporte le taux de demande d'emplois à temps partiel au taux d'emplois à temps partiel observé. Le taux de demande d'emplois à temps partiel est défini par le rapport entre le nombre de chômeurs déclarant chercher exclusivement ou en priorité un temps partiel auquel on ajoute le nombre de salariés déclarant chercher un emploi comportant moins d'heures de travail que leur emploi actuel, le tout rapporté au nombre total de chômeurs auquel s'ajoute le nombre de salariés se déclarant à la recherche d'un autre emploi (quelle qu'en soit la raison).

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail, Eurostat, 2001.

femmes qui travaillent d'acquérir une véritable autonomie financière vis-à-vis de leur conjoint ou du système d'aide sociale. Les dispositions institutionnelles qui régissent le travail à temps partiel ont leur importance. Ainsi, depuis juillet 2000, beaucoup de salariés néerlandais ont le droit de modifier leurs horaires de travail pour passer soit à temps partiel soit à temps complet, l'employeur pouvant toutefois s'y opposer en cas de réelle impossibilité (qu'il est tenu de justifier) ou si cela menace l'équilibre financier de l'entreprise (OCDE 2002d, chapitre 6). En Allemagne, la Loi sur les emplois à temps partiel et à durée déterminée a introduit en 2001 des règles relatives au droit à un emploi à temps partiel analogues à celles des Pays-Bas. En particulier, elles donnent aux salariés une plus grande maîtrise de leurs horaires de travail. Toutefois, il n'y a pas de disposition légale prévoyant le retour systématique à l'emploi à temps complet pour les employés à temps partiel qui en feraient la demande, ces derniers bénéficiant simplement de conditions préférentielles.

Les parents isolés et l'emploi

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les parents isolés connaissent des difficultés particulières sur le marché du travail et font également face à un risque de pauvreté important. Bien que les taux d'emploi de cette catégorie aient progressé dans beaucoup de pays de l'OCDE (mais pas dans tous), le non-emploi reste élevé et beaucoup de ménages monoparentaux sont dépendants de l'aide sociale. La forte proportion de parents isolés sans emploi pose des problèmes majeurs. En particulier, le risque de pauvreté des enfants est beaucoup plus marqué dans les familles où le parent isolé ne travaille pas. De fait, on constate que la situation des parents vis-à-vis de l'emploi est le principal déterminant des situations de pauvreté (tableau 3.6).

Tableau 3.6. **Le non-emploi dans les familles monoparentales : un facteur sous-jacent à la pauvreté des enfants**

Pourcentages

	Taux de non-emploi des familles monoparentales, 2001 ^a	Taux de pauvreté ^b , 1993-95	
		Familles monoparentales sans emploi	Familles monoparentales dans l'emploi
Australie	57	57.1	9.3
Autriche	17	20.8	8.9
Canada	49	72.5	26.5
Danemark	26	34.2	10.0
France	35	45.1	13.3
Allemagne	34	61.8	32.5
Grèce	34	36.8	16.3
Italie	26	78.7	24.9
Mexique	34	31.0	27.2
Pays-Bas	40	41.3	17.0
Norvège	39	29.6	4.6
Suède	13	24.2	3.8
Turquie	55	39.9	16.3
Royaume-Uni	51	65.0	22.7
États-Unis	23	93.4	38.6

a) Les données portent sur 1996 pour l'Australie, le Canada et le Mexique, 1995 pour la Norvège et la Suède, 1994 pour le Danemark et la Turquie.

b) Part des personnes vivant dans des ménages dont le revenu est inférieur à 50 % de la médiane de l'équivalent revenu disponible pour la population totale.

Source : Pour les taux de non-emploi, OCDE (2001b) ; pour les taux de pauvreté, Förster (2000).

La plupart des parents isolés sont des femmes, mais leur âge, leur nombre d'enfants et l'âge de ces derniers varient beaucoup d'un pays à l'autre. En général, ce sont les mères célibataires, les plus jeunes et les moins qualifiées, avec de jeunes enfants, qui présentent les taux d'emploi les plus faibles. Les pères célibataires sont souvent plus âgés que les mères isolées et ont en général moins d'enfants, ils sont aussi plus souvent veufs ou divorcés. En outre, ils ont généralement des niveaux d'instruction et de qualification plus élevés (Bradshaw et al., 1996). Ils ont donc plus de chances d'avoir un emploi que les mères célibataires. Dans certains pays, la proportion de ménages monoparentaux est plus élevée parmi les minorités ethniques, qui peuvent se heurter à des obstacles supplémentaires à l'emploi.

Encadré 3.5. Les parents isolés et l'emploi : vers un système de protection sociale axé sur le travail

Comment assurer aux parents isolés une garantie de revenu suffisante tout en les incitant à travailler ? Cette question est d'autant plus importante que, comme le souligne le chapitre 4, les régimes de prestations peuvent avoir une influence sur les taux d'emploi.

A cet égard, les conditions dans lesquelles les prestations sont octroyées peuvent jouer un rôle déterminant. Le non-emploi est particulièrement élevé dans les pays où les allocations pour parents isolés peuvent être perçues pendant une durée indéterminée, jusqu'à ce que le dernier enfant arrive à l'âge de fin de scolarité. En revanche, dans les pays où les prestations ne peuvent être versées que lorsqu'il y a des enfants en bas âge, ou pour une durée limitée, ou encore à condition que le parent travaille ou soit disponible pour rechercher un emploi, le nombre d'allocataires est plus faible et l'emploi tend à être plus élevé. Les règles concernant l'obligation de travail pour les parents isolés sont en train de changer dans de nombreux pays, et désormais les mères seules sont en général censées être disponibles pour chercher un travail lorsque leurs enfants atteignent l'âge de la maternelle ou de l'école primaire. Ainsi, dans les pays où les taux d'emploi des parents isolés sont les plus bas, il semble plus généralement admis que les parents isolés élevant des enfants d'âge préscolaire doivent pouvoir s'en occuper à plein-temps, mais que lorsque les enfants atteignent l'âge scolaire, il faut exiger des parents qu'ils recherchent un emploi (Millar, 2001). Certains pays appliquent un modèle progressif dans lequel cette obligation devient de plus en plus stricte à mesure que les enfants grandissent. Il faut toutefois une certaine souplesse pour permettre aux parents de jeunes enfants de participer s'ils le souhaitent à des programmes du marché du travail.

D'autres mesures peuvent améliorer l'incitation des parents isolés à travailler tout en préservant les objectifs sociaux de réduction de la pauvreté. La perception d'une pension alimentaire de la part du parent absent peut être importante pour compléter le revenu du parent isolé et remplacer les prestations liées au revenu, ce qui atténue les problèmes de taux marginaux d'imposition effectifs élevés. Cela peut toutefois peser sur l'incitation à travailler du parent qui verse la pension.

Le problème peut-être le plus fondamental est d'admettre que pour la plupart des parents isolés, l'emploi doit être considéré comme la base d'un filet de sécurité durable. Comme le remarquent Waldfogel et al. (2001) « (...) suivre cette voie implique toute une série de mesures et de prestations (...) qui transformeraient plus complètement un filet de sécurité à base de prestations monétaires en un filet de sécurité à base d'emploi ». Les composantes d'un filet de sécurité basé sur le travail peuvent varier selon les pays, en fonction des caractéristiques institutionnelles existantes (moyens de garde des enfants, éducation, prestations familiales générales, soins de santé et programmes du marché du travail). Mais avec un ensemble complet de dispositions appropriées, il est possible d'obtenir de bons résultats. Le chapitre 4 examine le rôle des stratégies d'activation pour l'emploi des parents isolés.

L'absence de revenu d'un conjoint devrait constituer pour les mères isolées une incitation forte à rechercher un emploi et de fait, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, l'emploi est plus élevé parmi les mères célibataires que parmi celles qui vivent en couple. Cependant, cette incitation ne suffit pas, surtout face à des prestations d'aide sociale généreuses. Il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures favorisant l'activité des parents isolés, tout en offrant une garantie de revenu suffisante (voir encadré 3.5). Les attitudes sociales vis-à-vis de l'emploi des mères en général interviennent probablement aussi. Dans la plupart des pays, les mères isolées sont souvent séparées, divorcées ou veuves. Inciter les mères célibataires à chercher un emploi est peut-être plus difficile lorsqu'elles n'étaient pas supposées travailler avant de se retrouver seules.

B. Les personnes handicapées d'âge actif

Les personnes handicapées constituent une population très hétérogène et difficile à cerner. Parmi les personnes inactives souffrant de handicap ou du moins répertoriées comme telles, certaines auraient la possibilité de travailler et même le souhaiteraient. On l'a vu, une part non négligeable des personnes inactives ayant quitté l'emploi pour des raisons médicales souhaiteraient travailler à nouveau¹⁸, bien que ce souhait ne soit pas accompagné d'une recherche effective d'emploi (voir le chapitre 2). Apparaissent ainsi certaines contradictions que la politique sociale et les mesures pour l'emploi doivent tenter de résoudre.

L'emploi, un atout pour l'insertion économique des personnes handicapées

L'OCDE a récemment mené une étude approfondie de la situation des personnes handicapées en âge de travailler dans 20 pays membres (OCDE, 2003). Le rapport souligne à maintes reprises la difficulté de saisir la notion de handicap. Si cette notion renvoie assez naturellement à l'image du handicap lourd, à vie, la réalité des personnes concernées est dans de nombreux pays assez éloignée de cette image. Bien que chaque pays tende à avoir sa propre définition du handicap, un constat assez général émerge : la population concernée est très hétérogène et pour une part importante d'entre elle souffre de handicaps plus ou moins légers, éventuellement curables. Par ailleurs, une proportion croissante souffre de maladies mentales et de troubles psychologiques. Face à cette diversité, la première grande difficulté est d'identifier correctement le handicap et de distinguer entre handicap léger et lourd. Cette étape comporte deux grands risques. Le premier est un risque d'exclusion qui consiste à laisser en dehors du système d'aide sociale des personnes dont l'état de santé nécessiterait une prise en charge partielle ou intégrale avec l'accès au système de pension invalidité. Le second risque est un risque d'inclusion, consistant à intégrer à tort des personnes dans le système de prestation invalidité, limitant ainsi sans véritable raison leur possibilité d'insertion dans le monde du travail.

Aucun pays n'échappe à ces deux grandes difficultés. Témoin par exemple, la très mauvaise correspondance entre le fait de bénéficier d'une prestation d'invalidité et celui de se reconnaître effectivement comme handicapé (tableau 3.7). Près d'un bénéficiaire sur trois ne se reconnaît pas le « statut » de personne handicapée qui lui a pourtant été attribué, et une proportion considérable de personnes déclarant souffrir d'un handicap ne perçoit ni revenu du travail, ni prestation d'invalidité. Évidemment, il faut être prudent avec ce type de données déclaratives, surtout lorsque la question posée est relativement subjective – il s'agit en effet de savoir si l'intéressé a ou non un problème de

Tableau 3.7. Prestations d'invalidité : des exclus, des bénéficiaires qui ne se reconnaissent aucun handicap et des taux de sortie très faibles

Fin des années 90, pourcentages

	Part des bénéficiaires de prestations invalidité ne se reconnaissant aucun handicap	Part des personnes de 20 à 64 ans se déclarant handicapées et ne percevant pas de revenu du travail ni de prestations invalidité	Taux de sortie du système de prestations invalidité
Australie	15.2	15.7	0.49
Autriche	27.7	14.2	1.04
Belgique	43.4	16.2	..
Canada	..	..	0.85
Danemark	26.2	6.3	..
France	33.3	11.7	..
Allemagne	..	11.9	1.25
Italie	43.9	28.8	..
Corée	0.0	49.5	0.05
Mexique	91.4 ^a	52.5	..
Pays-Bas	30.6	19.5	3.34
Norvège	28.4	12.2	..
Portugal	28.6	20.9	0.97
Espagne	18.3	28.0	0.57
Suède	48.9	1.1	..
Suisse	29.8	14.2	..
Royaume-Uni	43.3	9.1	5.64
États-Unis	46.7	18.8	1.16
Moyenne non pondérée de l'OCDE^b	34.7	19.4	1.5

.. Données non disponibles.

a) En 1999, le taux de bénéficiaires de prestations invalidité était de 0.6 % au Mexique, alors qu'il se situait entre 5 et 9 % dans les autres pays de l'OCDE (à l'exception de la Corée, où la proportion de personnes recevant des prestations invalidité était de 0.3 % ; OCDE 2003a, données administratives). Ainsi, au Mexique, la très forte proportion de bénéficiaires de prestations invalidité qui ne se reconnaissent aucun handicap ne représente en réalité que relativement peu de personnes.

b) Moyenne pour les pays renseignés pour l'indicateur considéré.

Source : OCDE (2003a).

santé qui limite les activités de la vie quotidienne. De plus, la prévalence du handicap telle qu'elle est mesurée à partir des enquêtes nationales est ici mise en relation avec le fait de percevoir une prestation d'invalidité, reposant sur une définition du handicap souvent différente. Quoi qu'il en soit, ces données laissent entrevoir l'existence d'un réel problème d'identification qui constitue un défi majeur pour les politiques. Ce problème ne peut pas avoir de solution simple, car il existe un continuum de situations entre l'état d'invalidité et celui de validité, entre la capacité et l'incapacité de travailler. Si par exemple, rendre plus difficile l'accès aux pensions d'invalidité permet de réduire les erreurs d'inclusion, les risques d'exclusion s'en trouvent également accrus. Les politiques de l'emploi ont aussi un rôle à jouer dans l'« activation » des publics concernés. Le terme « handicapé » ne doit plus être assimilé à inapte au travail. Les taux de sortie des systèmes de prestations d'invalidité sont par exemple extrêmement faibles dans la plupart des pays, alors même qu'un bénéficiaire sur trois ne se reconnaît aucun handicap.

Même parmi les personnes déclarant des handicaps légers ou modérés, les taux d'emploi dépassent rarement 70 % de ceux que l'on observe chez les personnes valides. L'emploi est pourtant la meilleure garantie contre la pauvreté et l'exclusion sociale, même si globalement, la situation des personnes handicapées au regard de la pauvreté n'est pas

particulièrement préoccupante. Dans la plupart des pays étudiés, les revenus des ménages comprenant une personne handicapée sont très proches de ceux des ménages dans lesquels personne ne souffre de handicap. En revanche, le revenu personnel d'une personne handicapée dépend beaucoup de sa situation au regard de l'emploi et les personnes handicapées sans emploi ont des revenus beaucoup plus faibles que celles qui travaillent (tableau 3.8). En moyenne, le revenu personnel total d'une personne handicapée sans emploi représente à peine la moitié du revenu auquel peut prétendre une personne handicapée qui travaille. Parallèlement, il y a peu de différence de rémunération entre travailleurs handicapés et valides. Dans la plupart des pays, les revenus du travail des personnes handicapées sont en moyenne à peine inférieurs à ceux des autres salariés, les écarts de rémunération entre ces deux catégories oscillant entre 5 et 15 %. Autrement dit, dans bien des cas, les personnes handicapées qui travaillent semblent bien intégrées dans le marché du travail.

Tableau 3.8. L'emploi, un atout pour l'intégration économique des personnes handicapées

Fin des années 90, pourcentages

	Taux d'emploi relatif des personnes de 20 à 64 ans handicapées, par rapport aux personnes valides	Rémunération salariale des personnes handicapées relativement à celles des personnes valides ^a	Revenu des personnes handicapées dans l'emploi par rapport à celui des personnes handicapées qui ne travaillent pas
Australie	0.55	0.93	..
Autriche	0.60	0.97	1.96
Belgique	0.54	0.90	1.91
Canada	0.72	..	..
Danemark	0.61	0.88	1.38
France	0.72	..	1.83
Allemagne	0.67	0.92	1.79
Italie	0.60	0.94	1.94
Corée	0.74	..	..
Mexique	0.77	..	9.76
Pays-Bas	0.60	0.87	1.45
Norvège	0.72	0.88	1.71
Pologne	0.29	0.91	..
Portugal	0.59	..	1.81
Espagne	0.41	0.86	2.07
Suède	0.69	0.70	1.37
Suisse	0.79	0.98	..
Royaume-Uni	0.53	0.84	1.61
États-Unis	0.58	0.71	2.84
Moyenne non pondérée de l'OCDE^b	0.62	0.88	2.39

.. Données non disponibles.

a) Revenu du travail personnel moyen des personnes handicapées par rapport à celui des personnes valides. Revenu médian pour l'Australie, et revenu équivalent des ménages pour la Pologne et la Suisse.

b) Moyenne pour les pays renseignés pour l'indicateur considéré.

Source : OCDE (2003a).

Réadaptation et formation professionnelles : tirer le meilleur parti de capacités de travail réduites

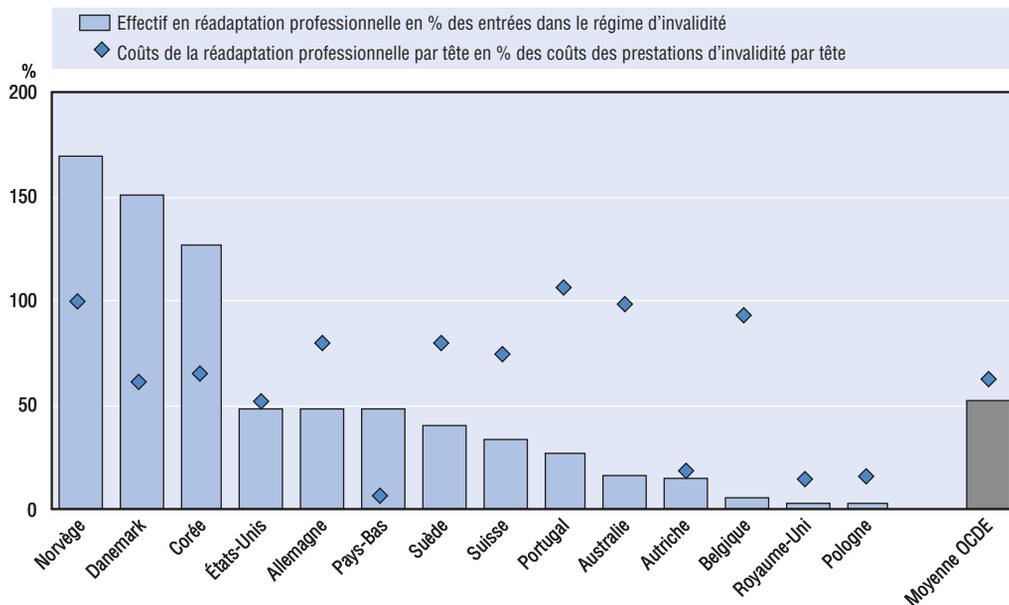
Dans de nombreux cas, la perception de prestations d'invalidité signe un retrait quasi définitif du marché du travail. Ces prestations ne doivent pas être utilisées pour pallier une situation difficile sur le marché du travail et il ne faut pas laisser les bénéficiaires de

pensions d'invalidité qui auraient la possibilité de travailler, s'installer durablement dans un statut de personne handicapée inactive. A cet égard, les systèmes de prestation invalidité sont encore trop souvent porteurs d'une certaine inertie et des politiques « d'activation » pourraient aider à faire sortir un certain nombre de personnes de leur dépendance à l'égard des prestations (cette question est reprise au chapitre 4).

La réadaptation et la formation professionnelles peuvent être essentielles pour obtenir ou conserver un emploi. Même à l'issue du processus de réadaptation médicale, une personne handicapée n'est pas toujours en mesure de continuer à occuper ses fonctions antérieures. De même, les primo entrants sur le marché du travail peuvent avoir besoin d'une formation professionnelle complémentaire. Selon les pays, la participation aux programmes de réadaptation et de formation professionnelles peut être obligatoire, conditionnant l'obtention d'une prestation d'invalidité, ou bien basée sur le volontariat (voir le chapitre 4). Mais dans tous les pays, l'éligibilité est liée aux résultats escomptés du programme, généralement définis par les perspectives qu'a le candidat d'occuper de nouvelles fonctions. Dans les systèmes où la participation aux programmes de réadaptation professionnelle est obligatoire, ces perspectives peuvent être limitées aux emplois correspondant aux qualifications de la personne considérée (c'est le cas en Autriche, en Espagne et dans une certaine mesure, en Suisse), ou encore peuvent correspondre à des emplois « inférieurs » (Danemark, Suède).

Trop peu de moyens sont généralement consacrés aux mesures de formation et de réadaptation professionnelles. Seuls le Danemark et la Norvège comptent, chaque année, plus de participants à des programmes de réadaptation et de formation professionnelles que de personnes se voyant attribuer une prestation d'invalidité (graphique 3.4) ; ce ratio est un peu plus faible en Corée – encore que les données n'indiquent pas quelle est, parmi les personnes qui se voient en définitive attribuer une prestation, la proportion de celles qui ont bénéficié d'une formation professionnelle antérieure. A côté du nombre de bénéficiaires, les dépenses de réadaptation professionnelle par tête fournissent également une information intéressante pour juger de l'importance des programmes mis en œuvre. On peut distinguer deux groupes de pays (graphique 3.4) : ceux dans lesquels les dépenses par participant aux programmes de réadaptation sont faibles comparées au coût par tête des prestations d'invalidité (Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Autriche) et les pays où en moyenne, les coûts de réadaptation représentent entre 60 et 100 % de la prestation d'invalidité moyenne. Dans certains pays, les programmes de réadaptation professionnelle semblent relativement coûteux, mais cela s'explique essentiellement par le fait que le montant des prestations d'invalidité est relativement faible (Australie et Portugal).

Les mesures de réadaptation et de formation professionnelles interviennent souvent trop tard. Le caractère *précoce* de l'intervention peut en effet jouer un rôle déterminant, les chances de réinsertion dans l'emploi s'amenuisant à mesure que la période passée en dehors de l'emploi s'allonge. Souvent, la participation à des plans de réhabilitation professionnelle n'est envisagée qu'après stabilisation de l'état de santé et plusieurs mois (souvent une année entière ou plus) peuvent s'écouler avant que la personne concernée n'entre en contact avec des services d'aide à la réinsertion. Très peu de pays réagissent suffisamment tôt pour prévenir efficacement les risques de sortie durable ou définitive de l'emploi. Les systèmes d'incitation précoce au retour vers l'emploi sont surtout répandus en Allemagne et en Suède, où les programmes de réinsertion sont explicitement conçus pour intervenir dès les premiers stades de la maladie. En

Graphique 3.4. **Trop peu de moyens consacrés à la réhabilitation professionnelle**Effectif en réadaptation professionnelle en proportion des entrées dans les régimes d'invalidité^a, pourcentages, 1999

Note : Les pays sont classés par ordre décroissant du rapport entre le nombre de personnes en réadaptation professionnelle et le nombre des entrées dans les prestations.

a) Prestations d'invalidité contributives, sauf pour l'Australie et le Danemark où il s'agit du régime non contributif.

Source : OCDE (2003).

Allemagne, les autorités responsables de la réadaptation (Institut fédéral de l'emploi, caisses d'assurance et de pension, bureau d'aide sociale, etc.) statuent sur la nécessité d'une procédure de réhabilitation professionnelle avant, pendant et après la rééducation médicale. Dans le cas de maladies évolutives, ce système permet à la personne concernée de réorienter très tôt sa trajectoire professionnelle vers des activités compatibles avec son état de santé et ses capacités de travail. En Suède, les employeurs sont directement impliqués dans le processus de réhabilitation qui peut intervenir lorsque la personne est encore dans l'emploi, à titre préventif, avant que le poste occupé ne devienne inadapté à ses capacités de travail.

Bien que dans tous les pays il existe des mesures de réadaptation et de formation professionnelles spécifiquement conçues pour les personnes handicapées, les approches diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre et l'on ne sait pas grand chose de l'impact de ces mesures sur le devenir professionnel et le bien-être des bénéficiaires. Toutefois, les données disponibles laissent penser que si ce type d'intervention a un effet permanent sur l'emploi, même les coûts moyens par tête les plus élevés devraient pouvoir être amortis à bref délais.

Faciliter l'accès à l'emploi par des dispositifs individualisés associant travail et prestations

Parmi les 20 pays objets de l'étude de l'OCDE (2003a), aucun ne peut être considéré comme ayant une politique vraiment satisfaisante pour la réinsertion des personnes handicapées dans l'emploi. On constate néanmoins des différences de résultats à cet

égard. Ces différences sont liées aux choix faits par les pays et permettent de tirer quelques enseignements quant aux « bonnes pratiques ». Le rapport souligne avec force la nécessité de proposer à toute personne handicapée un « dispositif de participation » individualisé, qui tienne compte de ses attentes et de ses aptitudes propres. Il ne suffit pas de s'occuper des besoins financiers des handicapés en leur accordant des prestations en espèces ; beaucoup d'entre eux resteraient exclus du marché du travail et parfois même plus généralement de la société. Ces dispositifs pourraient inclure une réadaptation et une formation professionnelles, une aide à la recherche d'emploi, des possibilités d'accès à un large éventail de formes d'emploi (normal, à temps partiel, subventionné, en milieu protégé) et des prestations en espèces ou en nature. En pratique, quatre grandes catégories de dispositifs d'aide à l'emploi sont proposées aux personnes handicapées (en dehors des mesures de réadaptation et de formation professionnelles) :

- Des subventions à l'emploi.
- Des emplois accompagnés, le terme « accompagnés » renvoyant à tout type d'assistance individuelle dans l'emploi accordée à l'employeur ou au salarié (encadrement ou formation).
- Le maintien d'une assistance lorsque l'intéressé passe du système de prestations à un emploi rémunéré.
- Des emplois protégés, c'est-à-dire exercés dans un milieu séparé, qu'il s'agisse d'un atelier spécial ou d'une entreprise sociale ou d'un secteur (ou emploi) protégé du marché du travail.

Les emplois subventionnés comme les emplois protégés spécialement orientés vers les personnes handicapées trouvent leurs équivalents parmi les mesures plus générales de politique active évoquées dans la première partie de ce chapitre (section 1.B). Les enseignements que l'on peut tirer de l'évaluation de ces mesures générales s'appliquent pour l'essentiel à la situation des personnes handicapées. Certaines critiques, notamment concernant les effets d'aubaine ou de substitution, sont moins valables du fait du caractère permanent de la perte de productivité de certaines catégories de personnes handicapées.

L'emploi protégé est de plus en plus considéré comme inadapté et devant être remplacé par des initiatives du type emploi accompagné, mais dans la pratique, il reste le mode dominant d'aide à l'emploi destinée aux personnes handicapées (tableau 3.9). Ce type de dispositif offre la possibilité d'un retour à l'emploi mais non celle d'une véritable réinsertion dans le marché du travail. Les emplois protégés revêtent en général des caractéristiques trop particulières pour que l'expérience acquise soit aisément transférable et le marché du travail « normal » ou « concurrentiel » devient de moins en moins accessible. Les emplois protégés doivent donc être étroitement ciblés sur les personnes dont les capacités de travail sont très réduites, de manière permanente, et pour lesquelles il serait très difficile, même en étant assistées dans l'exercice de leurs fonctions, d'atteindre la « norme de productivité » requise dans le secteur concurrentiel.

Les subventions à l'emploi doivent être adaptées au public auquel elles s'adressent. Cela implique une prise en charge individualisée et un suivi médical rigoureux. Certains pays ont déjà l'expérience de ce type de mesure (tableau 3.10) et les premières évaluations sont prometteuses. Au Danemark, une étude qualitative portant sur les *flexjobs* (voir Commission européenne, 2001) montre que ce dispositif semble contenter à la fois employés et employeurs. L'étude introduit toutefois un bémol à cette appréciation positive, évoquant d'éventuels effets de stigmatisation. Le *flexjob* est à mi-chemin entre la protection sociale et l'emploi : certaines personnes semblent éprouver quelques difficultés à accepter ce statut de personne assistée et choisiraient de ne pas déclarer leur

Tableau 3.9. Les emplois protégés demeurent le principal dispositif d'aide à l'emploi pour les personnes handicapées

Taux de participation et coûts par tête des différents dispositifs d'aide à l'emploi, 1999

	Effectifs des programmes spéciaux pour l'emploi des handicapés, pour 1 000 du total de la population d'âge actif				Coût par participant à un programme pour l'emploi en pourcentage des prestations d'invalidité par personne			
	Emplois subventionnés ^a	Emplois accompagnés ^a	Emplois protégés ^a	Ensemble	Emplois subventionnés ^a	Emplois accompagnés ^a	Emplois protégés ^a	Ensemble
Australie	0.2	1.6	1.5	3.4	43	58	73	63
Autriche	3.6	0.7	2.7	7.0	26	9	24	24
Belgique	0.7	0.0	2.9	3.6	90	..	146	135
Danemark	3.0	0.6	2.4	5.9	62	98	44	58
France	6.3	^b	3.2	9.5	23	..	102	49
Allemagne	0.2	0.6	3.3	4.1	128	54	78	78
Italie	0.3	^b	0.6	0.8	39	..	..	39
Corée	0.1	0.0	0.2	0.3	57	42	57	57
Pays-Bas	^b	^c	9.2	9.2	..	..	184	184
Norvège	2.4	0.5	4.3	7.2	139	66	67	91
Pologne	2.0	x	10.1	12.1	153	..	37	56
Portugal	0.1	x	0.1	0.2	185	..	78	133
Espagne	0.6	x	0.6	1.2	23	..	72	49
Suède	10.8	0.2	5.2	16.2	120	..	164	135
Suisse	x	x	5.6	5.6	..	..	42	42
Royaume-Uni	0.5	0.7	^c	1.2	24	150	..	93
États-Unis	^b	1.1	^c	1.1	..	41	..	41
Moyenne non pondérée de l'OCDE^d	..	..	..	5.2	80	65	83	78

.. Données non disponibles.

x Aucun programme de ce type jusqu'à présent.

a) Trois grandes catégories de dispositifs d'aide à l'emploi sont proposées aux personnes handicapées : des subventions à l'emploi ; des emplois accompagnés renvoyant à tout type d'assistance individuelle dans l'emploi accordée à l'employeur ou au salarié (encadrement ou formation) ; des emplois protégés, c'est-à-dire exercés dans un milieu séparé, qu'il s'agisse d'un atelier spécial ou d'une entreprise sociale, ou d'un secteur (ou emploi) protégé du marché du travail.

b) Programmes d'importance mineure, pas de données disponibles.

c) Programme important, pas de données disponibles.

d) Pour les pays ci-dessus uniquement.

Source : OCDE (2003a).

handicap. A cet égard, les emplois accompagnés peuvent constituer un bon compromis dans la mesure où ils offrent toute une palette d'accompagnements qui vont du soutien psychologique à l'appui professionnel. De ce fait, ils ont plus de chances d'aboutir à une véritable acceptation du handicap dans le milieu professionnel, par ce milieu et par la personne handicapée elle-même. Mais comme le montre le tableau 3.9, les emplois accompagnés sont encore peu répandus, concernant à la fois trop peu de personnes handicapées et trop peu de pays.

Enfin, indépendamment des mesures d'accompagnement et de soutien mises en place, rendre l'emploi accessible aux personnes handicapées implique de profonds changements d'attitude, surtout de la part des employeurs (voir encadré 3.6). Les pouvoirs publics peuvent néanmoins contribuer à faire évoluer les préjugés auxquels se heurtent les personnes handicapées dans les entreprises en lançant des campagnes d'information, en mettant en place des incitations et même en imposant des obligations (voir aussi le chapitre 4).

Tableau 3.10. **Emplois subventionnés et emplois accompagnés : exemples de bonnes pratiques**

Subventions à l'emploi : des subventions évolutives et ajustées aux capacités de travail	
Belgique	Les entreprises qui emploient des personnes handicapées peuvent bénéficier de subventions en compensation des capacités de travail réduites des personnes employées. Ces subventions sont accordées par le biais d'accords de conventions collectives (CCT 26, 50 % du coût du travail) ou passent par des accords régionaux. La plupart de ces subventions sont renouvelables et peuvent ainsi devenir permanentes. Les personnes handicapées doivent s'inscrire auprès d'agences régionales spécialisées. Leurs capacités de travail sont évaluées par un médecin et des équipes multidisciplinaires externes font des recommandations à l'autorité responsable (l'inspection fédérale du travail pour CCT 26, l'administration régionale pour d'autres subventions).
Danemark	<i>Flexjobs</i> : emplois subventionnés destinés aux personnes dont les capacités de travail sont durablement réduites (handicap permanent). Selon la gravité du handicap et les capacités de travail correspondantes, la subvention accordée peut s'élever à un tiers, la moitié ou deux tiers du salaire minimum, pour une durée illimitée. La personne handicapée doit nécessairement avoir achevé une procédure de réadaptation professionnelle et peut bénéficier du programme si les autorités compétentes estiment qu'elle n'a pas la possibilité d'occuper un emploi «normal» ni un emploi social. Les <i>flexjobs</i> sont obligatoirement des emplois à plein-temps et ne peuvent pas être cumulés à une pension d'invalidité. A l'avenir, le nombre de <i>flexjobs</i> disponibles devrait augmenter considérablement et passer de 9 000 en 2002 à environ 40 000, remplaçant progressivement les pensions d'invalidité partielle (la capacité à occuper un <i>flexjob</i> devenant le critère déterminant dans l'attribution des droits à prestations d'invalidité).
Corée	Les subventions à l'emploi accordées pour une durée de trois ans (avec un taux de subvention dégressif) pour l'embauche d'une personne handicapée ont été supprimées en 1999 et remplacées par des subventions beaucoup plus généreuses, de durée illimitée, mais valables uniquement pour les embauches de personnes handicapées au-delà du quota obligatoire. La nouvelle subvention varie avec le degré de handicap et le sexe (le taux de base est 100 % du salaire minimum, avec un supplément à hauteur de 50 % du salaire minimum légal pour les handicapés lourds et un autre de 25 % pour les femmes).
Suède	Subvention des coûts salariaux pour l'embauche de personnes handicapées ; le montant de la subvention varie avec le degré de handicap et couvre au maximum 80 % des coûts salariaux (et en moyenne 60 %). Le montant de la subvention peut également être réajusté dans le temps, si l'état de santé de l'intéressé évolue. Les modalités d'attribution sont fonction du certificat médical et du type de travail que la personne effectuera. La subvention est valable quatre ans au maximum, elle est réajustée régulièrement. Après trois années passées dans un emploi non aidé, toute personne handicapée peut à nouveau être éligible.
Emplois accompagnés : des dispositifs individualisés pour une meilleure intégration dans l'emploi	
Autriche	Les services de conseil professionnel (<i>Arbeitsassistentz</i>) interviennent pour faciliter l'accès à l'emploi des personnes handicapées et sécuriser leur trajectoire professionnelle. Ces services sont dispensés par des organisations à but non lucratif, des assistants sociaux qualifiés, des psychologues ou d'autres spécialistes ; ils sont financés par des autorités responsables de la réadaptation professionnelle. La procédure comprend cinq phases : <i>i</i>) contact avec la personne handicapée, <i>ii</i>) préparation d'un plan professionnel ou de formation, <i>iii</i>) phase d'information et de retour à l'emploi (conciliation des besoins de l'employeur et de l'employé), <i>iv</i>) suivi de la situation (quelques semaines ou quelques mois) et <i>v</i>) intervention en cas de besoin. Tout cela implique : l'identification des profils de compétences, l'identification et la neutralisation des obstacles susceptibles de limiter les possibilités d'accès à l'emploi, la recherche de l'emploi qui convient, l'insertion dans le milieu professionnel, l'aide psychologique et sociale sur le lieu de travail, le développement de méthodes de travail personnalisées et de structures organisationnelles, la mise en place d'établissements de communication et d'échanges d'informations entre la personne handicapée, ses collègues et ses supérieurs, la gestion des conflits et la gestion de crise dans le cas d'une instance de licenciement.
Danemark	Un assistant personnel peut être embauché pour apporter une aide pratique à la personne handicapée dans ses fonctions professionnelles. L'aide est accordée pour une durée illimitée à concurrence de 20 heures par semaine pour un travail à temps complet de 37 heures par semaine. La subvention est perçue par l'employeur ou par la personne handicapée si elle est travailleur indépendant. L'assistant est salarié par l'entreprise et doit être agréé par la personne handicapée. Ce type d'assistance peut également être fourni durant les périodes de formation et de réadaptation professionnelles.
Allemagne	Les personnes souffrant d'un handicap lourd peuvent bénéficier d'une assistance, afin de leur permettre d'utiliser pleinement leurs capacités de travail et leurs compétences et de permettre ainsi leur intégration dans l'entreprise (cette aide est également fournie dans le cas d'emplois temporaires ou d'emplois à temps partiel d'au moins 15 heures par semaine).

Source : OCDE (2003a), tableaux A4.5 et A4.6.

Encadré 3.6. Favoriser l'emploi des personnes handicapées en impliquant les employeurs dans le processus

Il convient de tirer le plus possible parti des relations existantes entre employeurs et salariés, aussi bien au moyen de mesures incitatives qu'en imposant des obligations. Dans de nombreux pays, la loi fait obligation à l'employeur de consentir à un effort en faveur des personnes handicapées. En Italie, l'employeur est tenu de confier à la personne handicapée des tâches équivalentes ou, lorsque ce n'est pas possible, des tâches moins exigeantes, mais aux mêmes conditions de salaire. De même, en Suède, l'employeur doit aménager le lieu de travail et le contenu du travail ou, si possible, affecter la personne handicapée à un autre poste dans l'entreprise. En Allemagne, les employeurs ont l'obligation d'une façon générale de promouvoir l'emploi permanent des salariés lourdement handicapés – en aménageant les lieux de travail en fonction de leurs compétences et de leurs capacités, en donnant la priorité au personnel handicapé pour une formation en interne et en lui apportant une aide pour les formations en externe. Dans la pratique, toutefois, la mise en œuvre d'un grand nombre de ces réglementations est difficile, bien que des sanctions soient possibles en cas de non-respect. Ce phénomène s'observe également dans la législation anti-discriminatoire, souvent compromise par la clause de sauvegarde. Même dans les pays où il existe des quotas obligatoires à l'embauche de personnes handicapées, les amendes sont souvent si minimes que les employeurs trouvent parfois plus simple de payer que d'appliquer les règles.

Outre les lacunes juridiques, l'inefficacité des mesures de réinsertion semble aussi tenir au fait que les employeurs ont besoin d'aide pour remplir leurs obligations. L'aménagement du lieu de travail et du poste requiert généralement des investissements financiers modestes. En revanche, l'assistance et l'encadrement techniques, notamment au stade de l'évaluation et de la mise en place d'une stratégie d'intervention pour les plans de participation, posent un problème plus crucial. Les projets-pilotes récents de gestion de l'invalidité sur le lieu de travail aux Pays-Bas, qui visent à trouver la meilleure adéquation possible entre les exigences du poste et les possibilités de la personne handicapée, constituent un exemple à suivre dans ce domaine. Les employeurs qui font des efforts pour (ré)embaucher des personnes handicapées ne doivent pas être financièrement pénalisés par rapport à ceux qui ne font rien. Le versement d'indemnités compensant le supplément de coût lié à l'emploi de personnes handicapées peut donc se justifier dans certains cas. La justification dépend toutefois du système en vigueur dans le pays. Ainsi, en présence de quotas ou d'une législation anti-discriminatoire sévère, par exemple, l'indemnisation est théoriquement superflue, voire en contradiction avec les obligations légales. Par ailleurs, les mesures spéciales de protection de l'emploi n'aideront les personnes handicapées à conserver ou à retrouver un emploi que si elles s'accompagnent d'une assistance individuelle. Aux Pays-Bas, par exemple, l'interdiction faite aux employeurs de licencier, un salarié en congé-maladie pendant deux ans, a été une expérience négative. En effet, en l'absence de mesures de soutien à la réinsertion professionnelle, ces dispositions ont été inefficaces et n'ont fait que transférer la charge des coûts et retarder l'accès du bénéficiaire à une pension d'invalidité. Les intéressés, pris en charge par l'assurance-maladie, devaient souvent attendre, sans pour autant pouvoir bénéficier d'aucune mesure de réinsertion, avant de pouvoir prétendre aux prestations d'invalidité. Depuis le milieu des années 90, les autorités néerlandaises ont procédé à plusieurs réformes afin de traiter ce problème.

C. Améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés¹⁹

Mettre en œuvre des politiques qui permettraient d'améliorer la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail est important à divers égards. D'abord, comme on l'a vu au chapitre 2, si le taux d'activité des travailleurs âgés n'augmente pas, le vieillissement de la population va se traduire par une baisse sensible des ressources en main-d'œuvre, dommageable à la croissance économique et à la viabilité des systèmes de protection sociale. Ensuite, il est essentiel du point de vue du bien-être individuel d'assurer une transition sans heurt de l'emploi à la retraite. Or, certaines entreprises exercent une pression considérable sur les travailleurs âgés pour qu'ils acceptent des mesures de retraite anticipée. Plus généralement, les travailleurs âgés souffrent de l'idée négative que l'on se fait de leur employabilité.

Une conjugaison de mesures propres à accroître l'emploi dans les tranches d'âge supérieures et par conséquent à relever l'âge *effectif* de départ à la retraite pourrait contribuer à atténuer les effets économiques et sociaux du vieillissement de la population. Éliminer les incitations à la retraite anticipée aiderait à accroître les taux d'activité des travailleurs âgés. Cela ne peut évidemment pas suffire : il faudrait que la demande de travail progresse au même rythme que l'offre, faute de quoi on ne ferait qu'augmenter le chômage de cette catégorie de travailleurs.

Accroître l'offre de travail par une réforme des régimes de retraite est indispensable à moyen terme...

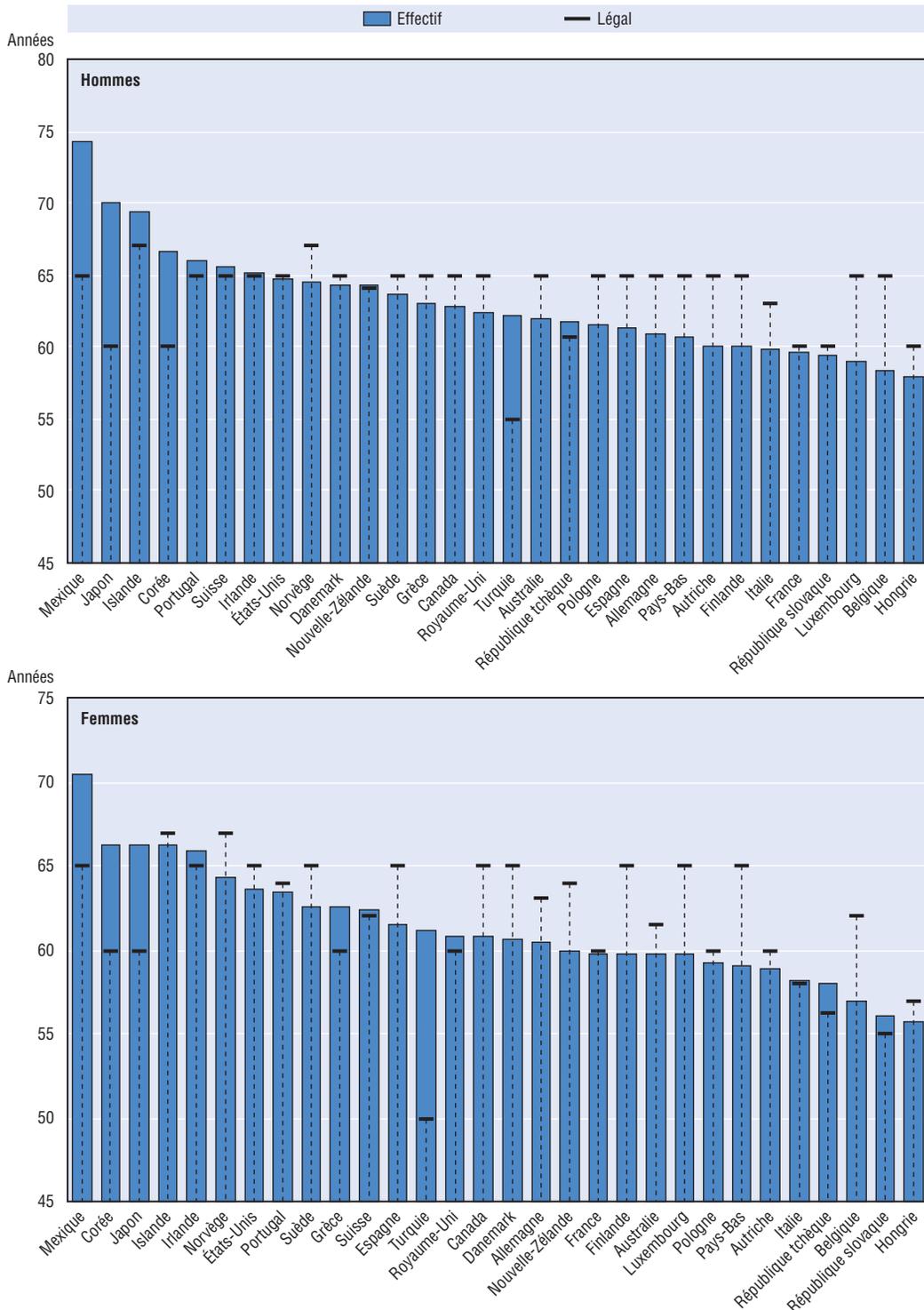
Afin de prolonger la vie active (compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie), certains pays envisagent de relever l'âge légal de départ à la retraite. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'âge légal est actuellement de 65 ans. Les principales exceptions sont la Corée et la France, où il est de 60 ans, et la Norvège où il est de 67 ans. L'Australie et l'Allemagne relèvent progressivement l'âge légal de départ à la retraite pour les femmes afin de l'aligner sur celui des hommes. Ces mesures pourraient avoir une incidence sur l'âge de départ des femmes, mais également sur celui des hommes, la décision de prendre sa retraite étant souvent prise conjointement au sein du ménage plutôt que séparément. D'autres pays (notamment la Corée, les États-Unis, la Hongrie, l'Italie et le Japon) relèvent progressivement l'âge légal de départ à la retraite à la fois pour les hommes et pour les femmes. Une autre approche – celle de la France et de la Hongrie – consiste à allonger la durée de cotisation requise pour avoir droit à une pension de retraite à taux plein.

... et il est urgent de cesser de subventionner les départs anticipés à la retraite

La réforme des régimes de retraite ne peut être véritablement efficace que dans la mesure où la question des incitations aux départs anticipés est également traitée²⁰. En moyenne, l'âge effectif de départ à la retraite est en effet de trois à cinq ans inférieur à l'âge légal (graphique 3.5)²¹. Et la corrélation entre âge effectif et âge légal est relativement faible, confortant l'idée que reculer l'âge effectif pour l'aligner sur l'âge légal constitue une priorité.

Il existe dans plusieurs pays des dispositifs de préretraite permettant de partir deux à cinq ans avant l'âge légal. Dans bien des cas, ces régimes ont été mis en place en période de récession prolongée et de licenciements de masse. Cela devait réduire le chômage, en particulier chez les jeunes. Mais différentes études montrent que ces dispositifs ont été contre-productifs et coûteux (OCDE, 2003c) et qu'ils ont pu faire naître une culture du retrait précoce de l'activité. Inverser la tendance est par conséquent un défi majeur pour

Graphique 3.5. **L'âge effectif de la retraite : plus faible que l'âge légal dans de nombreux pays de l'OCDE^a**



a) L'âge effectif de la retraite fait référence à l'âge moyen auquel des personnes âgées de 40 ans et plus ont quitté la population active pendant la période 1995-2000. L'âge légal de la retraite fait référence à l'âge le plus jeune d'obtention par les travailleurs d'une pension complète de retraite.

Source : Estimations de l'OCDE.

un certain nombre de pays de l'OCDE. En Belgique, par exemple, près de 29 % des inactifs âgés de 50 à 64 ans disent être à la retraite ; cette proportion est beaucoup plus élevée que dans les autres pays pour lesquels ces données sont disponibles, et en Belgique, l'attachement au marché du travail est fortement entamé après 50 ans (voir OCDE, 2003d).

Mais d'autres voies permettent également les retraits précoces de l'activité et il faut donc également s'en préoccuper. Comme le souligne le chapitre 2, les pensions d'invalidité, les prestations pour longue maladie et les indemnités de chômage peuvent dans un certain nombre de pays, être détournées de leur fonction première et correspondre parfois à des retraites anticipées. Dans ces conditions, restreindre l'accès aux dispositifs de préretraite risque d'accroître le recours à d'autres formes de prestations (voir au chapitre 4, la discussion portant sur les possibilités de substitution entre différentes prestations). Une approche globale du problème est donc nécessaire.

Des modalités plus souples de passage de la vie active à la retraite peuvent aussi faciliter les choses

S'il est souhaitable de relever l'âge effectif de départ à la retraite, la forte hétérogénéité de la population formée par les travailleurs âgés doit également être prise en compte. Dans tous les pays, la situation au regard de l'emploi, la rémunération et les conditions de travail sont très variables d'un individu à l'autre, dépendant notamment de la qualification, de l'ancienneté professionnelle, de la localisation géographique et de différentes autres caractéristiques individuelles. Et ces différents facteurs influencent également le moment choisi pour partir à la retraite. Les situations familiales peuvent aussi influencer les choix concernant le travail et la retraite. Il est donc souhaitable que les travailleurs âgés aient plus de latitude pour choisir le moment de leur départ à la retraite et les conditions dans lesquelles ce départ peut s'effectuer : de manière abrupte ou plus progressive. Mais cela pose une question fondamentale : comment ménager plus de souplesse dans l'accès à la retraite sans réduire, dans les faits, l'offre de travail et le volume global d'heures travaillées par les plus âgés.

L'Espagne, la Suède et la Suisse laissent désormais plus de liberté aux travailleurs âgés pour choisir le moment de leur départ à la retraite, en autorisant aussi bien les départs anticipés que les départs différés moyennant un ajustement correspondant de la pension de retraite (sans toutefois appliquer un principe strict de neutralité actuarielle). Ces ajustements entre cotisation et pension de retraite permettent d'atténuer les difficultés de financement des systèmes de retraite. L'Allemagne, les États-Unis, la Finlande, l'Islande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède s'orientent tous dans cette direction. L'Australie a en revanche adopté un système de bonification des pensions afin d'encourager les travailleurs à retarder leur départ à la retraite au-delà de l'âge légal. L'un des aspects essentiels de ces différentes réformes est d'offrir des incitations financières à travailler plus longtemps.

Une autre voie souvent évoquée pour prolonger la vie active consiste à offrir aux travailleurs âgés la possibilité de réduire leurs horaires de travail. A cet égard, de nombreux pays de l'Union européenne ont mis en place des systèmes de retraite progressive (pour plus de précisions, voir le tableau 3.A1.3 en annexe). Ces dispositifs, permettant aux travailleurs âgés qui approchent de la retraite de réduire leurs horaires de travail tout en percevant une prestation compensatrice, rencontrent toutefois un succès très variable²². Par ailleurs, leur effet net sur le nombre d'heures travaillées reste ambigu : d'un côté, ils peuvent effectivement prolonger la vie active de personnes qui en leur absence, seraient

parties à la retraite, mais de l'autre, ces dispositifs peuvent inciter certaines personnes à réduire leur temps de travail alors qu'elles auraient sinon continué à travailler à temps complet. Les systèmes de retraite progressive doivent donc être soigneusement ciblés et réservés par exemple, aux personnes dont les conditions de travail sont pénibles ou qui ont des problèmes de santé. Dans le cadre des réformes récemment apportées à leur régime de retraite, l'Espagne et la Suède ont supprimé leur système de pensions partielles. Désormais, en vertu des nouvelles dispositions, il est tout à fait possible de cumuler l'intégralité ou une partie d'une pension de vieillesse avec une activité à temps complet ou à temps partiel, sans que cela n'implique de subvention implicite du travail à temps partiel. Au Japon, les travailleurs âgés de 60 ans et plus occupant un emploi à temps partiel peuvent percevoir l'intégralité de leur pension de retraite, calculée toutefois sur la base d'un taux réduit par rapport au taux applicable à 65 ans. Cette disposition n'est pas applicable aux personnes qui travaillent à temps complet²³.

Mais il faut aussi s'occuper de la demande, d'abord en facilitant le maintien des travailleurs âgés à leur poste...

Les mesures évoquées précédemment peuvent sans aucun doute aider à réduire le nombre de sorties précoces du marché du travail. Cependant, il faut également agir sur la demande de travail et faciliter le maintien dans l'emploi et l'embauche de travailleurs âgés. De fait, les plus âgés sont souvent les premiers touchés par les licenciements en cas de restructuration ou de faillite de l'entreprise, alors qu'ils font aussi parti de ceux qui éprouvent ensuite le plus de difficultés à retrouver un emploi. A cet égard, le gouvernement belge a introduit une disposition faisant obligation aux entreprises qui licencient des travailleurs âgés de financer des services de reclassement pour les aider à retrouver un emploi. En Espagne, en cas de licenciement de travailleurs âgés, les entreprises doivent verser au régime de sécurité sociale une compensation pour le manque à gagner en termes de cotisations que ces licenciements impliquent. Cependant, alourdir les coûts de licenciement des travailleurs âgés risque également de freiner les embauches et par conséquent, de rendre plus difficile le retour à l'emploi des chômeurs âgés. Reste à savoir quel serait le meilleur moyen de protéger les travailleurs âgés contre le risque de perdre leur emploi sans pour autant dissuader les employeurs d'embaucher cette catégorie de main-d'œuvre.

La discrimination liée à l'âge est également un facteur à prendre en considération. Ainsi, au Japon comme en Corée, il est courant que les entreprises fixent un âge obligatoire de départ à la retraite nettement inférieur à l'âge légal ouvrant droit à une retraite à taux plein. Et beaucoup de travailleurs âgés subissent une perte importante de salaire lorsque, atteignant l'âge obligatoire de départ à la retraite fixé par leur entreprise, il leur faut changer de poste, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise. Les entreprises japonaises n'ont désormais plus le droit de fixer cet âge avant 60 ans, mais aucune restriction de la sorte n'a été introduite en Corée²⁴. Dans les deux pays, la question de savoir s'il faut obliger les entreprises à relever l'âge obligatoire de départ à la retraite qu'elles ont fixé ou à le supprimer totalement fait l'objet de nombreux débats²⁵. Aux États-Unis, au contraire, il est interdit aux entreprises de fixer un âge obligatoire de départ à la retraite. Au sein de l'Union européenne, le Royaume-Uni a adopté une démarche globale face à ces problèmes de discrimination liée à l'âge, en choisissant toutefois la voie d'un code de conduite volontaire plutôt que la voie législative. Quoi qu'il en soit, tous les pays de l'Union devront se conformer à la Directive européenne sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de

travail (2000/78/CE) qui leur fait obligation d'introduire d'ici 2003 une législation interdisant la discrimination directe et indirecte au travail en raison de l'orientation sexuelle, de la religion ou des convictions, et d'ici 2006 en raison de l'âge et du handicap.

Dans de nombreux pays, le salaire tend à augmenter avec l'âge. Cela peut correspondre à une productivité plus élevée, liée à une plus grande expérience professionnelle. Mais l'évolution du salaire en fonction de l'âge peut également résulter d'un contrat implicite entre employeur et salarié, établissant un profil de salaire croissant avec l'ancienneté afin de renforcer l'attachement du salarié à l'entreprise et par conséquent, l'application qu'il met à travailler (Lazear, 1979). Par ailleurs, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, le mode de fixation des salaires dépend beaucoup des conventions collectives et les primes salariales liées à l'ancienneté peuvent faire partie des accords négociés. En Espagne, par exemple, bien que depuis quelques années l'ancienneté joue un rôle moins important, environ 80 % des conventions collectives comprennent encore des clauses d'ancienneté. Dans des pays comme la Corée et le Japon, le versement de primes liées à l'ancienneté est profondément ancré dans les pratiques salariales, ce qui explique en partie le fait que les entreprises fixent, pour leurs salariés, l'âge obligatoire de départ à la retraite bien avant l'âge légal. En effet, au-delà d'un certain âge, le salaire risque de dépasser la productivité marginale et l'employeur peut ainsi avoir intérêt à encourager une retraite précoce.

... ensuite, en facilitant l'embauche des travailleurs âgés

Le risque de chômage, comme les taux de chômage de longue durée des travailleurs âgés, varient beaucoup d'un pays à l'autre. Si en moyenne, le taux de chômage des personnes âgées de 50 à 64 ans est souvent plus faible que celui de la tranche d'âge 25 à 49 ans, le taux de chômage de longue durée est en revanche plus élevé pour les plus âgés. Les différences entre pays de taux de chômage des travailleurs âgés peuvent dépendre de plusieurs facteurs et sont délicates à interpréter. Les dispositifs de préretraite sont par exemple plus répandus dans certains pays que dans d'autres, autorisant ainsi une plus forte proportion des salariés âgés qui perdent leur emploi à sortir définitivement du marché du travail sans passer par le chômage. En outre, le fait que dans certains pays, les plus âgés n'ont pas l'obligation de s'inscrire comme demandeurs d'emploi, tend à réduire artificiellement le taux de chômage correspondant. Cela étant, dans tous les pays, les travailleurs âgés qui perdent leur emploi rencontrent des difficultés importantes pour en trouver un autre.

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des dispositifs de subvention à l'embauche pour faciliter l'accès à l'emploi des travailleurs âgés, dans le secteur privé comme dans les emplois publics (pour plus de précisions, voir le tableau 3.A1.4, en annexe). Comme on l'a vu précédemment, ces dispositifs peuvent générer des effets d'aubaine et de substitution importants. En Corée, par exemple, les effets d'aubaine liés à la subvention d'encouragement à l'emploi des travailleurs âgés se sont en effet révélés substantiels (Jang, 2000). Et la question du ciblage de ces mesures est essentielle. L'âge ne peut à constituer un critère d'éligibilité à lui seul sans risquer de stigmatiser les plus âgés et d'accroître la réticence des entreprises à les recruter et à les maintenir dans leurs effectifs. A cet égard, cibler les dispositifs de subvention sur les travailleurs âgés faiblement rémunérés ou chômeurs de longue durée est sans doute plus efficace. Au Royaume-Uni, par exemple, si le programme « New Deal 50 plus » a enregistré un certain nombre de bilans positifs, certains centres d'emploi font aussi état d'expériences négatives (Joseph et al., 2002).

En outre, le fait que les travailleurs âgés forment un groupe très hétérogène, renforce l'idée qu'une mesure ciblée exclusivement sur l'âge constituerait un instrument assez grossier.

Mais d'autres aspects des politiques du marché du travail doivent aussi être pris en compte. On l'a vu, si le risque de chômage n'est pas nécessairement plus important pour les travailleurs âgés (en partie parce qu'ils peuvent quitter définitivement le monde du travail), ils sont généralement confrontés à un taux de chômage de longue durée plus élevé. Certaines des difficultés qu'ont les chômeurs âgés à trouver du travail peuvent s'expliquer par une discrimination liée à l'âge et un manque général de possibilités d'emploi, mais il est possible d'améliorer les services pour l'emploi qui leur sont offerts (voir aussi chapitre 4). Dans certains pays, les règles d'admissibilité aux indemnités de chômage relatives à l'obligation de recherche active d'emploi sont explicitement, ou implicitement, ignorées pour les demandeurs d'emploi âgés. Et les incitations comme l'aide à la recherche d'emploi sont minimales, voire inexistantes. Les mesures d'« activation » liant le maintien des droits à une indemnité de chômage à l'acceptation d'une offre d'emploi ou encore, à la participation à des programmes actifs du marché du travail, ont souvent été conçus pour les jeunes. En Espagne, des mesures actives ont récemment été introduites pour les chômeurs âgés. Il faudrait également adapter les programmes actifs du marché du travail aux besoins particuliers des travailleurs âgés. En Suède, par exemple, si les demandeurs d'emploi âgés peuvent participer ou participent à un large éventail de programmes, le jugement qu'ils portent sur ces programmes n'est pas très positif, témoignant d'un certain scepticisme quant à leurs chances d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Et ce jugement est en partie corroboré par un taux de chômage de longue durée relativement élevé chez les travailleurs âgés suédois.

Maintenir tout au long de la vie active l'employabilité et l'attachement au marché du travail

S'il est souhaitable de relever l'âge moyen de départ à la retraite, surtout dans les pays où il est actuellement très bas, la qualité des emplois que les travailleurs pourraient obtenir s'ils restaient plus longtemps sur le marché du travail est un aspect essentiel de la question. L'incidence des problèmes de santé augmentant fortement avec l'âge, l'adaptation de l'environnement et des conditions de travail peut être importante pour le maintien des travailleurs âgés en activité. De plus, les travailleurs âgés sans emploi ont beaucoup plus souvent un faible niveau d'instruction que ceux qui ont un emploi (voir tableau 3.A1.1 en annexe). Dans de nombreux pays de l'OCDE, plus de la moitié des personnes âgées de 55 à 64 ans sans emploi ont un faible niveau d'instruction. Faire en sorte que les compétences et les qualifications restent en phase avec les exigences de productivité des entreprises tout au long de la vie active est capital si l'on veut maintenir l'employabilité des travailleurs âgés.

Offrir davantage de possibilités de formation aux travailleurs âgés est important. Mais relativement peu de mesures significatives ont été mises en place. Toutefois, offrir des possibilités de formation aux travailleurs âgés a peu de chances d'être efficace s'ils n'ont pas eu l'opportunité de suivre une formation professionnelle plus tôt dans leur vie active. Les employeurs peuvent être réticents à accorder une formation aux travailleurs âgés, anticipant que ces derniers ne resteront pas suffisamment longtemps dans l'entreprise pour rentabiliser cet investissement. De leur côté, les travailleurs âgés peuvent hésiter à s'investir dans une formation parce que les programmes de formation existants ne sont pas bien adaptés à leurs besoins ou parce que les coûts d'opportunité d'une formation

complémentaire sont trop élevés par rapport aux avantages financiers qu'ils pourraient en retirer (voir chapitre 5). La solution de la formation pour maintenir l'employabilité des travailleurs âgés repose, par conséquent, bien davantage sur des initiatives visant à développer les possibilités de formation tout au long de vie, que sur des initiatives ponctuelles ciblant les travailleurs âgés de 50 ans ou plus.

Améliorer les conditions de travail pourrait différer le moment de la cessation d'activité et allonger la vie active des travailleurs âgés, notamment en réduisant les problèmes de santé au travail. Dans ce domaine, quelques grandes initiatives ont été prises dans certains pays de l'OCDE. En 2001, le gouvernement suédois a mis en place un *programme en 11 points pour une meilleure santé au travail* (ministère de la Santé et des Affaires sociales, 2001). Ce programme est axé sur des mesures d'amélioration de l'environnement de travail et une définition plus claire des responsabilités de l'employeur, ainsi que des mesures de retour rapide au travail après un congé de maladie. Il s'agit davantage de fixer un cadre d'action général que de définir un ensemble de mesures précises à appliquer immédiatement. Le programme sera mis en œuvre en étroite relation avec les partenaires sociaux. A ce stade, rien n'a encore été mis en place. Au Japon, les entreprises qui améliorent l'environnement de travail et l'équipement pour faciliter l'emploi des travailleurs âgés de 60 à 64 ans et qui comptent davantage de travailleurs âgés parmi leurs effectifs, ou bien les entreprises qui ouvrent de nouvelles structures employant de nombreux salariés âgés, peuvent percevoir des subventions allant de 250 000 à 20 millions de yen pendant trois à cinq ans. En outre, depuis 2000, les employeurs peuvent être remboursés des deux tiers des dépenses qu'ils consacrent à l'amélioration de l'environnement de travail, à condition de créer des postes de travail adaptés aux travailleurs âgés. Il existe également un programme de prêts à taux bonifiés pour des investissements de réaménagement du lieu de travail. En Corée, le projet de loi pour la promotion de l'emploi des travailleurs âgés prévoit que le gouvernement pourra apporter une aide financière aux entreprises qui améliorent les conditions de travail des travailleurs âgés, les ressources financières provenant soit du budget de l'État, soit du Fonds EIS.

Conclusions

Dans les différents pays de l'OCDE, le travail reste inégalement réparti et les principaux groupes sous-représentés sont les femmes, mères de jeunes enfants vivant seules ou en couple, les travailleurs âgés et les personnes handicapées. Pour rapprocher ces groupes du marché du travail, il importe de s'assurer que le travail est à la fois payant et accessible, tout en restant abordable pour les employeurs. Pour les gouvernements, valoriser le travail implique de déterminer quelles sont les incitations financières et les mesures de subventions convenant le mieux et dont l'efficacité est la plus probable dans le contexte particulier de leur pays. Tout en ayant un rôle redistributif avéré, les crédits d'impôts et autres prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi peuvent constituer des incitations efficaces au retour à l'activité et à l'emploi, si le contexte institutionnel s'y prête. A cet égard, les interactions entre salaire minimum et incitations financières, qu'elles soient dirigées vers les salariés ou vers les employeurs, peuvent être déterminantes. Ces aides financières doivent par ailleurs être ciblées avec précaution et il importe également d'examiner les limites de durée à leur appliquer. Pour prolonger la vie active, éliminer les incitations au retrait précoce de l'activité – encore très présentes dans un certain nombre de régimes de retraite – est crucial. Et dans certains cas, il faudrait également réformer les autres systèmes de prestations de façon qu'ils ne constituent plus

des moyens détournés de retraite anticipée. De même, certains régimes de pensions invalidité engendrent trop souvent une dépendance à long terme à l'égard des prestations et devraient être réorientés vers une logique plus dynamique et favorable au travail.

Tout cela doit être accompagné par des mesures venant soutenir la demande de travail et qui s'adressent à ces différentes catégories de main-d'œuvre. Faciliter l'accès à l'emploi implique également de tenir compte des caractéristiques propres à chacun de ces groupes particuliers. Permettre un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale est capital pour les mères de jeunes enfants, tandis qu'une meilleure intégration des personnes handicapées dans le monde du travail réclame des interventions individualisées, avec un volet de réadaptation et de formation professionnelles. Les questions de formation sont également importantes pour les travailleurs âgés, qui peuvent par ailleurs avoir besoin de modalités de travail flexibles. Des mesures efficaces pour lutter contre la discrimination sur le lieu de travail ont également un rôle à jouer. Le plus important est sans doute de reconnaître que pour une large proportion de bénéficiaires de prestations sociales, l'emploi constitue la base la plus solide et la plus durable d'une protection sociale efficace. Et construire un tel système de protection sociale, basé sur l'emploi, appelle une stratégie globale.

Notes

1. Il y a par exemple dans l'initiative anglaise une volonté affichée de s'attaquer aux risques de pauvreté encourus par les enfants (Brewer, 2000). Ce type de considération disparaît plus ou moins lorsque les critères d'éligibilité sont définis à partir de caractéristiques individuelles qui ne tiennent pas compte de la présence ou non d'enfants.
2. Il est prévu de ramener le taux de base de l'impôt sur le revenu à 15 % d'ici 2005 (contre 25,9 % en 1998) et le taux maximum à 42 % (contre 53 % en 1998). De plus, les ménages qui se situent dans la tranche inférieure de l'impôt sur le revenu bénéficient d'un relèvement sensible de l'abattement à la base. Enfin, dans le contexte d'un programme spécial pour l'emploi, la mesure expérimentée dans la région de Mainz a été étendue à l'ensemble de l'Allemagne au 1^{er} mars 2002 et les travailleurs à bas salaires, nouvellement embauchés, bénéficient d'une réduction des cotisations sociales salariés. Globalement, les ménages disposant de faibles revenus verront leur revenu disponible (après impôt et cotisations de sécurité sociale) augmenter sensiblement, ce qui devrait encourager les retours à l'emploi.
3. Les effets du WFTC anglais sur l'emploi sont comparativement moins bons. Cela pourrait s'expliquer par le caractère différentiel du WFTC, dont le versement fait perdre en partie le bénéfice d'autres prestations sociales.
4. La visibilité des différentes prestations peut jouer un rôle important. La « publicité » faite autour du Projet d'autosuffisance canadien a probablement participé de sa réussite (Greenwood et Voyer, 2000). Les bénéficiaires ont reçu une information claire et précise sur son contenu et son objectif principal : rendre le travail payant. Cet aspect est parfois négligé. Les contribuables américains n'ont par exemple qu'une perception très floue de la contribution du crédit d'impôt à l'accroissement de leur revenu (Hotz et Sholz, 2000). On ne peut pas attendre des individus qu'ils réagissent positivement à une politique s'ils ne sont pas en mesure d'évaluer correctement les bénéfices qu'ils peuvent en retirer. En ce sens, l'expérience anglaise qui a consisté, lors de la réforme du WFTC, à déléguer aux employeurs la responsabilité du versement de la prestation en même temps que le paiement du salaire est une alternative intéressante.
5. La PPE devrait être relevée en 2004. Elle représenterait alors au maximum 7 % du revenu déclaré.
6. Les travailleurs qui gagnent moins de 30 % du salaire minimum mensuel ne sont pas éligibles à la PPE, alors que le revenu minimum d'insertion (RMI) est supérieur à ce seuil.
7. Van Polanen Petel et al. (1999) font état d'une enquête qui indique des effets d'aubaine encore plus importants, concernant jusqu'à 90 % des embauches.
8. Cette mesure complémentaire a été mise en œuvre dans une logique préventive, ne s'appuyant pas sur le constat préalable d'une dégradation de la mobilité salariale en bas de l'échelle des

rémunérations (Commission européenne, 1999). Et d'une manière générale, l'existence de trappes à bas salaires consécutives à l'introduction d'allègements de cotisations sociales patronales ciblés reste à mettre en évidence, les travaux d'évaluation s'étant jusque là essentiellement attachés aux effets sur l'emploi de ces mesures.

9. Les évaluations de ce dispositif en ont montré l'impact durable sur l'emploi et sur le salaire des intéressés (à l'exception des jeunes, voir Katz, 1998).
10. Proposer des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi ou des subventions à l'embauche ciblées sur les bas salaires est en théorie équivalent si les salaires sont totalement flexibles, ce qui en pratique n'est toutefois pas vérifié.
11. A cet égard, la mise en place de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi peut faciliter la transition vers une structure salariale plus flexible, avec des systèmes plus décentralisés de négociation des salaires.
12. Ces politiques comprennent notamment : un cadre légal qui garantit au parent, à son retour de congé, le même poste ou un poste comparable et aux parents de jeunes enfants, la possibilité de travailler à temps partiel (dispositions valables dans les secteurs privé et public en Suède, mais dans le secteur public seulement au Danemark), ainsi que l'accès à des moyens de garde des enfants fortement subventionnés et fournis par les pouvoirs publics.
13. Dans le cas de l'Allemagne, où différentes dispositions ont été prises pour faciliter l'accès à de longs congés de maternité, Ondrich et al. (1996) montrent que la reprise du travail est d'autant plus probable que les liens noués antérieurement avec le travail étaient forts (ancienneté significative et emploi à temps complet). De même, les travaux permettant de distinguer les comportements d'activité selon le niveau d'instruction montrent que le retour à l'emploi est plus fréquent parmi les femmes ayant un niveau d'instruction supérieur (voir par exemple : Dex et al., 1996, pour le Royaume-Uni ; Gutiérrez-Domenech, 2002, pour l'Espagne ; et Bratti, 2001, pour l'Italie).
14. En France, par exemple, les femmes qui utilisent l'allocation parentale d'éducation (APE) pour cesser toute activité rémunérée pendant trois ans, présentent des caractéristiques bien particulières : « Deux types de femmes ont recours à l'APE : celles bénéficiant d'une forte sécurité de l'emploi et celles ayant une trajectoire professionnelle fortement précarisée » (Simon, 1999). Ce type de mesure risque donc d'accroître encore les disparités vis-à-vis de l'emploi entre individus qualifiés et moins qualifiés que l'on observe plus généralement.
15. La qualité des services proposés pour l'accueil des enfants est également un aspect essentiel que les spécialistes de la petite enfance n'ont pas manqué de souligner lorsqu'il s'agissait de savoir si le travail de la mère pouvait ou non nuire au développement de l'enfant. Le lien entre qualité des services d'accueil et offre de travail des femmes est encore assez mal connu, en partie parce qu'il est difficile de mesurer la qualité de ces services. En pratique, cette question est souvent posée en dernier, après que les problèmes de disponibilité et de coûts ont été résolus ou du moins abordés (OCDE, 2002d). Le Danemark a par exemple un système d'accueil institutionnalisé très étendu, dès le plus jeune âge, à temps complet. Son utilisation est devenue la norme, la très grande majorité des femmes retravaillant après une maternité et souvent à temps complet. Aussi l'accent est-il aujourd'hui mis principalement sur la qualité des modes de garde proposés.
16. Depuis 1992, les allemandes ont la possibilité de travailler à mi-temps pour s'occuper de leurs enfants (jusqu'au 10^e anniversaire du plus jeune enfant) sans que cela n'affecte les droits à la retraite qu'elles peuvent accumuler. De plus, la Loi sur les emplois à temps partiel et à durée déterminée, entrée en vigueur en 2001, vise à faciliter l'accès au travail à temps partiel dans tous les métiers, aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Les éléments clés de cette loi sont une meilleure protection des salariés à temps partiel contre la discrimination, une plus grande transparence quant aux possibilités de travail à temps partiel, et l'encouragement à ce type de travail par l'extension des droits des salariés.
17. L'indicateur proposé est imparfait, car il ne permet pas de faire la distinction entre une pénurie relative d'emplois à temps partiel et une mauvaise répartition de ces emplois (puisque l'emploi à temps partiel subi peut coexister avec une demande insatisfaite d'emplois à temps partiel).
18. La correspondance entre les personnes inactives déclarant s'être arrêtées de travailler pour des raisons médicales et les personnes inactives déclarant souffrir d'un handicap n'est évidemment pas parfaite, mais on peut tout de même raisonnablement penser qu'il y a un recouvrement significatif entre ces deux populations.
19. Pour les besoins de la présente étude et dans la mesure où les données disponibles le permettent, sont définis comme travailleurs âgés les travailleurs de 50 ans et plus. On ne prétend pas, en fixant

ce seuil à 50 ans, dire qui est âgé et qui ne l'est pas. Cependant, dans de nombreux pays, on observe de fait un déclin du taux d'activité à partir de cet âge.

20. L'OCDE a élaboré deux indicateurs permettant de rendre compte, dans une cette mesure, des incitations au retrait précoce de l'activité dans les régimes de retraite publics. Le premier est un taux de remplacement, rapportant la pension de retraite de l'individu à son revenu salarial avant la retraite ; plus ce taux de remplacement est élevé, plus l'incitation à partir à la retraite est forte. Le second correspond au supplément de revenu net associé à la retraite et engendré par une année supplémentaire passée en emploi ; le principe est ici qu'il y a incitation à partir plus tôt à la retraite si travailler une année supplémentaire conduit à verser des cotisations sur une plus longue période sans que la pension de retraite future ne s'en trouve significativement accrue. Cet indicateur appliqué à 15 pays, montre que le régime normal de retraite vieillesse comporte des incitations à un départ anticipé, mais pas avant l'âge de 60 ans. En fait, le départ anticipé à la retraite n'est généralement pas autorisé avant cet âge, à l'exception de l'Italie (ou l'on peut prendre sa retraite à partir de 57 ans, avec un taux de remplacement supérieur à 50 % du salaire précédent) et de l'Australie (où les individus peuvent commencer à prélever sur leur épargne obligatoire à 55 ans). Au Royaume-Uni et au Canada, les régimes complémentaires de retraite professionnelle offrent également des incitations à un départ anticipé. L'âge de la retraite dans certaines entreprises britanniques munies de leur propre régime de retraite privé est par exemple de 60 ans, au lieu de 65 ans qui est l'âge légal normal au Royaume-Uni.
21. L'âge effectif de départ à la retraite ne correspond à l'âge légal (65 ans) qu'aux États-Unis. Néanmoins, ce pays relève progressivement l'âge légal à 67 ans et s'interroge sur l'opportunité de le relever encore davantage. Au Japon et en Corée, le travailleur moyen prend sa retraite à 69 et 67 ans, respectivement quatre et sept ans plus tard que l'âge légal. Mais ce sont des exceptions.
22. En Belgique, par exemple, à peine plus de 1 000 personnes ont opté en 2001 pour une retraite progressive, à mi-temps. Il s'agit d'une mesure très complexe qui nécessite la coopération de plusieurs acteurs (l'organisme qui verse les allocations de chômage, l'employeur et l'organisme de retraite). En revanche, environ 37 000 personnes de 50 ans et plus ont choisi une interruption de carrière en 2001. Le système luxembourgeois de retraite progressive est lui aussi très complexe et rencontre très peu de succès.
23. On peut aussi se demander s'il faudrait donner le droit aux travailleurs âgés ou plus généralement, à tous les travailleurs, de travailler à temps partiel, et quel impact cela aurait sur les performances des entreprises. En Belgique, par exemple, avec le système de « *crédit temps* » introduit en janvier 2002, les employeurs comptant dix salariés ou plus sont tenus d'autoriser ces derniers à opter pour le temps partiel dans la limite de 5 % de l'effectif total.
24. En Corée, en 2001, l'âge obligatoire de départ à la retraite était de 56 ans, voire moins, dans la moitié des entreprises moyennes et grandes.
25. Le gouvernement coréen a invité les entreprises à porter leur âge obligatoire de départ à la retraite à 60 ans, mais sur une base volontaire. De même, au Japon, les entreprises ont été invitées à le porter à 65 ans.

ANNEXE 1

Tableaux 3.A1.1 à 3.A1.4

Tableau 3.A1.1. Non-emploi des femmes, des travailleurs âgés et des personnes handicapées : un faible niveau de formation comme facteur commun

Pourcentages

	Femmes âgées de 25 à 44 ans, 2001			Ensemble des personnes de 55 à 64 ans, 2001			Personnes handicapées de 25 à 64 ans, 1997		
	Part des femmes ayant un faible niveau de formation dans le total des femmes non employées	Part des femmes ayant un faible niveau de formation dans le total des femmes employées ^a	Ratio	Part des personnes ayant un faible niveau de formation dans le total des personnes non employées	Part des personnes ayant un faible niveau de formation dans le total des personnes employées ^a	Ratio	Part des personnes ayant un faible niveau de formation dans le total des personnes non employées	Part des personnes ayant un faible niveau de formation dans le total des personnes employées ^a	Ratio
Australie	52.6	32.6	1.6	66.9	44.5	1.5	..	..	..
Autriche	32.1	17.5	1.8	39.8	23.5	1.7	43.9	20.9	2.1
Belgique	50.6	19.9	2.5	67.4	40.7	1.7	59.8	32.2	1.9
Canada	22.1	8.3	2.7	40.9	25.3	1.6	..	..	..
République tchèque	16.6	7.9	2.1	31.3	10.8	2.9	..	..	..
Danemark	32.7	13.2	2.5	38.9	19.9	2.0	52.2	23.9	2.2
Finlande	18.9	8.9	2.1	57.5	39.2	1.5	55.0	29.6	1.9
France	44.1	21.4	2.1	59.2	44.4	1.3	69.9	39.2	1.8
Allemagne	27.9	12.3	2.3	28.9	16.8	1.7	34.6	21.2	1.6
Grèce	43.8	25.0	1.7	71.5	73.9	1.0	80.1	63.9	1.3
Hongrie	35.7	15.3	2.3	64.0	30.4	2.1	..	..	..
Islande	46.8	37.1	1.3	52.0	43.1	1.2	..	..	..
Irlande	47.8	20.5	2.3	72.8	55.5	1.3	76.0	53.6	1.4
Italie	57.6	30.2	1.9	82.5	61.3	1.3	89.1	52.7	1.7
Japon	5.7	4.1	1.4	39.8	35.7	1.1	..	..	..
Corée	14.4	22.1	0.7	68.7	71.1	1.0	..	..	..
Luxembourg	48.9	34.9	1.4	60.6	26.7	2.3	..	..	..
Mexique	83.0	63.7	1.3	90.3	87.6	1.0	..	..	..
Pays-Bas	48.1	21.3	2.3	57.5	37.2	1.5	41.1	26.3	1.6
Nouvelle-Zélande	30.0	14.9	2.0	51.7	32.4	1.6	..	..	..
Norvège	14.0	5.4	2.6	43.0	22.0	2.0	..	..	..
Pologne	18.1	7.4	2.4	44.8	33.4	1.3	..	..	..
Portugal	84.3	66.5	1.3	92.8	90.2	1.0	96.4	88.9	1.1
République slovaque	18.6	6.0	3.1	40.9	10.1	4.0	..	..	..
Espagne	61.1	35.9	1.7	88.6	73.8	1.2	89.8	78.1	1.1
Suède	18.7	8.3	2.2	44.3	30.3	1.5	36.9	27.0	1.4
Suisse	13.9	9.5	1.5	28.1	15.0	1.9	..	..	..
Turquie	83.9	62.7	1.3	85.0	90.0	0.9	..	..	..
Royaume-Uni	27.3	8.0	3.4	39.6	22.6	1.8	..	..	..
États-Unis ^b	20.5	7.9	2.6	24.9	12.1	2.1	39.8	16.1	2.5
Moyenne non pondérée de l'OCDE	37.3	21.6	2.0	55.8	40.7	1.6	61.7	41.0	1.7
Écart-type	21.7	17.4	0.6	19.7	24.2	0.6	21.6	22.9	0.4

.. Données non disponibles.

a) Un faible niveau de formation correspond à moins que le deuxième cycle du secondaire.

b) Pour les personnes handicapées, les données se réfèrent aux personnes de 20 à 64 ans.

Source : OCDE (2002g) ; OCDE (2003a).

Tableau 3.A1.2. Différents exemples de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi^a

	Intitulé	Type de bénéficiaire	Prestation maximum (% du salaire médian à temps complet ^b)	Nombre minimum d'heures travaillées	Profil de la prestation	Unité de référence
Australie	Allocation de retour à l'emploi <i>Employment Entry Payment</i>	Parents isolés et bénéficiaires de garantie de revenu depuis 12 mois ou plus	104 AUD par an (0.3 %)	Néant	Somme forfaitaire versée au moment où l'intéressé prend un emploi (admissibilité tous les 12 mois seulement)	Individu
Belgique	Crédit d'impôt remboursable (en cours d'introduction)	Salariés ou travailleurs indépendants dont le revenu professionnel se situe entre 3 260 et 14 140 EUR (par an)	440 EUR par an en 2004 (1.3 %)	Néant	Somme forfaitaire	Individu
Canada ^c	Prestations liées à l'exercice d'une activité définies au niveau des provinces : exemple de l'Ontario – Allocation de départ (<i>Start Up benefit</i>)	Titulaires de l'aide sociale	253 CAD par an (0.8 %)	Néant	Somme forfaitaire versée aux bénéficiaires d'une aide sociale qui prennent un emploi, changent d'emploi ou entament une formation (admissibilité tous les 12 mois seulement)	Individu
États-Unis ^d	Crédit d'impôt sur les revenus du travail <i>Earned Income Tax Credit</i>	Familles avec enfants percevant des revenus du travail et individus à bas salaire	2 428 USD par an (8.1 %) 4 008 USD par an (13.4 %) 364 USD par an (1.2 %)	Néant	Phase d'entrée : augmentation progressive avec le revenu Phase de sortie : baisse progressive avec le revenu	Famille avec enfants / individu
France ^e	Prime pour l'emploi	Individu percevant un revenu d'activité compris entre 3 265 et 15 235 EUR (ou 23 207 EUR pour une personne mariée et dont le conjoint est sans emploi)	720 EUR par an en 2004 (3.3 %)	Néant	Phase d'entrée : augmentation progressive avec le revenu Phase de sortie : baisse progressive avec le revenu Supplément pour personnes à charge	Individu
Irlande ^f	Supplément familial au revenu <i>Family Income Supplement</i>	Familles avec enfants percevant de faibles revenus du travail (seuil variant de 362 à 539 EUR par semaine selon le nombre d'enfants)		19 heures par semaine	Somme correspondant à 60 % de la différence entre le revenu effectif et le revenu associé au seuil d'éligibilité	Famille avec enfants
	Allocation de retour à l'emploi <i>Back-to-work allowance</i>	Individu ayant connu une période de chômage d'au moins 12 mois et bénéficiaires d'aide sociale	75 % de l'allocation antérieure	20 heures par semaine	Allocation dégressive d'une durée de trois ans (passe à 50 % puis 25 % de l'allocation antérieure, les 2 ^e et 3 ^e années)	Individu
Nouvelle-Zélande	Crédit d'impôt à destination des familles <i>Family Tax Credit</i>	Familles avec enfants percevant de faibles revenus professionnels (moins de 18 368 NZD avant impôts par an) et bénéficiaires du Support Familial.		Couple : 30 heures par semaine Parent isolé : 20 heures par semaine	Assure un revenu minimum de 18 368 NZD par an, soit 286 NZD après impôts par semaine	Familles avec enfants
Pays-Bas ^g	Crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi	Salariés ou travailleurs indépendants	920 EUR par an (3.4 %)	Néant	Phase d'entrée : augmentation progressive avec le revenu	Individu
Royaume-Uni ^h	Crédit d'impôt à destination des familles en emploi <i>Working Family Tax Credit</i>	Familles avec enfants percevant de faibles revenus professionnels (seuil dépendant de la composition de la famille)	88.95 GBP par semaine (famille avec un enfant) (10.3 %)	16 heures par semaine complément pour 30 heures ou plus	Phase de sortie : baisse progressive avec le revenu (dépend du salaire horaire) Majoration par enfant à charge supplémentaire	Famille avec enfants

Tableau 3.A1.2. **Différents exemples de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi^a (suite)**

- a) Les prestations présentées dans ce tableau sont de deux formes : crédits d'impôt appliqués au revenu d'activité ou compléments en espèces en compensation des prestations auxquelles renonce le bénéficiaire en acceptant de retravailler. D'autres pays (comme l'Espagne, la Finlande, le Japon, etc.) accordent au salarié une déduction fiscale qui revient à exonérer une partie du revenu d'activité (ces déductions sont en général plus élevées pour les bas revenus). Ces exonérations ne sont pas recensées ici (pour plus de détails voir OCDE, 2002b).
- b) Le chiffre entre parenthèses représente le pourcentage du salaire médian à temps complet en 1998 pour la Belgique, 1999 pour la France et les Pays-Bas, 2000 pour les autres pays.
- c) L'ancien « Supplément au revenu du travail » a été remplacé par le « Supplément du régime national de prestations pour enfants ». Cette nouvelle mesure nationale étant dirigée vers l'ensemble des familles à bas revenu, elle ne correspond pas véritablement à une prestation liée à l'exercice d'un emploi. Toutes les provinces canadiennes sont toutefois dotées de prestations spécifiques versées aux bénéficiaires de l'aide sociale lorsqu'ils reprennent ou prennent un emploi.
- d) Le premier chiffre s'applique aux familles avec un enfant, le deuxième aux familles avec deux enfants ou plus et le troisième aux familles sans enfants.
- e) En 2003, le montant maximum de la prime était de 479 EUR.
- f) Il existe d'autres subventions liées à l'exercice d'une activité en Irlande et notamment une allocation pour les personnes reprenant un travail à temps partiel (moins de 24 heures par semaine) après une longue période de chômage (au moins 15 mois).
- g) En 2001, le système fiscal des Pays-Bas a connu de profondes modifications, introduisant notamment différents types de crédits d'impôt. Certaines familles ont par exemple la possibilité de déduire de leurs impôts une partie des frais de garde d'enfants. Les bénéficiaires d'aides sociales peuvent également recevoir, sous certaines conditions, une prime de retour à l'emploi.
- h) A partir d'avril 2003, ce crédit d'impôt à destination des familles en emploi est remplacé par deux prestations distinctes : l'une est liée à l'exercice d'une activité, la seconde couvre les frais de garde d'enfants.

Source : OCDE (2002a), Department of Family and Community services (Australie), ministère des Finances (Belgique), Internal revenue Service (États-Unis), Cahuc (2002 – pour la France), Department of Social and Family Affairs (Irlande), Inland Revenue (Nouvelle-Zélande), Gradus et Julsing (2001 – pour les Pays-Bas), Inland Revenue (Royaume-Uni) et base de données de l'OCDE sur les revenus d'activité.

Tableau 3.A1.3. Principales caractéristiques des systèmes de retraite progressive

Pays et année d'introduction	Système et réduction des horaires	Âge minimum et conditions relatives à la carrière	Fin du système	Revenus et incitations (en plus du salaire à temps partiel)	Recrutement compensatoire
Allemagne 1996	Retraite progressive. Réduction des horaires de 50 %	55 ans (possible d'accéder au programme jusqu'en 2009) a) cotisations de chômage pendant trois ans durant les cinq années précédentes ; b) ne pas avoir droit à une pension à taux plein	Âge de la retraite (65 ans)	Travailleur : au moins 70 % du revenu à temps complet net précédent. Employeur : si l'employeur recrute de nouveaux travailleurs, il perçoit des paiements compensatoires de la différence entre les horaires de travail actuels (50 %) et le salaire (au moins 70 %) et 90 % des cotisations retraite des travailleurs à temps complet. Les incitations peuvent durer jusqu'à six ans	Nécessaire pour que les employeurs puissent bénéficier des incitations financières
Autriche 2000	Travail à temps partiel pour les travailleurs âgés. Les travailleurs à temps complet peuvent travailler jusqu'à 28 heures par semaine et les travailleurs à temps partiel jusqu'à 70 % des horaires précédents	55 ans pour les hommes et 50 ans pour les femmes Cotisations d'assurance chômage pendant au moins 15 des 25 dernières années	Âge de la retraite anticipée (61.5 ans pour les hommes et 56.5 ans pour les femmes)	Travailleur : réduction du salaire d'au moins 50 %. Employeur : le Service de l'emploi paie 25 % du salaire brut et couvre les cotisations sociales dépassant les heures de travail effectives	Aboli en 2000. N'est plus nécessaire
Autriche 1993	Pension partielle. Réduction des horaires de 40 à 60 %	61.5 pour les hommes, 56.5 pour les femmes (mise en œuvre progressive des nouvelles limites jusqu'en octobre 2002) Cotisations de retraite d'au moins 450 mois	Âge de la retraite (65 ans)	Travailleur : « pension partielle » proportionnelle	Aucun
Belgique 2002	Crédit-temps : 1) Les salariés ont la possibilité d'interrompre leur carrière pendant un an ou de travailler à mi-temps sans rompre leur contrat de travail ni perdre leurs droits vis-à-vis de la sécurité sociale (peut être étendu à cinq ans maximum dans le cadre d'un accord de branche) 2) Au cours de leur carrière, les salariés ont la possibilité de réduire leurs horaires de travail de 20 % pendant cinq ans au maximum (il s'agit généralement d'une semaine de quatre jours au lieu de cinq). Les travailleurs de plus de 50 ans peuvent réduire leurs horaires de travail de 20 ou de 50 %	Tous les âges, avec des règles particulières pour les plus de 50 ans Pour les plus de 50 ans, 20 ans d'activité et cinq ans de service chez l'employeur actuel	Pas de limite pour les travailleurs de plus de 50 ans	Travailleur : allocation d'interruption de carrière (environ 500 EUR/mois)	Aucun

Tableau 3.A1.3. Principales caractéristiques des systèmes de retraite progressive (suite)

Pays et année d'introduction	Système et réduction des horaires	Âge minimum et conditions relatives à la carrière	Fin du système	Revenus et incitations (en plus du salaire à temps partiel)	Recrutement compensatoire
Belgique 1994	Retraite anticipée avec mi-temps. Réduction des horaires de 50 %	55 ans a) emploi à temps complet dans la même entreprise pendant au moins 12 mois avant la réduction des horaires ; b) droit à l'allocation chômage ; c) 25 ans d'activité	Âge de la retraite	Travailleur : la moitié du salaire, allocation chômage et compensation complémentaire octroyées par l'employeur	Obligation de remplacer le salarié par un chômeur (certaines exceptions)
Belgique 1985-2001	Interruption de la carrière. Réduction des horaires de 20 ou 50 %	Aucun Pour les plus de 50 ans, 20 ans d'activité et cinq ans de service chez l'employeur actuel	Pour les plus de 50 ans, réexamen de l'interruption de la carrière tous les six mois	Travailleur : allocation d'interruption de carrière (environ 300 EUR/mois)	Obligation de remplacer le salarié par un chômeur (certaines exceptions)
Danemark 1998	Retraite anticipée modulée. Réduction variable des horaires	60 ans Remplir les conditions requises pour la retraite anticipée, c'est-à-dire cotisation à la caisse de chômage pendant 25 ans	Âge de la retraite (65 ans), ou retraite anticipée	Travailleur : a) salaire partiel proportionnel de retraite anticipée ; b) paiement dégrèvé si le travailleur remet à plus tard la pleine retraite anticipée	Aucun
Danemark 1990	Réduction des horaires de travail et travail à temps partiel (dans le cadre des politiques relatives aux travailleurs âgés) Réduction variable des horaires	En général 60 ans, 55 dans le secteur public Varie selon le secteur et la firme	Âge de la retraite (65 ans)	Varie selon les conventions collectives et comprend en général le paiement d'une pension partielle	Aucun
Danemark 1986	Pension partielle. Réduction des horaires d'au moins sept heures ou de 25 %, horaires à temps partiel de 12 à 30 heures par semaine	60 ans Pleines cotisations retraite pendant 10 ans au cours des 20 années précédentes	Âge de la retraite (65 ans)	Travailleur : pension partielle	Aucun
Espagne 1997	Retraite différée (pas encore mise en œuvre). Réduction variable des horaires	61 ans 35 ans de cotisations retraite pour bénéficiaire d'incitations	Retraite tardive après 65 ans	Travailleur : a) pension plus élevée à la retraite ; b) réduction des cotisations sociales Employeur : réduction des cotisations sociales	Aucun
Espagne 1984	Retraite anticipée par des contrats de relève. Réduction des horaires de 50 %	60 ans Remplir les conditions requises pour la retraite anticipée, c'est-à-dire 30 ans de cotisations à une caisse de retraite.	Âge de la retraite (65 ans)	Travailleur : pension partielle proportionnelle à la réduction des horaires	Obligation de recruter une personne en remplacement
Finlande 1987, 1989	Retraite progressive. Les horaires hebdomadaires doivent être ramenés entre 16 et 28 heures	58 ans (56 ans à titre expérimental jusqu'en 2002) Secteur privé : a) emploi à temps complet pendant 12 mois au cours des 18 derniers mois ; b) cinq ans d'emploi ouvrant droit à pension durant les 15 années précédentes. Secteur public : emploi à temps complet pendant trois ans durant les cinq années précédentes, dont six mois juste avant de commencer le travail à temps partiel	Âge de la retraite (65 ans)	Travailleur : a) pension à temps partiel de 50 % de la différence entre la rémunération à temps complet et à temps partiel ; b) pas de réduction importante des droits à pension	Aucun

Tableau 3.A1.3. Principales caractéristiques des systèmes de retraite progressive (suite)

Pays et année d'introduction	Système et réduction des horaires	Âge minimum et conditions relatives à la carrière	Fin du système	Revenus et incitations (en plus du salaire à temps partiel)	Recrutement compensatoire
France 1998	Retraite progressive. Réduction variable des horaires	60 ans a) suffisamment de cotisations retraite pour avoir droit à une pension à taux plein ; b) une activité à temps partiel seulement	Retraite « tardive » après l'âge de 60 ans (ou retour à un emploi à temps complet ou deuxième emploi à temps partiel)	Travailleur : pension partielle proportionnelle au % des horaires à temps complet	Aucun
France 1996	Préretraite progressive. Réduction moyenne des horaires de 50 %	55 ans a) au moins un an de service dans l'entreprise ; b) affiliation à un régime de sécurité sociale pendant au moins 10 ans ; c) dans emploi à temps complet. Les travailleurs de plus de 60 ans ne doivent pas avoir cotisé suffisamment pour une pension à taux plein	Âge de la retraite (60 ans). Ne s'applique au-delà de 60 ans que si le travailleur ne remplit pas les conditions requises bénéficiant d'une pension à taux plein	Travailleur : a) allocation d'environ 30 % du salaire de base précédent ; b) réductions des cotisations de sécurité sociale ; c) les accords d'entreprise peuvent prévoir bonus spécial. Employeur : contribution aux coûts financiers du système (le montant de la contribution dépend du recrutement compensatoire)	Plus les recrutements compensatoires sont nombreux, plus la contribution de l'employeur est faible
France 1992	Cessation progressive d'activité (secteur public seulement). Réduction des horaires de 50 %	55 ans a) emploi à temps complet ; b) 25 ans de service dans la fonction publique	Âge de la retraite (60 ans). Le système ne continue après 60 ans que si le travailleur ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier d'une pension à taux plein	Travailleur : 30 % du salaire de base	Aucun
Norvège 1988, 1997	Pension partielle. Réduction variable des horaires	62 ans a) être employé par l'entreprise depuis trois ans, ou être couvert par une convention sur la retraite anticipée depuis cinq ans ; b) 10 ans de cotisations retraite depuis l'âge de 50 ans	Âge de la retraite (67 ans)	Travailleur : pension partielle	Aucun
Pays-Bas 1980	Retraite progressive (fait partie des systèmes de préretraite). Réduction variable des horaires	60 ans Varie selon les conventions collectives	Âge de la retraite (65 ans)	Varie selon les conventions collectives	Aucun

Source : Observatoire européen des relations industrielles (2001), tableau 5.

Tableau 3.A1.4. Différents exemples de systèmes de subventions à l'emploi des travailleurs âgés

Profil de la mesure	
Allemagne	Conformément aux objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi, la Loi sur les services modernes sur le marché du travail (1 ^{er} janvier 2003) définit expressément comme public cible les travailleurs âgés. Un certain nombre de mesures sont actuellement prises à l'intention de ce public particulier. Du côté de l'offre, une garantie de salaire pour les travailleurs âgés a été introduite pour les travailleurs de 50 ans et plus. Les compléments de salaire, qui constituent un droit légal, se composent de deux éléments. Il y a d'une part une subvention de 50 % de la « différence nette » entre les salaires antérieurs et postérieurs à la phase de chômage. Ce complément de salaire est exonéré d'impôt et de charges sociales. En outre, la réduction de sécurité vieillesse qui découle de la perte de salaire est en partie compensée par une couverture accrue de l'assurance retraite obligatoire, pour laquelle les cotisations sont portées à 90 % du montant versé dans l'emploi précédent. Le bénéfice des garanties de salaire est accordé exclusivement aux chômeurs âgés qui ont (encore) droit à au moins 180 jours d'indemnité de chômage ou, dans le cas de travailleurs menacés de chômage, qui ont un droit potentiel correspondant. Les garanties de salaire sont accordées pour la durée maximum du droit à indemnité de chômage. Afin d'éviter la fraude, un certain nombre de cas sont exclus. L'ouverture des droits à ce dispositif prend fin le 31 décembre 2005 ; les prestations peuvent être versées jusqu'au 31 août 2008 au plus tard. Du côté de la demande, des incitations sont offertes aux employeurs pour le recrutement des travailleurs âgés. Lorsqu'ils embauchent des chômeurs de 55 ans et plus, ils sont exonérés de la part patronale (3.25 %) de l'assurance chômage. En outre, les mesures destinées à assouplir les conditions d'emploi des travailleurs âgés ont été élargies au champ du droit du travail. La limite d'âge fixée par la Loi sur les emplois à temps partiel et de durée déterminée, qui définit l'âge à partir duquel les contrats d'emploi de durée déterminée peuvent être conclus sans spécifier d'objectif plancher et sans fixer de durée maximum, est abaissée, dans un premier temps pour quatre ans, de l'âge de 58 ans à celui de 52 ans. Cette disposition vise à améliorer les chances des chômeurs âgés de se réinsérer sur le marché du travail. La Loi sur l'emploi AQTIV (1 ^{er} janvier 2002) a également amélioré les incitations à une formation complémentaire des salariés de plus de 50 ans. Les coûts peuvent en être assumés par l'Institut fédéral pour l'emploi. Pour pouvoir y prétendre, les intéressés doivent au moins être employés par une entreprise petite ou moyenne qui ne compte pas plus de 100 salariés et percevoir un salaire pendant la durée de la formation complémentaire.
Autriche	Il existe pour les travailleurs âgés des subventions à l'embauche, très généreuses (100 %) et d'une durée pouvant aller jusqu'à deux ans. A partir de 1996, la part patronale des cotisations d'assurance chômage pouvait être divisée par deux si l'employeur recrutait des personnes de plus de 50 ans et totalement supprimée pour des travailleurs de plus de 55 ans. Depuis 2000, l'employeur qui recrute des plus de 50 ans est totalement exonéré de la part patronale des cotisations d'assurance chômage. Ce « bonus » est le premier volet du système autrichien de bonus/malus dans lequel le « malus » consiste en une pénalité à payer en cas de licenciement de travailleurs de plus de 50 ans. Par ailleurs, le gouvernement autrichien applique un programme de retraite progressive dans lequel il compense au moins 50 % du manque à gagner dû à la réduction du nombre d'heures travaillées.
Belgique	Depuis 1996, les employeurs qui recrutent des demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus au chômage depuis au moins six mois peuvent demander une réduction de 50 % de leurs cotisations de sécurité sociale pendant la première année qui suit l'embauche, et ensuite une réduction de 25 % pendant une durée illimitée.
Corée	<p>1) <i>Subvention pour l'emploi de nombreux travailleurs âgés.</i> Pour pouvoir prétendre à la subvention, l'entreprise doit employer un nombre de travailleurs âgés (55 ans et plus) représentant plus de 6 % de ses effectifs. Le nombre de salariés à temps partiel qui travaillent moins de 13 jours par mois ou moins de 15 heures par semaine est exclu du dénominateur comme du numérateur pour le calcul de la proportion des travailleurs âgés employés. La subvention est de 150 000 KRW par trimestre et par travailleur âgé au-delà du seuil de 6 %, soit environ 2 % du salaire moyen par mois, sans limite de temps pour autant que le critère de 6 % soit respecté.</p> <p>2) <i>Subvention à l'embauche des travailleurs âgés.</i> Pour y avoir droit, l'entreprise doit recruter un travailleur âgé de 55 ans et plus inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service public de l'emploi depuis au moins trois mois. Elle ne doit pas licencier des travailleurs âgés pendant une période allant de trois mois avant à six mois après la demande de subvention. Celle-ci est de 250 KRW par travailleur et par mois, soit 13.9 % du salaire moyen pendant six mois.</p> <p>3) <i>Subvention de réemploi des travailleurs âgés.</i> Une entreprise peut prétendre à la subvention pour tout travailleur retraité (âgé de 45 à 60 ans) qu'elle réembauche dans un délai de trois mois à deux ans après son départ de l'entreprise. Toutefois, comme pour la subvention à l'embauche, elle ne doit pas licencier de travailleurs âgés pendant les trois mois qui précèdent et les six mois qui suivent la demande de subvention. Celle-ci s'élève à 300 000 KRW par travailleur et par mois, soit 16.7 % du salaire moyen, pendant une durée maximum de six mois.</p> <p>Outre les programmes de subvention déjà existants, le gouvernement coréen prévoit de mettre en place un autre programme pour stimuler le retour à l'emploi des travailleurs retraités en amendant la loi d'encouragement à l'emploi des travailleurs âgés qui régit les subventions aux employeurs. L'intention est d'accorder aux employeurs des subventions du Fonds EIS lorsqu'ils réembauchent des travailleurs âgés après leur départ à la retraite, et la subvention devrait s'élever à environ 300 000 KRW pendant six mois^a.</p>
Danemark	Les règles qui régissent les retraites anticipées ont été resserrées et un programme pilote a été mis en place entre 2000 et 2001 par le ministère du Travail pour subventionner l'emploi dans le secteur public des chômeurs de longue durée de plus de 48 ans. La subvention, qui s'élève à 100 000 DKK, est versée à l'employeur tant que les travailleurs âgés sont maintenus dans l'emploi.
Espagne	Des mesures ont été prises en 1997 pour le recrutement de travailleurs de plus de 45 ans, sous forme d'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale.
Finlande	Les entreprises privées et les municipalités peuvent prétendre à des subventions pendant six mois pour l'embauche de personnes de 55 à 59 ans récemment au chômage.

Tableau 3.A1.4. Différents exemples de systèmes de subventions à l'emploi des travailleurs âgés (suite)

Profil de la mesure	
France	<i>Contrat Initiative Emploi (CIE)</i> . Le groupe cible de ce dispositif est constitué des chômeurs de 50 ans et plus. D'autres individus sont également éligibles, à savoir les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires de prestations d'aide sociale, les travailleurs handicapés, les parents isolés, les jeunes chômeurs peu qualifiés et les anciens détenus. L'entreprise ne doit pas avoir procédé à des licenciements économiques dans les mois qui précèdent, ni licencier un salarié en contrat permanent ni supprimer le poste d'un salarié pour recruter une personne ouvrant droit à la subvention. Ce dispositif offre à l'employeur une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale (y compris pour les accidents du travail) pour la partie du salaire correspondant au niveau du SMIC, c'est-à-dire environ 40 % du salaire minimum brut. La subvention est en principe de 24 mois pour un contrat d'emploi permanent, ou de la durée du contrat pour un contrat de durée déterminée. Elle n'a pas de limite de durée dans le cas d'un travailleur âgé (50-64 ans) qui est soit au chômage soit bénéficiaire de l'aide sociale depuis plus d'un an, soit handicapé.
Grèce	Dans le cadre d'un dispositif géré par l'organisme pour l'emploi, les entreprises qui recrutent des travailleurs de 55 ans et plus peuvent percevoir une subvention pendant 12 mois.
Italie	Les employeurs qui recrutent des travailleurs âgés sont exonérés de cotisations d'assurance sociale pendant un an.
Japon	Le gouvernement japonais applique, dans le cadre de la « Loi pour la stabilisation dans l'emploi des travailleurs âgés », divers programmes de subventions en faveur des travailleurs âgés. Une subvention peut être versée aux employeurs qui maintiennent dans leur emploi ou recrutent des travailleurs âgés. Le montant de la subvention pour le maintien dans l'emploi se situe entre 500 000 JPY et 250 000 JPY. Les employeurs qui relèvent l'âge de la retraite obligatoire ou mettent en place un système de maintien dans l'emploi peuvent percevoir une subvention de 500 000 JPY à 3 000 000 JPY pendant une durée maximum de cinq ans. Les entreprises qui comptent plus de 15 % de salariés de 60 à 64 ans dans leurs effectifs totaux peuvent percevoir des subventions de 15 000 JPY par mois. Pour les entreprises petites et moyennes, tout salarié supplémentaire de 60 à 64 ans ouvre droit à 20 000 JPY pendant une durée maximum de cinq ans.
Luxembourg	Des incitations financières sont accordées aux employeurs qui recrutent des chômeurs de plus de 50 ans.
Royaume-Uni	<i>New Deal 50+</i> . Ce dispositif s'adresse aux personnes de 50 ans et plus qui perçoivent des prestations depuis au moins six mois. L'aide financière comprend aussi une prime à l'emploi exonérée d'impôt. Cette prime est versée en plus du salaire lors du retour à l'emploi pendant une durée pouvant aller jusqu'à 52 semaines. Les programmes « New Deal » sont aussi ouverts à d'autres groupes cibles, à savoir les jeunes et les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées et les parents isolés. Une « convention employeur » doit être signée par l'entreprise avec le bureau local de l'emploi et l'entreprise est tenue de conserver les salariés bénéficiaires du New Deal à l'issue de la période de six mois, pour autant qu'ils fassent preuve d'aptitude et d'engagement. Sinon, cela doit être convenu à l'avance avec le service local de l'emploi. L'entreprise doit payer le salarié en question au taux en vigueur pour son emploi, qui doit être au moins égal à la subvention perçue, et ne doit pas licencier un autre salarié pour l'embaucher. La subvention est de 75 GBP par semaine et par personne recrutée au titre du New Deal travaillant à temps complet (au moins 30 heures par semaine) et de 50 GBP pour une personne travaillant à temps partiel (16-29 heures par semaine), pendant six mois.
Suède	<i>Subvention spéciale à l'emploi</i> . Cette subvention mise en place en novembre 2000 est également destinée à encourager les employeurs à recruter plus tôt. Le public cible est composé des personnes de plus de 57 ans et au chômage depuis au moins deux ans. La subvention est versée aux employeurs pendant une durée maximum de 24 mois et couvre jusqu'à 75 % des coûts salariaux à concurrence de 525 SEK par jour, c'est-à-dire 10 500 SEK par mois (environ la moitié du salaire moyen d'un ouvrier à temps complet). En 2001, seulement 1 900 personnes environ ont participé à ce programme.

a) Par ailleurs, les grands programmes de travaux publics mis en place après la crise financière de 1997 ont absorbé des effectifs importants des travailleurs âgés, et les données de 1999 montrent que plus d'un tiers des participants avaient plus de 50 ans (OCDE, 2000).

Bibliographie

- AFSA, C. (1998), « L'allocation parentale d'éducation : entre politique familiale et politique pour l'emploi », *INSEE Première* n° 569, février 1998.
- ANDERSON, P. et P. LEVINE (1999), « Child Care and Mother's Employment Decisions », *NBER Working Paper* n° 7058.
- AUDRIC, S., P. GIVORD et C. PROST (2000), « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue économique*, vol. 51, n° 3, pp. 513-522.
- BARDAJI, J. (2001), « Un an après la sortie d'un contrat emploi consolidé : près de six chances sur dix d'avoir un emploi », *Premières synthèses* n° 43.3, DARES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, France.
- BASSANINI, A., J. RASMUSSEN et S. SCARPETTA (1999), « The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid : An Illustration From a CGE Model Applied to Four OECD Countries », *Document de travail du Département des Affaires économiques*, n° 224, OCDE, Paris.
- BELLEVILLE, A. (2001), « L'utilisation des aides à l'emploi par les entreprises : permanence ou logique conjoncturelle? », *Premières synthèses* n° 25.1, DARES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, France.
- BLANK, R., D. CARD et P. ROBINS (1999), « Financial Incentives for Increasing Work and Income Among Low-Income Families », *NBER Working Paper*, n° 6998.
- BLOOM, D., J. ANDERSON, M. WAVELET, K. GARDINER et M. FISHMAN (2002), « New Strategies to Promote Stable Employment and Career Progression : An Introduction to the Employment Retention and Advancement Project », *Manpower Demonstration Research Corporation*.
- BLOOM, D. et C. MICHALOPOULOS (2001), « How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income : A Synthesis Research », *Manpower Demonstration Research Corporation*.
- BLUNDELL, R. (2002), « Welfare-to-Work : Which Policies Work and Why? », *Keynes Lectures in Economics : 2001*, (www.britac.ac.uk/pubs/src/keynes01/index.html).
- BLUNDELL, R. et H. HOYNES (2001), « Has In-Work Benefit Reform Helped the Labour Market? », *NBER Working Paper*, n° 8546.
- BLUNDELL, R. et C. MEGHIR (2002), « Active Labor Market Policy Versus Employment Tax Credit : Lessons from Recent UK Reforms », *IFAU Working Paper*, 2002:1.
- BONNET, C. et M. LABBE (1999), « L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants, l'impact de l'allocation parentale d'éducation », *Études et Résultats* n° 37, DREES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, France.
- BOVENBERG, L., J. GRAAFLAND et R. de MOOIJ (1998), « Tax Reform and the Dutch Labor Market : an applied general equilibrium approach », *NBER Working Paper*, n° 6693.
- BRADSHAW, J., S. KENNEDY, M. KILKEY, S. HUTTON, A. CORDEN, T. EARDLEY, H. HOLMES et J. NEALE (1996), *The Employment of Lone Parents: a comparison of policy in 20 countries*, Family Policy Studies Centre, Londres.
- BRATTI, M. (2001), « Labour Force Participation and Marital Fertility of Italian Women : The Role of Education », *Royal Economic Society Annual Conference 2002*, n° 34, Royal Economic Society.
- BREWER, M. (2000), « Comparing In-Work Benefits and Financial Work Incentives for Low-Income Families in the US and UK », *Working Paper* WP 00/16, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- BREWER, M. et T. CLARK (2002), « The Impact on Incentives of Five Years of Social Security Reforms in the UK », *Working Paper* WP02/14, Institute of Fiscal Studies, Londres.
- CAHUC, P. (2002), « A quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue française d'Économie*, vol. 16, n° 3, pp. 3-61.

- CAMPBELL, N., J. MANIHA and H. ROLSTON (2002), « Job Retention and Advancement in Welfare Reform », Policy Brief, 18 mars 2002, The Brookings Institution.
- CARLING, K. et K. RICHARDSON (2001), « The Relative Efficiency of Labor Market Programs : Swedish Experience from the 1990's », IFAU Working Paper, n° 2001 :2.
- CHEVALIER, A. et T. VIITANEN (2002), « The Causality Between Female Labour Force Participation and the Availability of Childcare », *Applied Economics Letters*, vol. 9, n° 14, pp. 915-918.
- COCKX, B., B. van der LINDEN et A. KARAA (1998), « Active Labour Market Policies and Job Tenure », *Oxford Economic Papers*, vol. 50, n° 4, pp. 685-708.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999), « Réduction ciblées des coûts salariaux, notamment pour les bas salaires : évaluation néerlandaise », *Évaluations entre pairs* (peerreview.almp.org/fr/).
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000), « Rendre le travail plus attractif : la réforme du système d'imposition et d'indemnisation au Royaume-Uni », *Évaluations entre pairs* (peerreview.almp.org/fr/).
- COMMISSION EUROPÉENNE (2001), « Responsabilité sociale des entreprises, Danemark », *Évaluations entre pairs* (peerreview.almp.org/fr/).
- COMMISSION EUROPÉENNE (2002), *National Action Plan For Policy on Employment 2002*, République fédérale d'Allemagne.
- CONCIALDI, P. et S. PONTHEUX (2000), « Salariés à bas salaire et travailleurs pauvres : une comparaison France États-Unis », *Premières synthèses* n° 02.1, DARES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, France.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2001), Rapport conjoint sur l'inclusion sociale (europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_fr.htm).
- CORCORAN, M. et S. LOEB (1999), « Will Wages Grow with Experience for Welfare Mothers? », *Focus*, vol. 20, n° 2, pp. 20-21.
- CREPON, B. et R. DEPLATZ (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, vol. 348, n° 8.
- DANG, T. et al (2001), « Fiscal Implications of Ageing : Projections of Age-related Spending », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 305.
- DARES (1999), *Bilan de la politique de l'emploi 1998*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, France.
- DARES (2003), « Note sur les facteurs expliquant l'arrêt d'activité des femmes mères de jeunes enfants », ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, France.
- DEL BOCA, D. (2002), « Low Fertility and Labour Force Participation of Italian Women : Evidence and Interpretations », *Politique du marché du travail et politique sociale*, document hors série n° 61, OCDE, Paris.
- DEPARTMENT OF FAMILY AND COMMUNITY SERVICES, Social Security Act 1991, Part 2.13 – Employment Entry Payment, Australie (www.facs.gov.au/ssleg/toc/part213e.htm).
- DEPARTMENT OF SOCIAL AND FAMILY AFFAIRS, « Family Income Supplement », (portal.Welfare.ie/publications/allpubs/sw22.pdf) et « Back To Work Allowance », (education.welfare.ie/publications/sw93.pdf), Irlande.
- DEX, S., H. JOSHI, A. MCCULLOCH et S. MACRAN (1996), « Women's Employment Transitions Around Childbearing », *CEPR Working Paper*, n° 1408.
- DOLADO, J., F. KRAMARZ, S. MACHIN, A. MANNING, D. MARGOLIS et C. TEULINGS (1996), « The Economic Impact of the Minimum Wage in Europe », *Economic Policy : A European Forum* n° 23, pp. 317-357.
- DSS (1998), *New Ambitions for Our Country : A New Contract for Welfare*, Cm 3805, The Stationary Office, Londres.
- DUNCAN, A. et J. McCRAE (1999), « Household Labour Supply, Childcare Costs and In-Work Benefits : Modelling the Impact of the Working Families Tax Credit in the UK », papier présenté à Econometric Society European Meetings, Saint Jacques de Compostelle, septembre (www.nottingham.ac.uk/~lezad/downloads/adjm.pdf).
- EICHLER, M. et M. LECHNER (2002), « An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt », *Labour Economics : An International Journal*, vol. 9, n° 2, pp. 143-186.

- EISSA, N. et H. HOYNES (1998), « The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples », *NBER Working Paper*, n° 6856.
- EISSA, N. et J. LIEBMAN (1996), « Labour Supply Responses to the Earned Income Tax Credit », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112 n° 2, pp. 605-637.
- EJWALS, R. (2001), « Female Labour Supply, Flexibility of Working Hours, and Job Mobility », *The Economic Journal*, vol. 111, n° 471, pp. 120-134.
- FAGAN, C. et B. BURCHELL (2002), « Gender, Job and Working Conditions in the European Union », Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL (2001), « Study Examines Employment Situation of Women After Taking Parental Leave », (www.eiro.eurofund.ie/print/2001/feature/de0108240f.html).
- FORD, R., D. GYARMATI, K. FOLEY et D. TATTRIE avec L. JIMENEZ (2002), *Quand les incitatifs financiers à l'emploi font leurs frais – Rapport final du Projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue date*, SRSA, septembre 2002.
- FÖRSTER, M. (assisté de M. PELLIZZARI) (2000), « Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area », *Politique du marché du travail et politique sociale – Document hors série* n° 42, OCDE, Paris.
- GRADUS, R.H. et J.M. JULSING (2001), « Comparing Different European Income Tax Policies : Making Work Pay », *OCFEB Research Memorandum 0101*, Erasmus University.
- GREENWOOD, J. et J.-P. VOYER (2000), « Observations expérimentales sur le recours aux suppléments de revenu comme stratégie visant à rendre le travail payant », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 31, n° 2, pp. 52-79, OCDE, Paris.
- GROGGER, J. (2003), « Welfare Transitions in the 1900s : The Economy, Welfare Policy, and EITC », *NBER Working Paper*, n° 9472.
- GUPTA, N. et N. SMITH (2002), « Children and Career Interruptions : The Family Gap in Denmark », *Economica*, novembre 2002, vol. 69, n° 276, pp. 609-629.
- GUTIERREZ-DOMENECH, M. (2002), « Employment penalty after motherhood in Spain », *Discussion Paper 546*, Centre of Economic Performance, Londres.
- GUTIERREZ-DOMENECH, M. (2003), « Employment after Motherhood : a European Comparison », *Working Paper, WP1177*, Centre of Economic Performance, Londres (econ.lse.ac.uk/phdc/0203/papers/MariaGutierrezDomenechJMP.pdf).
- HECKMAN, J., L. LOCHNER et R. COSSA (2002), « Learning-by-Doing Vs. On-the-Job Training : Using Variation Induced by the EITC to Distinguish Between Models of Skill Formation », *NBER Working Paper*, n° 9083.
- HM Treasury (2000), « Tackling Poverty and Making Work Pay : Tax Credits for the 21st Century », *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System* n° 6, HM Treasury, mars, Londres.
- HOTZ, V. et J. SHOLZ (2000), « Des mesures efficaces à défaut d'être parfaites : l'EITC et les autres mesures de soutien du marché du travail faiblement rémunéré aux États-Unis », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 31, n° 2, pp. 29-48.
- INLAND REVENUE (Nouvelle-Zélande), *Family Tax Credit* (www.ird.govt.nz/familyassistance/famtaxcredit).
- INLAND REVENUE (Royaume-Uni), « Your guide to Working Families' Tax Credit » (www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wftc_bk1.pdf), « Child Tax Credit and Working Tax Credit » (www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/Wtc1.pdf).
- INTERNAL REVENUE SERVICE, Department of the Treasury, *Earned Income Credit (EIC) : Are you eligible?*, publication 596 (www.irs.gov/pub/irs-pdf/p596.pdf), États-Unis.
- JANG (2000), « Characteristics of Older Workers' Labour Market and Employment Policies in Korea », Korea Labour Institute, Seoul.
- JOSEPH, M., D. FODEN et M. HUTSEBAUT (2002), « Active Strategies for Older Workers in the European Union », Institut syndical européen (ISE), Bruxelles.
- KAREN, K., L. ADELMAN, A. CEBULLA et C. HEAVER (2002), *From Job Seekers to Job Keepers : Job Retention, Advancement and the Role of In-Work Support Programmes*, Research Report n° 170, Department for Work and Pensions, Londres.

- KATZ, L. (1998), « Wages Subsidies for the Disadvantaged », dans R. Freeman et P. Gottschalk (dir. pub.), *Generating Jobs : How to increase demand for less-skilled workers*, Russell Sage, New York.
- KRAMARTZ, F. et T. PHILIPPON (2001), « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment », *Journal of Public Economics*, vol. 82, n° 1, pp. 115-146.
- LAFFARGUE, J.-P. (2000), « Effets et financements d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue économique*, vol. 51, n° 3, pp. 489-498.
- LAROQUE, G. et B. SALANIE (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, vol. 331, pp. 47-66.
- LAROQUE, G. et B. SALANIE (2002), « Institution et emploi, les femmes et le marché du travail en France », octobre (www.crest.fr/pageperso/lma/laroque/mono01a.pdf).
- LAZEAR, E. (1979), « Why Is There Mandatory Retirement? », *Journal of Political Economy*, vol. 87, n° 6, pp. 1261-1284.
- LIEBMAN, J. (1998), « The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution », *Tax Policy and the Economy*, vol. 12, pp. 83-119.
- van der LINDEN, B. (1997), « Effets des formations professionnelles et des aides à l'embauche : exploitation d'une enquête auprès d'employeurs belges », *Économie et Prévision*, vol. 131, pp. 113-130.
- LISE, J., S. SEITZ et J. SMITH (2003), « Equilibrium Policy Experiments and the Evaluation of Social Programs », *IFAU Discussion Paper*, n° 758.
- MARTIN, J.P. et D. GRUBB (2001), « What Works and for Whom : a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2, pp. 9-56.
- MARX, I. (2001), « Aides à la création d'emplois et allègement de cotisations sociales à la charge des employeurs : bilan de divers travaux d'évaluation empirique », *Revue internationale du Travail*, vol. 140, n° 1, pp. 77-93.
- MICHALOPOULOS, C., D. TATTRIE, C. MILLER, P.K. ROBINS, P. MORRIS, D. GYARMATI, C. REDCROSS, K. FOLEY et R. FORD (2002), *Rendre le travail payant : Rapport final du projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue date*, SRAS, juillet.
- MILLAR, J. (2001), « Work-Related Activity Requirements and Labour Market Programmes for Lone Parents », dans J. Millar et K. Rowlingson (dir. pub.), *Lone Parents, Employment and Social Policy : Cross-National Comparisons*, The Policy Press, Bristol.
- MINISTÈRE DES FINANCES, Belgique (2002), *Réforme fiscale : l'impôt des personnes physiques* (Loi du 10 août 2001).
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES, Suède (2001), *The Government's 11-Point Programme for Better Health in Working Life*, Fact Sheet on the Swedish Government's Budget Bill for 2002, Stockholm.
- MÜHLAU, P. et W. SALVERDA (2000), « Effects of Low-Wage Subsidies : The Example of 'SPAK' in the Netherlands », dans W. Salverda, B. Nolan et C. Lucifora (dir. pub.), *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*, Edward Elgar.
- NEUMARK, D. et W. WASCHER (1997), « Do Minimum Wages Fight Poverty? », *NBER Working Paper*, n° 6127.
- NEUMARK, D. et W. WASCHER (1998), « The Effect of Minimum Wages on the Distribution of Family Income : a Non-Parametric Analysis », *NBER Working Paper*, n° 6536.
- NEUMARK, D. et W. WASCHER (1999), « A Cross National Analysis of The Effects of Minimum Wages on Youth Employment? », *NBER Working Paper*, n° 7299.
- NEUMARK D. et W. WASCHER (2000), « Using the EITC to Help Poor Families : New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage », *NBER Working Paper*, n° 7599.
- OBSERVATOIRE EUROPÉEN DES RELATIONS INDUSTRIELLES (2001), « La retraite progressive en Europe », septembre (www.eiro.eurofound.ie/2001/09/study/TN0109184S.html).
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2000), « Approfondir les réformes en Corée : Politiques du marché du travail et protection sociale », Paris.
- OCDE (2001a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001b), *Panorama de la société – Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Paris.

- OCDE (2002a), *Prestations et salaires – Les indicateurs de l’OCDE*, Paris.
- OCDE (2002b), *Les impôts sur les salaires : 2000/2001*, Paris.
- OCDE (2002c), « Latest Developments in Making Work Pay Policies », Joint policy forum with the working party on tax policy analysis and tax statistic, octobre, Paris.
- OCDE (2002d), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (vol. 1) : Australie, Danemark et Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2002e), « Pour une plus grande cohérence des politiques d’intégration en direction des personnes handicapées d’âge actif », Groupe de travail sur la politique sociale, avril, Paris.
- OCDE (2002f), *Perspectives de l’emploi de l’OCDE*, Paris.
- OCDE (2002g), *Panorama de la société – Les indicateurs sociaux de l’OCDE*, Paris.
- OCDE (2003a), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2003b), *Panorama de la société, Les indicateurs sociaux de l’OCDE*, Paris.
- OCDE (2003c), « Policies for an Ageing Society : Recent Measures and Areas for Further Reform », *Document de travail du Département des Affaires économiques*, à paraître.
- OCDE (2003d), *Vieillesse et politiques de l’emploi*, Belgique, Paris.
- ONDRICH, J., C.K. SPEISS et Q.YANG (2002), « The Effect of Maternity Leave on Women’s Pay in Germany 1984-1994 », *DIW Discussion Papers* 298, Berlin.
- ONDRICH, J., R. PISCHNER, C.K. SPEISS et G. WAGNER (1999), « Labor Force Status Before and After Childbirth in Germany 1984-1996 » (faculty.maxwell.syr.edu/jondrich/Papers%20OnLine/lablorce.pdf).
- ONDRICH, J., C.K. SPEISS et Q.YANG (1996), « Barefoot and in a German Kitchen : Federal Parental Leave and Benefit Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany », *Journal of Population Economics*, vol. 9, n° 3, pp. 247-266.
- PYLKKÄNEN, E. et N. SMITH (2003), « Career Interruptions due to Parental Leave : A Comparative Study of Denmark and Sweden », *Document de travail de l’OCDE : Questions sociales, emplois et migrations*, n° 1, OCDE, Paris.
- RHUM, C. (1998), « The Economic Consequences of Parental Leaves Mandates : Lessons From Europe », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, n° 1, pp. 285-317.
- RONSEN, M. et M. SUNDSTÖM (2002), « Family Policy and After-birth Employment Among New Mothers – a comparison of Finland, Norway and Sweden », *Revue européenne de démographie*, vol. 18, n° 2, pp. 121-152.
- SIANESI, B. (2002), « Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults During the 1900s », *IFAU Working Paper* 2002:5.
- SIMON, M.-O. (1999), « L’allocation parentale d’éducation, Une parenthèse de trois ans... ou plus », *CREDOC, Consommation et modes de vie*, n° 136, juin.
- SNEESSENS, H. et F. SHADMAN (2000), « Analyse macroéconomique des effets des réductions ciblées des charges sociales », *Revue belge de Sécurité sociale*, n° 3, pp. 613-630.
- SPF – Service Public Fédéral Sécurité Sociale (2001), *Extrait de l’Aperçu de la sécurité sociale en Belgique, titre II, Le régime des travailleurs salariés* (<http://socialsecurity.fgov.be/apercu/2001/partiel-t2.pdf>), Belgique.
- TAYLOR, P. (2001), « Analysis of Ways to Improve Employment Opportunities for Older Workers : Report to the European Commission », University of Cambridge, Royaume-Uni.
- UK LOW PAY COMMISSION (2001), *The National Minimum Wage, Making a Difference*, Third Report of the Low Pay Commission, vol. 1 et 2, Report Summary.
- VAN OURS, J. (2002), « The Locking-In Effect of Subsidized Jobs », *IZA Discussion Paper* 527, Allemagne.
- VAN POLANEN PETEL V., T. HU, J. de KONING et C. van der VEEN (1999), *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en VLW*.
- WALDFOGEL, J., S.K. DANZIGER, S. DANZIGER et K. SEEFELDT (2001), « Welfare Reform and Lone Mother’s Employment in the US », dans J. Millar et K. Rowlingson (dir. pub.), *Lone Parents, Employment and Social Policy : Cross-National Comparisons*, The Policy Press, Bristol.

Chapitre 4

Prestations et emploi : amis ou ennemis ? Interactions entre mesures sociales actives et passives

Dans de nombreux pays, la part de la population d'âge actif qui perçoit des prestations destinées à remplacer un revenu d'activité a continué d'augmenter au cours des années 90, en particulier en ce qui concerne les prestations de vieillesse, d'invalidité et de parent isolé et l'aide sociale. Dans certains pays, la plupart des personnes qui ni n'occupent un emploi ni ne font des études perçoivent une prestation destinée à remplacer un revenu d'activité. Jusqu'à quel point les stratégies « d'activation » peuvent-elles aider à réduire la dépendance à l'égard des prestations ? Comment certains éléments clés de ces stratégies, comme un effort intensif de conseil professionnel et des sanctions sur les prestations en cas de refus d'un emploi convenable, peuvent-ils être appliqués à des groupes traditionnellement en marge du marché du travail ? Et lorsque la dépendance à l'égard d'un certain type de prestation diminue, les gens s'orientent-ils vers d'autres types de prestations ou trouvent-ils véritablement un emploi ?

Introduction	184
Principaux résultats	184
1. Tendances de la dépendance à l'égard des prestations	186
2. Signification et mesure du contenu « actif » d'une politique	207
3. Résultats des politiques « actives »	218
Conclusions	234
Annexe 1. Définition et mesure des taux de bénéficiaires des prestations ..	243
Annexe 2. Longs délais d'ajustement, interactions et actions réciproques ..	252
Bibliographie	254

Introduction

Après avoir examiné plus particulièrement, dans le chapitre 3, les mesures financières proposées pour inciter les travailleurs à trouver ou à conserver un emploi, nous nous intéresserons maintenant à une approche complémentaire, caractérisée par l'instauration de diverses obligations en matière de recherche d'emploi et par d'autres mesures dites d'« activation ». Dans de nombreux pays, on attend généralement des chômeurs de courte durée qu'ils retrouvent du travail principalement par leurs propres efforts de recherche, mais il existe aussi des mesures d'activation jugées particulièrement importantes pour les demandeurs d'emploi défavorisés dont il est question au chapitre 1.

Les mesures d'activation ont longtemps eu pour cible les bénéficiaires des allocations de chômage. Cependant, face à la hausse tendancielle du nombre de titulaires d'autres prestations sociales, de nombreux pays ont eu l'idée de les étendre à des groupes de personnes qui n'étaient pas considérées jusque-là comme dépourvues d'emploi. Ainsi, les mesures d'activation exigent-elles de plus en plus souvent des parents isolés ou des bénéficiaires de l'aide sociale d'être disponibles pour travailler¹. Dans les pays où les prestations d'invalidité comptent de très nombreux allocataires, on s'est également efforcé de recourir à des mesures actives pour essayer d'en amener une partie à prendre un emploi.

Dans ce chapitre, on s'intéressera plus particulièrement à la notion de taux de dépendance à l'égard des prestations, c'est-à-dire à la proportion de personnes qui perçoivent un revenu de remplacement², ainsi qu'aux mesures destinées à orienter les bénéficiaires de programmes sociaux vers la vie active. L'analyse s'articulera autour des grandes questions suivantes :

- Qu'en est-il de la dépendance à l'égard des prestations dans les pays de l'OCDE et comment a-t-elle évolué au fil du temps ? (section 1)
- En quoi consistent les « stratégies d'activation » ? (section 2)
- Dans quelle mesure les stratégies d'activation aident-elles à mettre fin à la dépendance à l'égard des prestations en facilitant l'insertion dans l'emploi ? Le recul des effectifs du groupe cible (constitué principalement de bénéficiaires d'indemnités de chômage, d'allocations de parent isolé et de prestations d'aide sociale) est-il neutralisé par la progression du nombre de bénéficiaires d'autres prestations (retraite anticipée ou pension d'invalidité, par exemple) ? De quelle manière ces stratégies influent-elles sur les perspectives d'emploi et de rémunération ? (section 3)

Principaux résultats

- *Dans certains pays, la plupart des personnes d'âge actif sans emploi perçoivent un revenu de remplacement. Certains pays ont maintenant atteint un point où la majeure partie de la population d'âge actif qui n'est ni occupée, ni scolarisée perçoit un revenu de cette nature. Dans cette situation, il sera difficile d'augmenter sensiblement l'emploi sans faire baisser également la dépendance à l'égard des prestations.*

- *On note une tendance à la hausse de la dépendance à l'égard des prestations dans la plupart des pays.* Dans les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, on observe qu'en moyenne, la proportion de personnes d'âge actif bénéficiaires de prestations sociales a augmenté assez rapidement dans les années 80, puis à un rythme plus modéré dans les années 90. Cela dit, il existe des différences entre les pays, et les taux de dépendance ne manifestent guère de signes de convergence dans l'ensemble de la zone OCDE ni à l'échelle européenne.
- *Les mesures d'activation sont à même de réduire la dépendance à l'égard des prestations.* Les mesures qui obligent les titulaires de prestations à faire des efforts intensifs pour se préparer à intégrer le monde du travail et pour chercher un emploi peuvent enrayer la croissance des taux de dépendance et même inverser la courbe. Dans les années 90, plusieurs pays ont vu diminuer le nombre de bénéficiaires de certaines prestations dont ils avaient fait la cible de leurs politiques d'activation. Et le recul enregistré ne s'est pas limité, semble-t-il, à la période de reprise conjoncturelle, mais constitue pour l'essentiel un phénomène à caractère structurel.
- *Les critères ouvrant droit à prestations sont un élément important des politiques d'activation.* Les pensions de préretraite et souvent les pensions d'invalidité, voire parfois les allocations de parent isolé, n'exigent pas des bénéficiaires qu'ils soient prêts à exercer un emploi pour pouvoir prétendre à ces prestations. Dans ce cas, il demeure toutefois possible d'offrir un vaste éventail de services de l'emploi et d'exiger la participation à certaines activités liées à l'emploi comme des entretiens au cours desquels les débouchés possibles sont examinés et des services de l'emploi proposés. Il serait incohérent de réclamer une plus grande participation à des activités d'insertion professionnelle sans exiger en même temps des intéressés qu'ils soient prêts à accepter un emploi si celui-ci devait se présenter. En règle générale, les prestataires dont on estime qu'ils sont capables de travailler devraient être soumis à une obligation de disponibilité pour le travail clairement exprimée.
- *Les efforts d'insertion (workfare) et de formation ont leur importance.* L'obligation de participer à un programme d'emploi ou de formation est souvent un élément important des mesures d'activation, surtout dans les pays où le niveau des prestations servies est élevé. Elle peut limiter la durée maximum de versement passif des allocations tout en offrant une garantie de revenu aux individus et aux familles qui remplissent les conditions requises.
- *Il existe un risque de substitution entre prestations.* Il existe un risque qu'une réduction du nombre de bénéficiaires de prestations ciblés par une stratégie d'activation ne soit compensée par une augmentation d'autres effectifs d'allocataires. De nombreux exemples illustrent ce phénomène de substitution, mais il faut savoir que des mécanismes œuvrent aussi en sens inverse. Ainsi, lorsque l'on parvient effectivement à faire baisser le chômage, il est plus facile de « durcir » les critères d'accès aux pensions de préretraite ou d'invalidité. Bien que la baisse du nombre des prestataires ciblés par des stratégies d'activation ait été neutralisée, dans quelques cas précis, par une augmentation des effectifs de bénéficiaires d'autres prestations à caractère « passif », rien ne permet de conclure que ce phénomène revêt un caractère systématique.
- *Les stratégies d'activation peuvent avoir un impact sur l'emploi.* Les politiques qui préconisent à la fois une restriction des conditions d'accès aux prestations et l'application de mesures d'activation peuvent contribuer à réduire les effectifs de bénéficiaires et à accroître l'emploi. Pourtant, il y a des personnes qui cessent de percevoir des prestations sans pour autant prendre un emploi. C'est pourquoi il est important de mettre l'accent sur l'emploi et sur l'amélioration de la productivité du travailleur, tout en continuant d'offrir des

prestations suffisamment généreuses pour éviter que les mesures d'activation se soldent par des sorties du marché du travail. Les pays nordiques, qui mènent une politique d'activation particulièrement vigoureuse tout en veillant à préserver la générosité de leur système de prestations, affichent des taux d'emploi relativement élevés.

- *Les stratégies d'activation peuvent réduire les taux de pauvreté.* Dans certains cas, les mesures qui accélèrent la sortie du chômage se traduisent aussi par un niveau de gains plus faible en moyenne au moment de l'embauche, mais une faible rémunération et des perspectives de carrière limitées n'en demeurent peut-être pas moins préférables à l'érosion des compétences professionnelles qu'entraîne une période prolongée de non-emploi tandis que des taux d'emploi élevés réduisent la pauvreté. En outre, des évaluations conduisent à penser qu'un effort intense de conseil pour l'emploi peut permettre d'accéder à un niveau de rémunération plus élevé. L'expérience montre que dans certains pays d'Europe, les stratégies d'activation vont de pair avec de faibles taux de pauvreté et, qu'aux États-Unis, les indicateurs de pauvreté et d'autres indicateurs de bien-être concernant les parents isolés se sont généralement améliorés à l'époque où l'aide sociale a été réformée.
- *Les droits à prestations ont un impact sur le long terme dont les stratégies d'activation doivent tenir compte.* Comme on a pu l'observer dans le passé, l'augmentation du nombre d'allocataires, après la création de nouvelles prestations ou une amélioration sensible des prestations existantes, est un processus assez long. On peut donc penser que les stratégies d'activation qui visent à réduire le nombre des allocataires mettent elles aussi du temps à produire pleinement leurs effets.
- *Les mesures d'activation ne permettent pas de résoudre la totalité des problèmes du marché du travail.* Les stratégies d'activation ont d'autant plus d'effets que les marchés du travail fonctionnent bien. Faute de contexte favorable contribuant à en obtenir un impact important, elles risquent de perdre le soutien politique.

1. Tendances de la dépendance à l'égard des prestations

Les personnes qui perçoivent des prestations sociales ne sont pas toutes en mesure de travailler ni censées le faire. Considérées dans leur ensemble, elles forment en effet un groupe très hétérogène : certaines d'entre elles souhaiteraient trouver un emploi et peuvent y être aidées par des mesures d'activation, tandis que d'autres resteront probablement en dehors du marché du travail. Pour apprécier le potentiel de main-d'œuvre qui pourrait être mobilisé par les politiques de droits à prestations et d'activation, il est utile d'étudier le taux de dépendance à l'égard des prestations – autrement dit la proportion de personnes d'âge actif qui perçoivent un revenu de remplacement versé par un système public de protection sociale. Huit grandes catégories de prestations ont été retenues à cette fin : les prestations vieillesse, les prestations de survie (veufs et orphelins), les prestations de maladie, les pensions d'invalidité, les allocations de maternité et de présence parentale (soins aux enfants), les prestations de prise en charge d'une personne handicapée et les congés du marché du travail (congés sabbatiques accordés pour une période limitée sans autre condition), les indemnités de chômage, et les prestations de parent isolé et d'aide sociale non catégorielle. Les données utilisées pour évaluer la dépendance à l'égard des prestations sociales sont décrites à l'annexe 1.

L'objectif premier de ces prestations est de préserver le bien-être des personnes incapables de travailler de façon temporaire ou permanente. Toutefois, les objectifs visés vont souvent au-delà de la simple garantie de revenu minimum. Ils incluent le versement de prestations calculées en fonction du précédent niveau de rémunération, d'une

indemnisation en cas d'accident du travail avec responsabilité civile de l'employeur, l'autorisation de se retirer du marché du travail pour dispenser des soins à ses enfants ou autres personnes à charge dans le cas des allocations de présence parentale, ainsi que les moyens de faciliter l'appariement des offres et des demandes d'emploi et d'obtenir une stabilisation macroéconomique en cas de prestations d'assurance-chômage de courte durée. Encourager le travail à temps partiel, temporaire ou saisonnier mais salarié et non le travail informel peut également constituer un objectif.

A. Analyse des taux de bénéficiaires

La dépendance à l'égard des prestations varie considérablement selon les pays

Comme on peut le voir au tableau 4.1, la comparaison internationale des taux de dépendance à l'égard des prestations au sein de la population d'âge actif (définie comme les personnes âgées de 15 à 64 ans) des 16 pays pour lesquels on a procédé à des estimations

Tableau 4.1. **Taux d'emploi et dépendance vis-à-vis des prestations dans la population d'âge actif^a, 1980 à 1999**

Pourcentage

	Taux d'emploi (équivalent temps complet) ^b			Taux de dépendance vis-à-vis des prestations ^c			Ni prestations, ni emploi		
	1980	1990	1999	1980	1990	1999	1980	1990	1999
Australie	57.5	57.9	56.4	13.0	13.7	17.5	29.5	28.4	26.1
Autriche	60.2	61.8	64.0	15.5	18.0	21.5	24.3	20.2	14.5
Belgique	53.8	50.7	52.9	17.4	24.4	23.6	28.8	24.9	23.5
Canada	60.2	63.2	62.6	13.4	19.9	18.0	26.4	16.9	19.3
Danemark	65.7	67.3	69.7	20.1	23.2	23.1	14.1	9.5	7.2
France	60.8	56.3	55.5	13.9	20.2	24.2	25.3	23.5	20.4
Allemagne	59.7	59.5	58.9	15.2	18.1	22.4	25.0	22.4	18.8
Irlande	52.4	49.3	56.3	12.4	18.9	19.3	35.2	31.8	24.4
Japon	61.6	62.0	60.6	8.8	10.0	11.4	29.6	28.0	28.0
Pays-Bas	48.5	51.1	58.2	15.9	19.9	17.8	35.6	29.0	24.0
Nouvelle-Zélande	57.9	58.9	59.9	6.6	15.6	16.8	35.5	25.4	23.2
République slovaque	..	..	57.7	19.6	24.8	38.2	..	..	4.2
Espagne	49.4	48.5	51.7	8.3	12.3	11.2	42.3	39.2	37.1
Suède	68.7	72.0	66.2	16.1	17.0	20.0	15.2	11.0	13.8
Royaume-Uni	62.2	62.4	60.7	15.2	18.5	18.9	22.7	19.1	20.4
États-Unis	60.0	65.2	67.0	16.8	15.6	13.7	23.2	19.2	19.3
Moyennes :									
Pays de l'UE ci-dessus	58.1	57.9	59.4	15.0	19.1	20.2	26.9	23.1	20.4
Tous les pays ci-dessus^d	58.6	59.1	60.0	13.9	17.7	18.6	27.5	23.2	21.3

a) Population âgée de 15 à 64 ans. Des estimations du nombre de personnes de 15 ans ont été faites pour les pays où l'enquête sur la population active ne porte que sur les 16 à 64 ans.

b) L'emploi est mesuré en équivalent temps complet. La répartition des heures travaillées pour tous les actifs occupés est utilisée pour estimer le rapport entre les heures pour les personnes employées à temps partiel, définies comme celles travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine, et les travailleurs à temps complet. Ce rapport est utilisé pour convertir l'emploi à temps partiel en équivalent temps complet. Pour l'Autriche et la Suède, la part de l'emploi à temps partiel basé sur la définition nationale est utilisée pour 1980 et 1990. Pour la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni, on suppose que la part de l'emploi à temps partiel en 1980 est la même qu'en 1983. Pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark et le Royaume-Uni, le taux d'emploi des personnes d'âge actif en 1980 (et 1990 pour l'Autriche) est estimé en reliant les données avec celle l'emploi total.

c) Pour les définitions, voir le texte et l'annexe 1.

d) Excepté la République slovaque.

Source : Pour les taux de dépendance vis-à-vis des prestations, base de données NEI/SZW, partiellement révisée et augmentée par l'OCDE (pour des détails voir l'annexe 1) ; pour les données d'emploi, base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active.

révèle des écarts considérables. En 1999, ces taux allaient de 11 % en Espagne et au Japon, à 23 ou 24 % en Belgique et en France, et jusqu'à 38 % en République slovaque. Le tableau 4.A1.1 montre la ventilation de cette population par catégorie de prestations. Cette année-là, les catégories les plus nombreuses étaient celles des prestataires de pensions d'invalidité (4.6 % de la population d'âge actif), d'indemnités de chômage (4.1 %) et d'allocation vieillesse (3.6 % – concernant la part des prestations versées aux personnes de moins de 65 ans). Les prestations de parent isolé et d'aide sociale non catégorielle (2.4 %), de maladie (2.0 %) ainsi que de survie (1.3 %) représentent chacune la moitié ou le tiers des taux enregistrés par les trois premières catégories du classement. La couverture des allocations de maternité et parentales (0.8 %), ainsi que des prestations pour prise en charge d'une personne handicapée et congé du marché du travail (0.2 %) est beaucoup plus limitée. Bien que la proportion de personnes percevant des prestations de chômage et d'invalidité varie considérablement, les pays comptent tous des effectifs importants dans ces catégories, ce qui signifie qu'elles représentent les deux types de prestation de base. La distribution du nombre résiduel de personnes dépendant de prestations entre les autres catégories varie considérablement d'un pays à l'autre. Ce sont les prestations vieillesse qui font apparaître ces dernières années les variations les plus amples, avec des taux de bénéficiaires allant de moins de 1 % pour trois des pays jusqu'à plus de 7 % pour quatre autres, en raison de divergences marquées dans l'utilisation des préretraites, ainsi que de conditions d'âge différentes pour le départ en retraite (l'âge normal étant fixé en dessous de 65 ans dans certains pays).

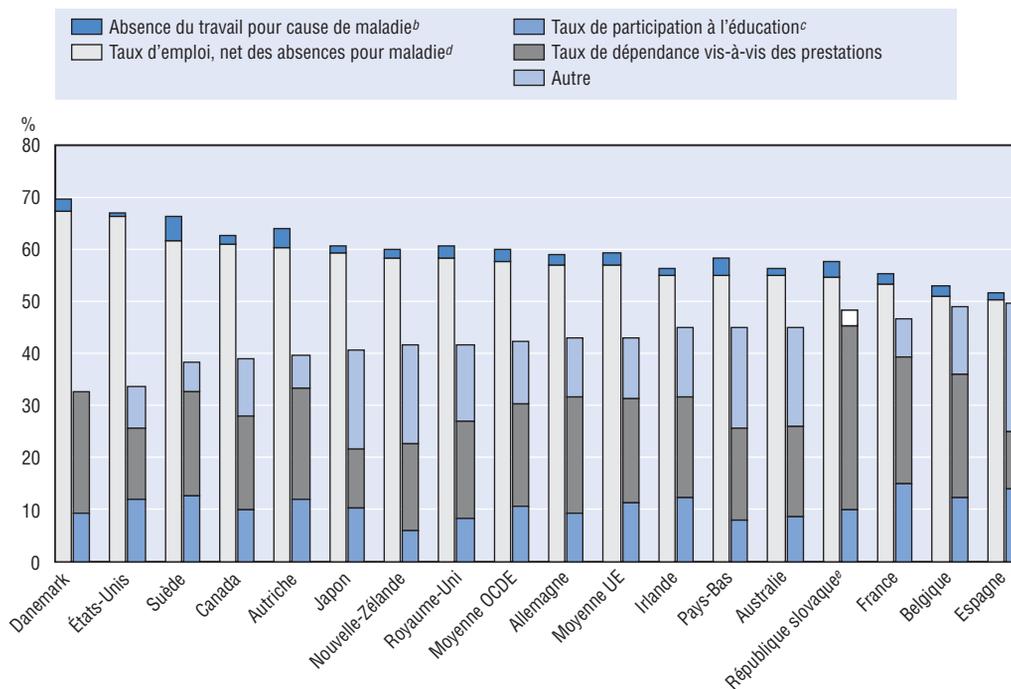
On peut comparer ces taux globaux de dépendance à l'égard des prestations aux taux d'emploi et de scolarisation, également mesurés en équivalent temps complet (graphique 4.1) (pour un examen des aspects techniques concernant cette comparaison, voir encadré 4.1). Dans tous les pays de l'UE pour lesquels on dispose de données, excepté l'Espagne et les Pays-Bas, la majorité des personnes d'âge actif qui ne sont pas pourvues d'un emploi (déduction faite des travailleurs absents pour cause de maladie ou raison du même ordre) et qui ne sont pas non plus scolarisées, perçoivent des prestations. Le taux de bénéficiaires représente environ un tiers de l'emploi (hormis les congés maladie et autres absences apparentées) dans six pays de l'UE, et plus encore en Allemagne, en Belgique, et en France ainsi qu'en République slovaque. Ce ratio est de moins d'un quart en Espagne, aux États-Unis et au Japon et se situe à un niveau intermédiaire en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande.

Le graphique 4.2 montre, d'une part, les taux d'emploi et de scolarisation exprimés en équivalents temps complet et, d'autre part, les taux de dépendance à l'égard des prestations. Il n'y a pas simple corrélation entre ces deux taux mais il existe une double relation entre eux. En l'occurrence, quand on fait la somme des taux d'emploi, de scolarisation et de dépendance à l'égard des prestations, on obtient un chiffre inférieur à 100 %, sauf en République slovaque³. Sauf dans les cas où un revenu de remplacement est habituellement versé aux personnes scolarisées ou pourvues d'un emploi, les pays dans lesquels le total est proche de 100 % – comme l'Autriche, le Danemark, les États-Unis, la France et la Suède – seront généralement confrontés à une relation négative entre les taux de dépendance à l'égard des prestations et les taux d'emploi. Par ailleurs, si l'on prend les pays affichant des proportions diverses de population résiduelle (fraction de la population d'âge actif qui n'est ni occupée, ni scolarisée et qui ne bénéficie pas non plus de prestations), et que l'on compare l'Espagne ou les Pays-Bas à la France ou à la Suède, par exemple, on ne voit apparaître aucune relation négative entre l'emploi et la dépendance à l'égard des prestations.

Bien que les données pertinentes ne soient pas disponibles, il ne fait guère de doute que dans les autres pays scandinaves (Finlande et Norvège), la situation est à peu près la

Graphique 4.1. Dans certains pays, la plupart des adultes non employés reçoivent une prestation

Pourcentage de la population d'âge actif^a, 1999



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant du taux d'emploi, net des absences pour maladie et assimilés. Les données sont mesurées en équivalent temps complet. Les étudiants employés à temps complet sont comptabilisés avec les personnes employées, et non avec les étudiants.

- Population âgée de 15 à 64 ans. Des estimations du nombre de personnes de 15 ans ont été faites pour les pays où l'enquête sur la population active ne portent que sur les 16 à 64 ans. Les forces armées et la population institutionnelle sont exclues à la fois de l'emploi et de la population dans certains pays.
- Pour les pays de l'UE, part de la population d'âge actif qui est occupée, mais absente du travail pour cause de maladie/invalidité, congé de maternité, chômage partiel et mauvais temps pendant la semaine de référence. Les absences pendant une partie de la semaine sont converties en équivalent temps complet avec un poids de 0.5. Pour l'Australie, données basées sur les journées moyennes d'absences du travail pour cause de maladie en septembre 1999 (données d'ABS citées dans www.injury.net.com.au/resource/Article_Absence.pdf). Pour le Canada, données basées sur le nombre total de journées de travail perdues en 2000 (données de l'enquête sur la population active citées dans www.hrmguide.net/canada/general.absences_2001.htm). Pour le Japon, estimations du Secrétariat basées sur des données comparées des bénéficiaires de prestations maladie. Pour les États-Unis, données basées sur les absences du travail pour cause de maladie/accidents/problèmes médicaux, congé de maternité/paternité ou mauvais temps (estimations du Secrétariat à partir des données du CPS).
- Le pourcentage d'étudiants dans la population active est converti en équivalent temps complet, en pondérant par 1 le nombre d'étudiants inactifs dans le marché du travail, par 0.5 ceux qui sont au chômage ou travaillent à temps partiel et par zéro ceux qui travaillent à temps complet. Lorsque c'est nécessaire, les personnes de 15 ans sont considérées comme des étudiants (voir note a).
- La répartition des heures travaillées pour tous les actifs occupés est utilisée pour estimer le rapport entre les heures pour les personnes employées à temps partiel, définies comme celles travaillant moins de 30 heures par semaine, et les heures des travailleurs à temps complet. Ce rapport est utilisé pour convertir l'emploi à temps partiel en équivalent temps complet.
- Pour la République slovaque, la catégorie « autre » (en blanc) est négative, elle représente la partie de double-compte dans le taux de dépendance vis-à-vis des prestations, déjà comprise avec une des autres variables.

Source : Pour les taux de dépendance vis-à-vis des prestations, voir la base de données NEI/SZW, partiellement révisée et augmentée par l'OCDE (pour les détails, voir le texte) ; pour les données sur l'emploi et la population, base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active ; pour les données sur l'absence pour maladie, Enquête communautaire sur les forces de travail et sources citées dans la note b) ; pour les taux de participation à l'éducation, base de données du Secrétariat sur la situation au regard de l'emploi selon la scolarisation (pour d'autres tabulations, voir le chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi 2002*).

Encadré 4.1. Dépendance globale à l'égard des prestations par rapport aux taux d'emploi et de scolarisation

Les graphiques 4.1 et 4.2 comparent, pour l'année 1999, les taux d'emploi et de scolarisation, et les taux de dépendance à l'égard des prestations. Plusieurs définitions caractéristiques correspondant à ces graphiques méritent des précisions.

Premièrement, les taux d'emploi concernent toutes les personnes âgées de 15 à 64 ans et ne tiennent donc pas compte, dans le cas du Japon et celui des États-Unis, de la fraction respectivement égale à 7.5 % et à 3 % de l'emploi total qui représente les actifs occupés de plus de 65 ans.

Deuxièmement, les données sont exprimées en équivalents temps complet. La moyenne du nombre d'heures ouvrées des travailleurs à temps partiel est assez faible (0.40 à 0.42 en équivalents temps complet) pour le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, et relativement élevée (0.50) pour l'Autriche et la France.

Troisièmement, pour ne pas comptabiliser deux fois dans l'emploi total et dans l'effectif total des bénéficiaires de prestations sociales les travailleurs qui sont temporairement absents de leur emploi, l'emploi est calculé soustraction faite des personnes qui n'étaient pas au travail pour cause de maladie, de maternité ou de ralentissement de l'activité (les autres absents, par exemple les personnes en congé, restent inclus). Cette déduction représente entre 1 % de l'emploi aux États-Unis mais près de 6 % en Suède, pays où la fréquence des arrêt-maladie atteint des niveaux élevés.

Quatrièmement, en ce qui concerne la scolarisation, l'enquête sur la population active fournit des informations sur le statut d'étudiant, mais n'indique pas directement si ceux qui ont ce statut suivent des études à temps complet ou à temps partiel (cas des apprentis, par exemple). Pour réduire les doubles comptages dans les calculs des taux de scolarisation en équivalents temps complet, on a affecté une pondération de 0.5 aux étudiants qui sont aussi chômeurs ou occupés à temps partiel, et de zéro à ceux qui travaillent à temps complet.

Cinquièmement, la définition des personnes dépendantes de prestations ne tient pas compte des étudiants bénéficiaires d'une bourse, des participants à des programmes actifs du marché du travail à temps complet, ni des prestations qui en principe complètent un revenu procuré par un travail à temps complet.

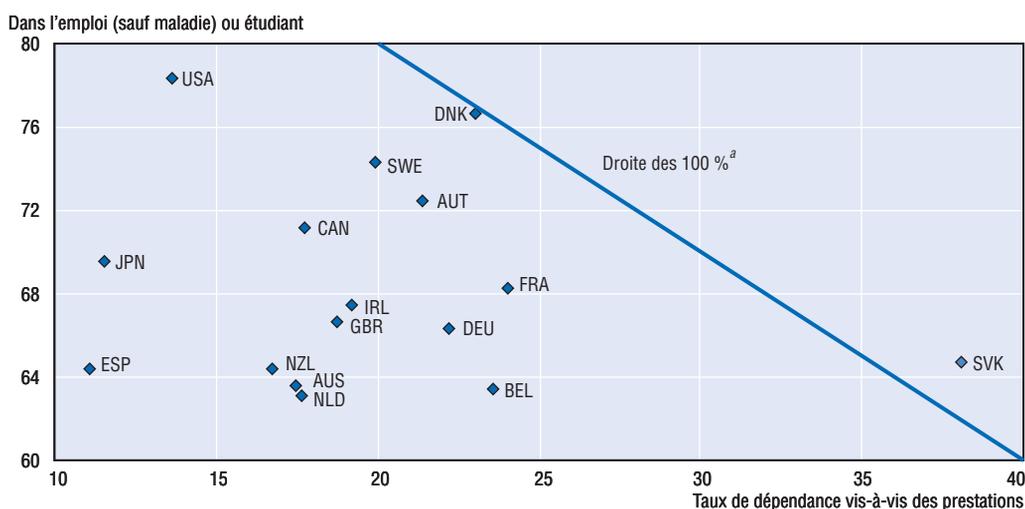
Ensemble, ces principes de mesure devraient contribuer à éviter la comptabilisation multiple des individus dans les trois principales catégories : emploi, études et dépendance à l'égard des prestations. Quelques exceptions sont toutefois possibles. En particulier les allocataires ne comptent pour moins d'un équivalent temps complet dans le total de la dépendance à l'égard des prestations que si le taux de la prestation qu'ils perçoivent est inférieur au taux normal. Même lorsque le bénéficiaire travaille, le montant de certaines prestations – pension de veuvage, rente d'accident du travail (souvent versée pour invalidité partielle), et même simples pensions de retraite (incluses dans cette base de données lorsque qu'elles sont versées à des personnes de moins de 65 ans) – peut être maintenu. La plupart des autres prestations, comme les allocations habituelles d'invalidité ou de chômage, ne sont pas remises en cause par le travail à temps partiel lorsque la rémunération et le nombre d'heures travaillées sont inférieurs à un certain seuil. C'est pourquoi les personnes comptabilisées comme bénéficiaires à temps complet peuvent également travailler à temps partiel, voire à temps complet dans certains cas. Cette forme de double comptabilisation explique peut être le faible niveau de population résiduelle figurant sur les graphiques 4.1 et 4.2 en regard du Danemark (0.3 %).

Encadré 4.1. Dépendance globale à l'égard des prestations par rapport aux taux d'emploi et de scolarisation (suite)

Plus généralement, les instruments de mesure utilisés pour réaliser les graphiques 4.1 et 4.2 ne sont pas exempts d'erreurs. A titre d'exemple, dans les enquêtes sur la population active, les personnes bénéficiant d'un revenu de remplacement peuvent se présenter comme des étudiants. Par ailleurs, dans les données de sources administratives concernant la dépendance à l'égard des prestations, certaines allocations ont pu être accidentellement omises, ou bien les personnes percevant deux prestations ont pu être comptabilisées deux fois car il n'existe pas de données signalant cette double comptabilisation. On ne dispose que de peu de données d'observation sur l'ampleur de ces erreurs potentielles.

Graphique 4.2. Emploi et taux de dépendance vis-à-vis des prestations : un lien complexe

Pourcentage de la population d'âge actif, 1999



a) La droite des 100 % montre les points où la somme de l'emploi (à l'exclusion des absences pour cause de maladie, de congé de maternité et de chômage partiel), de la participation à des études et de la dépendance vis-à-vis des prestations, sur la base des équivalents temps complet, représente 100 % de la population d'âge actif.

Source : Voir le graphique 4.1.

même qu'au Danemark et en Suède. De même, les résultats observés pour la Grèce et l'Italie s'apparentent sans doute à ceux de l'Espagne (ce qui est moins vrai pour le Portugal, étant donné son taux d'emploi relativement élevé). Enfin, la dépendance à l'égard des prestations est sans doute réduite en Turquie, en Corée et au Mexique, et elle s'associe à des taux d'emploi faibles dans le premier cas et intermédiaires dans les deux autres.

La catégorie résiduelle représente pour l'essentiel des personnes dépendant du revenu de leur conjoint ou d'autres membres de la famille, les femmes au foyer et les jeunes adultes, par exemple. Au Japon, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le travail à temps partiel est particulièrement répandu dans la population féminine et, dans la mesure où l'exercice de cette activité se conjugue rarement avec quelque forme de prestation que ce soit, il en résulte un niveau relativement élevé de population résiduelle. En Espagne et, probablement, dans d'autres pays d'Europe du Sud, cette population est particulièrement nombreuse. Ce

phénomène témoin peut-être en partie d'un certain taux de non-déclaration d'emploi⁴. Cela dit, le facteur le plus déterminant est probablement la dépendance élevée et prolongée à l'égard des revenus d'autres membres de la famille ou du ménage⁵.

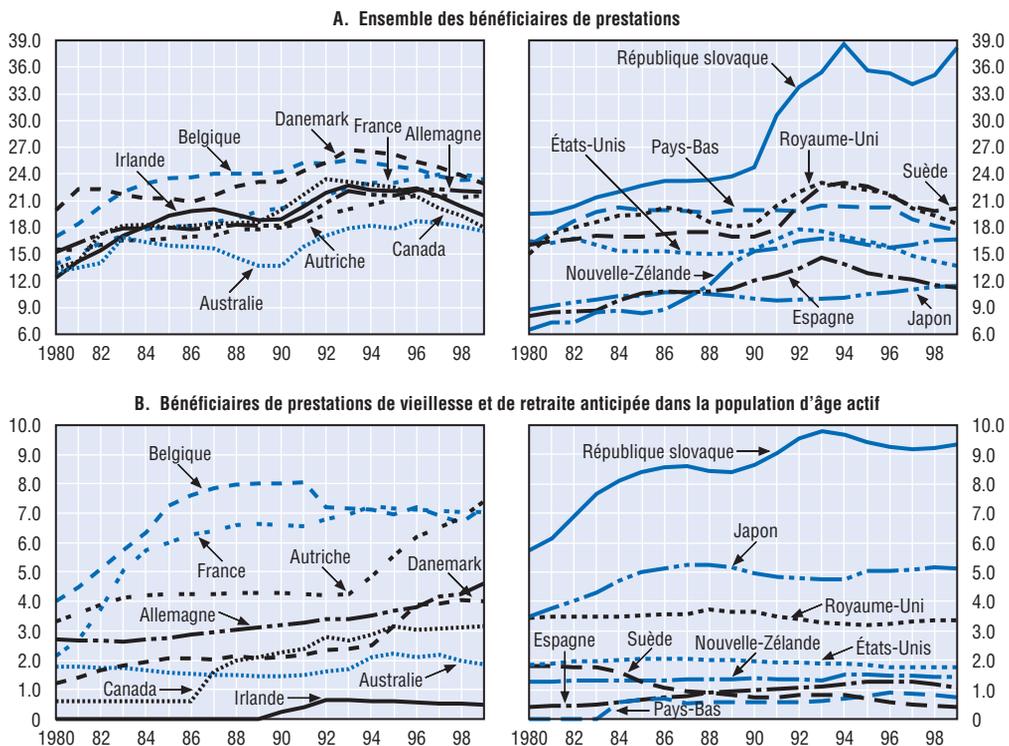
Ces comparaisons entre pays donnent à penser que les politiques destinées à accroître les taux d'emploi devraient chercher à la fois i) à intégrer dans le monde salarié les adultes capables de travailler mais qui ne perçoivent pas de prestations – ce qui implique une remontée vers le coin supérieur droit du graphique 4.2, et ii) à orienter ceux qui dépendent des prestations sociales vers l'emploi – remontée vers le coin supérieur gauche. C'est en fonction de sa situation initiale que chaque pays devra trouver le juste équilibre entre ces deux lignes d'action.

La dépendance à l'égard des prestations suit une courbe ascendante

Le graphique 4.3 fait apparaître une augmentation quasi universelle du taux global de dépendance à l'égard des prestations dans la population d'âge actif entre 1980 et 1990, à la seule exception des États-Unis et du Japon⁶. Dans les années 90, les taux de dépendance à l'égard des prestations ont pratiquement cessé de progresser, mais l'écart-type par rapport à la moyenne des différents pays a légèrement augmenté, les taux de dépendance de la République slovaque ayant progressé alors que ceux de l'Espagne et des États-Unis, qui étaient parmi les plus faibles en 1990, ont alors diminué. Il semble donc n'y avoir que très peu de signes de convergence entre les pays, ni dans l'ensemble de la zone OCDE, ni à l'échelle européenne.

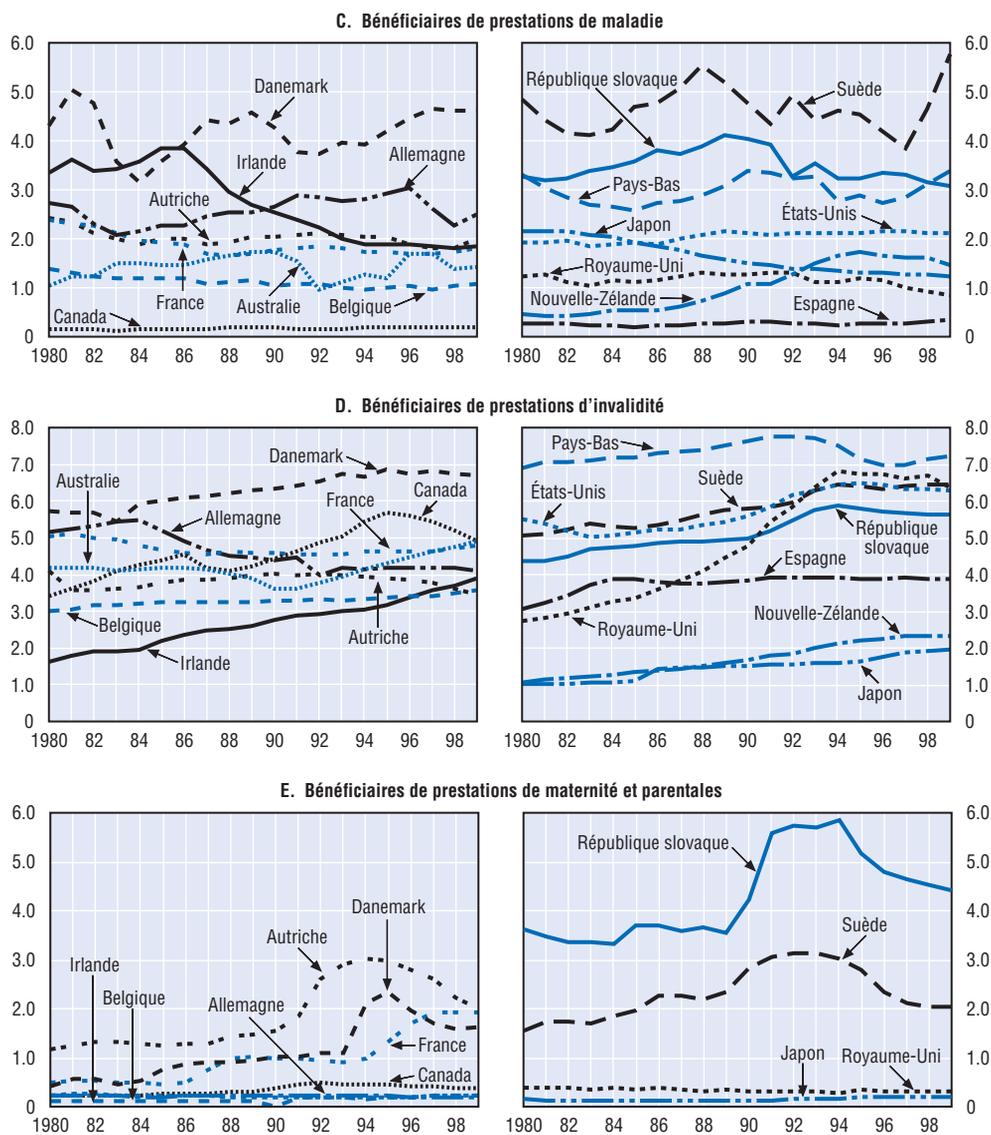
Les variations conjoncturelles des taux de dépendance globale sont très limitées dans certains pays et assez marquées en revanche dans d'autres – davantage dans les

Graphique 4.3. **L'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations**
Pourcentage de la population d'âge actif, 1980-1999



Graphique 4.3. **L'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations (suite)**

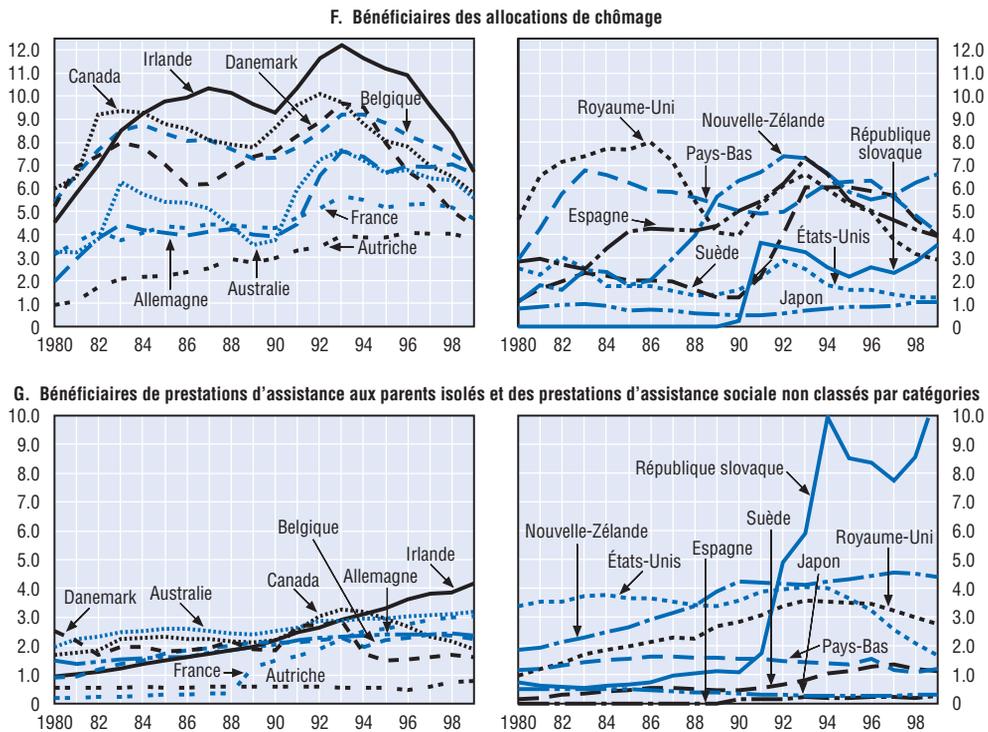
Pourcentage de la population d'âge actif, 1980-1999



années 90 que dans les années 80, il est vrai. Elles sont imputables pour l'essentiel aux allocations de chômage. Les prestations de parent isolé et d'aide sociale non catégorielle ne sont sensiblement influencées par la conjoncture que dans quelques pays. Les taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité ont progressé assez rapidement, en moyenne, entre 1990 et 1994, puis ils se sont stabilisés, ce qui dénote un degré de sensibilité limité aux variations conjoncturelles, même si cela n'est pas particulièrement apparent sur le graphique 4.3. Malgré les influences cycliques dont témoignent certaines variables, la variation des taux de dépendance globale – surtout si l'on compare deux points hauts du cycle (1990 à 1980, ou 1999 à 1990, par exemple) – semble s'inscrire plutôt dans la durée. Les courbes enregistrées récemment ne laissent pas supposer l'existence, dans les pays ayant vu diminuer les taux de bénéficiaires dans les années 90 de tendance particulière à connaître des hausses plus importantes à l'occasion du ralentissement économique actuel.

Graphique 4.3. **L'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations (suite)**

Pourcentage de la population d'âge actif, 1980-1999



Source : Base de données NEI/SZW, partiellement révisée et augmentée par l'OCDE. Pour plus de détails, voir le texte.

Dans la plupart des catégories de prestations incluses dans notre base de données, les effectifs d'allocataires ont eu tendance à augmenter en moyenne entre 1980 et 1999, à l'exception des prestations de survie (pour les veufs et les orphelins), qui ont enregistré une baisse assez sensible du nombre de leurs bénéficiaires, et des prestations de maladie, pour lesquelles les données ne dégagent aucune tendance moyenne. Il semble par ailleurs que dans les années 90, la hausse tendancielle des prestations de chômage a peut-être été enrayerée, voire inversée.

- Le nombre de personnes d'âge actif bénéficiant de prestations *vieillesse* a augmenté depuis 1980 dans beaucoup de pays. Au cours de la profonde récession qui a marqué le début des années 80, un certain nombre de pays ont largement développé leurs systèmes officiels de préretraite. Dans les années 90, malgré une nouvelle phase de récession, le recours aux préretraites a été plus modéré dans certains pays⁷.
- Le nombre des bénéficiaires des prestations de *survie* a considérablement diminué, ce qui peut s'expliquer de différentes façons : a) tendances à retarder l'âge du mariage tandis que l'espérance de vie s'allonge, ce qui réduit l'incidence du veuvage dans la population d'âge actif ; b) taux d'emploi croissant chez les veuves, ce qui réduit la demande de prestation du type assistance veuvage ; c) dans certains pays de l'OCDE où l'emploi des femmes est considéré comme la norme, les droits à prestations au titre du risque veuvage ont été presque entièrement supprimés ; et d) avec l'accroissement du taux de bénéficiaires, la proportion de veufs et de veuves retraités percevant également une pension d'invalidité ou des prestations de vieillesse a augmenté dans quelques pays, et ces personnes se sont vu classer dans cette dernière catégorie (voir annexe 1).

- Le nombre des bénéficiaires des prestations de *maladie* est resté globalement inchangé au cours de la période considérée. Un certain nombre de pays ont nettement renforcé les incitations à contrôler les absences pour cause de maladie en obligeant les employeurs à payer les indemnités correspondantes pendant une durée allant des trois premières semaines aux six premiers mois de chaque période de congé⁸.
- Le nombre de titulaires de pensions d'*invalidité* a souvent eu tendance à augmenter, surtout au Canada, en Irlande, en Suède et au Royaume-Uni⁹. En fait, les effectifs de pensionnés ont souvent diminué en ce qui concerne les invalides de guerre et les victimes d'accidents du travail, de sorte que les totaux indiqués ici masquent en partie l'ampleur de la hausse enregistrée au titre des principales prestations contributives et non contributives d'invalidité.
- En ce qui concerne les allocations de *présence parentale* et de *maternité*, les taux moyens de bénéficiaires ont considérablement augmenté, alors qu'ils étaient faibles au départ, sauf en République slovaque. Les prestations parentales d'assez longue durée qui sont versées en Autriche, au Danemark, en France et en Suède sont principalement responsables de cette évolution. Dans les trois pays où il existe une prestation de *prise en charge d'une personne handicapée*, le taux de bénéficiaires a augmenté brusquement, atteignant récemment le niveau de 1 % de la population d'âge actif au Royaume-Uni. Les *congés du marché du travail* n'existent qu'en Belgique (où le taux de bénéficiaires a diminué ces dernières années) et au Danemark (où cette prestation n'existait pratiquement plus en 1999)¹⁰.
- Les taux de bénéficiaires des indemnités de *chômage* ont fortement augmenté dans tous les pays de l'échantillon au cours des années 80. Les hausses des taux de bénéficiaires de ces indemnités due à la récession du début des années 90 ont été aussi marquées qu'au début des années 80, mais les baisses intervenues plus tard au cours de la décennie 90 ont souvent été beaucoup plus fortes. Les évolutions deviennent très contrastées entre 1990 et 1999. Les baisses souvent marquées dans certains pays (Canada, Danemark, Espagne, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), ont été aussi grandes que les hausses dans d'autres (Allemagne, Australie, Autriche, France, Japon, République slovaque et Suède). C'est ainsi qu'en 2000 et 2001, le taux moyen de bénéficiaires des prestations de ces catégories a probablement atteint son niveau le plus bas depuis 1982.
- Les taux de bénéficiaires des allocations de *parent isolé* et d'*aide sociale non catégorielle* ont plus que doublé depuis 1980 mais, en 1999, ils sont demeurés inférieurs aux taux de bénéficiaires d'indemnités de chômage et de pensions d'invalidité. L'augmentation de la population des parents isolés est l'une des principales causes de cette hausse. Les taux les plus élevés sont enregistrés dans les pays où les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé sont nombreux (en Irlande et en Nouvelle-Zélande, par exemple) et/ou les bénéficiaires de l'aide sociale au titre de l'invalidité ou du chômage n'ont pas été identifiés sur le plan statistique et réaffectés à ces catégories de risques sociaux (en France et en République slovaque, par exemple).

Au fil des ans, la dépendance à l'égard des prestations a évolué sous l'influence de deux facteurs : les droits aux prestations, d'une part, et la mise en place des mesures d'activation, d'autre part¹¹. Bien que tous les pays aient cherché à stabiliser ou à réduire leur système de protection sociale à partir des années 80, les coupes directes dans les prestations ont été rares et limitées (voir encadré 4.2)¹². S'agissant des pensions

Encadré 4.2. **Évolution tendancielle des droits à l'indemnisation du chômage et aux pensions d'invalidité**

D'après l'indicateur synthétique des droits à allocations de chômage calculé par l'OCDE (graphique 4.4), les prestations accordées aux chômeurs ont augmenté entre 1961 et 1981 dans la plupart des pays de l'OCDE. Elles ont ensuite eu tendance à se stabiliser jusqu'en 1991. Le graphique 4.4 montre qu'elles se sont de nouveau orientées à la hausse après cette date dans certains pays. Parmi les facteurs déterminants on peut citer :

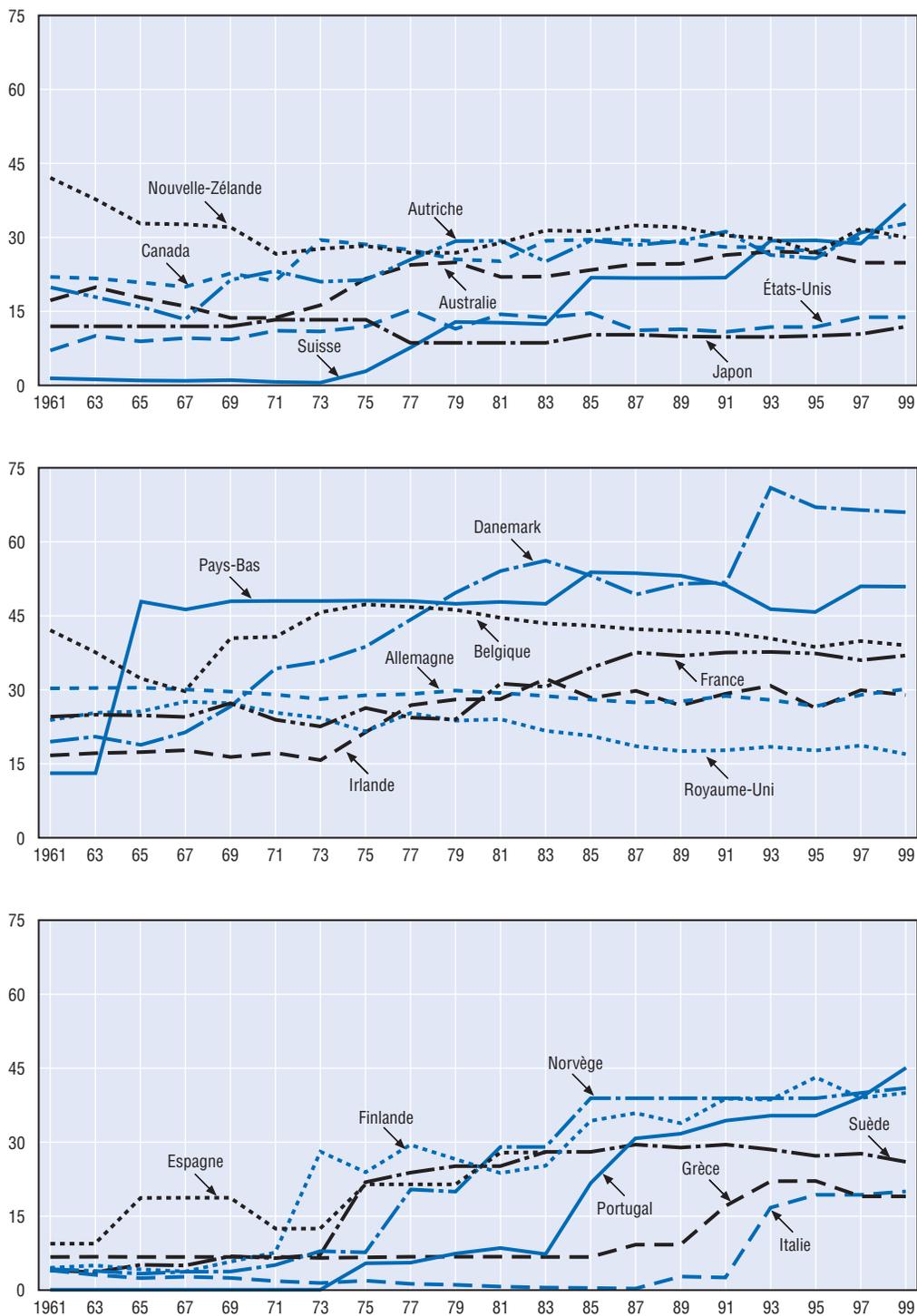
Premièrement, dans trois pays (Grèce, Italie et Portugal), l'indemnisation du chômage était assez peu développée jusqu'à la fin des années 80 (jusqu'au début de cette décennie dans le cas du Portugal), de sorte que l'on peut interpréter l'augmentation des prestations comme un phénomène de convergence vers les taux ordinairement observés dans les autres pays de l'UE^a.

Deuxièmement, au Danemark, la durée maximum d'indemnisation du chômage est passée de deux ans et demi à sept ans en 1994 ; elle a ensuite été raccourcie à plusieurs reprises, pour revenir finalement à quatre ans en 2000. Cependant, en 1994, la possibilité de réouverture des droits moyennant six mois de participation à un programme du marché du travail a été supprimée et le versement des prestations au cours des trois dernières années de la période d'indemnisation (à compter de la fin de la première année depuis 2000) a été soumis à la condition de participer de manière continue à des programmes d'emploi et/ou de formation. Si l'on ne tenait compte que de la période « passive » de perception des indemnités de chômage, le régime danois, qui limite à un an maximum la durée de versement des prestations passives, apparaîtrait moins généreux que celui de la Suède (voir l'encadré 4.7 pour des données récentes sur ce pays), contrairement aux chiffres figurant sur le graphique 4.4.

Troisièmement, en Suisse, l'allongement de la période d'indemnisation après 1991 a été motivé par une très forte augmentation de la durée effective du chômage. La situation sur ce plan s'étant nettement améliorée vers la fin de la décennie, la durée maximum des droits à l'assurance-chômage a été ramenée de 24 à 18 mois pour la plupart des travailleurs en 2001 (année qui ne figure pas sur le graphique).

Le niveau élevé du chômage dans les années 80 et au début des années 90 a encouragé certains pays à accroître la générosité des systèmes d'indemnisation et à développer les préretraites. En revanche, il paraît peu probable que la proportion croissante d'allocataires ait incité à augmenter les taux de remplacement des régimes d'invalidité (la durée de versement des prestations dans ce cas a toujours été illimitée). Il existe assez peu de données analytiques sur ce point. Blondal et Pearson (1995) ont calculé qu'entre 1974 et 1993, la moyenne arithmétique des taux de remplacement des prestations servies par les régimes d'invalidité en vigueur dans la Communauté européenne a légèrement augmenté, remontant du milieu vers le haut de la fourchette comprise entre 40 % et 50 %, mais ils ont aussi montré que dans le groupe des pays scandinaves augmenté de l'Autriche et de la Suisse, ce taux, qui était de 66 % en 1981, était retombé à 61 % en 1993^b. Comme le note le rapport de l'OCDE (2003), rares sont les pays qui, depuis le début des années 90, ont modifié la formule appliquée pour le calcul des pensions d'invalidité. En fin de compte, il semble donc que les taux de remplacement des pensions d'invalidité aient pratiquement cessé d'augmenter dès 1980, mais il est assez peu fréquent qu'ils aient notablement diminué par la suite.

- a) Au Portugal, en raison de l'augmentation des droits aux indemnités de chômage et à l'adoption d'un dispositif de revenu minimum, l'indice (figurant sur le graphique 4.4) est désormais supérieur à la moyenne OCDE.
- b) De même, aux Pays-Bas, l'un des premiers pays de la zone OCDE à avoir connu une forte progression du nombre des bénéficiaires de pensions d'invalidité, les taux de remplacement nets ont été réduits à deux reprises (voir note 24 plus loin). En fait, de nombreux pays ont pris des mesures pour restreindre l'accès aux pensions d'invalidité, par exemple en élargissant la gamme des emplois susceptibles d'être acceptés, en instaurant des procédures plus strictes d'évaluation médicale de l'incapacité et en rendant l'octroi des prestations en principe temporaire (OCDE, 2003, pp. 74-75).

Graphique 4.4. Indicateur de l'OCDE sur les droits à prestations^a

a) Cet indicateur synthétique de l'OCDE correspond à la moyenne des taux de remplacement bruts des allocations de chômage pour un travailleur avec un épisode complet d'emploi pour deux niveaux de salaire (salaire de l'ouvrier moyen et deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen), trois situations de famille (célibataire, marié avec un conjoint à charge, marié avec un conjoint en emploi) et trois périodes de chômage (première année, deuxième et troisième années, quatrième et cinquième années).

Source : OCDE (2002b), graphique 3.4.

d'invalidité, de nombreux pays ont durci les conditions d'accès et depuis 1990, les flux d'entrées en invalidité ont diminué dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données (OCDE, 2003), même si les taux de bénéficiaires, eux, n'ont pas aussi souvent reculé¹³. Les mesures d'activation liées à l'indemnisation du chômage et à l'aide sociale qui se sont largement développées, au moins sous une forme assez souple au cours des années 90, sont examinées plus en détail à la section 2 du présent chapitre.

B. Réformes et longueur des délais d'ajustement

Toute modification de grande ampleur des effectifs d'allocataires passe par des évolutions interdépendantes sur le long terme des attentes et du comportement de ceux-ci, des administrations assurant ces services et, dans certains cas, des employeurs. Un examen des processus d'ajustement des taux de bénéficiaires (encadrés 4.3 à 4.5) révèle en effet de longs délais d'ajustement aux réformes, ce qui donne à penser que l'augmentation des effectifs d'allocataires est davantage imputable, pour une large part, à la croissance induite du nombre de bénéficiaires potentiels qu'à une « utilisation » accrue des prestations parmi les personnes déjà admises à en bénéficier – si tant est que l'on puisse faire une telle distinction – ou à des facteurs macroéconomiques extérieurs. Cela n'est pas sans conséquences pour l'analyse et pour les actions à entreprendre.

- Les méthodes couramment utilisées pour mesurer l'impact des politiques, qui s'attachent essentiellement aux changements ponctuels observés dans les données microéconomiques ou aux résultats d'expériences limitées à de petits groupes « tests » de travailleurs, ne donnent qu'une vue partielle de la situation. Ces estimations microéconomiques fournissent certes des indications, mais elles sont incapables de rendre compte avec exactitude des mécanismes d'apprentissage progressif¹⁴, d'investissement dans des modes de vie différents et de circulation des informations entre les divers acteurs (voir annexe 2) qui semblent jouer un rôle déterminant dans les évolutions sur une longue période.
- Au départ, l'augmentation du nombre de bénéficiaires d'une prestation nouvellement créée témoigne de l'efficacité de cette prestation à couvrir la population à laquelle elle était destinée. Toutefois, à mesure que l'augmentation se poursuit, elle traduit de plus en plus la progression, induite par l'existence en soi de la prestation, des effectifs réunissant les conditions pour y prétendre. Généralement non anticipée, cette croissance supplémentaire est souvent aussi indésirable. L'augmentation induite de la population pouvant prétendre à des prestations d'aide est vraiment un mauvais signe car elle traduit une hausse des taux de pauvreté¹⁵.
- Les politiques actives qui visent à faciliter chaque fois que possible la prise d'un emploi pourraient sans doute annuler une bonne partie de la croissance passée des effectifs d'allocataires¹⁶. Mais il est probable que leurs effets mettent en jeu des mécanismes analogues d'adaptation sur la durée.

Trois types particuliers d'indemnité de chômage : délais d'ajustement de sept à dix ans

D'après les exemples disponibles, les améliorations apportées aux systèmes de prestations ou l'assouplissement des conditions d'attribution commence à avoir une incidence sur le nombre total de bénéficiaires sur plusieurs années. Dans le cas d'ajustement le plus rapide, celui des indemnités spéciales de chômage (encadré 4.3), le

Encadré 4.3. Délais d'ajustement dans trois régimes d'indemnisation du chômage en Europe

S'agissant du régime général d'assurance ou d'assistance-chômage d'un pays, il est difficile de distinguer les effets d'une modification des droits à prestations de ceux de la situation du marché du travail en termes macroéconomiques. La distinction est plus facile à opérer dans le cas des prestations spécialisées.

Le graphique 4.5 montre l'évolution des effectifs de bénéficiaires de trois régimes spéciaux d'indemnisation du chômage particulièrement généreux^a : le système d'indemnisation du chômage partiel en Belgique, le système d'assurance-chômage des travailleurs agricoles occasionnels en Andalousie et en Estrémadure (Espagne), et le régime ordinaire d'assurance-chômage à accès simplifié en Italie. Les systèmes belge et espagnol représentent chacun une proportion importante de l'ensemble des chômeurs indemnisés, et le régime italien compte pour environ la moitié des dépenses relatives aux indemnités ordinaires de chômage (MLPS, 2000).

En Belgique, un changement important s'est produit en 1983 lorsqu'il est devenu possible pour les chômeurs à temps partiel d'obtenir une indemnisation (jusqu'à-là, seules les journées entières non travaillées étaient indemnisables)^b. Après cette date, le nombre de chômeurs partiels indemnisés a rapidement augmenté et a atteint un niveau record en 1990, soit six ou sept ans après l'assouplissement du régime. A l'époque, la moitié environ de tous les travailleurs à temps partiel du pays percevaient des indemnités de chômage partiel involontaire. En 1992, diverses restrictions ont été introduites dans le système d'indemnisation du chômage (OCDE, 1994b) : il a été décidé de différer de trois mois le bénéfice des allocations de chômage partiel involontaire pour tout travailleur à temps complet licencié qui accepte un emploi à temps partiel auprès de son ancien employeur ; une taxe à la charge de l'employeur a été instaurée sur l'emploi à temps partiel de travailleurs percevant des indemnités de chômage ; les allocations de chômage partiel ont été limitées à l'équivalent de 13 jours d'indemnisation par mois ; enfin, pour limiter la fraude qui consiste à être déclaré en régime de temps partiel alors qu'on travaille à temps complet, il a été institué une carte de contrôle sur laquelle doivent être indiquées à l'avance les heures de travail à effectuer (afin que des contrôles inopinés puissent éventuellement détecter les irrégularités). Après l'adoption de ces mesures, le nombre de bénéficiaires des allocations de chômage partiel a baissé de 60 % environ sur une période de cinq ans (voir ONEM, 1999, pour une étude détaillée de ces divers aspects)^c.

En Andalousie et en Estrémadure, deux régions d'Espagne fortement touchées par le chômage, un nouveau dispositif d'indemnisation a été mis en place à l'intention des travailleurs agricoles occasionnels en 1984. Malgré son périmètre régional et professionnel limité, ce régime spécial a rassemblé pendant de nombreuses années environ 20 % de tous les chômeurs indemnisés du pays. Pour avoir droit à une prestation fixée à 75 % du salaire minimum pendant 100 à 180 jours (durée maximale d'indemnisation sur une période de 12 mois), il était nécessaire d'avoir cotisé pendant 60 jours au moins au cours d'une période de 180 jours. En 1986, ces conditions ont été assouplies, de sorte qu'il est devenu possible de percevoir des indemnités réduites après 20 jours de cotisation et de comptabiliser un certain nombre de journées de travail effectuées dans le cadre d'un programme de travaux publics (*Plan de Empleo Rural*) aux fins du calcul de la durée de cotisation. Actuellement, il faut 35 jours pour pouvoir prétendre à des indemnités pendant 120 à 180 jours. Chez les hommes, l'effectif des bénéficiaires de ce dispositif a suivi à peu près la même trajectoire que celle de l'emploi agricole^d. Chez les femmes, en revanche, dont la part dans l'emploi agricole en Espagne est restée à peu près constante, le nombre total des bénéficiaires a quintuplé entre 1984 et 1992 et s'est stabilisé depuis lors. Apparemment, le dispositif a donc eu un fort effet incitatif pour les

Encadré 4.3. Délais d'ajustement dans trois régimes d'indemnisation du chômage en Europe (suite)

femmes, qui chaque année sont venues grossir les rangs de la main-d'œuvre agricole occasionnelle (à moins que le travail familial des femmes ne soit maintenant déclaré au lieu d'être informel) pendant une durée juste suffisante pour avoir droit aux prestations.

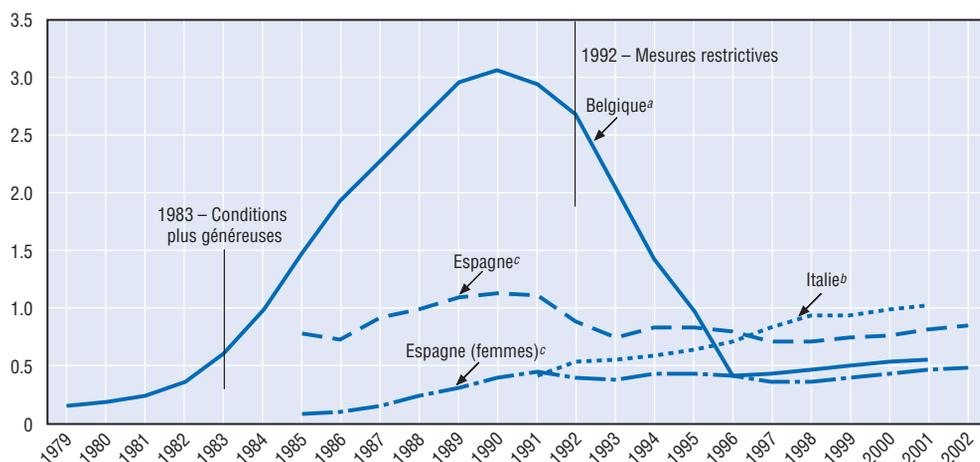
Dans le régime ordinaire d'assurance-chômage de l'Italie, il suffit, en vertu de conditions d'attribution simplifiées, d'avoir travaillé au moins 78 jours durant une année pour pouvoir bénéficier, en cas de perte d'emploi, d'un nombre équivalent d'indemnités journalières au cours de l'année suivante. Après le vote de la loi de 1988 et une réforme qui, en 1990, a relevé le niveau des prestations, les demandes d'allocations au titre de ce régime sont montées de quelque 150 000 en 1991 à 350 000 en 1998, alors que le chômage global est resté pratiquement inchangé au cours de la même période. Le recours accru au travail temporaire, qui crée un flux continu de bénéficiaires potentiels, n'est probablement pas étranger à cette situation (MLPS, 2000). Dans les années 90, plus de 50 % des personnes qui avait prétendu à cette prestation une année y prétendait de nouveau l'année suivante, ce qui semble indiquer que l'expérience acquise à l'occasion d'une première demande d'indemnisation pourrait être un important facteur de croissance des chiffres. En l'occurrence, l'augmentation des effectifs d'allocataires s'est poursuivie pendant au moins dix ans après l'introduction de ce régime.

- a) On estime que ces trois exemples sont représentatifs des régimes spéciaux d'indemnisation du chômage (à ne pas confondre avec les régimes de base) qui ont fini par avoir des taux de bénéficiaires élevés.
- b) Dans la plupart des pays, lorsqu'une personne en chômage total indemnisé prend un emploi à temps partiel, le salaire qu'elle perçoit pour ce travail est entièrement déduit, au-delà d'un certain seuil, du montant des indemnités auxquelles elle a droit. Cependant, il existe aussi des cas où les allocations de chômage ne sont pas réduites en fonction des revenus d'activité mais en proportion du nombre d'heures travaillées par semaine (autrement dit, si un chômeur accepte un emploi dont le temps de travail n'est que la moitié de l'horaire hebdomadaire normal, son allocation est également diminuée de moitié). Cette formule accroît nettement l'incitation à travailler à temps partiel plutôt que de ne pas travailler du tout ou de travailler à temps complet.
- c) En Belgique, le nombre de chômeurs partiels indemnisés avait déjà légèrement diminué lorsque le système a été réformé en 1992. Ce phénomène, assez courant semble-t-il, tient peut-être au fait que les réformes sont généralement débattues dans leurs grandes lignes et donc en partie connues des acteurs du marché du travail bien longtemps avant l'adoption des lois et de leurs décrets d'application. Ainsi, Carling et al. (1999), étudiant l'exemple de la Suède, estiment qu'une réduction de 5 points de pourcentage du taux de remplacement des allocations d'assurance-chômage entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996 a entraîné un accroissement d'environ 10 % du taux de sortie du chômage, et ils notent à cet égard « des signes d'anticipation parmi les chômeurs, la réforme semblant commencer à produire ses effets plusieurs mois avant même son application effective en janvier 1996 ». L'annexe 2 explique en termes généraux pourquoi les réformes semblent souvent avoir des effets immédiats.
- d) En 1990, le régime d'indemnisation des travailleurs agricoles occasionnels était limité en ce sens que l'ouverture des droits était subordonnée à l'âge du demandeur ainsi qu'à la taille et au revenu de sa famille (www.inem.es/legis/desempleo/rd5_97.htm). En 2002, une grève générale d'un jour organisée au niveau national, la première depuis 1994, a eu lieu pour protester contre une série de réformes sociales, parmi lesquelles tout particulièrement un nouveau projet de réaménagement de ce régime spécial. Pour des précisions sur les faits nouveaux enregistrés jusqu'au début de 2003, voir 217.141.24.196/2003/InBrief/ES0302201N.html.

délai a été d'environ sept ans. La croissance des effectifs ne s'est arrêtée qu'à la suite du durcissement des critères d'admissibilité (ou parfois d'un abaissement du taux de prestation) par rapport aux modalités initiales. Sans ces changements, les effectifs de bénéficiaires auraient probablement continué d'augmenter quelque peu.

Graphique 4.5. De longs délais d'ajustement pour les régimes spéciaux d'allocations de chômage en Belgique, en Espagne et en Italie, 1979-2002

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



a) Bénéficiaires de l'allocation de chômage pour travail à temps partiel involontaire.

b) Bénéficiaires de l'allocation de chômage ordinaire avec des antécédents professionnels réduits.

c) Bénéficiaires de l'allocation spéciale pour les travailleurs agricoles temporaires en Andalousie et Extremadure.

Source : Base de données NEI/SZW et pour la Belgique, *Chômage en Belgique - Werkloosheid in België*, moyennes annuelles et ONEM, *Rapport annuel 2001* (www.onem.be - publications) ; pour l'Espagne, www.mtas.es/estadisticas/BEL/PRD/Index.html ; répartition par sexe 1984-87 dans MTSS (1989), *Mercado de trabajo en España durante 1987* ; données de 1988 à 1991 estimées par interpolation ; pour l'Italie : *Synthesis of the Monitoring Report on the Employment and Labor Policies n° 2/2000*, *Rapporto di monitoraggio 2/2001* et *Monitoraggio delle politiche occupazionale e del lavoro 2003* (www.minlavoro.it). Pour la population, Nations Unies (2001), *Projections de la population mondiale 1950-2050* (révision 2000), estimations en milieu d'année et variante intermédiaire des projections de population.

Des délais d'ajustement plus longs dans le cas des programmes d'allocation de parent isolé et d'assistance sociale

Dans le cas des programmes d'allocations de parent isolé et d'assistance-chômage, la croissance du nombre des allocataires s'est généralement étalée sur une période de 15 ans ou plus (encadrés 4.4 et 4.5). Dans certains cas, il est clair que les conditions macroéconomiques extérieures sont ponctuellement à l'origine d'amples fluctuations, mais il y a aussi des raisons de penser que, sur le long terme, la dynamique des prestations a largement contribué aux évolutions constatées :

- Les taux de croissance du nombre de bénéficiaires atteignent en moyenne près de 10 % par an ou plus, sur une dizaine d'années ou plus (ce qui signifie que les effectifs ont augmenté d'un facteur de 2.5 au moins sur toute la durée d'un cycle)^{17, 18}.
- Dans certains cas, les effectifs de bénéficiaires de prestations d'aide sociale et d'indemnités de chômage de longue durée (dans les pays où celles-ci existent, comme au Danemark) ont évolué d'une manière qui n'a pas grand-chose à voir avec les conditions macroéconomiques générales. Au Royaume-Uni, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale, qui était très faible en proportion de la population d'âge actif en 1949, a progressé rapidement aussi bien pendant les années de prospérité et de plein-emploi que pendant les années de ralentissement économique général et de montée du chômage. En France, le nombre total des allocataires du RMI, dispositif d'aide sociale mis en place en 1989, s'est accru de 45 % entre 1993 et 2000, alors que cette période était marquée par un redressement de la conjoncture¹⁹. Plus généralement, bien que les

Encadré 4.4. Délais d'ajustement dans les principaux régimes d'assistance-chômage et d'aide sociale de quatre pays

L'Étude de l'OCDE sur l'emploi (1994b) apporte des informations sur la croissance à long terme du nombre des bénéficiaires de certaines prestations d'assistance-chômage et d'aide sociale sans limitation de durée en vigueur dans quatre pays européens, depuis l'année de leur mise en place (Royaume-Uni – 1948, Pays-Bas – 1963, Finlande – 1971 et France – 1988). Le graphique 4.6.A reprend ces données en les complétant jusqu'à une année récente. Pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France, les séries présentées concernent à la fois l'allocation d'aide sociale spécifiquement destinée aux chômeurs et un ensemble comprenant d'autres aides sociales plus larges (allocation de parent isolé au Royaume-Uni, par exemple) en plus de cette allocation (à l'exception des prestations d'invalidité et autres). Abstraction faite de légères baisses conjoncturelles, on peut y voir que la croissance des effectifs de bénéficiaires s'est poursuivie pendant environ 45 ans au Royaume-Uni^a, 15 ans aux Pays-Bas, 25 ans en Finlande et 10 ans en France (si l'on compte à partir de la création, en 1989, de l'allocation générale d'aide sociale, à savoir le RMI, qui a rapidement dépassé, en termes quantitatifs, l'allocation spécifique aux chômeurs). Dans deux cas, celui des Pays-Bas et celui du Royaume-Uni, les effectifs ont sensiblement diminué après l'adoption de mesures d'activation (pour plus de précisions, voir section 3.A ci-après).

- a) Dans le cas du Royaume-Uni, cependant, la progression observée sur 45 ans reflète non seulement la mise en œuvre de la législation de 1948, mais aussi certains réaménagements institutionnels. En 1945, le ministère du Travail s'est vu retirer son pouvoir de tutelle sur le système d'indemnisation du chômage, de sorte « qu'au cours des 20 années qui ont suivi, les hauts fonctionnaires du ministère se sont progressivement désintéressés du contrôle des prestations, quand bien même un tel contrôle continuait de s'exercer localement dans les services » (Price, 2000, p. 129). Dans un document d'orientation publié en 1968, le contrôle des prestations ne faisait plus partie de la liste des objectifs de l'administration (*ibid.*, p. 138), et l'accroissement du nombre des bénéficiaires s'est ensuite poursuivi pendant une vingtaine d'années, à peu près comme cela s'est produit ailleurs.

récessions influent largement sur les taux de bénéficiaires de l'assurance-chômage et de certaines prestations d'aide, des évolutions considérables des taux de bénéficiaires subsistent même lorsque les périodes de récession ont pris fin²⁰.

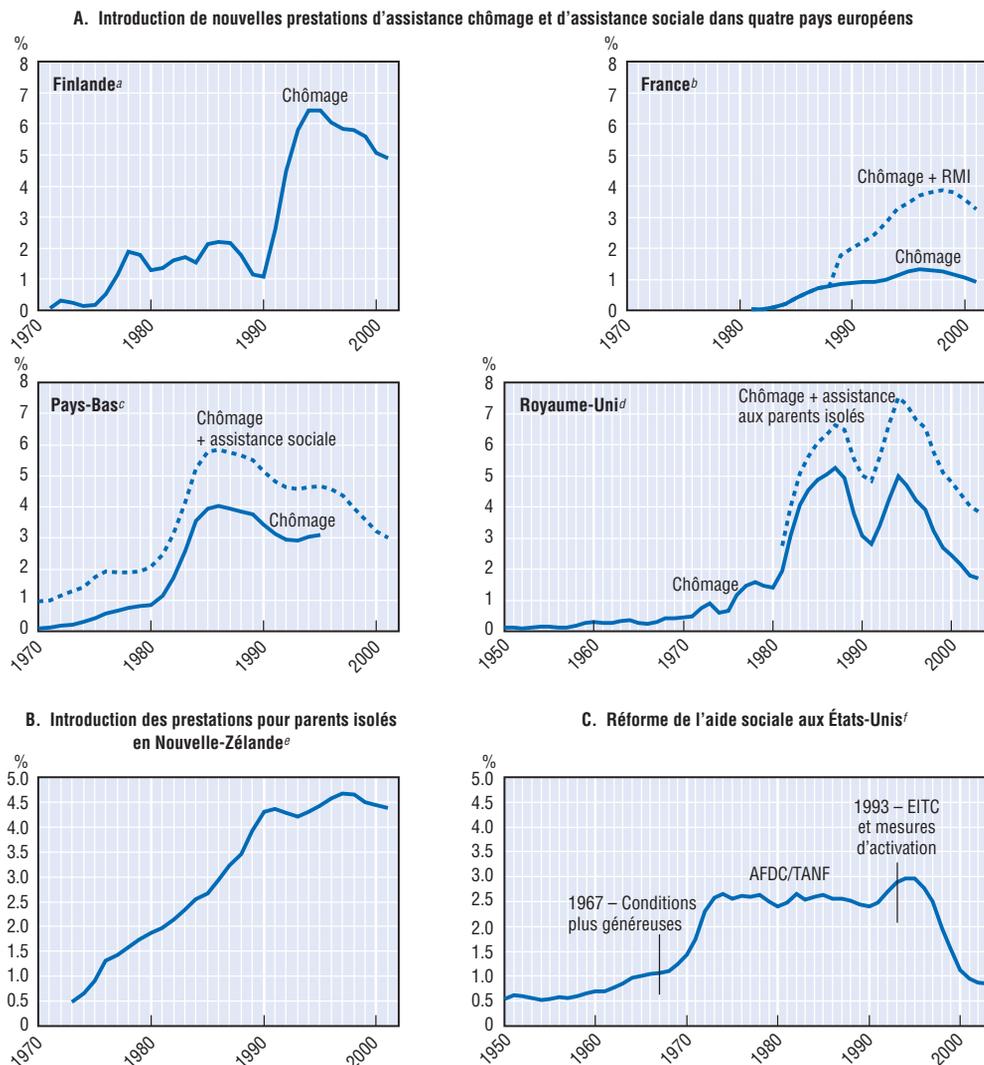
En résumé, il est donc permis de penser que lorsqu'une nouvelle prestation est mise en place et que le nombre de personnes pouvant y prétendre augmente, le phénomène s'étend sur une période assez longue. Le plus souvent, la progression du nombre d'allocataires cesse lorsque l'accès aux prestations est limité ou que des mesures d'activation sont mises en œuvre²¹.

Pensions d'invalidité : délais d'ajustement

Aux Pays-Bas, le nombre de personnes bénéficiant de prestations d'invalidité a rapidement augmenté et ce de façon précoce par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, et on s'est beaucoup intéressé aux liens entre les taux de bénéficiaires et les modalités des prestations d'invalidité au gré des réformes successives. La Loi sur l'assurance-invalidité de 1967 (WAO) stipulait que l'évaluation du degré d'incapacité devait tenir compte des difficultés que les personnes partiellement invalides pouvaient avoir à trouver des emplois qui conviennent à leur situation, mais « cette disposition s'est avérée impossible à appliquer dans la pratique [...]. A partir de 1973, on a résolu ce problème administratif en allant jusqu'à décréter que, sauf preuve du contraire, les personnes

Graphique 4.6. De longs délais d'ajustement pour les prestations d'assistance

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



- a) Assistance chômage de l'État, créée en 1971, et soutien au marché du travail.
 b) Allocation de solidarité spécifique, créée en 1984, et Revenu minimum d'insertion (RMI) créée en 1988. Pour le RMI, nombre de bénéficiaires en métropole (sans les DOM), au 31 décembre.
 c) Le RWW a été créé en 1963 et supprimé en 1996, les bénéficiaires ont été transférés au régime général de prestations d'assistance sociale.
 d) Prestation d'assistance-chômage (*National Assistance*) à partir de 1949, prestation supplémentaire (*Supplementary Benefit*) à partir de 1966, garantie de revenu (*Income Support*) à partir de 1988 et allocation aux demandeurs d'emploi (*Jobseekers Allowance*), soumise à des conditions de revenu, à partir de 1996. Les données sur les parents isolés se réfèrent aux chiffres publiés sous l'intitulé « Parents isolés non compris dans d'autres catégories » ou « Primes aux parents isolés : non comprises dans d'autres catégories » jusqu'en 1990 et à « Groupe statistique : parents isolés » pour les années récentes. Les données se réfèrent à une semaine spécifique (en mai à partir de 1987). Les personnes recevant également des prestations d'assurance-chômage ne sont pas incluses.
 e) Les données portent sur le *Domestic Purposes Benefit*, introduit en 1973, chiffres de juin à partir de 1990. Les parents isolés recevant la prestation de veuvage ne sont pas inclus, leur nombre est relativement faible. Le nombre de bénéficiaires de l'assistance-chômage (qui n'est pas montré ici) a également augmenté pendant ces années.
 f) Bénéficiaires adultes seulement de l'AFDC/TANF (sans les adultes qui gardent des enfants bénéficiaires).

Source : Base de données NEI/SZW ; OCDE (1994) ; pour la Finlande, *Finnish Labour Review* 3/2002, Tableau 23 ; pour la France, www.unedic.fr/unistat/index.php – données détaillées et « Légère hausse des bénéficiaires du RMI au 03 juin 2002 » (www.caf.fr/CoupDOeil.htm – publications) ; pour les Pays-Bas, www.cpb.nl/eng/data/mev2003/a10.xls ; pour le Royaume-Uni, *Work and Pensions Statistics* (www.dwp.gov.uk/asd/wandp.html) ; pour la Nouvelle-Zélande, « Historical Summary – Number of People Receiving Income Services, 1940-2000 », dans *Social Services Sector Statistical report for the year ending 2000* (www.msp.govt.nz/publications/statistics.html). Les données pour 1973-74 et 1976-79 sont estimées (à l'aide de la croissance décrite dans www.radstats.org.uk/no069/article5.htm) ; pour les États-Unis, 1965-2000 : *Indicators of Welfare Dependence : Annual Report to the Congress 2002* (aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/appa-tanf.htm) ; 1950, 1955, 1955, 1960-64 : *Social Security Statistics Annual Statistical Supplement* (www.ssa.gov/statistics/Supplement). Les données portent sur le total des bénéficiaires adultes (enfants exclus). Les données pour les autres années sont estimées par interpolation ou extrapolation à partir de Schafer et Clemens (2002) et www.ncsl.org/statefed/welfare/casloadwatch.htm. Pour la population, voir le graphique 4.5.

Encadré 4.5. Allocations de parent isolé dans deux pays

L'aide sociale (welfare) aux États-Unis

Aux États-Unis, le taux de bénéficiaires de « l'aide sociale » aux parents isolés (AFDC/TANF) n'a que très légèrement augmenté entre 1950 et 1960, mais il a ensuite subi une forte poussée qui l'a porté à un premier sommet en 1973 (égalé en 1981) puis à un niveau de près de 3 % de la population d'âge actif en 1993 (graphique 4.6.C). Sa progression générale s'explique principalement par l'augmentation du nombre de familles monoparentales tandis que la hausse particulièrement rapide qu'il a connue au cours de la période 1967-71 a fait suite aux modifications apportées à la fois au niveau des prestations et aux conditions d'attribution^a. Le fait qu'il n'y ait plus eu ensuite de hausse brutale jusqu'en 1990, alors que les parents isolés étaient toujours plus nombreux, est peut-être dû à la contraction, en valeur réelle, du montant des prestations AFDC^b. Du point de vue chronologique, la période la plus intéressante est celle de la baisse des taux de bénéficiaires qui s'est produite après 1993. Ce phénomène témoigne probablement de l'effet des augmentations successives de la récompense du travail des parents isolés^c (à partir de 1987), ainsi que de la mise en œuvre de mesures d'activation dans les années 90 (pour plus de précisions, voir section 3.A ci-après).

La prestation de parent isolé en Nouvelle-Zélande

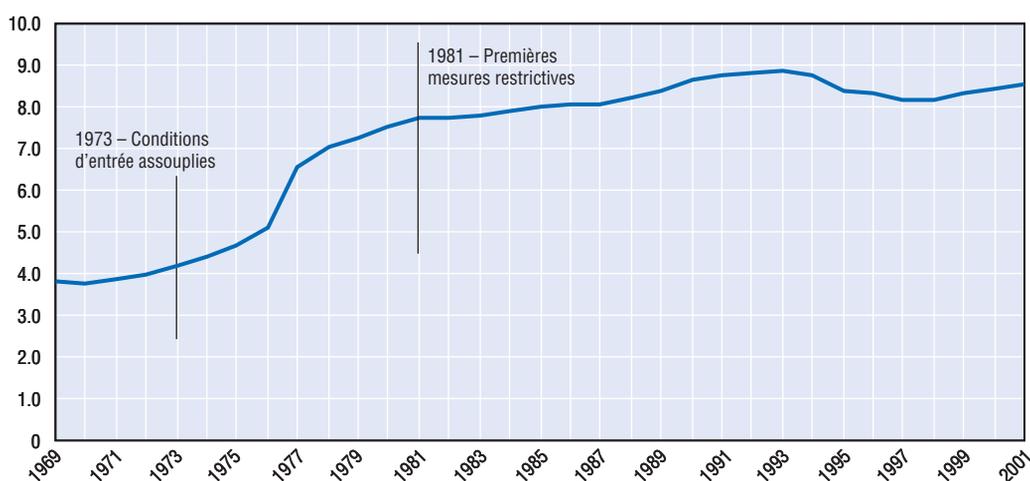
La prestation la plus importante qui ait été adoptée en Nouvelle-Zélande au cours des 50 dernières années a pour nom le *Domestic Purposes Benefit* (DPB) et s'adresse aux parents isolés. Avant sa création, il existait déjà depuis quelques années une aide d'urgence destinée aux femmes seules avec enfants, mais elle était d'un faible montant et à durée limitée (Liebschutz, 1999). Le DPB a été créé en 1973 pour permettre aux parents isolés de s'occuper de leurs enfants à temps complet tout en bénéficiant d'une garantie de ressources adéquate (Goodger et Larose, 1998). En 1991, le taux de prestation du DPB a été ramené de 59 % à 50 % du salaire hebdomadaire moyen des femmes, mais Bradshaw *et al.* (2000) considèrent que cela reste (relativement) élevé. Après la mise en place du DPB, le nombre de bénéficiaires a augmenté très rapidement jusqu'en 1976, puis à un rythme moyen d'environ 9 % jusqu'en 1991 (graphique 4.6.B), soit 18 ans après sa création. Il a légèrement diminué pour la première fois avec la réduction des taux de prestation en 1991 (MacKay, 1998), mais il a repris sa progression trois ans plus tard. En 1997, l'obligation d'être disponible pour un emploi à temps partiel dès que le plus jeune des enfants atteint l'âge de 14 ans a été imposée aux allocataires, et cette limite d'âge a été abaissée à six ans à compter de 1999 (voir Ministry of Social Development, 2001, pour plus de précisions). Ces restrictions sont probablement à l'origine du nouveau recul du nombre de bénéficiaires observé à partir de 1997. Les conditions d'accès ont de nouveau été assouplies, mais cette modification est trop récente pour avoir un effet perceptible dans les données présentées ici.

- a) Stephens (2002), citant Fraker et Moffit (1988) et Garfinkel et McLanahan (1986), explique que « lorsque l'augmentation du niveau effectif réel de la prestation (suite à la mise en place du programme Medicaid et au développement du programme de bons alimentaires) s'est combinée avec la décision d'élargir l'accès de l'AFDC aux mères célibataires cohabitantes à condition que leur compagnon ne soit pas le père biologique des enfants, le nombre de bénéficiaires est passé de 67 % des familles admissibles en 1967 à près de 90 % en 1971 ».
- b) Voir à l'adresse aspe.hhs.gov/hsp/indicators01/apa-TANF.htm les données sur la baisse de la valeur réelle des prestations AFDC/TANF de 1978 à 1988.
- c) D'après les calculs de Elwood (1999), en 1986, les gains d'un parent isolé quittant le régime de l'AFDC pour exercer un emploi au salaire minimum étaient soumis à un taux d'imposition effectif (y compris les coûts de garde d'enfants) d'environ 80 %. En 1997, ce taux n'était plus que de 30 %. Plus de la moitié de la baisse de 50 points de pourcentage du taux effectif d'imposition observée entre les deux années en question s'explique par le relèvement du taux du crédit d'impôts sur les revenus du travail (EITC). La baisse, en termes réels, du niveau des prestations au titre du régime TANF pour les personnes sans emploi et la généralisation des subventions à la garde d'enfants accordées aux travailleurs expliquent chacune une baisse d'environ 10 points de ce taux. Le montant maximal annuel de l'EITC fédérale accordée à une famille ayant un enfant est ainsi passé de quelque 500 USD à 900 USD en 1987, 1 200 USD en 1991 et 2 000 USD en 1994.

défavorisées sur le plan des possibilités d'emploi étaient victimes de comportements discriminatoires [...]. Les demandeurs d'emplois partiellement handicapés étaient traités comme s'ils l'étaient totalement » (Aarts et de Jong, 1990). C'est ainsi que les critères d'admissibilité aux prestations d'invalidité ont été assouplis, principalement en 1967 et en 1973²². Le graphique 4.7 montre comment a évolué dans le temps le nombre de bénéficiaires des prestations d'invalidité (servies à la fois par le régime d'assurance et le régime d'assistance)²³. La principale période de croissance débute à peu près en 1971 (lorsque le taux de bénéficiaires était de 3.3 %) et se termine en 1981 (lorsqu'il a atteint 7.7 %), soit un intervalle d'une dizaine d'années. A partir de 1981, plusieurs mesures restrictives se sont succédé mais les taux de bénéficiaires ont de nouveau progressé de 1 point de pourcentage jusqu'en 1991²⁴.

Graphique 4.7. **Taux de bénéficiaires de prestations d'assurance et d'assistance invalidité^a aux Pays-Bas, 1969-2001**

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



a) Bénéficiaires de la Loi *Invalideitswet*, composante de la Loi sur l'invalidité et l'âge (*Invalidity and Age Act*) de 1919 (dont le nombre a diminué jusqu'à atteindre un niveau faible en 1981 et nul à partir de 1991), de l'assurance invalidité (WAO) introduite en 1967 et de l'assistance invalidité (AAW) créée en 1976.

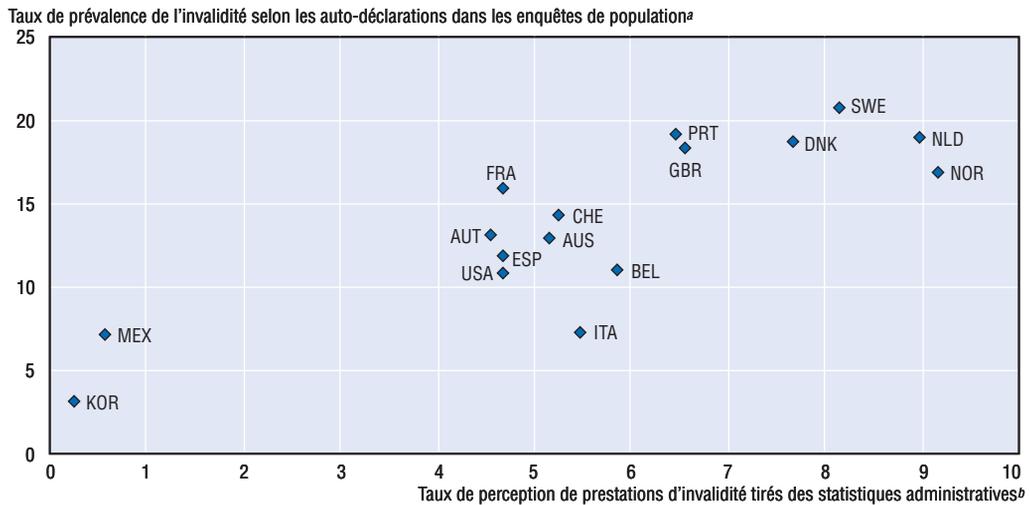
Source : CPB (2002), *Macroeconomic Outlook 2003* (www.cpb.nl/eng/data/), annexe 7. Pour la population, voir le graphique 4.5.

Les données relatives aux effectifs de bénéficiaires des prestations d'invalidité et aux flux de nouvelles admissions ventilés en fonction de cinq types d'état pathologique (troubles mentaux, troubles musculo-squelettiques, maladies cardiovasculaires, blessures et autres affections) d'un certain nombre de pays montrent que la part des deux premières catégories a généralement augmenté entre 1980 et 1999. Les tendances sont souvent lentes à se dessiner, mais elles ont un effet cumulatif : le niveau des effectifs ou des nouvelles admissions au cours d'une année récente est en moyenne de 20 % à 25 % plus élevé qu'il ne l'aurait été si la progression enregistrée pour les deux premiers risques médicaux avait simplement suivi le même rythme que celle des autres catégories. Il se peut que les demandes de prestations déposées et acceptées à ce titre aient augmenté à cause des précédents créés par le système.

Les comparaisons internationales de données apportent un éclairage supplémentaire sur la manière dont les prestations d'invalidité sont susceptibles d'encourager l'accroissement du nombre potentiel de bénéficiaires. Le graphique 4.8 compare les mesures de *prévalence de l'incapacité* en s'appuyant sur le degré d'incapacité perçue par la personne elle-même dans les enquêtes sur la population, d'une part, et, d'autre part les

Graphique 4.8. Prévalence de l'invalidité et taux de perception de prestations d'invalidité à la fin des années 90

Pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans



Note : Les taux de prévalence sont toujours plus élevés que les taux de perception, il faut donc noter que les échelles de chaque axe sont différentes.

- a) Dans les données d'enquêtes sur la population, les personnes de l'Union européenne sont classées comme handicapées si i) elles répondent « oui » à la question « Souffrez-vous d'un problème de santé, d'une maladie ou d'une incapacité chronique d'ordre physique ou mental ? » et ii) si elles répondent « moyennement ou gravement » à la question « Êtes-vous gêné dans vos activités quotidiennes par ce problème de santé, cette maladie ou cette incapacité chronique d'ordre physique ou mental ? » Pour les pays hors UE, les enquêtes utilisant les questions les plus proches ont été utilisées. Pour des détails, voir OCDE (2003), annexe 1.
- b) Prestations contributives et non contributives, sans les pensions d'invalidité de guerre et les prestations d'accident de travail.

Source : OCDE (2003), tableaux 3.1 et 3.7.

taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité enregistrés dans les statistiques administratives. Cette comparaison montre l'existence d'une corrélation des deux taux, non seulement dans l'échantillon total mais aussi dans le sous-ensemble que constituent 11 pays parmi ceux de l'UE où (sous réserve de problèmes de traduction) les mêmes questions (provenant du Panel communautaire des ménages – ECHP) sont reprises pour déterminer la prévalence de l'incapacité, et où les niveaux de revenu et les perspectives de santé sont relativement homogènes²⁵. Bien que l'existence d'une corrélation ne prouve pas qu'il y ait un lien de cause à effet, l'interprétation couramment admise est que les régimes de prestations d'invalidité diffèrent selon les pays et qu'ils influent davantage sur les taux de bénéficiaires que ne le font les différences d'état de santé réel²⁶. Le graphique 4.8 montre donc comment la disponibilité ou le caractère attrayant d'une prestation pourraient avoir tendance à faire augmenter le nombre de demandeurs potentiels. Ce type de rétroaction peut entraîner de longs délais avant que les effets du régime de prestation sur le taux de bénéficiaires ne soient pleinement perçus (annexe 2).

Des baisses considérables des taux de bénéficiaires ont été enregistrées

Les exemples exposés dans les encadrés 4.3 à 4.5 comprennent quatre cas dans lesquels les effectifs de bénéficiaires ont fortement baissé : la prestation spéciale pour chômage partiel involontaire en Belgique, la prestation d'assistance-chômage aux Pays-Bas²⁷ et au Royaume-Uni, et les prestations de parent isolé aux États-Unis. Il en ressort

qu'il est tout à fait possible, apparemment, de faire diminuer de moitié ou au tiers le nombre de bénéficiaires de certaines prestations sociales en modifiant les politiques passives et/ou actives qui les régissent. Dans le cas du chômage partiel en Belgique, le résultat a principalement été obtenu au travers de mesures passives : réduction du taux d'indemnisation et resserrement des conditions d'accès à l'indemnité. Une démarche active – consistant par exemple à aider et à contrôler la recherche d'un emploi à temps complet par des travailleurs à temps partiel – aurait été trop lourde à mettre en œuvre pour le SPE belge, compte tenu de ses capacités, et n'aurait donc probablement pas été efficace. De même, en ce qui concerne les régimes spéciaux d'assurance-chômage en Italie et en Espagne, le SPE aurait sans doute du mal à appliquer des mesures actives étant donné le très grand nombre de demandes d'indemnisation d'assez courte durée qu'il doit traiter. Cependant, dans le cas de l'assistance-chômage et des prestations de parent isolé, une stratégie d'activation pourrait avoir de plus grandes chances de succès, comme on le verra par la suite.

2. Signification et mesure du contenu « actif » d'une politique

Les stratégies d'activation liées aux prestations de chômage et d'aide sociale ont eu un fort impact en réduisant les taux de bénéficiaires dans quelques pays et, vraisemblablement, un effet plus modeste dans la plupart des autres. Pour certains, les politiques d'activation au sens strict sont des mesures d'emploi ou de formation obligatoire à l'intention des chômeurs (Andersen *et al.*, 2002). Or, les politiques actives du marché du travail englobent une palette de stratégies beaucoup plus large. La présente section a pour objet de recenser les différentes mesures que les pouvoirs publics peuvent envisager de prendre pour étoffer le contenu « actif » des politiques de leur pays afin de limiter la dépendance à l'égard des prestations. Elle s'inspire de l'expérience acquise lors des examens des politiques des services publics de l'emploi (SPE) et du marché du travail, ainsi que de la consultation d'évaluations microéconomiques (voir, par exemple, OCDE, 2001a, 2001b ; Martin et Grubb, 2001). Le plus souvent, les mesures d'activation ont été appliquées aux chômeurs et (si c'est une catégorie à part) à des bénéficiaires de l'aide sociale capables d'exercer un emploi. Toutefois, l'application de principes d'activation analogues est de plus en plus étendue à d'autres allocataires, parents isolés ou bénéficiaires d'une pension d'invalidité (voir sous-section F ci-après).

A. Faut-il investir dans des programmes « actifs » ou des programmes « passifs » du marché du travail ?

Le montant total des dépenses affectées à des programmes actifs du marché du travail peut s'exprimer de différentes manières comme, par exemple : a) en pourcentage du PIB, ou b) en dépenses actives par chômeur par rapport au PIB par personne occupée, ou bien encore c) en dépenses actives comme pourcentage des dépenses affectées aux programmes du marché du travail, actives et passives confondues. Le tableau 4.2 présente ces mesures pour 25 pays de l'OCDE. *A priori*, (b) est un bon indicateur : une politique « active » est une politique en vertu de laquelle un montant relativement important est dépensé par personne sans emploi. Toutefois, les pays qui se classent le mieux par rapport à cet indicateur sont souvent aussi ceux qui affichent des niveaux élevés de dépenses passives (prestations de chômage). On peut donc avancer qu'il n'y a orientation « active » que si l'indicateur (c) est bon également. Parmi les pays où

Tableau 4.2. Indicateurs sur les dépenses des programmes actifs du marché du travail

		Dépenses des programmes actifs du marché du travail ^a		
		En pourcentage du PIB	Dépenses en pourcentage du PIB rapportées au taux de chômage ^b	En pourcentage du total des dépenses des programmes du marché du travail (mesures actives et passives) ^c
Australie	2000-01	0.46	0.07	32.0
Autriche	2001	0.53	0.15	33.1
Belgique	2000	1.32	0.19	37.6
Canada	2000-01	0.41	0.06	36.4
République tchèque	2001	0.21	0.03	46.6
Danemark	2000	1.58	0.36	34.3
Finlande	2001	0.94	0.10	32.0
France	2000	1.32	0.14	44.4
Allemagne	2001	1.21	0.16	38.6
Grèce	1998	0.46	0.04	49.8
Hongrie	2001	0.47	0.08	55.4
Irlande	2001	1.14	0.29	61.9
Japon	2000-01	0.28	0.06	34.2
Corée	2001	0.31	0.08	66.9
Luxembourg	1997	0.24	0.09	28.3
Mexique ^b	2001	0.06	0.02	100.0
Pays-Bas	2001	1.74	0.67	48.0
Nouvelle-Zélande	2000-01	0.57	0.10	28.9
Norvège	2001	0.79	0.22	63.9
Portugal	2000	0.61	0.15	40.5
Espagne	2001	0.84	0.08	38.9
Suède	2001	1.39	0.29	59.2
Suisse	2001	0.45	0.18	48.0
Royaume-Uni	2000-01	0.37	0.07	40.0
États-Unis	2000-01	0.15	0.03	32.9
Moyennes :				
Pays de l'UE ci-dessus		0.98	0.20	41.9
Tous les pays ci-dessus		0.71	0.15	45.3

a) Les mesures actives comprennent l'administration et les services publics de l'emploi, la formation professionnelle, les mesures en faveur des jeunes, les mesures d'aide à l'embauche et les mesures en faveur des handicapés.

b) Taux de chômage standardisés de l'OCDE, sauf pour le Mexique (définition nationale).

c) Les mesures passives comprennent l'indemnisation du chômage et la retraite anticipée pour des motifs liés au marché du travail.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail ; Base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques.

les indicateurs (a) et (b) sont supérieurs à la moyenne, seuls trois (l'Irlande, la Norvège et la Suède) affichent un indicateur (c) également très supérieur à la moyenne. Dans deux autres pays (France et Pays-Bas), les indicateurs (a), (b) et (c) atteignent tous au moins un niveau moyen. Un autre pays (la Suisse) a un niveau élevé de dépenses selon les indicateurs (b) et (c), mais l'indicateur (a) y demeure relativement bas, ce qui s'explique par un faible taux de chômage.

Pour autant, une question fondamentale du point de vue de ces statistiques appelle une réponse, à savoir quelles dépenses doivent être considérées comme « actives ». Les analyses de l'OCDE conduisent à penser que le SPE est l'acteur clé des stratégies d'activation à l'intention des chômeurs²⁸. Les dépenses affectées au SPE peuvent ne

représenter qu'une part relativement modeste du montant total des dépenses, mais une large part des dépenses affectées à d'autres programmes est canalisée par le biais de ce service. Les dépenses affectées à ces derniers se composent dans une large mesure de revenus de remplacement servis aux personnes participant à ces programmes, ainsi que de transferts aux employeurs sous forme de subventions à l'embauche. Le caractère « actif » de ces dépenses n'est donc pas garanti. Il dépend de la manière dont sont gérés les orientations professionnelles et le contenu des programmes. Par ailleurs, dans le cadre du fonctionnement du SPE, il n'est pas toujours aisé de faire la distinction entre l'aide à la recherche d'emploi et l'administration des prestations. Certaines de ses activités de base comme l'organisation d'entretiens avec les chômeurs et la tenue à jour des registres relèvent des deux. Cela fait que les données sur les dépenses de marché du travail offrent au mieux une indication très approximative du contenu « actif » de la politique menée. Dans les sections suivantes, on examinera d'autres facteurs clés qui confèrent aux politiques leur caractère « actif ».

B. Interventions du SPE pendant la période de chômage

La notion « d'intervention pendant la période de chômage » renvoie aux contacts que le chômeur doit obligatoirement avoir avec le SPE ou à d'autres obligations liées à la recherche d'emploi. Les réponses aux offres d'emploi regroupées par le SPE sont principalement le fruit d'une démarche volontaire (le chômeur sélectionne l'offre d'emploi sur le tableau d'affichage ou dans la base de données du SPE), alors que différents autres types de contact avec le SPE (pointage, entretiens avec des agents du SPE, mise en place d'un plan d'action individualisé) revêtent le plus souvent un caractère obligatoire. La participation à des programmes de longue durée peut être essentiellement volontaire, ou essentiellement obligatoire. Dans certains pays, après la première prise de contact au cours de laquelle sont déterminés les droits à prestations de l'individu et lui sont communiquées des informations de base sur les services offerts par le SPE, le chômeur est censé rechercher du travail de manière autonome dans les quelques mois suivants, et le SPE n'intervient que très peu pendant cette période.

Il existe quatre formes possibles d'interventions programmées pendant la période de chômage, différenciées selon le stade atteint au cours de cette période :

- Premier mois : souvent, le chômeur bénéficie d'un long entretien lors de sa première inscription au SPE ; certains pays exigent sa participation à des séances d'information collectives.
- Maintien du contact : des contacts réguliers ont lieu à différents titres : comptes rendus des recherches d'emploi, orientations directes vers un poste vacant (obligation de se rendre à un entretien d'embauche), entretiens occasionnels approfondis avec un agent du SPE, et procédures de pointage, moins intensives mais plus fréquentes.
- Plans d'action individualisés : ces plans comprennent généralement un entretien approfondi supplémentaire au bout d'un nombre de mois déterminé pendant la période de chômage (encore que dans certains pays, cet entretien doit avoir lieu dès l'inscription au chômage), ainsi que des entretiens de suivi. Dans certains cas, un fort pourcentage de participants aux plans d'action sont orientés vers un programme du marché du travail.
- Période d'indemnisation « active » : à un certain stade de la période de chômage, le versement systématique des indemnités est soumis à conditions, à savoir la participation ininterrompue à un programme actif du marché du travail, tandis que les

autres interventions (entretiens et suivi des démarches entreprises) se poursuivent suivant un calendrier remanié. (Ce type d'intervention peut prendre la forme d'un plan d'action individualisé plus affiné.)

Les résultats d'un questionnaire portant sur les modalités d'intervention pendant les périodes de chômage, qui avait été adressé aux pays de l'OCDE en 1999, ont été consignés dans OCDE (2001a, pp. 43 à 51). Il semble que les procédures de première inscription au cours desquelles est déterminée la situation du demandeur d'emploi mobilisent une part considérable des ressources des SPE. Cela tient au fait que les périodes de chômage sont souvent de courte durée et prennent fin avant que le Service n'ait vraiment eu le temps d'intervenir. Les modes d'intervention sont extrêmement divers. A titre d'exemple, certains pays privilégient l'orientation directe vers des postes vacants alors que d'autres ont beaucoup moins souvent recours à cette méthode et accordent davantage d'importance aux obligations de compte rendu de recherche d'emploi.

C. Critères d'admissibilité aux indemnités et sanctions

Le fait d'appliquer des critères d'admissibilité rigoureux pour l'indemnisation des chômeurs, critères devant être respectés sous peine de sanctions en matière de prestations, constitue un autre instrument « d'activation » permettant de réduire le risque que le chômeur tombe dans le piège des indemnités où il est peu incité à chercher un emploi. En menant leur politique d'activation, des pays comme le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont accordé une attention accrue aux questions d'admissibilité aux indemnités.

- **Législation** : au Danemark, la législation comporte depuis 1994 une disposition relative à une « période d'indemnisation active », disposition qui a été remaniée en 1999. Aux Pays-Bas, de nouveaux principes directeurs relatifs à ce qu'il est convenu d'appeler un « emploi convenable » ont été publiés à différentes reprises (1992, 1994 et 1996), et une nouvelle loi sur les sanctions (*Wet Boeten en Maatregelen*) a été promulguée en 1996 (voir Engelfriet, non daté). Le Royaume-Uni a élaboré une législation entièrement nouvelle sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi (*Jobseekers' Allowance*), qui est en vigueur depuis 1996. Il n'est pas interdit de penser que ces modifications se sont accompagnées d'un certain durcissement des critères mais cela n'apparaît pas toujours clairement. (Par exemple, le Danemark continue d'imposer des sanctions bénignes lors du premier refus d'un emploi convenable, et la définition de ce dernier terme au Royaume-Uni n'est pas particulièrement rigoureuse.) L'aspect dominant de cette évolution a certainement été le souci de clarification – ce qui s'est souvent accompagné d'un énoncé relativement plus détaillé des critères d'admissibilité.
- **Administration** : au Danemark, une grande campagne administrative (renouvellement des systèmes informatiques et création d'une « brigade d'inspection de la disponibilité ») a été lancée en 1994 et 1995 pour permettre de superviser effectivement les fonds d'indemnisation et de communiquer avec les syndicats, responsables de leur gestion. Aux Pays-Bas, les institutions de gestion de l'assurance-chômage ont été entièrement réformées dans les années 90 et ont reçu des crédits leur permettant d'acheter des services pour l'emploi au SPE et, de plus en plus souvent, au secteur privé par le biais d'appels d'offres concurrentiels.
- **Sanctions** : aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, on a observé une augmentation spectaculaire de l'incidence des sanctions à certains stades de la stratégie d'activation²⁹.

Toutefois, on ne sait pas exactement si, à long terme, l'application de critères d'admissibilité devra être assortie de taux de sanction particulièrement élevés³⁰.

Pour que les obligations soient respectées, il est nécessaire de prévoir des sanctions comme mesure de dernier recours. Théoriquement, le bien-être social est optimisé quand une politique de sanctions très rigoureuse est prévue mais, puisque les obligations sont totalement respectées, il n'est jamais nécessaire de l'appliquer. En pratique, la rigueur des sanctions est limitée (la sanction maximum étant l'exclusion du régime d'indemnisation du chômage, sauf en cas de fraude), les obligations ne sont pas totalement respectées, et une certaine fréquence de sanctions est nécessaire pour faire respecter les obligations. Si l'on parvient à faire en sorte qu'une majorité de chômeurs s'y conforment, les détails de la méthode d'application importent assez peu. Les questions les plus importantes sont la nature des obligations (par exemple, rendre compte de ses recherches d'emploi, présence à des entretiens bimensuels, participation à une formation) et la portée réelle des services prestés dans ce cadre.

D. Participation aux programmes du marché du travail : doit-elle être obligatoire ou volontaire ?

Les politiques d'activation concernant l'indemnisation du chômage et les prestations d'aide sociale comportent une caractéristique importante, à savoir qu'elles rendent la participation à des programmes du marché du travail obligatoire (pour pouvoir prétendre aux prestations) et non plus volontaire.

Dans certains pays, les taux effectifs de participation à des programmes obligatoires sont faibles. Dans le cas des Pays-Bas, van Oorschot (2002) remarque que, par rapport à l'ensemble du groupe cible des politiques d'activation, le taux de participation à des programmes à temps complet a été très modeste (par exemple : « En 1988 [...] quelque 7 000 jeunes chômeurs ont participé au programme TW-GTW ('garantie jeunes') alors qu'à l'échelle nationale, environ 45 000 individus de cette catégorie répondaient aux critères »). De la même façon, aux États-Unis en 1999, environ 3.3 % seulement des familles bénéficiant de la TANF participaient à des programmes de stages (Strawn et al., 2001)³¹. Au Royaume-Uni, la participation obligatoire à des programmes de formation ou d'emploi de longue durée existait à peine avant le plan de 1997 intitulé « *Project Work* » dont la durée de vie a été brève. Aujourd'hui encore, elle demeure faible. Dans le programme canadien « *Ontario Works* » (décrit par Morel, 2002, comme la « version dure » du dispositif de *workfare*, bien que cette appréciation paraisse exagérée), seuls 2 à 5 % des bénéficiaires de l'aide sociale ont été affectés à des tâches pour pouvoir continuer à percevoir leurs prestations (Muvale, 2002). Toutefois, ces faibles pourcentages s'inscrivent dans la logique selon laquelle une obligation s'appliquant dans des conditions particulières (par exemple, une période d'indemnisation ininterrompue pendant plus d'un an) peut exercer une forte influence sur les individus en les poussant à fuir cette obligation.

Parallèlement, dans certains pays, les taux effectifs de participation obligatoire à des programmes de marché du travail sont devenus assez élevés. Il est possible que ce phénomène soit dû au fait que les taux de remplacement ou les indemnités perçus dans le cadre de ces programmes s'approchent des salaires du marché³². Ces dernières années, le Danemark et la Suède ont affiché des taux de participation élevés, un pourcentage important de la population active participant à des programmes du marché du travail. Ces pays s'efforcent de mettre à profit le temps passé à participer à des programmes en

insistant fortement sur les volets formation et enseignement qu'ils comportent. Les programmes n'en sont pas moins coûteux et, souvent, le temps qu'y consacrent les participants n'est pas employé de manière aussi productive qu'il ne le serait si ces personnes occupaient un emploi non subventionné.

Vraisemblablement, l'efficacité des stratégies de participation obligatoire est fortement tributaire de l'efficacité avec laquelle les gens sont accompagnés pour rechercher d'autres solutions possibles sur le marché du travail. Les plans d'action individualisés, l'aide des SPE entre les périodes d'affectation à des programmes et le conseil individualisé pendant la longue période d'accès prévue dans le programme *New Deal* du Royaume-Uni devraient promouvoir cet objectif. On ne sait pas exactement si la participation effective à des programmes, quand on obtient ce résultat, est de nature « active » étant donné que pour les participants en question, les effets « d'immobilisation » sont importants (autrement dit, pendant la participation à un programme, l'intensité de la recherche d'emploi et les taux de reprise d'emplois non subventionnés sont généralement plus faibles qu'en période de chômage déclaré). En outre, selon les conclusions des évaluations, les perspectives d'emploi non subventionné en fin de programme ne sont pas nécessairement améliorées, en particulier dans le cadre de projets de création d'emplois dans le secteur public.

Les examens de l'aide sociale effectués par l'OCDE (OCDE, 1998a, 1998b, 1999) mentionnent plusieurs autres considérations ayant encouragé l'adoption de ce type de stratégie de passage de l'aide sociale au travail : a) lutte contre la fraude, b) sentiment que les chômeurs indemnisés depuis longtemps ne se rendent pas compte qu'ils ont tout intérêt à participer à un programme, c) considérations d'ordre politique : en particulier, le public peut mieux accepter de financer les dépenses au titre de la protection sociale quand l'aide s'inscrit dans un cadre d'obligations réciproques, et d) ces stratégies contraignent les bureaucrates à s'occuper de groupes de clients défavorisés³³.

E. Structures et modalités institutionnelles

L'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* (OCDE, 1994a) recommandait d'intégrer les trois fonctions des SPE : placement et conseil, paiement des indemnités de chômage et gestion des programmes du marché du travail. Le degré d'une *intégration fonctionnelle* constitue une dimension importante de l'orientation d'une politique dans le sens de l'activation. L'intégration fonctionnelle peut être en partie liée à la structure institutionnelle, mais elle implique aussi ce que Clasen et van Oorschot (2002) décrivent comme « l'estompement de la dichotomie traditionnelle entre domaines d'intervention de la protection sociale et politique du marché du travail ».

En Irlande, jusqu'en 1996, les chômeurs indemnisés n'étaient pas tenus de s'inscrire auprès du service de placement (ce qui veut dire que le service en question ne surveillait ni n'imposait la disponibilité pour un emploi, les démarches de recherche d'emploi ni l'acceptation d'un emploi convenable). Il est évident que la mise en place d'une obligation de s'inscrire pour un placement a accru le degré d'intégration fonctionnelle du SPE irlandais. Aux Pays-Bas, le financement par les pouvoirs publics des institutions administrant les prestations pour permettre à celles-ci d'acheter des services de placement pour leurs clients date de 1996. Il peut également être considéré comme une mesure d'intégration de la fonction « indemnisation » et de la fonction « placement ». Au Royaume-Uni, lors des réformes de la fin des années 80, un effort d'intégration a été mené en fusionnant les antennes locales qui administraient jusqu'alors séparément le traitement des prestations et

Encadré 4.6. **Financement et gestion des prestations d'assurance et d'assistance au Canada : compétence nationale ou régionale ?**

Au cours des années 80, le gouvernement fédéral canadien a procédé à des transferts budgétaires massifs en direction des provinces dans le domaine de l'assurance-chômage (qui relève de la responsabilité fédérale), des programmes de développement régional et des versements au titre de la péréquation budgétaire qui, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) finançait 50 % du coût de l'aide sociale des provinces. Vers le début des années 90, le gouvernement fédéral s'est efforcé de réduire ses dépenses directes d'assurance-chômage et ses dépenses d'aide sociale dans le cadre du RAPC. Le fait qu'entre 1982 et 1992, le nombre de dossiers d'aide sociale ait presque doublé était un élément qui aggravait les difficultés budgétaires des provinces.

Au milieu des années 90, les versements au titre du RAPC ont été remplacés par des subventions forfaitaires dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Peu après, le gouvernement fédéral a également conclu une série d'Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) transférant la responsabilité du financement et de la gestion du personnel des services de l'emploi et des mesures actives du marché du travail (appelées « Prestations d'emploi et mesures de soutien », PEMS) aux Provinces du Québec, de l'Alberta, du Manitoba, de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick^a. Le Québec s'était fait l'écho d'un certain nombre d'autres provinces pour faire valoir que cette formule engendrerait une meilleure responsabilisation, réduirait les interventions antagonistes et les doublons entre les services aux chômeurs indemnisés et aux bénéficiaires de l'aide sociale, tout en améliorant l'appariement des offres et des demandes d'emploi à l'échelon local.

Après les modifications apportées en 1994 et 1996 aux paramètres du programme d'assurance-chômage, la proportion de chômeurs pouvant prétendre à des prestations au titre de ce programme (rebaptisé entre-temps « assurance-emploi ») a reculé de manière substantielle. Fortin et Crémieux (1998) estiment que les modifications apportées à l'assurance-emploi ont provoqué une hausse du nombre de dossiers de demandeurs d'aide sociale allant de 10 à 25 % selon les provinces. Des travaux de recherche ont néanmoins montré qu'une bonne partie de la diminution de la couverture assurée par l'assurance-emploi était due à une évolution de la composition de la population des chômeurs : les travailleurs conservant des liens forts avec le marché du travail et attendant d'être rappelés par leur précédent employeur étaient relativement moins nombreux tandis que les individus ayant connu l'emploi précaire et n'ayant pas beaucoup travaillé récemment étaient proportionnellement plus nombreux. Dans la logique de cette évolution, on a vu augmenter considérablement le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale considérés comme employables (selon les estimations, ce pourcentage serait passé de 38 à 64 % entre 1980 et 1992, en Colombie-Britannique).

Étant donné que les provinces assument uniquement les coûts des programmes d'aide sociale, elles sont incitées à faire passer les travailleurs à la marge de la population active d'un programme à l'autre pour limiter au minimum les dépenses afférentes. Il existe un certain nombre de cas bien connus de plans de création d'emplois à l'intention des clients des services d'aide sociale, mis en œuvre par les collectivités locales et qui avaient pour principal objectif d'ouvrir aux participants droit aux prestations de l'assurance-emploi. Toutefois, ces plans sont pour la plupart caducs : un transfert des coûts aussi patent serait embarrassant pour les deux échelons de l'administration qui entendent voir prévaloir le principe du « fédéralisme souple » inscrit dans les EDMT.

Encadré 4.6. **Financement et gestion des prestations d'assurance et d'assistance au Canada : compétence nationale ou régionale ?** (suite)

Dans la gestion du régime d'assurance-emploi, les critères « pour rendre compte des résultats »^b retenus pour évaluer les performances dans le cadre des EDMT créent des incitations à recruter des personnes percevant une forte indemnisation de l'assurance-emploi au titre des PEMS puisque dans ce cas, le placement se traduit par une économie plus importante pour le régime de l'assurance-emploi. Toutefois, la participation aux PEMS débouche parfois sur un emploi relativement précaire et sur le retour à l'assurance-emploi : selon les premières observations, cette situation aurait été observée dans peut-être 25 % des cas. La législation portant création des EDMT exige des évaluations synthétiques très élaborées des effets à long terme de ces ententes sur les résultats tels que la perception de l'assurance-emploi, les gains des travailleurs rémunérés et les épisodes de chômage. Déjà en cours, ces travaux devraient fournir un nouvel éclairage sur les modèles de réalisation d'économies par les dispositifs d'aide sociale et d'assurance-emploi.

Ayant désormais pris en charge l'intégralité des coûts de la distribution des prestations d'assistance sociale, les provinces ont adopté diverses stratégies de passage de l'aide sociale au travail que Morel (2002) décrit en qualifiant le *workfare* pratiqué au Québec comme la « version douce » par opposition à la « version dure » adoptée par l'Ontario. En dépit des mesures d'austérité budgétaire ayant frappé le régime d'assurance-emploi, les taux de bénéficiaires de l'aide sociale ont diminué d'un tiers entre 1994 et 2000^c.

- a) D'autres provinces ont conclu une forme d'EDMT différente, dont l'objectif n'était pas la « dévolution totale » mais se limitait à un accord de « cogestion » (pour une description plus détaillée, voir OCDE, 2001a).
- b) Les trois critères sont les suivants : les économies pour le régime d'assurance-emploi du fait du placement d'une personne qui bénéficiait jusqu'alors de ces prestations, le nombre de clients de l'assurance-emploi servis et le nombre de clients réinsérés sur le marché du travail. Au stade actuel, il n'existe pas d'indicateur pour rendre compte à moyen terme, et encore moins à long terme.
- c) Auparavant, l'amplitude des fluctuations conjoncturelles du nombre de dossiers d'aide sociale traités au Canada était faible : le pourcentage de bénéficiaires n'a guère diminué que de 10 % lors de la reprise économique des années 80 et n'avait pratiquement pas bougé lors de la reprise de la fin des années 70.

Source : Morel (2002) ; Gray (à paraître).

le placement quoique les agents chargés de ces fonctions continuaient de relever de la tutelle de leurs ministères respectifs. Dans certains autres pays (Espagne et Grèce, par exemple), les fonctions d'administration des prestations et de placement relèvent toutes deux d'un organisme du Service public de l'emploi pratiquement indépendant (OAED, INEM) mais les agents assurant ces fonctions sont plus ou moins séparés au niveau des antennes locales. En Allemagne, le Service public de l'emploi (BA) a fusionné ces deux fonctions en 2000, la plupart des besoins des clients étant traités par des équipes d'agents dans une seule et unique antenne locale.

Un facteur susceptible d'influer sur le degré d'intégration effective est lié à la question de savoir si ce sont les mêmes organismes qui financent l'indemnisation du chômage et les programmes actifs du marché du travail. De nombreux pays européens ainsi que le Canada possèdent un système d'assurance-chômage financé à l'échelon national, ainsi qu'un système d'aide sociale financé par les municipalités (les provinces dans le cas du Canada), et des services sociaux municipaux qui effectuent également une partie du travail de placement. Du fait de cette structure, les municipalités sont souvent disposées à instaurer des programmes de création d'emplois de grande envergure à l'intention des chômeurs de longue durée : dans de nombreux pays, cette formule attire les subventions du gouvernement central pour des programmes de création d'emploi ciblés sur les chômeurs

indemnisés, et permet de réduire le nombre d'entrées dans le système de l'aide sociale des chômeurs en fin de droits. Souvent, bien qu'en principe le SPE national desserve l'ensemble de la population, les municipalités constatent que leurs « clients » ne bénéficient pas d'une attention suffisante de sa part, et leurs services sociaux créent un bureau de placement. Autre complication : dans au moins quatre pays de l'OCDE (Belgique, Canada, Espagne et Suisse), le réseau des antennes de placement locales est géré par les administrations régionales, d'où le risque de rupture des liens avec le régime fédéral d'assurance-chômage. Parmi ces pays, la Suisse a créé un système fédéral chargé d'évaluer les performances de chaque bureau de placement (OCDE, 2001a), et le Canada, un système d'ententes entre État fédéral et provinces ainsi qu'un dispositif d'évaluation des performances (encadré 4.6).

F. Activation des dispositifs de prestations et renforcement du filtrage dans les programmes passifs

Les mesures « d'activation » visent essentiellement les chômeurs indemnisés et, dans certains cas, les personnes percevant des prestations d'aide sociale. Dans ce dernier cas, l'application d'une stratégie d'activation a pour effet de transformer en quelque sorte l'aide sociale en prestation de chômage sous un autre nom. Toutefois, dans la mesure où les clients de l'aide sociale ont besoin de l'aide de travailleurs sociaux pour résoudre des problèmes de logement, d'endettement, voire de toxicomanie, il paraît justifié de conserver pour cette catégorie de clients des modalités de versement de prestations et d'administration distinctes de celles qui s'appliquent aux chômeurs de courte durée. Les autres groupes cibles possibles des mesures d'activation sont les bénéficiaires d'allocations spécialement conçues pour aider les parents isolés, dans les pays où elles existent, et les personnes percevant une pension d'invalidité.

Dans bien des pays, les parents isolés bénéficiant de prestations d'aide doivent, si rien d'autre ne s'y oppose, être disponibles pour travailler afin de pouvoir continuer à prétendre à cette aide. Au milieu des années 90, cette obligation s'appliquait lorsque le plus jeune des enfants atteignait un certain âge : entre six mois et 12 ans (selon les provinces) au Canada, trois ans en Autriche, en Finlande, en France et en Suède, cinq ans en République tchèque et aux Pays-Bas, six ans au Luxembourg et en Nouvelle-Zélande (pour un travail à temps partiel) et huit ans en Norvège (Eardley et al., 1996 ; OCDE, 1998a ; Goodger et Larose, 1998 ; www.childpolicyintl.org/childdsupport.html ; Millar et Rowlingson, 2001)³⁴. En Norvège, depuis 1998, la perception de ce type de prestations sans l'obligation d'être disponible pour un emploi est généralement limité à trois ans. En Allemagne, les travailleurs sociaux s'efforcent de faire en sorte que les parents isolés bénéficient d'un accès prioritaire aux structures institutionnelles de garde d'enfants et les parents en question sont censés être disponibles pour un emploi dès lors qu'ils peuvent bénéficier de cette garde. L'Irlande et le Royaume-Uni continuent de verser des allocations de parent isolé sans exiger de disponibilité pour un emploi tant que le plus jeune des enfants est âgé de moins de 16 ans. Les tentatives de réformer les dispositions analogues existant en Australie et en Nouvelle-Zélande se sont heurtées à une forte opposition politique. Dans la plupart des pays où les limites d'âge des enfants sont rigoureusement appliquées (à l'exception de la France), les parents isolés avec enfants ayant dépassé ces limites d'âge perçoivent une prestation d'aide sociale dont le financement et la gestion relèvent de l'échelon local de l'administration (échelon provincial dans le cas du Canada). On en déduit que le fait que l'ouverture des droits à allocations soit gérée à l'échelon national rend parfois difficile

l'application de l'obligation de disponibilité pour l'emploi imposée aux parents isolés. Les constats opérés à l'échelle internationale n'en montrent pas moins qu'il est raisonnable d'exiger la disponibilité pour un emploi, et de faire de l'application de politiques d'activation une règle générale dès lors que le plus jeune enfant est scolarisé, voire plus tôt s'il existe des structures de garde d'enfants appropriées.

Les stratégies d'activation visant les personnes handicapées se heurtent à un certain nombre de difficultés : l'hétérogénéité de cette population, la difficulté d'apprécier le degré d'incapacité et son évolution dans le temps, sans parler de la durée d'aide nécessaire pour trouver un travail à ces personnes et les maintenir à leur poste. Toutefois, les pensions d'invalidité sont, dans certains cas, soumises à des exigences liées au travail (voir également l'argumentation développée dans le chapitre 3, section 2.B). La publication de l'OCDE (2003) note les pays par rapport à l'élément « intégration » de leur politique à l'égard des handicapés en fonction de différents indicateurs, notamment l'obligation de participer à un programme de réadaptation, le choix du moment à partir duquel cette obligation s'impose (une bonne note étant accordée si l'obligation s'applique précocement, alors que la personne est encore en activité, par exemple), ainsi que la durée de l'éventuelle suspension des prestations. Dans le cas du premier indicateur, les notes supérieures à « 1 » indiquent que la réadaptation n'est pas totalement volontaire tandis que, dans le cas du troisième indicateur, elles indiquent qu'une suspension des prestations est possible sous une forme ou une autre (pour les titulaires d'une pension d'invalidité). Aux environs de l'an 2000, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède (sur 21 pays membres de l'OCDE) affichaient des notes supérieures à « 1 » pour ces deux indicateurs (il n'y a qu'aux Pays-Bas que ce résultat témoigne d'un changement de politique par rapport à 1985). On peut donc dire que ces pays ont quelque expérience de la pratique consistant à obliger les gens auxquels une prestation d'invalidité a déjà été accordée d'être disponibles pour un emploi, ou du moins à participer à des activités de réadaptation censées les préparer au retour à l'emploi. Les notes révèlent aussi que parmi les pays précités, la Belgique, le Danemark, la Norvège et la Suède ont mis en place des programmes énergiques d'emploi subventionné pour les handicapés. Ensemble, ces dispositifs permettent aux administrations publiques de réinsérer sur le marché du travail une personne déjà bénéficiaire d'une prestation d'invalidité ou réunissant les conditions pour y prétendre, même si l'emploi qu'elle occupera doit être subventionné. Néanmoins, à l'exception possible de l'Allemagne et de la Belgique, les pays précités affichent des taux de bénéficiaires de pension d'invalidité supérieurs à la moyenne. Il n'est pas impossible que les pays dans lesquels les pensions d'invalidité ne sont, en principe, accordées que dans le cas d'incapacité de travail permanente ou quasi complète, déploient moins d'efforts pour promouvoir l'emploi une fois que les prestations ont été accordées.

On peut aussi citer quelques exemples de méthodes « d'activation » appliquées à des personnes pour lesquelles le droit à percevoir des prestations n'est pas soumis à la condition de disponibilité pour exercer un emploi. Ainsi, par exemple, l'Australie a mis en place un service d'emploi spécialisé (*Jobs, Placement, Employment and Training*) pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé dont il n'est pas exigé qu'ils soient disponibles pour travailler, ainsi qu'un service (*Transition to Work Services*) destiné aux mères seules devant renoncer aux prestations parentales en échange d'une indemnisation du chômage, mais qui n'ont guère d'expérience récente du monde du travail (OCDE, 2001b). Les services

chargés de trouver un emploi aux personnes sans obligation pour elles d'accepter cet emploi sont généralement considérés comme utiles, et donnent des résultats pour ceux qui y font appel mais, globalement, le taux d'utilisation des offres de services exemptes d'obligations est assez faible. Récemment, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont choisi d'exiger des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé de prendre part à des entretiens au cours desquels les possibilités de reprendre pied sur le marché du travail sont examinées sans pour autant contraindre ces personnes à profiter d'une offre d'emploi³⁵. Toutefois, il existe un risque de voir les tentatives ambitieuses d'appliquer des stratégies « d'activation » à des prestations « passives » canaliser les énergies et les ressources des SPE – limitées du point de vue du nombre d'agents comme de celui des offres d'emploi – vers d'autres objectifs que les clients au chômage déclaré. Cela explique peut-être les résultats décevants des études portant sur le programme pilote « ONE », au Royaume-Uni, qui étend à d'autres types de prestations le principe de l'intégration de l'administration des indemnités de chômage et des antennes des services de l'emploi³⁶.

Si les bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'une allocation de parent isolé sont considérés comme aptes à travailler, on peut, au lieu d'appliquer les stratégies d'activation directement à leur endroit, restreindre leur accès à ces prestations de sorte qu'une proportion plus grande des demandeurs potentiels soient contraints de déposer une demande d'indemnités de chômage ou d'aide sociale auprès du régime général, toutes deux assorties d'une obligation d'être disponible pour un emploi. Ainsi, l'allocation de parent isolé, en France, et l'allocation de transition, en Norvège, n'exigent pas des bénéficiaires d'être disponibles pour travailler mais, comme les plafonds d'âge et de durée sont assez bas, les parents isolés qui ne sont pas occupés sont contraints d'aller s'inscrire au régime général d'aide sociale alors que leurs enfants sont encore relativement petits. Les critères d'admissibilité aux indemnités de chômage prévoient parfois des dispositions explicites pour les personnes privées d'emploi devant s'occuper de leurs enfants ou souffrant d'incapacité partielle en leur accordant de longs préavis pour l'orientation vers un entretien d'embauche ou en spécifiant que seuls les emplois à temps partiel sont considérés comme convenables.

Quand une personne présentant une incapacité de travail ne peut plus continuer à exercer l'emploi qu'elle occupe ou que sa productivité est tombée en dessous des coûts salariaux, il est parfois possible d'éviter son admission dans le régime passif de pensions d'invalidité en lui proposant à la place une réadaptation ou un emploi subventionné. A cet égard, au Danemark, les « flexjobs » (voir chapitre 3, tableau 3.10) constituent un dispositif nouveau. La publication de l'OCDE (2003) décrit une stratégie de réforme adoptée par le Luxembourg et qui présente des caractéristiques analogues. Lorsque la reconnaissance du handicap est suivie de la mutation vers un emploi plus adapté et du versement d'une subvention à l'employeur, le risque de voir la personne s'inscrire dans les années suivantes à un régime lui permettant de percevoir passivement des allocations s'en trouve réduit. La généralisation de cette stratégie peut effectivement dissuader des salariés de recourir abusivement à la prestation d'invalidité pour quitter précocement le marché du travail bien qu'elle risque également d'inciter les employeurs à encourager les demandes d'allocation. Actuellement, lorsqu'un employeur et un salarié reconnaissent tous deux que ce dernier n'est plus à même de faire son travail (par exemple à cause d'une pathologie mentale liée au stress ou de douleurs dorsales), souvent les seuls choix qui s'offrent aux autorités consistent à rejeter cette appréciation ou à accepter le passage à un statut permanent de bénéficiaire passif d'une pension d'invalidité.

Dans les années 80, de nombreux pays ont accordé des pensions de préretraite à des travailleurs âgés victimes d'un licenciement, supprimé l'obligation de rechercher un emploi pour les chômeurs relativement âgés et exclu ces chômeurs des mesures liées à l'emploi. Mais dès le début des années 90, certains pays avaient déjà commencé à faire marche arrière. En France, vers 1983, 700 000 personnes se trouvaient en préretraite et percevaient une pension financée par le régime de l'assurance-chômage mais, dans les années 90, peu de nouvelles démarches en ce sens ont été autorisées. En Finlande, le seuil inférieur ouvrant droit à une « pension de chômage » a été relevé, passant de 55 à 60 ans entre 1986 et 1990. Récemment, la Belgique et les Pays-Bas ont commencé à supprimer progressivement la dispense de recherche d'emploi (qui, auparavant, s'appliquait respectivement à partir de 50 ans et de 57.5 ans) pour les travailleurs relativement âgés. Quant à l'Australie, elle supprimera l'indemnité dénommée *Mature Age Allowance* à compter de 2003³⁷. L'Espagne a créé il y a peu une prestation baptisée « revenu d'insertion active » à l'intention des chômeurs de plus de 45 ans, exigeant des bénéficiaires qu'ils mettent en place un plan d'action individualisé. En 1999, au Danemark, la limite d'âge inférieure pour l'assouplissement des règles concernant la disponibilité pour l'emploi est passée de 50 à 55 ans.

Les mesures restreignant l'accès aux prestations de préretraite ou d'invalidité auront souvent pour effet de gonfler les entrées dans le régime d'indemnisation du chômage. Or, lorsque les SPE et autres politiques du marché du travail fonctionnent bien – en trouvant rapidement un emploi pour les chômeurs et en appliquant effectivement les critères d'admissibilité aux prestations – même les chômeurs les plus défavorisés sont souvent réinsérés dans la vie active en l'espace d'un ou deux ans. Ainsi, réussir à endiguer le chômage peut, à terme, contribuer à limiter la dépendance à l'égard d'autres prestations « passives ».

3. Résultats des politiques « actives »

Dans cette section on examine l'impact des politiques « actives » sur les effectifs de prestataires³⁸, l'emploi et les rémunérations. Cette méthode convient pour la plupart des pays de l'OCDE dans lesquels la grande majorité des participants aux programmes actifs du marché du travail proviennent du vivier d'individus qui perçoivent des prestations de chômage, d'aide sociale ou d'invalidité. On y examine également les possibilités de substitution entre différentes prestations de protection sociale.

A. Le rôle des stratégies d'activation dans la réduction de la dépendance à l'égard des prestations

Taux d'emploi et politiques actives : comparaison internationale

Les politiques d'activation peuvent permettre de concilier la générosité relative d'un régime de prestations avec des taux d'emploi élevés. C'est notamment le cas en Suède³⁹. Le dispositif suédois comporte l'obligation effective de disponibilité pour un emploi. D'après l'indice du ministère des Finances du Danemark, qui mesure la rigueur du critère de disponibilité pour bénéficier d'une indemnité de chômage, la Suède se classe au deuxième rang, derrière le Luxembourg (ministère des Finances, 1998). En l'occurrence, le « devoir de travailler » a toujours été au cœur des politiques sociales et du marché du travail (Andersen, 2002) et le principe de l'obligation faite aux demandeurs d'emploi de participer à des programmes du marché du travail n'est pas remis en question bien qu'il

demeure possible aux prestataires de choisir le moment où ils participeront à un programme et le type de programme. L'application de ce principe est aussi très largement déterminée par la personne qui traite le dossier du chômeur⁴⁰. En ce qui concerne le chômage⁴¹, la principale faiblesse de la panoplie de mesures actives était l'effet appelé « de manège », qui permettait à des chômeurs d'alterner de manière répétée périodes d'indemnisation et périodes de participation à des programmes sans retourner sur le marché de l'emploi non subventionné. La Suède a récemment pris des mesures pour lutter contre cet effet en mettant en place une « garantie d'activité » (voir encadré 4.7). De son côté, la Norvège a également réussi à maintenir son taux d'emploi à un niveau élevé. Dans ce pays, les critères d'admissibilité à l'indemnisation du chômage sont rigoureux et la fréquence de sanctions est élevée. En outre, selon Halvorsen (2002), le fait de dépendre de l'aide sociale est mal vécu, et l'on n'observe aucun signe de « culture de la dépendance » chez les chômeurs de longue durée ni chez les bénéficiaires de l'aide sociale. Il se peut que les taux d'indemnisation, inférieurs à ceux pratiqués par la Suède, réduisent les incitations pour les chômeurs à alterner période de travail et période d'indemnisation, ou indemnisations et participation à des programmes du marché du travail. Cependant, un

Encadré 4.7. Garantie d'activité et effet « de manège » en Suède

A maintes reprises, des préoccupations ont été exprimées quant au risque de l'effet « de manège » qui survient lorsqu'une période de chômage déclaré est interrompue par une période de participation à un programme, elle-même suivie d'un retour au chômage déclaré sans interruption du versement des indemnités. En Suède, l'adoption de la « garantie d'activité » a atténué ce risque. La durée maximum du versement des prestations de l'assurance-chômage a été doublée (passant de 60 à 120 semaines)^a en même temps qu'était supprimée la possibilité de réouverture des droits en contrepartie de la participation à un programme, et qu'était créée la possibilité de bénéficier indéfiniment de la « garantie d'activité » jusqu'à la sortie du régime de chômage. La garantie d'activité est un cadre dans lequel toutes les mesures ordinaires du marché du travail peuvent être utilisées. Le participant est censé être à la recherche d'un emploi, participer à un programme du marché du travail ou suivre des études. Il est censé être occupé à temps complet^b.

Les bureaux locaux pour l'emploi conservent une grande latitude dans la mise en œuvre de la garantie d'activité. Habituellement, ce service est proposé lorsque la fin de droits approche. Vers la fin de la première période de 60 semaines d'indemnisation, les responsables des dossiers évaluent quels sont ceux parmi les demandeurs d'emploi qui ont le plus de probabilités de trouver un travail par leurs propres moyens et peuvent être à nouveau indemnisés pendant 60 semaines. C'est souvent à ce stade ou vers la fin de la seconde période d'indemnisation qu'intervient l'orientation vers la garantie d'activité.

La nature de l'activité en question est déterminée par le SPE au niveau local, en collaboration, autant que faire se peut, avec la municipalité et les autres acteurs du marché du travail local : 68 % des antennes du Service public de l'emploi ont signé un accord avec une municipalité. Certaines de ces antennes, principalement en zone métropolitaine, ont passé des accords avec des entreprises privées. Des notes d'information émanant de l'administration centrale insistent sur l'importance de la recherche d'emploi *méthodique* et à *temps complet* ainsi que sur d'autres activités. Le projet de loi gouvernemental prévoyait des activités par groupes de 10 à 15 personnes alors que, par la suite, la Commission du marché du travail (AMS) a recommandé que ces groupes comptent entre 25 et 30 individus.

Encadré 4.7. **Garantie d'activité et effet « de manège » en Suède (suite)**

En plus des activités en groupe, les participants au programme de garantie d'activité peuvent prendre part à tous les autres programmes actifs du marché du travail suédois. Toutefois, selon les réponses aux enquêtes, 58 % des agents de supervision du programme estiment que les informations relatives à la garantie d'activité sont insuffisantes. Près d'un quart des antennes du Service public de l'emploi signalent que, faute d'effectifs, elles ne sont pas en mesure de proposer une activité à temps complet aux participants.

Les réponses à l'enquête sur les participants montrent que, le plus souvent, la méthode a consisté, dans un premier temps, à proposer des activités de recherche d'emploi en groupe, puis à offrir une place dans un programme du marché du travail. Deux tiers des personnes interrogées ont dit avoir bénéficié de mesures d'activation à temps complet pendant qu'elles participaient au programme. Néanmoins, près de la moitié n'ont pu rencontrer l'agent chargé de les superviser que moins d'une fois par mois. Les participants s'étaient portés candidats pour deux emplois en moyenne dans les quatre semaines précédant l'entretien par téléphone, mais 60 % n'avaient postulé nulle part. Trois sur quatre étaient assez ou très satisfaits du programme mais près de la moitié lui reprochaient son défaut d'adaptation aux cas individuels, voire son manque d'utilité, et la majorité estimaient que le fait d'y avoir pris part n'avait eu aucun effet sur leurs chances de trouver un emploi.

- a) Le Fonds d'assurance-chômage peut décider de prolonger la période d'indemnisation qui est de 300 jours, soit 600 jours au total (300 + 300). Mais cette possibilité, qui n'est offerte qu'une seule fois, n'est pas accordée de droit (SO, 2002).
- b) Selon l'offre de main-d'œuvre souhaitée. Autrement dit, un individu qui se déclare prêt à travailler à 100 % mais qui est en congé de maladie à temps partiel, est censé participer à ce programme à temps complet moins le pourcentage de temps accordé pour congé de maladie.

Source : Forslund et al. (à paraître).

problème subsiste : le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité y est relativement élevé.

Les stratégies d'activation ont permis de réduire les effectifs de prestataires dans certains pays

L'orientation vers une politique de l'emploi plus « active » se retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE. Des changements majeurs datent de 1994 (et même un peu plus tôt, semble-t-il) au Danemark, de 1996 en Irlande, du début des années 90 aux Pays-Bas, et de 1986 au Royaume-Uni où le processus s'est échelonné sur une période assez longue (tableau 4.3). Les études consacrées à ces pays font apparaître des preuves de l'effet de certains types de mesures d'activation au niveau microéconomique ou à certains stades du processus, ce qui semble indiquer que les mesures en question sont vraisemblablement à l'origine de la baisse du nombre total de chômeurs indemnisés. L'encadré 4.8 examine ce qu'il en est dans le cas de l'Irlande.

Aux États-Unis, outre une forte augmentation du rendement financier de l'exercice d'un travail (voir chapitre 3), le tour plus « actif » de la stratégie pour l'emploi à l'intention des parents isolés a incorporé des mesures actives comme l'intégration de l'administration des prestations et des services de placement, des plans d'action individualisés, des rencontres fréquentes avec les clients et l'obligation de prouver que l'on recherche un emploi, par exemple. Les restrictions aux droits à allocations (sous forme de limites à la durée de ce droit et, d'une manière générale, de latitude accordée à l'administration

Tableau 4.3. **Éléments des stratégies d'activation au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni**

Danemark	
1989	Première d'une série de définitions plus rigoureuses de l'obligation d'accepter un « emploi convenable ».
1992	Les offres d'emploi, faites auparavant après deux ans et demi de chômage, sont proposées plus tôt pour les jeunes.
1994	Période dite « d'indemnisation active » commençant après quatre ans de chômage. Introduction de plans d'action individualisés. Nouveau système d'information centralisé visant à suivre les relations entre le SPE et les institutions qui gèrent les prestations.
1995	Création d'une « unité d'inspection de la disponibilité » centralisée pour contrôler la mise en œuvre des critères d'attribution des prestations.
1996	La « période d'indemnisation active » s'applique après deux ans de chômage.
1999	Les chômeurs doivent être inscrits au SPE dès le 1 ^{er} jour de chômage. L'assouplissement de la règle de la disponibilité accordé aux personnes de 50 à 59 ans est limité à celles de 55 à 59 ans.
2000	La « période d'indemnisation active » s'applique après un an de chômage.
Irlande	
1996	D'après l'enquête sur la population active, 25 % d'un échantillon de personnes issues du <i>Live Register</i> (registre des allocations de chômage) ne résident pas habituellement à l'adresse indiquée : le statut de chômeur au sens du BIT est confirmé dans 25 % des cas seulement. Un questionnaire est envoyé à tous les allocataires et une campagne anti-fraude est lancée. Les bénéficiaires âgés de 18 et 19 ans chômeurs depuis plus de six mois doivent s'inscrire auprès du service de placement du FÁS.
1998	Les bénéficiaires âgés de moins de 25 ans qui dépassent le seuil de six mois de perception des allocations de chômage intègrent le processus prévu par le plan irlandais d'action pour l'emploi (EAP pour <i>Ireland's Employment Action Plan</i> , composante de la Stratégie européenne pour l'emploi).
1999	Les bénéficiaires âgés de 25 à 34 ans qui passent le seuil de 12 mois de perception des allocations intègrent le processus de l'EAP. Ce processus prévoit un entretien obligatoire.
2000	Les bénéficiaires âgés de 20 à 54 ans qui passent le seuil de neuf mois de perception des allocations intègrent le processus de l'EAP.
Pays-Bas	
Fin des années 80	Un « changement d'optique » conduit à l'augmentation des sanctions pour les prestations d'assurance-chômage, passant de 27 000 en 1987 à 140 000 en 1994.
1991	Introduction du <i>Youth Work Guarantee</i> .
1992	Les lignes directrices concernant l'« emploi convenable » sont définies. La fréquence des sanctions pour les bénéficiaires de l'assistance augmente fortement.
1995	Réforme radicale de la structure institutionnelle de l'organisme de gestion des prestations. Les emplois « Melkert » sont créés (le nombre de participants aux programmes de créations d'emplois passe d'environ 20 000 en 1994 à 80 000 en 1999).
1996	Nouvelle législation sur les sanctions. Une attention accrue est donnée aux chômeurs de longue durée : une partie des fonds directs destinés au SPE est réservée aux programmes de réintégration pour les demandeurs d'emploi désavantagés, et une autre partie est réallouée aux organismes chargés des prestations pour leur permettre d'acheter ces programmes.
Royaume-Uni	
1986	Introduction du programme d'entretiens <i>Restart</i> . Les années suivantes, plusieurs types d'entretiens et de calendriers sont testés et les meilleurs modèles sont généralisés au niveau national.
1989	« La recherche active d'un emploi » devient une condition d'éligibilité aux prestations. Les organismes de gestion des prestations et les bureaux de placement sont réunis au niveau local (sur plusieurs années).
1991	La participation pendant une semaine à une session de formation sur la recherche d'emploi devient obligatoire pour les personnes au chômage depuis plus de deux ans.
Début des années 90	Le « régime plus strict des prestations » conduit à un doublement des sanctions.
1996	La législation sur les prestations est révisée radicalement.
1998	Le <i>New Deal for Young People</i> rend obligatoire la participation à un programme du marché du travail pour tous les jeunes après six mois de chômage plus quatre mois supplémentaires dans la « gateway » (période d'accès).
2000	Le <i>New Deal for Adults</i> s'applique après 18 mois de chômage.

Source : OCDE (1993, 1998, 2000, 2001) ; AM (2000) ; Corcoran (2002) ; Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

Encadré 4.8. L'impact des mesures d'activation en Irlande

Vers 1995, l'Irlande était le pays qui présentait le rapport chômeurs indemnisés/chômeurs comptabilisés par l'enquête sur la population active le plus élevé (la Belgique ayant connu cette situation en 1991 : voir OCDE, 1994b, 1997). Ceci s'explique en partie par le fait que la notion de « prestataire » utilisée dans le registre des chômeurs (*Live Register*) est plus large que d'habitude [sont inclus les demandes en instance, les personnes indemnisées pendant une partie de la semaine seulement, et les cas de personnes pour lesquelles seules les cotisations d'assurance sociale sont prises en charge mais qui ne perçoivent pas de prestations en espèces en vertu des critères de ressources (« credits only »)]. Environ trois quarts seulement des chômeurs sont indemnisés à taux plein. Entre 1975 et 1985, la courbe de mesure du chômage par chômeur indemnisé et celle qui s'appuyait sur les enquêtes sur la population active se sont suivies de très près (graphique 4.9). Mais, par la suite, un écart est apparu et s'est creusé régulièrement, le nombre de chômeurs comptabilisés dans les enquêtes sur la population active ayant baissé de manière spectaculaire alors que celui des chômeurs indemnisés ne diminuait pas.

Ce phénomène est peut-être lié au fait qu'avant 1996, il n'existait que très peu de mesures d'activation en Irlande. Les personnes faisant valoir leurs droits à prestations n'étaient pas tenues de s'inscrire auprès d'un service de l'emploi pour être placées, et l'administration gérant les prestations ne faisait pas grand-chose pour faire appliquer les critères liés à la recherche d'emploi même si elle effectuait des contrôles pour déceler les fraudeurs. Après 1996, le nombre total de chômeurs indemnisés a chuté considérablement – ce qui coïncide avec la mise en place des mesures d'activation énumérées par le tableau 4.3 – et les données microéconomiques conduisent à penser que ces mesures ont eu un fort impact sur le chômage mesuré en nombre de personnes indemnisées.

Toutefois, le chômage mesuré par les enquêtes sur la population active a régressé encore plus rapidement après 1996. (Pour une analyse de ces tendances selon l'âge et le sexe, voir Walsh, 2003.) Cela peut peut-être s'expliquer par le fait que les mesures d'activation ont été axées sur ceux qui avaient le plus de chances de retrouver du travail – généralement comptabilisés comme chômeurs dans les enquêtes en question – et que les travailleurs relativement âgés et inactifs, les chômeurs de très longue durée et les personnes dont seules les cotisations sociales sont prises en charge ont été moins souvent ciblés par ces mesures. Globalement, il semble qu'en Irlande, les courbes du chômage mesuré par le nombre de personnes indemnisées et par les enquêtes sur la population active aient évolué de concert pendant de nombreuses années mais, après qu'elles ont commencé à diverger, la relation entre les deux est devenue assez complexe.

Corcoran (2002) présente des données sur les flux de sorties du registre des chômeurs indemnisés (*unemployment benefit register*) parmi les personnes orientées vers le Plan d'action pour l'emploi (EAP) irlandais, entre juin 1999 et septembre 2000. Il s'agissait de personnes de moins de 25 ans, ayant dépassé le seuil des six mois de chômage et de personnes de la tranche d'âge des 25 à 54 ans, ayant dépassé le seuil de neuf mois. En moyenne, près de 35 % des individus ainsi orientés ne se sont en réalité pas présentés pour un entretien dans les trois mois qui ont suivi, mais ceux qui l'on fait ont rencontré cinq fois, en moyenne, leur conseiller dans la période qui a suivi leur orientation. Globalement, 64 % de ceux qui ont été orientés vers l'EAP ont disparu du registre dans les trois mois, et 93 % dans les 12 mois. Ces proportions varient peu selon l'âge ou le sexe. Le pourcentage des personnes rayées des registres a été légèrement supérieur chez celles qui ne se sont pas présentées à l'entretien. Parmi les sortants, 85 % n'étaient toujours pas réinscrits sur le registre à la fin des 12 mois. Bien que cette étude n'ait pas comporté de groupe témoin, les taux de sorties cités semblent

Encadré 4.8. L'impact des mesures d'activation en Irlande (suite)

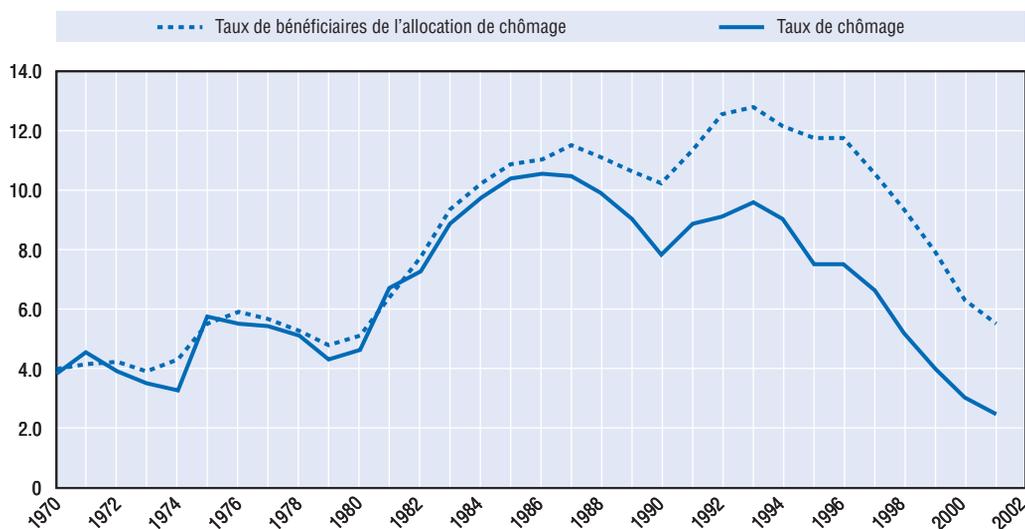
nettement plus élevés que de coutume pour l'Irlande. La distribution des inscrits sur le registre par durée de chômage conduit à penser que le taux habituel de sortie du chômage est de l'ordre de 30 % par trimestre^a.

Dans le cadre d'un programme pilote lancé dans deux comtés (Kilkenny et Ballyfermot), toutes les personnes qui étaient au chômage depuis plus de six mois (et non pas uniquement celles qui avaient passé le cap des six mois de chômage si elles étaient âgées de moins de 25 ans, ou le cap des neuf mois pour les 25 à 54 ans) ont été orientées vers le programme EAP. Corcoran (2002) présente des graphiques pour montrer que la baisse du nombre total d'inscrits au registre (d'octobre 1999 à juin 2001) dans ces deux comtés était supérieure d'environ 20 points de pourcentage à celle observée dans la région environnante dans son ensemble.

a) Le nombre de personnes inscrites sur le registre et qui chôment depuis 9 à 12 mois est égal à environ la moitié du nombre de personnes chômant depuis 3 à 6 mois, ce qui implique un taux de « survie » d'environ 70 % par trimestre. L'étude citée fournit également des informations sur les taux de retour à l'emploi chez les individus orientés vers le programme EAP, mais l'on ne sait pas très bien ce que ces chiffres signifient en termes d'impact des mesures d'activation.

Graphique 4.9. Les bénéficiaires de l'allocation de chômage et le chômage d'après l'enquête sur la population active^a ont divergé en Irlande depuis 1986

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



a) Live Register, moyenne annuelle : estimations basées sur les données de décembre de 1970 à 1979 ; Statistiques de la population active, avril.

Source : CSO, Statistical Abstract, diverses éditions ; www.irlgov.ie/daff/publicat/1996comp/etable17.xls ; eirestat.cso.ie/LRAMvarlist.html. Pour le chômage, base de données de l'OCDE sur la population active (Statistiques trimestrielles de la population active pour 2002). Pour la population, voir le graphique 4.5.

Encadré 4.9. Le contenu de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis

Aux États-Unis, la prestation intitulée « Aide aux familles avec enfants à charge » (AFDC) a été mise en place en 1937. D'une manière générale, les prestations au titre de ce régime ont été limitées aux familles monoparentales. Pendant longtemps, les efforts visant à réduire le recours aux prestations et à promouvoir la capacité des prestataires à subvenir à leurs propres besoins n'ont pas rencontré beaucoup de succès. En 1996, dans le cadre d'une réforme majeure, l'AFDC a été remplacée par « l'Aide temporaire aux familles démunies » (TANF). Les résultats obtenus sont encourageants.

Avant la réforme de l'aide sociale, l'AFDC était administrée par les États qui pouvaient fixer des plafonds pour le montant de prestations mais les coûts étaient financés pour moitié par des fonds fédéraux. En outre, la législation fédérale déterminait la manière selon laquelle les prestations devaient être modifiées lorsque l'individu percevait un revenu de son travail et exigeait des États d'aider l'ensemble des familles admissibles au titre des règles qu'ils avaient fixées. Il était demandé aux prestataires adultes d'être, en principe, disponibles pour un emploi bien que cette obligation n'ait pas toujours été suivie d'application. L'Aide temporaire aux familles démunies combinait dans une subvention forfaitaire unique le montant du financement fédéral des prestations au titre de l'AFDC et de l'administration de ce dispositif, ainsi que deux programmes connexes : l'Aide d'urgence aux familles démunies (EA) et le programme JOBS (*Job Opportunities and Basic Skills Training Program*). Par ailleurs, la législation imposait une règle dite de « poursuite de l'effort » exigeant des États de ne pas réduire de plus de 20 à 25 % leurs propres dépenses par rapport à leur niveau d'avant la TANF. De plus, ce dispositif a) permet aux États de décider s'il y a lieu de ne pas tenir compte de certains gains pour inciter les gens à travailler et, le cas échéant, du montant autorisé, b) refuse expressément le droit à prestations à titre individuel, c) fixe à cinq ans la durée pendant laquelle un prestataire donné peut percevoir une aide financée sur fonds fédéraux, assortie de quelques dispenses, et d) exige du prestataire qu'il travaille (dans les conditions définies par l'État) au bout de deux ans (maximum) d'indemnisation, et des États qu'ils augmentent progressivement le pourcentage de personnes à leur charge affecté à un travail (*Committee on Ways and Means*, 2000).

Certaines dispositions de la loi de 1996 sont compliquées^a. Malgré tout, des rapports existent, qui donnent une image relativement précise de sa mise en œuvre (Gallagher et al., 1998 ; GAO, 1999). À l'issue d'une recherche portant sur 19 rapports par État, Nathan et Gais (1999) soulignent que l'évolution des pratiques administratives des États a été aussi rapide que profonde, et a bénéficié d'un assez large soutien. Les agences pour l'emploi, le travail ou la valorisation de la main-d'œuvre s'y sont étroitement associées encore que certains États avaient déjà établi des passerelles entre les programmes d'aide sociale et les programmes pour l'emploi depuis un certain temps. Les grandes agences situées en zone urbaine font généralement appel à des spécialistes – travaillant parfois en équipe – alors que les antennes plus petites, dont le volume de dossiers à traiter est moindre, regroupent les fonctions de détermination du droit à prestations et d'aide à l'emploi en un même poste. Environ la moitié des agences exigent des nouveaux demandeurs qu'ils commencent par chercher un travail, souvent par leurs propres moyens. Deux tiers enquêtent auprès des familles pour vérifier si elles peuvent bénéficier d'une « aide à la réorientation » (*diversion assistance*), qui peut prendre la forme du versement d'une somme forfaitaire ou d'un prêt en contrepartie de quoi les familles renoncent à prétendre à des prestations en espèces pendant un certain laps de temps, six mois par exemple. Le terme « réorientation » peut également se rapporter à des activités comme l'évaluation de l'admissibilité lorsqu'elle est menée de manière à décourager le demandeur de donner suite.

Encadré 4.9. **Le contenu de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis (suite)**

Parmi les autres dispositifs nouveaux importants, citons l'utilisation « d'accords de responsabilité personnelle » qui se présentent sous des formes très variées mais qui peuvent être spécifiques, individualisés et assortis de fréquentes rencontres avec le signataire pour vérifier qu'il s'y conforme. Par ailleurs, les États tendent à imposer des sanctions progressives, modulées, voire « passagères » (sanctions qui sont notifiées mais ne sont pas appliquées par la suite) pour contraindre les parents à être attentifs aux obligations découlant du programme. « Les responsables du traitement des dossiers peuvent agir de manière extrêmement sélective. »

Les États ont aussi renforcé leur dispositif d'aide à l'emploi. Nombre d'entre eux ont relevé le plafond de revenu en deçà duquel on peut prétendre à différentes prestations, notamment les indemnités de garde d'enfants, les crédits d'impôt sur le revenu procuré par l'État, les services de transport, les soins de santé, l'aide d'urgence et l'aide au recouvrement de la pension alimentaire. Selon une réglementation fédérale promulguée en 1999, les mesures destinées à aider les ménages pourvus d'emplois à les conserver et à progresser dans leur carrière ne seraient pas soumises à une durée maximale (Gais et Nathan, 2001). Dans une certaine mesure, on peut dire qu'on insiste moins sur l'application rigoureuse du principe du « Travail d'abord » et que l'on s'attache plutôt à aplanir les obstacles auxquels se heurtent les personnes « difficiles à placer » (Holcomb et Martinson, 2002).

a) La réforme de la législation régissant l'aide sociale fixe des obligations fédérales rigoureuses, mais encourage aussi les États à procéder à leur propre réforme du régime d'aide sociale. Il est difficile de donner une indication sur la manière dont les politiques sont mises en œuvre : « par exemple, comment les obligations de travailler fixées par l'État opèrent-elles de manière concrète ? Que se passe-t-il quand un demandeur franchit la porte d'entrée ? Quels services sont proposés à telle catégorie de famille ? Qui subit des sanctions et pour quoi ? Et dans les États ayant décentralisé ces fonctions en les confiant aux comtés et aux localités, parler de politique de l'État n'a parfois même pas de sens (...). Nous pouvons observer les données de l'État concernant la baisse du volume de cas à traiter mais, faute de conditions d'attribution commune à tous les États, on aurait du mal à dire dans quelle mesure la baisse affichée dans un État traduit un recul des besoins d'aide ou un durcissement des critères d'admissibilité. » (Greenberg, 2001).

d'octroyer ou non les prestations) et les restrictions à l'accès concret aux prestations grâce à des stratégies de « réorientation » (*diversion strategies*) ont également joué un rôle important (voir encadré 4.9)⁴². Il ne faudrait pourtant pas exagérer les différences entre la réforme de l'aide sociale aux États-Unis et les stratégies d'activation engagées en Europe. A titre d'exemple, jusqu'à une date récente, les clients américains ayant perdu l'intégralité d'une prestation du fait de la mise en œuvre des limites à la durée des droits étaient relativement peu nombreux⁴³.

Au Danemark, aux États-Unis, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, un recul spectaculaire du nombre de bénéficiaires de prestations a coïncidé étroitement avec la mise en place de politiques d'activation. En 2001, au Danemark et au Royaume-Uni, le nombre total de chômeurs indemnisés était de une fois et demie à deux fois inférieur aux niveaux les plus bas enregistrés à la fin des années 80 (deux à trois fois inférieur à son niveau du milieu des années 90)⁴⁴. Aux États-Unis, le nombre d'adultes vivant de l'aide sociale en 2001 était de deux fois et demie inférieur à son niveau le plus bas de la fin des années 80 (trois fois moins qu'en 1993)⁴⁵. Les baisses importantes que l'on observe quand on compare deux années de pointe du cycle économique, et qui contrastent avec l'absence de tels phénomènes dans d'autres pays de l'OCDE sont difficiles à expliquer par des facteurs d'ordre conjoncturel. D'autres facteurs sont intervenus également dans certains

cas individuels mais les mesures d'activation semblent avoir présidé à l'évolution commune des politiques dans les cinq pays susmentionnés. Il est par conséquent possible que leur influence ait été particulièrement importante.

Cela ne signifie pas nécessairement que ces mesures seront toujours efficaces. La prudence est de mise et ce, pour deux raisons :

- Les stratégies d'activation précitées ont été lancées alors que l'administration n'avait que peu de contacts avec les bénéficiaires pour les pousser à travailler⁴⁶. D'où la facilité avec laquelle les premières mesures ont exercé leur impact. En revanche, une nouvelle intensification de l'activation pourrait entraîner des résultats moins spectaculaires.
- Le nombre d'emplois disponibles et, d'une manière générale, la demande de main-d'œuvre ont leur importance. Chacun des cinq pays susmentionnés présentait quelque caractéristique de nature à faciliter l'émergence d'un minimum d'emplois à pourvoir sur le marché du travail. En Irlande et aux Pays-Bas, le caractère restrictif des accords salariaux nationaux avait amélioré la compétitivité et la croissance économique avant la mise en place des stratégies d'activation. Les trois autres pays affichent un taux élevé de rotation des emplois. Indépendamment de tout effet direct de la rotation des emplois sur l'emploi global, l'émergence de débouchés plus nombreux facilite l'évaluation de la disponibilité des demandeurs d'emploi pour exercer un travail non subventionné en assurant un suivi du résultat des entretiens d'embauche, des causes de perte d'emploi, etc., et, partant, l'application de ce critère. Lorsque les débouchés sont rares, il est parfois difficile de sentir les effets sur l'emploi de l'application de stratégies d'activation. Or ces stratégies peuvent entraîner des coûts élevés et ne seront pas nécessairement soutenables, sur le plan politique, si leur impact est limité.

B. Substitution entre prestations

D'aucuns prétendent parfois que le durcissement des critères d'admissibilité à une prestation donnée peut amener certains bénéficiaires à s'orienter vers d'autres formes d'aide. Ces effets de substitution réduiraient l'impact net de l'évolution des politiques sur l'effectif total de bénéficiaires de prestations. S'il est vraisemblable que les stratégies d'activation contribuent beaucoup à réduire la dépendance à l'égard des prestations « actives », le succès ainsi obtenu pourra sembler compromis ou menacé par un accroissement de la dépendance à l'égard des allocations de préretraite, d'invalidité ou de parent isolé (lorsque ces prestations sont passives), voire (dans le cas de la Suède), à l'égard des indemnités de maladie. Or, si l'on n'obtient un recul du chômage que parce que les allocataires vont s'inscrire à un autre régime, comme ceux de préretraite ou d'invalidité, l'amélioration est un leurre.

Les données concernant ces effets de substitution sont assez confuses. Par exemple :

- Dans certains cas, ces effets sont prédominants. A l'échelle internationale, les disparités considérables entre les taux d'entrée dans le régime de prestation d'invalidité de personnes de 60 à 64 ans témoignent des différences d'âge légal de départ normal à la retraite ainsi que de l'existence de programmes de préretraite. En Australie, la moindre accessibilité d'autres formes de prestations comme l'allocation de conjoint ou de veuve explique en partie les récentes augmentations des effectifs de bénéficiaires de pensions d'invalidité (OCDE, 2003, p. 106).
- Toutefois, sur le plan des comportements, les régimes de prestation d'invalidité et de préretraite peuvent aussi se compléter et non se substituer l'un à l'autre⁴⁷.

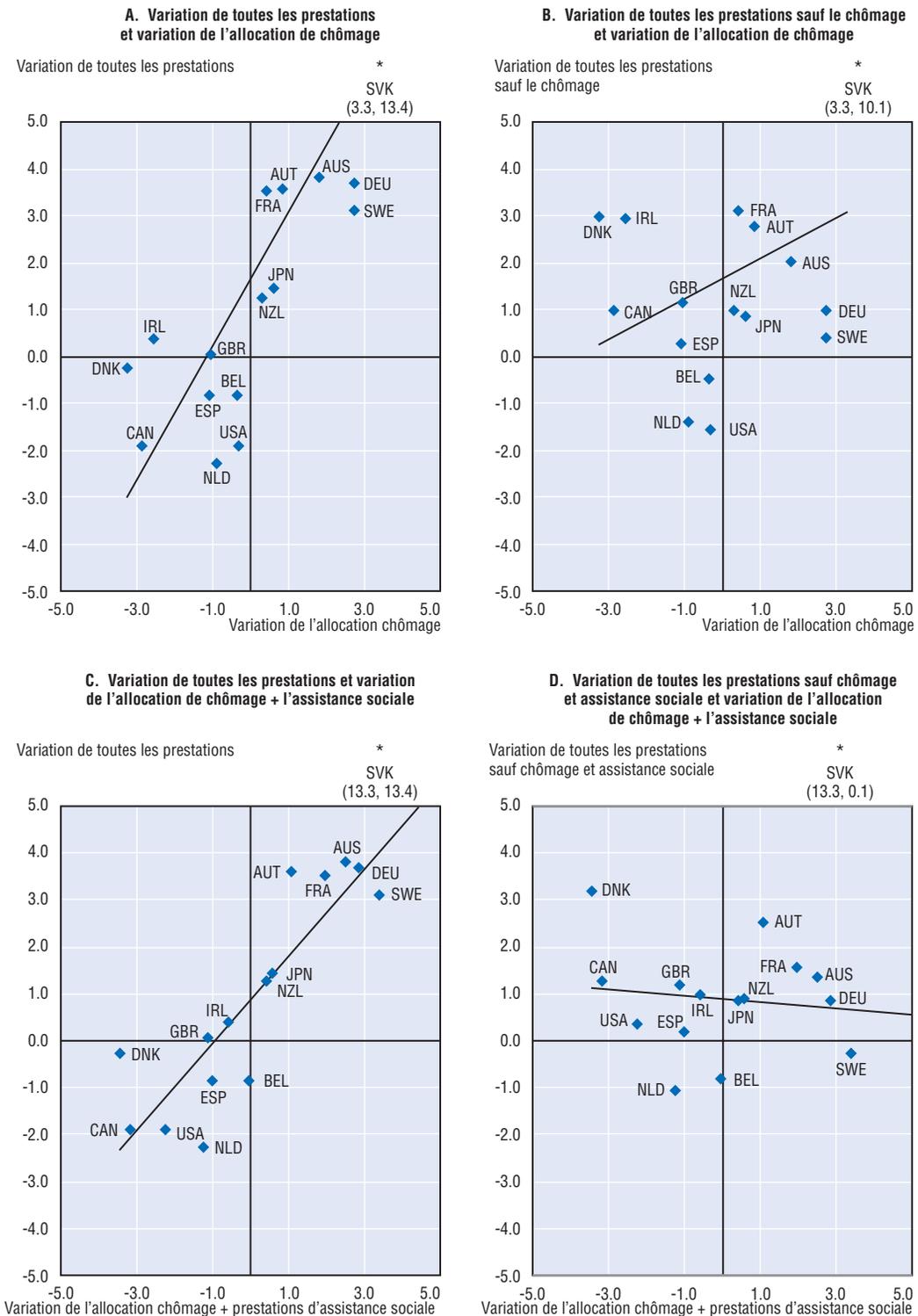
- Certains indices tendent à montrer que le durcissement des critères d'admissibilité aux prestations d'invalidité se traduit par une légère hausse des taux de chômage. Toutefois, l'argument inverse ne se vérifie pas forcément : « il n'y a guère de preuves qu'un chômage élevé ou croissant entraîne des taux élevés ou croissants de bénéficiaires de prestations d'invalidité » (OCDE, 2003, p. 11).
- La publication de l'OCDE (2002a, chapitre 4) indique que la Belgique, l'Irlande et l'Italie sont les seuls pays de l'UE dans lesquels 2 % et plus de la population en âge de travailler se sont trouvés sans emploi pratiquement chaque mois sur une période d'observation de quatre ans (1994-97). Ces pays affichaient les plus forts taux de chômage ininterrompu chez les chômeurs de longue durée, mais d'autres pays ont des taux de passage du chômage à l'inactivité plus élevés. Ce constat laisse penser qu'il pourrait y avoir substitution entre le chômage de très longue durée et certaines formes d'inactivité.

Pour approfondir cette question, nous disposons du graphique 4.10 qui montre l'évolution de la population des bénéficiaires de prestations « actives » et « passives » entre 1990 et 1999. Sachant que 1990 et 1999 ont toutes deux été des années de pic conjoncturel dans la plupart des pays, on les a retenues afin de limiter au minimum l'impact des facteurs conjoncturels. Les graphiques 4.10.A et 4.10.B considèrent les allocations de chômage comme la seule catégorie de prestations « actives » et toutes les autres prestations comme « passives ». Les graphiques 4.10.C et 4.10.D considèrent également comme « actives » les allocations de parent isolé et les prestations d'aide sociale non catégorielle. D'après cette dernière référence, on voit qu'une baisse du montant total des allocations de chômage et des prestations d'aide sociale est intervenue au Danemark, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, pays dans lesquels selon la présente analyse, les politiques d'activation ont probablement exercé une influence. Il en va de même pour le Canada et l'Espagne. Au Danemark et en Grande-Bretagne, le recul du nombre de bénéficiaires d'allocations de chômage et de l'aide sociale observé entre 1990 et 1999 a en fait été pour la plupart neutralisé par l'augmentation des bénéficiaires d'autres prestations. Au Danemark, cette augmentation a surtout eu lieu dans le cas des prestations versées aux personnes âgées et des prestations parentales générales (autres que les allocations de parent isolé) alors qu'en Grande-Bretagne, ce sont les pensions d'invalidité et les prestations pour prise en charge d'une personne handicapée qui ont augmenté.

Globalement, on observe, sur les graphiques 4.10.B et 4.10.D une faible tendance (non significative sur le plan statistique) pour une baisse du nombre de bénéficiaires de prestations « actives » à être accompagnée d'une hausse du taux de bénéficiaires d'autres prestations, « passives » celles-là. Toutefois, cette tendance n'est pas suffisamment marquée pour que le résultat final en soit vraiment affecté : il existe une forte corrélation positive entre l'évolution des taux de bénéficiaires de prestations « actives » et l'évolution de la dépendance à l'égard des prestations en général. Autrement dit, les baisses relativement importantes des prestations « actives » servies n'ont pas été contrebalancées dans des proportions significatives par des hausses relativement fortes des prestations « passives ». Les probabilités sont faibles pour que les grandes catégories de prestations se substituent pleinement les unes aux autres – il y a des travailleurs au chômage qui auraient des difficultés à prétendre à des prestations d'invalidité, et des bénéficiaires de prestations d'invalidité qui sont inaptes à percevoir une pension de préretraite, etc. – et la question n'appelle pas nécessairement une réponse particulière des pouvoirs publics, hormis la

Graphique 4.10. Existe-t-il un phénomène de substitution entre les prestations actives et passives ?

Variation en points de pourcentage des taux de perception, 1990 à 1999



* Point en dehors des axes, inclus dans les droites de régression.

Source : Voir le graphique 4.3.

vigilance et le soin à apporter à l'administration de chacune de ces catégories de prestations conformément aux critères d'attribution qui leur sont propres.

C. Effets sur l'emploi, les rémunérations et les perspectives de carrière

Les évaluations faites conduisent à penser que, si elles se conjuguent avec des critères d'admissibilité rigoureux, les stratégies d'activation peuvent contribuer à améliorer les perspectives de réinsertion des chômeurs indemnisés. Toutefois, selon les données d'observation, il y aurait aussi un risque, à savoir que certains individus se retrouveront dépourvus à la fois de prestations et d'emploi.

Le versement de prestations assorti de critères d'admissibilité rigoureux peut inciter davantage à chercher un emploi...

A partir des comparaisons internationales, il est possible d'établir une nette distinction entre les travailleurs relativement âgés et les jeunes travailleurs. Chez les plus âgés, les données agrégées (à condition d'en disposer) révéleraient probablement une forte corrélation négative entre la dépendance à l'égard des prestations (toutes formes confondues : pensions de vieillesse ordinaires, préretraites, pensions d'invalidité et allocations de chômage) et les taux d'emploi. Chez les jeunes travailleurs, ce type de corrélation n'existe probablement pas. A l'exception du Portugal, les pays d'Europe du Sud présentent de faibles taux d'emploi des jeunes mais, en parallèle, le taux de dépendance des jeunes à l'égard des prestations y est aussi très bas du fait que le plus souvent, il n'existe pas de revenu minimum ou de prestation d'aide sociale pour cette catégorie. Il est courant, pour ces jeunes, de dépendre du soutien parental et non de prestations publiques. En outre, la participation à l'enseignement initial peut aussi être relativement longue. En l'occurrence, l'absence de prestations ne réussit pas à promouvoir l'emploi et la conjugaison du versement de prestations et de mesures d'activation donnerait peut-être de meilleurs résultats.

Conjuguée à des stratégies d'activation, cette formule pourrait entraîner une hausse du taux d'emploi mais parfois aussi laisser davantage d'individus sans emploi ni indemnisation.

Certaines données montrent que lorsqu'on met en place de nouvelles prestations pour compenser la perte de revenu sans les accompagner d'obligations au regard de l'emploi, il en résulte une baisse du taux d'emploi. Nous en voulons pour preuve l'allocation de parent isolé en Nouvelle-Zélande (voir encadré 4.5 ci-avant). Goodger et Larose (1998) notent que d'après le recensement de 1971, les taux d'emploi des femmes divorcées ou séparées de leur conjoint étaient sensiblement supérieurs à ceux des femmes mariées, et que d'après le recensement de 1976, le taux d'activité des mères élevant seules leurs enfants ne présentait que peu de différences par rapport à celui des mères vivant en couple. Par la suite, et jusqu'en 1981, les taux d'emploi des parents isolés ont baissé. Bradshaw *et al.* (2000) indiquent que le taux d'emploi des mères seules était de 27 % en 1991, qu'il est passé à 36 % en 1996 mais demeurait le taux le plus bas des six pays ayant fait l'objet de l'étude comparative. Ce taux était aussi inférieur de 29 points de pourcentage par rapport au taux d'emploi des mères de famille mariées. Cet écart entre les taux d'emploi des mères seules et des mères de famille mariées s'est donc creusé en Nouvelle-Zélande, après la mise en place de l'allocation de parent isolé alors que l'écart est moindre dans les autres pays, dans lesquels des obligations liées au travail sont en vigueur (comme cela a été le cas aux États-Unis après la réforme de l'aide sociale, au Danemark ou en Suède, par exemple). Au total,

toutefois, la baisse de participation à la vie active des parents isolés qui semble résulter de l'introduction du *Domestic Purposes Benefit* (DPB) serait de moins de la moitié du nombre total de bénéficiaires de cette allocation⁴⁸.

A l'inverse, aux États-Unis, le nombre total de mères seules était à peu près le même en 2001 qu'en 1993, soit 8.9 millions (tableau 4.4)⁴⁹. Selon les statistiques administratives, entre ces deux dates, le nombre de mères seules bénéficiant de l'AFDC/TANF a baissé de 2.4 millions environ, et le nombre de celles qui ont trouvé un emploi a augmenté de 1.35 million, soit guère plus de la moitié de la baisse du nombre d'allocataires⁵⁰. Le nombre de mères seules indiquant qu'elles n'ont perçu aucun revenu que ce soit sous forme de salaire ou de prestation à quelque moment que ce soit au cours de l'année a légèrement augmenté (0.2 million environ). On ne dispose pas de données concernant les effectifs qui ne sont ni occupés, ni bénéficiaires de l'aide sociale sur un mois moyen mais l'évolution mesurée en ces termes a peut-être été légèrement plus marquée. Quoi qu'il en soit, la proportion de mères seules ne disposant d'aucun revenu procuré par un travail mais qui bénéficiaient d'un revenu sous forme d'aide sociale (à savoir : colonne 8 en pourcentage de la somme des colonnes 8 et 9), qui a presque constamment été des trois quarts jusqu'en 1993, est retombée à environ un quart en 2001. Cette observation conduit à penser que l'accès aux prestations est devenu beaucoup plus difficile pour celles qui ne travaillent absolument pas. Aux États-Unis, comme en Nouvelle-Zélande, le constat selon lequel les enquêtes ne recensent pas toutes les personnes qui bénéficient de prestations d'après les données administratives rend l'interprétation encore plus difficile⁵¹. Ainsi, le recul du taux de bénéficiaires constaté dans les données administratives pourrait être en partie lié au fait que des mères seules n'ont pas été prises en compte dans les données d'enquête, alors même que l'insuffisance d'échantillonnage de certaines catégories particulières (mères dépourvues de revenu du travail et de l'aide sociale, par exemple) s'est peut-être aggravée.

Les évaluations selon les techniques d'affectation aléatoire des programmes du marché du travail sur les onze lieux retenus pour l'évaluation nationale des stratégies américaines dites « passage de l'aide sociale au travail » (NEWWS) sont parmi les plus riches en informations de toutes celles ayant jamais effectuées. Elles apportent notamment des données sur l'emploi et les gains dans les cinq ans suivant la participation à un programme (ou la sélection pour faire partie du groupe témoin). Les programmes concernés par ces expériences peuvent être sommairement classés selon les catégories suivantes : valorisation du capital humain, c'est-à-dire principalement la formation, et maintien d'un lien avec le marché du travail, autrement dit principalement l'aide à la recherche d'emploi (Grogger *et al.*, 2002). Ces programmes ont tous provoqué une baisse des taux de bénéficiaires. En moyenne, parmi les participants à des programmes, le taux de perception de prestations a diminué d'environ cinq points de pourcentage⁵², le taux d'emploi a progressé de 3.5 points environ et le montant total annuel des rémunérations de quelque 350 USD, ce qui peut être interprété comme 3 % de la rémunération d'un travail à temps complet sur toute une année d'une personne occupant un poste faiblement rémunéré. En confrontant tous ces chiffres, on constate que la participation à un programme NEWWS a eu sur l'emploi un impact de l'ordre de 60 à 70 % par rapport aux effets sur le taux de bénéficiaires de l'aide sociale. Globalement, plusieurs sortes de données⁵³ amènent à la conclusion que le pourcentage de sortants du dispositif d'aide sociale (ou de personnes « réorientées ») qui réintègrent la vie active est d'environ 60 % ; il est analogue au pourcentage de l'ensemble des parents isolés ou bien encore de la totalité des mères qui travaillent aux États-Unis. Ces résultats font penser que, pendant les années

Tableau 4.4. **Baisse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et augmentation de l'emploi des mères isolées aux États-Unis**

Source	Bénéficiaires adultes de l'AFDC/TANF		Mères isolées ^b			Part des mères isolées âgées de 16 à 45 ans, à l'exception des personnes handicapées et des étudiantes ^c , qui ont des revenus annuels non nuls :				Total des adultes avec un revenu de l'AFDC/TANF pendant l'année ^d	
	Total	Dont : mères isolées ^a	Total	Dont : occupées	Taux d'emploi	Du travail mais pas de l'aide sociale	Du travail et de l'aide sociale	De l'aide sociale mais pas de travail	Ni du travail, ni de l'aide sociale		
	Données administratives		Current Population Survey			Current Population Survey, supplément de mars					
	000s	000s	000s	000s	%	%	%	%	%		000s
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
1984	3 713	3 024	7 027	3 910	55.6	62.9	9.7	20.8	6.6	..	
1985	3 648	3 019	7 161	4 059	56.7	61.9	11.5	20.1	6.6	..	
1986	3 695	3 082	7 288	4 249	58.3	61.0	11.8	20.4	6.9	..	
1987	3 684	3 113	7 604	4 432	58.3	61.6	12.2	18.9	7.3	3 611	
1988	3 595	3 084	7 570	4 386	57.9	62.7	11.6	19.4	6.4	3 639	
1989	3 565	3 094	7 769	4 549	58.6	65.3	10.5	17.7	6.4	3 518	
1990	3 705	3 208	7 789	4 744	60.9	62.8	13.1	17.9	6.3	3 951	
1991	4 079	3 431	8 221	4 818	58.6	61.4	12.6	19.4	6.6	4 327	
1992	4 399	3 624	8 566	4 917	57.4	60.9	12.8	19.3	6.9	4 337	
1993	4 583	3 721	8 905	5 169	58.0	61.2	14.2	18.0	6.6	4 649	
1994	4 615	3 744	9 378	5 512	58.8	64.5	14.6	14.3	6.6	4 224	
1995	4 379	3 574	9 375	5 773	61.6	67.2	13.3	12.4	7.1	3 806	
1996	3 974	3 250	9 435	6 002	63.6	68.6	13.5	10.8	7.1	3 634	
1997	3 154	2 496	9 598	6 349	66.1	71.7	12.5	8.3	7.5	2 914	
1998	2 523	2 092	9 378	6 484	69.1	75.0	11.6	5.6	7.8	2 329	
1999	1 869	1 587	9 433	6 741	71.5	79.9	9.6	3.8	6.7	1 924	
2000	1 576	1 370	9 266	6 810	73.5	82.0	7.2	3.6	7.1	1 686	
2001	1 478	1 284	8 899	6 515	73.2	81.9	5.9	3.2	8.9	1 600	
Variation de 1993 à 2001	-3 105	-2 437	-6	1 346	15.2	20.7	-8.3	-14.8	2.3	-3 049	

AFDC : Aid to Families with Dependant Children.

TANF : Temporary Assistance for Needy Families.

a) Le nombre de mères isolées bénéficiaires est estimé comme le total des bénéficiaires, moins les enfants bénéficiaires et moins le pourcentage de bénéficiaires adultes mariés ou veufs (estimé pour les années avant 1998 à l'aide des données sur les parents chômeurs bénéficiaires).

b) Les mères veuves ne sont pas incluses.

c) Les mères veuves sont incluses. L'aide sociale désigne les revenus de l'AFDC/TANF.

d) Comprend les adultes qui gardent des enfants ayant droits à l'AFDC/TANF, eux-mêmes non bénéficiaires.

Source : Colonne 1 et 2 : US Department of Health and Human Services, Indicators of Welfare Dependence (aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/appa-tanf.htm) ; colonnes 3 et 4 : chiffres non publiés du Bureau of Labour Statistics, fournis par Gary Burtless ; colonnes 6 à 9, calculs à partir du supplément de mars de la Current Population Survey (CPS), fournis par Jeffrey Liebman ; colonne 10 : supplément de mars de la CPS, dans www.census.gov/hhes/income/dinctabs.html et Richard Bavier.

où les taux d'indemnisation étaient élevés, la population des prestataires se composait dans une large mesure de personnes employables et effectivement capables de travailler (peut-être en se faisant aider par les services de l'emploi) après modification du cadre des politiques actives et passives.

Les stratégies d'activation comportant une aide à la recherche d'emploi et l'acquisition de compétences peuvent également favoriser la stabilité dans l'emploi

Les évaluations des stratégies d'activation des États-Unis et du Royaume-Uni ont parfois montré que le fait d'exercer plus de pressions sur les chômeurs pour qu'ils recherchent du travail conduit cette population à accepter des postes qui sont, en moyenne, moins bien rémunérés :

- Dans le cadre des expériences sur la recherche d'emploi au Maryland, rapportent Benus et al. (1997), l'un des groupes expérimentaux a été dispensé de l'obligation habituelle de rendre compte chaque semaine des contacts pris pour trouver du travail (ces prestataires ayant néanmoins été informés qu'ils devaient continuer à chercher du travail). Si l'on compare les résultats obtenus en général avec ceux du groupe témoin, on constate que cette méthode a conduit à une augmentation de 0.4 semaines de la durée moyenne de versement de l'indemnité de chômage, mais qu'elle a aussi permis aux chômeurs ayant retrouvé un emploi d'augmenter de 347 USD (4.1 %) le montant total de leur rémunération annuelle. Plusieurs explications sont possibles : il se peut que, libérés des contraintes des programmes de recherche d'emploi, les demandeurs de ce groupe aient attendu plus longtemps une réembauche par leur précédent employeur ou une offre d'emploi mieux rémunérée, ou effectué une recherche plus efficace ou qu'ils se soient trouvés en meilleure position pour négocier avec les employeurs potentiels (OCDE, 2000a, p. 151).
- Lors de l'évaluation portant sur l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseekers' Allowance*) mise en place en 1996 au Royaume-Uni, il est apparu qu'après l'amendement de la législation régissant le service des prestations, les demandeurs d'emploi ont été plus nombreux à retrouver rapidement du travail, mais que parmi ces derniers, la rémunération moyenne lors du retour à l'emploi (en prix constants) était inférieure de 21 % pour les hommes et de 3 % pour les femmes. Ceci s'explique notamment par la baisse considérable de la proportion de personnes réinsérées ayant trouvé un emploi relevant de la tranche de salaires la plus élevée. Il semble que les travailleurs pouvant espérer une rémunération élevée soient relativement bien armés pour réagir à la pression destinée à les réinsérer plus rapidement mais qu'en contrepartie, ils doivent accepter un salaire inférieur (Martin et Grubb, 2001).

Toutefois, l'évaluation de deux autres mesures prises par le Royaume-Uni, les entretiens *Restart* (mis en place en 1986) et la « Nouvelle donne pour les jeunes » (lancée en 1998) ne semblent pas indiquer que l'accroissement des taux de retour à l'emploi s'accompagne d'une baisse de qualité des emplois en termes de salaires ou de durée du contrat (van Reenen, 2003).

Les conclusions de l'évaluation NEWWS font penser que les effets des programmes *Welfare-to-Work* américains sur les rémunérations sont souvent demeurés positifs pendant cinq ans alors même que, dans certains cas, les effets sur l'emploi s'estompaient. Les programmes prévoyant un gros effort d'appariement des offres et des demandes d'emploi et une aide à l'amélioration des compétences ont donné des résultats relativement

intéressants. Le fort impact d'un programme réalisé à Portland conforte dans l'idée que lorsque les dossiers sont gérés activement et avec compétence et que l'on fait preuve de sélectivité lors de l'orientation vers des programmes de formation ou d'emploi, il est possible d'améliorer les résultats de manière significative sur le long terme. Ce constat est encore étayé par les conclusions du programme canadien *SSP Plus* : dans ce cas, les effets des incitations financières sur l'emploi et les rémunérations se sont estompés les 4^e, 5^e et 6^e années suite à la suppression de l'aide directe aux travailleurs à bas salaire (voir encadré 3.1 au chapitre 3), mais les services de l'emploi supplémentaires ont eu un impact qui s'est renforcé au fil du temps, et n'a jamais été aussi fort qu'au cours des années en question (Michalopoulos et al., 2002, tableau ES.7).

Grogger et al. (2002) examinent les effets de l'aide directe aux travailleurs à bas salaires, présentés de manière plus détaillée au chapitre 3. Deux des trois études selon des techniques d'affectation aléatoire ayant été examinées montrent que ces prestations n'ont aucun effet sur les gains, ce que les auteurs estiment compatible avec l'idée que l'effet de revenu résultant de l'incitation financière l'emporte sur l'effet de substitution. D'autres programmes, qui conjuguèrent une obligation de travailler avec des incitations financières au travail ont en général débouché sur une progression de l'emploi et des gains. Dans le même ordre d'idées, des travaux de recherche précédents (Berlin, 2000) avaient conclu que pour ces programmes « les gains d'emploi et de rémunération chez les personnes qui dépendaient de l'aide sociale depuis de nombreuses années figurent parmi les plus élevés observés lors de l'évaluation de n'importe quel programme antérieur de passage de l'aide sociale à l'emploi. Quant aux gains de revenu et à la réduction de la pauvreté qui s'en est suivie, ils ont atteint des niveaux sans précédent ». En résumé, les conclusions semblent coïncider avec l'idée que le fait d'imposer des obligations de recherche d'emploi sans proposer en même temps une aide pour ce faire peut amener les individus à accepter des emplois moins bien rémunérés, mais que si elles s'accompagnent d'efforts de conseil pour l'emploi ainsi que d'une aide additionnelle, ces obligations peuvent améliorer la stabilité professionnelle et la rémunération procurée par l'emploi.

Il est possible que les stratégies du marché du travail plus coûteuses, mettant fortement l'accent sur la formation pour accroître la productivité des demandeurs d'emploi, resserrent la distribution des gains en relevant progressivement les niveaux de compétences au sein de la population des travailleurs faiblement rémunérés. Parmi les pays européens étant parvenus à faire baisser les taux de bénéficiaires de manière significative dans les années 90, le Danemark et les Pays-Bas présentent une distribution des gains relativement égale ainsi qu'une faible incidence de pauvreté (Andersen et Jensen, 2002). Ces observations conduisent à penser que la réduction du nombre total d'allocataires par le biais de politiques d'activation n'est pas incompatible avec de bons résultats dans le domaine de la lutte contre la pauvreté même si, en l'occurrence, toute une série d'autres facteurs entrent en jeu.

Il se peut que l'impact des stratégies d'activation sur la distribution du revenu soit très différent de l'impact sur la distribution des gains. Sachant que le chômage est une cause majeure de pauvreté et d'inégalité, et que le travail est plus rémunérateur que les indemnités, l'inégalité de revenu est d'autant plus faible que les taux d'emploi sont élevés. En parallèle, l'imposition de conditions d'attribution rigoureuses et d'obligations liées à l'emploi pour percevoir des prestations réduira peut-être la couverture sous forme d'indemnités accordées à la population non occupée. Néanmoins, tant que le durcissement des conditions d'attribution exercera des effets notables sur l'emploi, il n'est

pas impossible que ce soit le premier de ces effets qui prédomine. Aux États-Unis, même si les données montrent que la réinsertion sur le marché du travail dans le cadre de la réforme de l'aide sociale s'est faite à des niveaux de rémunération relativement bas et si la couverture sociale dont bénéficiaient les mères seules non occupées s'est réduite de façon spectaculaire, les taux de pauvreté des enfants dans les foyers dont le chef de famille est une femme ont évolué assez favorablement jusqu'en 2000, même lorsqu'on les compare avec ceux de périodes antérieures de redressement de la conjoncture économique (Brookings Institution, 2002)⁵⁴.

Conclusions

Il y a matière à effectuer beaucoup de nouveaux travaux de recherche concernant les taux de bénéficiaires de prestations, leurs déterminants et leurs conséquences. A cet égard, il sera utile de rendre plus disponibles, à des fins de comparaisons internationales, des données solidement étayées sur les taux de bénéficiaires, accompagnées d'informations sur les conditions d'attribution des prestations et autres mesures de nature à influencer sur ces taux. Ce faisant, on pourra élargir l'éventail d'expériences nationales en matière de mesures d'activation expérimentées dans différents pays, donner des indications sur les types de politique qui semblent avoir un impact et déterminer la manière dont des paramètres clés du marché du travail comme le chômage, les taux d'emploi et les taux de pauvreté sont affectés par des mesures administratives ciblées sur telle ou telle catégorie de bénéficiaires.

D'autres questions méritent qu'on s'y arrête :

- Lorsqu'il est associé à des mesures d'activation effectives, les prestations d'aide sociale et d'indemnisation du chômage élargies permettent-elles d'attirer les gens dans la population active et les maintenir en emploi ?
- La décentralisation des programmes d'emploi doit se conjuguer avec des stratégies permettant de partager l'information (utilisation des mêmes formulaires de compte rendu et des mêmes systèmes informatiques, par exemple) et de veiller à ce que les objectifs ne divergent pas à l'excès (grâce au dialogue permanent pour parvenir à un consensus politique, ou bien à des mesures de performances, par exemple). Le financement et la gestion politique des allocations de chômage et des mesures d'intervention actives aux différents échelons de l'Administration (national, régional et local, par exemple) entraînent-ils des effets systémiques ?
- Il est nécessaire d'effectuer une analyse plus systématique de l'articulation entre participation à des programmes actifs, stabilité dans l'emploi et progression dans la carrière. Par exemple, le fait de verser une aide directe aux travailleurs à bas salaire et d'organiser de temps à autre des contacts avec les bénéficiaires serait-il un moyen d'obtenir une plus grande stabilité professionnelle de leur part et de leur procurer une rémunération plus élevée ?
- La question plus générale de savoir comment appliquer les principes d'activation à des prestations qui ont de tout temps été considérées comme des allocations pour non-emploi (allocation de parent isolé et pension d'invalidité, par exemple) mérite un examen plus attentif. Par exemple, dans quelle mesure est-il indispensable d'imposer une obligation de disponibilité pour l'emploi semblable à celle qui s'applique dans le cas de l'indemnisation du chômage ? Quelles sont les conséquences de la modification des frontières administratives entre prestations comme les pensions d'invalidité et les

indemnités de chômage ou l'allocation de parent isolé et l'aide sociale, modification qui réaffecte à la marge les prestataires entre ces différentes catégories ?

- Enfin, bien que l'on accorde largement sur l'importance de l'évaluation des programmes, dans la réalité la situation laisse beaucoup à désirer. Dans quelle mesure des études microéconomiques d'impact rendent-elles compte des effets globaux ou à long terme ? Que faudrait-il faire pour prendre en compte les questions d'organisation du système et les éléments des stratégies d'activation autres que les programmes officiels du marché du travail ?

Notes

1. En Irlande, au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, les prestations d'aide sociale versées à la condition, pour leurs bénéficiaires, d'être prêts à prendre un emploi ont longtemps été qualifiées de prestations « de chômage » [elles ont été récemment rebaptisées prestations de demandeur d'emploi (« jobseeker ») et de nouveau départ (« newstart »), et salaire de solidarité (« community wage ») dans les trois derniers pays]. Ailleurs, les formes d'assistance fournies en dernier ressort ont souvent été considérées comme distinctes de l'assurance-chômage, mais dans la mesure où être disponible pour travailler constitue une condition à remplir pour y avoir droit, on peut les assimiler à des prestations de chômage.
2. On entend par revenu de remplacement l'ensemble des prestations qui compensent l'absence d'une autre source principale de revenu, laquelle consiste généralement en un emploi rémunéré.
3. Pour la République slovaque, des données complètes sur la perception de l'aide sociale conjointement à une autre allocation n'étaient pas disponibles et une double comptabilisation a pu se produire à ce titre dans les chiffres de dépendance à l'égard des prestations. L'aide sociale peut être versée aux étudiants et les bénéficiaires d'une pension de retraite peuvent travailler pendant une année tout en touchant la pension, ce qui se produit souvent : ces deux facteurs font que 2 %, et peut-être plus, de la population en âge de travailler sont à la fois étudiants et salariés et figurent dans les chiffres de dépendance à l'égard des prestations. On pourra noter également que la part des activités non observées dans le PIB est supérieure à 20 % (nettement supérieure à ce qu'elle est en Belgique ou en Italie qui sont, parmi les pays de l'OCDE, deux pays où l'économie parallèle est relativement développée (voir Blades et Roberts, 2002). Dans une enquête menée en 2000, 15 % des personnes interrogées ont dit exercer une activité dans le secteur non déclaré, soit souvent, soit occasionnellement, travaillant quatre heures par jour en moyenne (Hanousek et Palda, 2002, tableaux 2 et 5). Le fait que certains bénéficiaires d'un revenu de remplacement travaillent au noir pourrait aboutir à un total supérieur à 100 % quand on fait la somme des différents taux précités.
4. Il peut y avoir sous-déclaration d'emploi lors d'une enquête sur la population active lorsque les rémunérations ne sont pas déclarées aux organismes d'impôts ou de cotisations de sécurité sociale. Voir, par exemple, www.eurofound.eu.int/emire/spain/undeclaredemployment-es.html.
5. Les ménages d'une seule personne représentent entre 15 et 24 % de l'ensemble des ménages dans les pays nordiques, contre seulement 4 à 8 % dans les pays d'Europe du Sud, tandis que les taux de divorce sont largement supérieurs à la moyenne dans le premier groupe, Danemark excepté, et largement inférieurs à la moyenne en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal (OCDE, 2001c). Dans ces derniers pays, les jeunes vivent généralement plus longtemps avec leurs parents : d'après les données de 1987 citées par Fernandez Cordon (2001), environ 75 % des jeunes Portugais âgés de 20 à 24 ans et plus de 80 % des jeunes Espagnols et Italiens vivent chez leurs parents ; ces mêmes pays arrivent également en tête du classement (sur les onze pays de l'UE couverts par les statistiques) pour la tranche des 25-29 ans.
6. Bien que les données disponibles sous la forme présentée ici ne remontent pas plus loin que 1980, il paraît probable qu'en Europe, ces taux aient cru encore plus rapidement au cours des deux décennies antérieures, en raison des mesures législatives prises pour améliorer les niveaux de couverture et le montant des prestations, et de la récession économique consécutive au premier choc pétrolier. Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, les dépenses de sécurité sociale sont passées de 10 % en pourcentage du PIB en moyenne en 1962 à 16 % en 1970 et jusqu'à 25 % en 1980 (statistiques extraites des éditions 1980 et 1986 de l'*Annuaire des statistiques nordiques*). Au cours des années 80, les dépenses sociales ont progressé beaucoup plus lentement que dans les années 70 ou 60. Selon les statistiques officielles (voir les récentes éditions de *Statistiks*

Tiarsoversigt), le nombre mesuré en équivalent années de personnes qui perçoivent des prestations sociales a doublé au Danemark entre 1970 et 1980.

7. Tels qu'ils ressortent des statistiques de la population active, les taux d'activité des travailleurs âgés ont semble-t-il, néanmoins continué à baisser au cours de cette période, dans certains pays, en raison d'un recours accru aux prestations d'invalidité et de chômage, facilité de fait par des conditions d'accès plus souples dans le premier cas et par un suivi moins rigoureux de la recherche d'emploi dans le second, ainsi qu'aux prestations de retraite et préretraite des régimes d'entreprise du secteur public et du secteur privé.
8. Ces prestations à la charge de l'employeur, lorsqu'elles sont légalement obligatoires, sont prises en compte dans les données présentées ici (faute de statistiques officielles, toutefois, il s'agit souvent d'estimations).
9. Toutes les données sur les taux de bénéficiaires indiquées pour le Royaume-Uni se rapportent en fait à la Grande-Bretagne, qui représente environ 97.3 % de la population totale.
10. A noter que contrairement à la terminologie employée au Danemark, seuls les congés sabbatiques sont classés comme congés du marché du travail dans le présent ouvrage. (Le congé parental est classé comme une prestation parentale et le congé-formation n'est pas pris en compte.)
11. Les facteurs démographiques constituent une autre influence significative sur les taux de bénéficiaires, qui sont cités ici en pourcentage de la population d'âge actif. Aux États-Unis, la part des personnes de 20 à 39 ans dans la population active, qui influe sur le nombre de parents isolés, a augmenté de près de 20 % (non pas de 20 points de pourcentage) entre 1970 et 1990, et d'environ 10 % dans d'autres pays anglophones de l'OCDE, puis elle a baissé. Souvent, la population effective de parents isolés a augmenté plus rapidement mais ce phénomène n'est pas nécessairement sans lien avec les droits à prestations. Jusqu'en 1995, la pyramide des âges des populations n'a pas fait augmenter la prévalence de l'invalidité (OCDE, 2003, encadré 3.2), mais dès 2000, la part des 50-64 ans dans la population d'âge actif, paramètre qui influe sur les effectifs d'invalides, augmentait dans de nombreux pays.
12. On peut citer deux exemples importants de réduction des droits aux prestations : l'érosion dans les années 80 des taux de remplacement des indemnités de chômage au Royaume-Uni (indiqués sur le graphique 4.4) et celle des taux de remplacement des prestations servies au titre des programmes AFDC/TANF aux États-Unis (examinés plus loin).
13. Lorsque les conditions d'attribution d'une prestation sont assouplies, il y a une brusque augmentation des flux d'entrées de nouveaux bénéficiaires potentiels. Ultérieurement, les flux d'entrées se tassent même en l'absence de tout nouveau durcissement des critères d'admissibilité.
14. Lemieux et Macleod (2000) constatent que les modifications apportées en 1971 aux paramètres de l'assurance-chômage au Canada n'ont pas immédiatement renforcé la propension des bénéficiaires à faire un usage récurrent des prestations. En règle générale, ce phénomène ne s'est amorcé qu'après une première période de chômage ayant une cause « externe » – rotation naturelle des effectifs ou récession. D'après les auteurs, c'est en raison de ce mécanisme que la réforme de l'assurance-chômage de 1971 peut sans doute être perçue comme la principale cause de l'écart des taux de chômage qui est apparu dans les années 80 entre le Canada et les États-Unis, et qui a atteint son niveau maximum au milieu des années 90 lorsque le taux canadien était supérieur de 4 points environ par rapport à celui des États-Unis.
15. En règle générale, les individus et les ménages ne peuvent prétendre à des prestations d'aide que si leur revenu est proche du seuil de pauvreté. A terme, la croissance de la population qui réunit les conditions d'attribution des prestations d'assurance n'est généralement pas souhaitable car elle est de plus en plus associée à des comportements déformés (périodes d'emploi justes assez longues pour obtenir un maximum d'indemnités de chômage par rapport aux cotisations, par exemple), ainsi qu'à des transferts qui sont coûteux alors qu'ils ne ciblent pas avec précision les besoins.
16. Le fait d'inverser la progression du nombre des bénéficiaires de prestations grâce aux politiques actives – plutôt qu'aux coupes dans les droits – préserve les conséquences positives qui découlent quand les allocations permettent aux jeunes de réduire leur dépendance à l'égard du revenu des autres membres de la famille, telles que de faciliter la mobilité géographique, la formation de nouvelles familles et le contact avec les mesures de placement, de formation et d'insertion.
17. Durant les dix années qui se sont écoulées avant que la progression n'atteigne son niveau maximum historique, les effectifs de bénéficiaires se sont accrus d'un facteur de 3.8 en Grande-Bretagne (point culminant en 1986), 7.9 aux Pays-Bas (point culminant également en 1986), 3.1 en Finlande (point culminant en 1996) et 2.5 pour la prestation de parent isolé en Nouvelle-Zélande

- (point culminant en 1991), alors que les calculs débutent huit ans et plus après la création des prestations. Dans les cas précités, bien que la croissance du nombre de bénéficiaires ait été provoquée, du moins en partie, par la récession, les chiffres ne sont guère influencés par les variations conjoncturelles, puisqu'en Grande-Bretagne et en Finlande, respectivement, les années 1977 et 1986 correspondaient localement au sommet du cycle, et que dans les deux autres pays la croissance s'est poursuivie sans interruption jusqu'à l'année du maximum historique.
18. L'évolution des effectifs de bénéficiaires décrite ci-dessus est en partie fonction de facteurs tels que la modification des taux de remplacement ou des conditions d'attribution d'autres prestations (allocations d'assurance-chômage et prestations d'invalidité, notamment), mais ces influences sont assez limitées. Au Royaume-Uni, la durée des droits aux allocations d'assurance-chômage est passée de 30 à 52 semaines en 1967, mais les effectifs des bénéficiaires de l'assistance-chômage ont atteint de nouveaux records après cela, et lorsque la durée a été ramenée à 26 semaines en 1996, ils n'en ont pas moins continué de diminuer.
 19. L'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI dans les années 90 tient en partie à des facteurs particuliers comme les réformes des modalités d'intéressement qui, à compter de 1998, ont permis aux RMIstes de continuer de percevoir tout ou partie de la prestation pendant les 750 premières heures ou les 12 premiers mois d'occupation d'un nouvel emploi. Cornilleau et al. (2000) ont effectué une estimation de l'impact de plusieurs facteurs mais n'en attribuent pas moins la plus grande partie de cette augmentation à une tendance sous-jacente (+69 000 par an jusqu'en 1994, +39 000 par an ensuite). Le nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (prestation d'aide aux chômeurs créée en 1984) a lui aussi progressé pendant la période considérée. Il est par conséquent difficile d'expliquer les chiffres du RMI par une substitution entre prestations.
 20. En Finlande, par exemple, des facteurs macroéconomiques bien précis (un effondrement du marché des actifs financiers et immobiliers et des échanges avec l'ex-Union soviétique) sont la cause directe de la hausse spectaculaire des effectifs d'allocataires de l'assistance-chômage au début des années 90, comme on le voit sur le graphique 4.6. En 2003, ces facteurs spécifiques appartenaient désormais au passé et, pourtant, la hausse du taux de bénéficiaires s'est en grande partie maintenue. La progression sur longue période aurait sans doute été plus faible si le système d'aide sociale antérieur à 1971 (aide à la discrétion des collectivités locales) avait été conservé.
 21. Comme on le verra à l'annexe 2, une modification de l'accès à des prestations peut influencer immédiatement sur la tendance marquée par le nombre de bénéficiaires, même si les effets sur les effectifs proprement dits ne se font sentir qu'au bout d'un long délai. Lemieux et Macleod (2000) dans leurs remarques finales indiquent également que la réponse aux réformes ultérieures est rapide, contrairement à la réponse sur le long terme à l'augmentation initiale des droits : mais ils proposent un autre mécanisme pour expliquer ce constat.
 22. Pour les personnes non assurées, les critères d'admissibilité aux pensions d'invalidité ont été assouplis en 1976, la loi sur l'assistance-invalidité (AAW) ayant permis d'aligner les critères d'évaluation de l'incapacité sur ceux appliqués aux personnes assurées. Ceci ne concerne qu'une part relativement faible (environ un quart du nombre total de bénéficiaires la plupart du temps) du nombre total de bénéficiaires.
 23. La série de données utilisées ici englobe les personnes qui bénéficiaient de prestations au titre de l'ancien *Invalideitswet* (qui fait partie de la Loi de 1919 sur l'invalidité et la vieillesse), remplacé par la WAO et l'AAW.
 24. Concernant la prise en charge de l'invalidité aux Pays-Bas, en 1981, les cotisations au régime d'assurance sont devenues déductibles des prestations, ce qui a réduit le taux de remplacement net des pensions. En 1985, des mesures anti-fraude ont été adoptées et en 1989, le taux de remplacement brut des prestations a été ramené de 80 à 70 % (Anderson, 2002). D'autres restrictions mises en œuvre dans les années 90 ont également freiné le mouvement, mais leur effet n'a été que provisoire. L'augmentation du nombre d'individus de la tranche d'âge 50-64 ans dans la population est désormais un autre facteur exerçant une poussée sur le nombre total de bénéficiaires.
 25. Les pays de l'UE sont également comparables sur le plan de la structure démographique. Les populations sont plus jeunes dans les pays non membres de l'UE représentés (Corée, États-Unis et Mexique). Si, à taux égal de prévalence de l'incapacité propre à l'âge, l'Europe présentait une pyramide des âges comparable à celle du Mexique, pays comptant le plus grand nombre de jeunes, le taux de prévalence moyen y serait de 25 % inférieur à ce qu'il est (OCDE, 2003, encadré 3.2).
 26. Les différences d'intensité de travail selon les pays pourraient aussi engendrer une corrélation du type de celle que l'on observe sur le graphique 4.8, mais aucune donnée d'observation ne le

prouve. L'OCDE (2003) observe que les pays comptant des taux élevés de bénéficiaires de prestations d'invalidité affichent tous des niveaux de revenu de remplacement élevés (p. 68) et que les taux de demande de prestations d'invalidité sont plus uniformes d'un pays à l'autre que les taux effectifs d'entrée dans le régime car les taux de rejet des demandes varient considérablement (pp. 92-93).

27. A compter de 1995, les statistiques officielles des Pays-Bas ne font plus de distinction entre les prestations d'assistance-chômage et les autres prestations d'aide sociale. Il semble cependant probable que l'aide sociale pour raisons de chômage ait diminué rapidement car, en l'espace de quelques années, le chômage inscrit et le chômage mesuré grâce aux enquêtes sur la population active ont reculé de manière spectaculaire (de plus de 6 % de la population active en 1995, il est passé à moins de 3 %).
28. Toutefois, le service de placement national ne joue en général un rôle clé que pour les bénéficiaires de prestations financées à l'échelon national. Les services sociaux locaux peuvent être aussi utiles, sinon plus, pour les bénéficiaires de prestations financées à l'échelon local, quand des dispositifs de ce type existent.
29. Engelfriet (non daté) fait remarquer que les règles d'admissibilité aux prestations sont désormais appliquées très rigoureusement aux Pays-Bas.
30. Au Danemark, les mesures d'activation ont été étayées par des dispositions de dernier recours sévères en matière de sanctions mais, comparé aux autres pays, les taux effectifs de sanctions n'y sont pas particulièrement élevés [le pays, dans ce domaine, se classe au 6e rang sur 14 (Grubb, 2001, tableau 2)] et ne semblent pas avoir fait en soi l'objet de vigoureuses controverses politiques.
31. Wiseman (2002) conclut : « le message essentiel est qu'en dehors du Wisconsin, il n'y a pas beaucoup de travail dans le *workfare* (travail obligatoire) aux États-Unis (...). A la base de ce dispositif, on trouve le message selon lequel vivre de son travail, même faiblement rémunéré, vaut mieux que de dépendre de l'aide sociale, et que percevoir une aide sociale sans travailler sera source de tracasseries. Il ne s'agit pas de 'l'emploi que vous ne pouvez pas refuser' mais du 'rendez-vous que vous ne pouvez pas refuser' ».
32. Dans la plupart des programmes d'emploi, l'indemnisation ou le gain par heure de travail sont proches du salaire minimum. Au besoin, le nombre d'heures de travail est ajusté pour aboutir à ce résultat. Les pays de l'OCDE dans lesquels les taux de remplacement nets en début de période de chômage, au $\frac{2}{3}$ du salaire de l'ouvrier moyen, dépassent les 80 % pour trois ou quatre types de ménages sont la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse (OCDE, 2002b, tableau 3.2). Cette liste se corrèle relativement bien avec celle des pays ayant investi plus de 1 % de leur PIB dans des programmes actifs du marché du travail en 2000 et 2001 (Belgique, Danemark, France, Pays-Bas et Suède).
33. Les stratégies d'activation contraignant l'administration à dialoguer avec des clients « difficiles à placer » incluent la fixation par le Danemark d'une date butoir obligeant les allocataires à participer à un programme au bout d'un an de chômage, le fait que les Pays-Bas réservent une partie du financement de leur SPE spécialement pour les chômeurs de longue durée, l'établissement par le Royaume-Uni d'un calendrier d'entretiens approfondis réguliers, ainsi que l'évolution des pratiques à l'échelon local, aux États-Unis, en vertu de laquelle les administrateurs des prestations sont désormais chargés de promouvoir le travail et des solutions autres que l'indemnisation (voir encadré 4.9).
34. Les rapports nationaux cités dans Millar et Rowlingson (2001) décrivent en détail les dispositifs pour les parents isolés dans cinq pays. Aux Pays-Bas où l'obligation de chercher du travail lorsque le dernier des enfants atteint son cinquième anniversaire a été instaurée en 1996, on constate en réalité que les municipalités exemptent environ la moitié des mères seules de cette obligation.
35. Au Royaume-Uni, il n'est pas obligatoire de participer au nouveau programme baptisé « *New Deal for Lone Parents* » mais la présence à des entretiens axés sur le travail a été rendue obligatoire pour tous les allocataires dans les régions pilotes d'application du programme ONE. Ce dispositif passe par un guichet unique pour exprimer une demande d'indemnisation du chômage ou d'autres prestations, permettant ainsi au Service de l'emploi, aux collectivités locales et aux antennes administrant les prestations de dispenser des conseils à partir d'un site unique. Dans le cadre du programme ONE, il est désormais prévu d'organiser des entretiens chaque année. En Nouvelle-Zélande, en 1999, les parents isolés dont les enfants étaient âgés de moins de six ans étaient censés se présenter à un entretien obligatoire, une fois par an (pour un descriptif et une évaluation de ces mesures, voir Ministry of Development, 2001), mais cette obligation a été annulée ultérieurement. En Australie, à compter de septembre 2003, les parents isolés seront tenus de se présenter à un entretien annuel s'ils ont des enfants de moins de 13 ans, et de participer

- effectivement à une activité, six heures par semaine lorsque les enfants ont dépassé cette limite d'âge. L'un des arguments qui plaide en faveur de l'obligation pour les parents isolés bénéficiant d'une allocation d'assister à un entretien axé sur le travail est que la plupart reprennent effectivement la vie active, même avant d'y être contraints, et que l'information sur l'emploi et les services de l'emploi a toutes les chances de favoriser ce processus. Cette remarque est moins pertinente dans le cas des titulaires d'une pension d'invalidité, dont beaucoup ne retourneront jamais à la vie active.
36. Dans les régions pilotes d'application du programme ONE, la probabilité était plus forte que les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé ou d'invalidité aient reçu des conseils et une information sur les emplois et la formation dans les premiers mois suivant leur demande que leurs homologues vivant dans des zones témoins, mais, en général, ils ne bénéficiaient pas de davantage de services et n'avaient guère plus de probabilités de sortir du régime d'allocations. Une autre méthode d'estimation économétrique axée sur les personnes venant de faire une demande d'allocation dans les zones d'application du programme ONE montre une augmentation non significative sur le plan statistique du taux de risque de renoncement aux prestations de la part des titulaires d'une pension d'invalidité, qui va de pair avec un recul faiblement significatif des taux de risque de renoncement aux indemnités de chômage chez les hommes (DWP, 2003). Le phénomène témoigne peut-être d'une réorientation des ressources des services de l'emploi au détriment du dernier groupe.
37. Bien que des réformes soient en cours, de nombreuses dispositions concernant la préretraite demeurent en place : en France, les bénéficiaires de l'assistance-chômage peuvent demander à être exemptés de l'obligation de chercher du travail à partir de 55 ans, et au Royaume-Uni, les hommes de 60 à 64 ans sont autorisés à demander une garantie de revenu sans se montrer qu'ils sont disponibles pour travailler.
38. Les stratégies d'activation comme les interventions pendant les périodes de chômage ou le durcissement des critères d'admissibilité aux prestations s'appliquent aux prestataires. Les principales exceptions sont probablement les programmes de formation du marché du travail du Mexique et des États-Unis et, jusqu'à un certain point, d'autres pays – où les participants perçoivent souvent une allocation de formation ou de subsistance qui n'est pas liée à une assurance-chômage ou à une autre forme de droit à prestations. En outre, tous les pays fournissent des services d'information sur le marché du travail, dont l'appariement des offres et des demandes d'emploi, qui vont même jusqu'à des services personnalisés comme l'orientation professionnelle, quoique cela soit moins fréquent. Ces services sont offerts à l'ensemble des demandeurs d'emploi. Mais en règle générale, les stratégies d'activation ne sont pas de nature à exercer un effet direct sur les chômeurs non indemnisés (tels que les étudiants qui cherchent un emploi).
39. En fait, le régime suédois de protection sociale est surtout généreux au sens où les taux d'indemnisation accordés aux personnes bénéficiant de mesures du marché du travail, d'indemnités de chômage ou d'autres prestations, sont relativement élevés, et que la couverture effective est vaste. Toutefois, la durée du droit à indemnisation du chômage est limitée.
40. Décrivant le contexte institutionnel de la participation aux programmes du marché du travail des chômeurs en Suède, Sianesi (2001) explique que « même si on considère uniquement les personnes venant juste de perdre leur emploi, on peut généralement affirmer qu'elles finiront par s'inscrire à un programme à un moment donné, à condition de rester au chômage 'suffisamment longtemps' » et « lorsqu'on examine la décision de choisir tel programme plutôt que tel autre parmi ceux qui sont disponibles, Harkman (2000) constate qu'en réalité, c'est la personne en charge du dossier du chômeur qui décide ».
41. A l'instar d'autres pays, la Suède connaît de plus en plus de problèmes de gestion des prestations versées pour « non-emploi ». A partir de 1997, le nombre de salariés absents pour congé de maladie – qui était déjà, la plupart du temps, supérieur à celui de n'importe lequel des autres pays analysés dans le présent ouvrage – a plus que doublé (pour des statistiques récentes, voir www.rfv.se/english/stat/sick/sjukp.htm ; et pour certaines évolutions récentes des politiques, consulter le site www.eurofound.ie/2003/01/InBrief/SE0301103N.html).
42. Moffitt (2002) note que « plus de trente États ont soit mis en place des politiques 'de réorientation' (*diversion policies*), soit subordonné le versement des prestations à la recherche préalable d'un emploi (...). Dans certains États, le recul des entrées dans le système d'aide sociale a été plus important, en termes quantitatifs, que l'augmentation des taux de sorties, pour expliquer la baisse du nombre de dossiers traités ». Grogger et Michalopoulos (2002) et Grogger (à paraître) citent les différences de réactions face à la réforme de l'aide sociale suivant l'âge des enfants comme indication de la réaction aux limites à la durée des droits (on ne s'attend pas à ce que les mères

ayant des enfants de plus de 13 ans modifient leur comportement parce que la durée des prestations est limitée à cinq ans par l'État fédéral).

43. Vers la fin 2001 ou le début 2002, quelque 231 000 familles (soit 5 % des effectifs des familles bénéficiant de l'ADFC/TANF en 1996) avaient atteint soit la limite temporelle du droit à prestations imposée par l'État fédéral, soit une limite moins éloignée dans le temps, fixée au niveau des États. Toutefois, du fait des dispositions portant dispense ou prolongation, le nombre de « dossiers clos » était inférieur à ce chiffre (2 % environ). Sur cet effectif total, la majorité des familles correspondait à cinq États et, dans plusieurs d'entre eux, une grande partie des personnes dont le dossier avait été clos avaient déjà retrouvé du travail (autrement dit, elles cumulaient revenu de leur travail et l'aide sociale) avant la limite de l'État. De surcroît, nombre d'États permettent aux familles dont les dossiers sont clos de bénéficier à nouveau de l'aide sociale sous certaines conditions (Bloom et al., 2002). Voir également Wilkins (2002).
44. La baisse du nombre de chômeurs indemnisés a également été forte en Irlande (voir encadré 4.8) et probablement aussi aux Pays-Bas, bien que l'on ne dispose pas de statistiques pleinement cohérentes (voir note 27).
45. Les analystes américains ont souvent parlé d'une baisse de moitié du nombre de dossiers mais, en termes de bénéficiaires adultes de l'AFDC/TANF, la baisse a été des deux tiers environ entre 1993 et 2001. Exprimé en termes de familles, le nombre de dossiers traité par l'AFDC/TANF n'a diminué que de 55 %. Certaines familles allocataires (lorsque la garde de l'enfant est assurée par un parent) ne comptent aucun bénéficiaire adulte.
46. En Irlande et au Royaume-Uni, avant la mise en œuvre des stratégies d'activation en cours, les chômeurs n'étaient aucunement tenus de contacter une agence pour l'emploi ni de recourir à ses services, d'où la quasi-impossibilité d'appliquer les critères d'admissibilité aux prestations subordonnée à la recherche d'un emploi. Dans les années 80, aux Pays-Bas, le Service public de l'emploi a été victime d'une « contamination de fichiers » : souvent, lorsque des chômeurs trouvaient du travail, le Service ne l'apprenait que plusieurs mois après ; en conséquence, les données relatives aux chômeurs inscrits ont fini par être considérées comme pratiquement inexploitables.
47. « Phénomène inattendu, les pays où la préretraite semble jouer un rôle très important pour les personnes handicapées comme voie de sortie d'activité anticipée (...), sont aussi des pays où une écrasante majorité de bénéficiaires de prestations d'invalidité ont 45 ans et plus (...). Il semble y avoir une corrélation entre la générosité d'un régime de préretraite et une modulation *de facto* en fonction de l'âge des règles applicables aux prestations d'invalidité (...). Cela crée une culture de la sortie anticipée qui augmente la charge aussi bien pour le régime de retraite que pour le régime d'invalidité (...). La Norvège en est un exemple particulièrement marquant, car l'introduction en 1989 d'un régime de préretraite et son élargissement progressif depuis se sont traduits par une augmentation rapide des flux d'entrée dans ce régime en même temps qu'augmentaient les flux d'entrées dans le régime d'invalidité. » (OCDE, 2003, pp. 102-103).
48. Si la baisse du taux d'emploi des mères seules que pourrait avoir provoquée le DPB était de 29 points de pourcentage, vers 1992, 84 % de ces mères n'en étaient pas moins couvertes par ce dispositif : le premier de ces pourcentages est égal à un tiers environ du second. Bien que selon les rapports, 20 % des parents isolés travailleraient à temps complet, Stephens (2002) laisse également entendre que le nombre total de parents isolés percevant des allocations (DPB ou autres) qui figure dans les statistiques est supérieur au nombre de parents isolés comptabilisé par les recensements. Il est probable que certaines personnes percevant des indemnités comptabilisées dans les statistiques administratives ne sont pas identifiées comme des parents isolés dans les statistiques résultant de l'enquête.
49. Moffitt (2002) écrit que « s'il n'en fallait qu'une, la preuve la plus absolue des progrès accomplis par le programme destiné à aider les mères bénéficiaires de l'aide sociale à travailler serait l'augmentation spectaculaire des taux d'emploi des mères élevant seules leurs enfants observée ces dix dernières années. Les taux d'emploi de ces mères, le groupe le plus touché par la réforme de l'aide sociale, avaient lentement progressé pendant plus de 15 ans, mais ont fait un bond en avant depuis 1994 (...). Ces taux sont passés de 60 % en 1994 à 72 % en 1999, soit une progression considérable si l'on se réfère au passé. Chez les mères élevant seules leurs enfants qui n'ont jamais été mariées (groupe présentant le niveau de formation le plus bas mais aussi le taux de perception de prestations d'aide sociale le plus élevé), les taux d'emploi ont augmenté encore davantage, passant de 47 à 65 % sur la même période (...). Même si d'autres facteurs entrent en jeu (EITC et un certain nombre d'autres dispositions), il est incontestable que la réforme de l'aide sociale a joué un rôle significatif (...). »

50. Les choses se compliquent quand on sait que certaines mères seules qui bénéficiaient de prestations au titre de l'AFDC/TANF avant la réforme de l'aide sociale ont peut-être maintenant trouvé un emploi, mais ne sont plus seules. Comme le montre le tableau 4.4, la hausse tendancielle sur longue période du nombre de mères seules s'est inversée depuis 1997. Bitler *et al.* (2003) constatent que la réforme de l'aide sociale a entraîné une augmentation du nombre d'enfants noirs des quartiers déshérités vivant sans aucun des deux parents ainsi qu'un recul du pourcentage de divorces chez les femmes originaires des pays hispanophones d'Amérique latine.
51. Les données administratives du tableau 4.4 indiquent une moyenne mensuelle de 4.6 millions de bénéficiaires adultes de l'AFDC/TANF en 1994, alors que les données d'enquête recensent 4.2 millions d'adultes ayant bénéficié de prestations de l'AFDC à un moment ou à un autre, au cours de l'année. Il convient toutefois de signaler que le nombre mensuel moyen d'allocataires est inférieur d'environ 20 % à celui des individus ayant bénéficié d'une forme ou une autre de prestations pendant l'année (ce nombre peut être estimé à partir de la distribution des périodes en fonction de la durée, comme indiqué dans aspe.hhs.gov/hsp/indicators02/ch2.htm). De même, dans les données tirées des réponses aux enquêtes, le nombre moyen de mois par an pendant lesquels les prestations ont été versées est passé de dix en 1993 à guère plus de neuf en 2001. En outre, les données administratives relatives aux « destinataires » excluent les parents assurant la garde dans les cas où l'AFDC/TANF n'est versée que pour l'enfant (que l'on peut désigner par le terme « destinataires » parce que c'est à eux que l'argent est versé mais pas comme « bénéficiaire »). Au contraire, les données d'enquête relatives au « nombre d'individus âgés de 15 ans et plus possédant un revenu » les comptabilisent. Les calculs tenant compte de ces paramètres conduisent à penser que le défaut de notification dans les données d'enquête était de l'ordre de 20 % au début des années 90, et qu'en 2000, il était passé à 40 % (estimations non publiées de Richard Bavier).
52. Les effets des programmes sur la perception de prestations devraient diminuer au fil des ans parce que les taux de perception des prestations baissent, tant dans le groupe témoin que dans les groupes traités. S'appuyant sur les conclusions de l'évaluation NEWWS, Strawn *et al.* (2001) n'en font pas moins valoir que, souvent, les effets sur les programmes axés sur la recherche d'emploi se dissipent entièrement en cinq ans (ce qui n'est pas le cas pour les programmes de formation). Mais, l'observation des données présentées par Grogger *et al.* (2002) permet difficilement de dégager une différence systématique de cette nature.
53. Moffitt (2002) cite également un recueil des enquêtes de suivi du taux d'emploi des femmes venant juste de quitter le dispositif AFDC/TANF. D'après ces enquêtes, ce taux d'emploi est approximativement de 60 %. Environ 75 % des femmes concernées travaillent à un moment ou un autre dans l'année qui suit leur sortie, mais « elles ne sont guère plus d'un tiers à travailler pendant quatre trimestres consécutifs, ce qui témoigne peut-être d'un problème de conservation de son emploi et de stabilité professionnelle. Un an ou deux après la sortie du système d'aide sociale, les gains procurés par les revenus salariaux l'emportent légèrement sur les pertes provoquées par la suppression des prestations TANF. Si l'on fait intervenir le revenu induit par l'EITC, les gains sont légèrement plus élevés. Pour autant, le principal changement concernant le revenu des personnes sorties du système d'aide sociale résulte de l'augmentation de leur revenu provenant d'autres membres de la famille. » Ceci conduit à penser que les personnes qui sortent du dispositif d'aide sociale sans reprendre la vie active deviennent souvent dépendantes des autres membres de leur famille.
54. Le recul de la pauvreté chez les enfants de mères seules témoigne de l'augmentation du revenu procurée par les subsides salariaux ainsi que d'une progression des taux d'emploi. Il reste à savoir jusqu'à quel point cette amélioration se maintiendra dans le contexte du ralentissement économique actuel.

ANNEXE 1

Définition et mesure des taux de bénéficiaires des prestations

Contexte

À partir de 1971, Eurostat a mis au point un ensemble de définitions et de concepts pour la comptabilisation et la classification des recettes et des dépenses de protection sociale. Ce système méthodologique, baptisé SESPROS (Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale), a fait l'objet de deux révisions approfondies en 1981 et en 1996. On dispose de données assez complètes, présentées selon le système SESPROS, pour un grand nombre de pays de l'UE à compter de 1980 (même s'il y a des ruptures de séries statistiques en 1990). Telle qu'elle s'applique actuellement, la notion de « dépenses de protection sociale » recouvre non seulement les dépenses publiques mais aussi les dépenses à caractère obligatoire et les dépenses volontaires du secteur privé (tous les pays ne fournissent pas de données pour ces deux derniers postes), et elle englobe également, en principe, aussi bien les prestations en espèces (transferts de revenu) que les prestations en nature¹. Plus récemment, l'OCDE a élaboré une base de données sur les dépenses sociales (SOCX) qui couvre 29 pays membres et remonte jusqu'en 1980 (voir www.oecd.org/social) : les statistiques qu'elle contient concernant les pays de l'UE proviennent pour l'essentiel du système SESPROS.

Il n'existe pas de séries de données aussi complètes en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires des dépenses de protection sociale, et cela constitue depuis de nombreuses années un obstacle important pour l'analyse des relations entre marché du travail et prestations sociales. Dans la plupart des cas, en effet, les données sur le marché du travail correspondent à des effectifs de personnes, de sorte que les statistiques dont on dispose pour les comparaisons internationales avec les données sur la protection sociale ne reposent pas sur les mêmes unités de calcul. En outre, il est indispensable de connaître certaines caractéristiques des bénéficiaires des dépenses de protection sociale pour que celles-ci soient véritablement comparables. A titre d'exemple, dans certains pays, 30 % ou plus des bénéficiaires de pensions d'invalidité sont âgés de 65 ans et plus, alors que dans d'autres pays ce pourcentage est proche de zéro parce que les pensions d'invalidité sont systématiquement remplacées par des pensions de vieillesse au moment de la retraite. Il est donc impossible de comparer les statistiques des dépenses si l'on ne dispose pas également de données sur la répartition par âge des bénéficiaires des pensions d'invalidité.

Dans certains pays, on dispose de résultats d'enquêtes sur les taux de bénéficiaires de prestations qui, habituellement, sont plus riches en informations sur les caractéristiques

démographiques de ces personnes que les données administratives. Pour autant, lors des comparaisons de taux globaux et de tendances en matière de dépendance à l'égard des prestations, la préférence est accordée aux sources de données administratives et ce, pour plusieurs raisons :

- Nombre de pays ne disposent pas de données très détaillées provenant d'enquêtes sur les bénéficiaires de prestations, notamment de séries chronologiques comparables.
- Lorsqu'il en existe, les données d'enquêtes sont faussées par les défauts de notification et les erreurs de classement².
- Dans les pays où le taux de bénéficiaires de prestations est élevé, de nombreuses mesures gouvernementales – dont les critères d'admission aux régimes de prestations, les taux de compensation utilisés pour le calcul de celles-ci ainsi que la majeure partie des dépenses affectées à des programmes actifs du marché du travail – sont ciblées sur les bénéficiaires de telle ou telle prestation, recensés par les registres administratifs et non sur de larges groupes démographiques ou catégories comme les parents isolés, les handicapés et les chômeurs en général.

Des problèmes assez épineux se posent dès que l'on essaye de mettre au point un cadre conceptuel en tous points satisfaisant pour calculer le nombre de bénéficiaires des régimes de protection sociale. Ainsi, le *taux brut de perception* des prestations de protection sociale (c'est-à-dire le nombre de bénéficiaires en proportion de la population) sera vraisemblablement élevé dans un pays où il existe des prestations familiales universelles et faible dans un pays où les enfants à charge sont pris en compte par le système de fiscalité des particuliers. On peut donc avoir des taux bruts de bénéficiaires très différents dans des situations qui, au fond, sont pourtant assez similaires³.

Le ministère néerlandais des Affaires sociales a publié récemment deux études respectivement intitulées *Benefit Dependency Ratios : An Analysis of Nine European Countries, Japan and the US* (Arents et al., 1999) et *Benefit Dependency Ratios by Gender : an International Comparison* (Moor et al., 2002) dans lesquelles est calculé notamment, en équivalent temps complet, le nombre de bénéficiaires d'un revenu de remplacement dans la population d'âge actif (de 15 à 64 ans) pour chacune des années de la période comprise entre 1980 et 1999⁴. Dans ces travaux :

- Le fait de limiter les prestations aux revenus de remplacement permet a) de raisonner sur des données en principe mieux à même d'expliquer la situation du marché du travail, par exemple les taux d'emploi, et b) d'éviter les problèmes liés aux prestations versées en espèces dans certains pays et sous forme de crédits d'impôt ou d'avantages fiscaux dans d'autres, puisque les revenus de remplacement ont toujours une composante versée directement.
- Le calcul du nombre de bénéficiaires en équivalent temps complet réduit le poids des personnes dont la situation en matière de dépendance à l'égard des prestations n'est pas facile à déterminer (par exemple, qui sont à la fois occupées à temps partiel et bénéficiaires d'une indemnité de chômage partiel). Il facilite aussi les rapprochements entre les données sur les bénéficiaires et sur les dépenses⁵.

On reprendra donc ici dans leurs grandes lignes les définitions de NEI/SZW⁶ pour présenter une version révisée des résultats contenus dans les études susmentionnées. Sur la base des feuilles de calcul détaillées fournies par les autorités néerlandaises, cette révision a consisté à vérifier les principaux chiffres obtenus par un procédé d'estimation approximative en les confrontant aux publications statistiques nationales, aux bases de

données du Secrétariat et aux informations générales dont on dispose sur les systèmes de protection sociale des pays concernés, à la recherche d'éventuelles divergences, omissions et erreurs de classement. Il convient de garder à l'esprit que les estimations ainsi révisées n'en demeurent pas moins approximatives, étant donné que certains problèmes importants affectant la qualité des données n'ont peut-être pas encore été repérés et que, parfois, des calculs plus précis sont de toute façon impossibles (les données pertinentes n'ayant jamais été publiées ou collectées)⁷.

Définitions

Les définitions sont importantes lorsqu'on interprète ces données ou qu'on les utilise aux fins d'analyse. Dans la mesure où des définitions différentes auraient raisonnablement pu être utilisées et auraient abouti à des résultats différents, la comparabilité et la précision des statistiques globales sont limitées. En ce sens, les questions de définition sont un des principaux déterminants du degré d'approximation et d'incertitude des données présentées.

Les principes retenus pour le calcul du nombre de bénéficiaires sont pour l'essentiel ceux de NEI/SZW, à savoir :

- « Le nombre de personnes dépendant d'un type quelconque de prestation sociale a été exprimé en équivalent temps complet, autrement dit en années de prestations »⁸. Cela s'applique, par exemple, aux indemnités de chômage partiel ou aux pensions d'invalidité partielle due à un accident du travail.
- « Lorsque le nombre de bénéficiaires englobe plusieurs catégories de prestations (indemnités de chômage et pensions d'invalidité, par exemple), certaines personnes sont comptées deux fois [...]. On s'est servi des informations sur le nombre d'allocataires cumulant deux prestations ou plus pour limiter les doubles comptages ». En principe, une personne compte au maximum pour un équivalent temps complet dans le calcul de la dépendance globale à l'égard des prestations même si elle cumule deux prestations à taux pleins normales⁹. Dans certains cas, on a affecté les allocataires à leur « principale » catégorie de prestations afin d'éliminer les doubles comptages, ce qui entraîne évidemment une sous-estimation du nombre de bénéficiaires dans la catégorie secondaire¹⁰.
- « Dans certains pays, on considère les pensions de vieillesse et l'aide sociale comme des revenus de remplacement versés aux familles et non aux individus. [...] Pour pouvoir procéder à des comparaisons, il est donc nécessaire d'"individualiser" les chiffres relatifs au nombre de pensions versées ». Autrement dit, lorsque un couple perçoit une pension de vieillesse ou une prestation d'aide sociale, les conjoints sont comptabilisés l'un et l'autre en tant que bénéficiaires. Dans les calculs révisés par l'OCDE présentés ici, on a toutefois limité l'application et l'incidence de ce principe¹¹.

En ce qui concerne les différentes catégories de prestations considérées :

- « Seules ont été prises en compte les prestations périodiques versées en cas de perte de revenu, que l'on a désignées par l'expression revenu de remplacement. Cela exclut donc toutes les prestations qui prennent la forme d'un versement forfaitaire en espèces pour l'achat d'un bien ou d'un service particulier, telles les allocations obsèques accordées aux conjoints d'assurés décédés ».

- « Seules ont été prises en compte les prestations légales de sécurité sociale, indépendamment de la façon dont elles sont administrées et financées »¹².

Les prestations sont réparties en une première série de sept catégories correspondant chacune à un « risque social » auquel les bénéficiaires sont rattachés en fonction des registres administratifs (qui ne correspondent pas nécessairement à ce qui ressort des enquêtes sur les ménages) :

- *Viellisse*. Cette catégorie comprend les préretraites, prestations qui sont servies uniquement au-delà d'un certain âge et ne découlent d'aucun des autres risques sociaux énumérés ci-dessous. Y figurent les prestations versées à la condition d'avoir été handicapé ou chômeur dans le passé dès lors qu'elles sont soumises à un condition d'âge alors que le handicap ou le chômage actuel n'est pas exigé pour avoir droit à prestation.
- *Survie (veuvage et orphelins)*. Cette catégorie inclut les prestations versées par les régimes d'assurance vieillesse et invalidité aux conjoints ou aux enfants des assurés décédés non soumis à la condition que le survivant soit lui-même âgé ou handicapé. Pour réduire au minimum les doubles comptages avec les étudiants, seuls les orphelins âgés de 20 à 64 ans ont été pris en compte lorsque les données le permettaient.
- *Maladie*. Relèvent de cette catégorie de prestations les personnes qui perçoivent des indemnités de maladie versées par leur employeur lorsque celui-ci est légalement tenu d'effectuer ces paiements.
- *Invalidité*. Cette catégorie inclut les prestations contributives et non contributives d'invalidité, le versement régulier de prestations en espèces pour accident du travail (mais non les prestations forfaitaires ou en nature), et les pensions d'invalidité de guerre.
- *Maternité et présence parentale*. Les allocations parentales sont celles qui compensent la perte de revenu d'un des deux parents. En revanche, les allocations de parent isolé soumises à conditions de ressources sont regroupées avec l'aide sociale non catégorielle (voir plus loin)¹³. Les prestations familiales générales, qui défrayent les coûts directs de prise en charge des enfants, et les allocations de garde d'enfant, qui servent à financer l'achat de services de garde, ne sont pas prises en considération.
- *Prise en charge d'une personne handicapée et congé du marché du travail*. Les prestations de soins offrent un revenu de remplacement aux personnes qui s'occupent à temps complet (sans autre forme de rémunération) d'un parent handicapé¹⁴. Les congés du marché du travail permettent à leurs bénéficiaires de prendre un congé sabbatique d'une durée limitée sans avoir à remplir de conditions particulières sur le plan de leur statut où de leur activité pendant la période de congé.
- *Chômage*. Cette catégorie englobe les prestations – hormis celles qui relèvent essentiellement du risque invalidité et les allocations de parent isolé – dont le versement est subordonné à l'obligation d'être disponible pour travailler.

Une huitième catégorie complète ce classement :

- *Allocations de parent isolé et aide sociale non catégorielle*. Sont regroupés sous cette rubrique les bénéficiaires de prestations soumises à conditions de ressources, y compris les parents isolés¹⁵, qui ne peuvent être rattachés à aucune des catégories de risque énumérées ci-dessus¹⁶, à l'exclusion des personnes scolarisées ou occupées à temps complet¹⁷.

Tableau 4.A1.1. Taux de bénéficiaires par type de prestation dans la population d'âge actif : moyenne, tendance et écart-type, 1980 à 1999^a

Pourcentage

		Australie	Autriche	Belgique	Canada	Danemark	France	Allemagne	Irlande	Japon	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande*	République slovaque*	Espagne	Suède	Royaume-Uni	États-Unis	Moyenne	Écart-type
Vieillesse	1980	1.79	3.34	4.00	0.62	1.21	2.15	2.72	0.00	3.47	0.00	1.25	5.73	0.41	1.81	3.45	1.84	2.03	1.67
	1990	1.45	4.27	8.02	2.25	2.09	6.59	3.20	0.25	4.95	0.59	1.38	8.63	0.99	0.75	3.64	1.98	3.10	2.73
	1999	1.87	7.41	7.21	3.14	4.00	7.03	4.63	0.49	5.14	0.76	1.44	9.35	1.07	0.42	3.38	1.76	3.60	2.94
	Moyenne	1.75	4.74	6.85	1.92	2.45	6.05	3.28	0.26	4.78	0.54	1.37	8.50	0.89	1.01	3.45	1.92	3.03	2.53
	Écart-type (points de pourcentage)	0.25	1.13	1.17	1.08	0.87	1.49	0.58	0.28	0.51	0.30	0.08	1.13	0.30	0.48	0.15	0.10	0.61	0.46
	Tendance (points de pourcentage annuels)	0.02	0.16	0.11	0.17	0.14	0.21	0.09	0.04	0.06	0.04	0.01	0.16	0.05	-0.08	-0.01	-0.01	0.07	0.08
Veuvage	1980	0.80	3.01	1.57	1.27	0.49	0.46	1.57	1.54	0.78	1.78	0.81	1.84	1.55	1.53	1.62	1.28	1.66	1.60
	1990	0.57	2.56	1.52	1.87	0.00	0.39	1.73	1.60	1.10	1.80	0.57	1.54	1.76	1.12	1.15	0.71	1.53	1.54
	1999	0.29	2.14	1.14	1.73	0.00	0.35	1.67	1.43	1.57	1.02	0.37	1.08	1.80	0.34	0.86	0.58	1.32	1.50
	Moyenne	0.56	2.56	1.48	1.72	0.09	0.39	1.69	1.58	1.11	1.67	0.54	1.47	1.74	1.10	1.21	0.80	1.52	1.54
	Tendance (points de pourcentage annuels)	-0.03	-0.05	-0.03	0.02	-0.02	-0.01	0.00	-0.01	0.04	-0.02	-0.02	-0.04	0.01	-0.06	-0.04	-0.03	-0.02	0.03
	Écart-type (points de pourcentage)	0.19	0.27	0.18	0.21	0.19	0.03	0.07	0.09	0.24	0.22	0.15	0.24	0.06	0.36	0.23	0.19	0.18	0.10
Maladie	1980	1.03	2.42	1.38	0.15	4.32	2.39	2.72	3.35	2.17	3.29	0.46	3.28	0.26	4.84	1.24	1.93	2.17	1.45
	1990	1.71	2.05	1.03	0.17	4.27	1.77	2.66	2.55	1.50	3.37	1.08	4.05	0.31	4.76	1.26	2.11	2.10	1.45
	1999	1.44	1.99	1.06	0.20	4.61	1.82	2.51	1.86	1.24	3.39	1.46	3.07	0.36	5.76	0.84	2.13	2.02	1.58
	Moyenne	1.42	2.03	1.11	0.17	4.20	1.88	2.56	2.72	1.64	2.98	1.02	3.49	0.27	4.65	1.16	2.03	2.02	1.37
	Tendance (points de pourcentage annuels)	0.01	-0.01	-0.02	0.00	0.01	-0.03	0.02	-0.12	-0.06	0.01	0.08	-0.01	0.00	0.01	-0.01	0.02	-0.01	0.03
	Écart-type (points de pourcentage)	0.23	0.15	0.12	0.02	0.48	0.22	0.27	0.77	0.35	0.27	0.50	0.32	0.04	0.49	0.13	0.11	0.25	0.20
Invalidité	1980	4.18	4.11	3.00	3.42	5.74	5.04	5.15	1.61	1.01	6.90	1.06	4.35	3.04	5.07	2.72	5.50	3.80	1.85
	1990	3.62	4.00	3.27	4.42	6.35	4.60	4.38	2.77	1.52	7.64	1.69	4.99	3.85	5.79	4.78	5.58	4.22	1.83
	1999	4.90	3.46	3.58	4.91	6.70	4.79	4.08	3.88	1.94	7.21	2.31	5.63	3.86	6.46	6.38	6.30	4.63	1.90
	Moyenne	4.16	3.82	3.28	4.59	6.29	4.71	4.61	2.68	1.45	7.29	1.70	5.14	3.76	5.80	4.82	5.73	4.26	1.81
	Tendance (points de pourcentage annuels)	0.02	0.00	0.02	0.10	0.07	-0.02	-0.08	0.11	0.05	0.01	0.08	0.08	0.03	0.08	0.26	0.08	0.05	0.07
	Écart-type (points de pourcentage)	0.34	0.18	0.14	0.66	0.44	0.18	0.51	0.67	0.31	0.27	0.45	0.51	0.25	0.51	1.57	0.55	0.44	0.36
Maternité et congé parental	1980	0.00	1.16	0.11	0.21	0.43	0.49	0.23	0.24	0.10	0.00	0.00	3.62	0.00	1.55	0.34	0.00	0.53	0.93
	1990	0.00	1.54	0.00	0.36	1.00	0.99	0.22	0.19	0.08	0.00	0.00	4.22	0.00	2.82	0.27	0.00	0.73	1.21
	1999	0.00	1.99	0.23	0.39	1.61	1.93	0.18	0.24	0.16	0.00	0.00	4.41	0.00	2.03	0.27	0.00	0.84	1.24
	Moyenne	0.00	1.88	0.14	0.34	1.12	0.99	0.22	0.21	0.11	0.00	0.00	4.30	0.00	2.31	0.29	0.00	0.74	1.18
	Tendance (points de pourcentage annuels)	0.00	0.09	0.01	0.01	0.08	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.00	0.05	0.00	0.00	0.03	0.04
	Écart-type (points de pourcentage)	0.00	0.69	0.06	0.10	0.57	0.52	0.02	0.03	0.03	0.00	0.00	0.90	0.00	0.51	0.04	0.00	0.22	0.31

* Les pages qui se trouvent dans cette version électronique en PDF ont été corrigées par rapport à la version imprimée dans laquelle les données pour la République slovaque ont été par erreur inversées avec celles de la Nouvelle-Zélande.

Tableau 4.A1.1. Taux de bénéficiaires par type de prestation dans la population d'âge actif : moyenne, tendance et écart-type, 1980 à 1999^a(suite)

Pourcentage

	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Danemark	France	Allemagne	Irlande	Japon	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande*	République slovaque*	Espagne	Suède	Royaume-Uni	États-Unis	Moyenne	Écart-type	
Soins à une personne handicapée et congé du marché du travail	1980	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.01	0.03	
	1990	0.08	0.00	1.07	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.37	0.00	0.10	0.28	
	1999	0.31	0.00	0.92	0.00	0.00	0.00	0.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.98	0.00	0.17	0.34	
	Moyenne	0.10	0.00	0.54	0.00	0.02	0.00	0.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.43	0.00	0.08	0.17	
	Tendance (points de pourcentage annuels)	0.02	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.01	0.02
	Écart-type (points de pourcentage)	0.09	0.00	0.45	0.00	0.05	0.00	0.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.38	0.00	0.07	0.14	
Chômage	1980	3.25	0.94	5.43	6.00	5.22	3.13	1.95	4.52	0.77	2.92	1.05	0.00	2.80	1.12	4.67	2.52	2.83	1.94
	1990	3.75	2.96	7.31	8.64	7.60	4.29	3.92	9.29	0.49	5.01	6.32	0.23	5.02	1.25	3.96	1.59	4.08	2.97
	1999	5.56	3.79	6.94	5.76	4.35	4.70	6.64	6.72	1.07	4.10	6.61	3.55	3.91	3.96	2.88	1.25	4.07	2.05
	Moyenne	5.48	2.91	7.90	8.17	7.15	4.57	5.10	9.34	0.77	5.45	4.50	1.33	4.46	3.19	5.70	1.89	4.59	2.76
	Tendance (points de pourcentage annuels)	0.15	0.16	0.05	-0.03	-0.01	0.10	0.25	0.16	0.00	0.01	0.33	0.21	0.14	0.25	-0.17	-0.05	0.08	0.12
	Écart-type (points de pourcentage)	1.41	1.00	0.91	1.28	1.41	0.67	1.68	2.03	0.18	0.95	2.24	1.52	1.30	1.87	1.59	0.54	1.15	0.58
Assistance	1980	1.98	0.57	1.48	1.71	2.50	0.19	0.90	0.96	0.50	1.16	1.87	0.75	0.00	0.17	0.99	3.42	1.08	0.95
	1990	2.50	0.58	2.05	2.20	1.83	1.48	2.12	2.21	0.34	1.55	4.29	1.09	0.16	0.48	2.88	3.61	1.57	1.05
	1999	3.17	0.80	2.37	1.88	1.62	3.04	2.24	4.17	0.32	1.22	4.42	11.07	0.26	1.14	2.80	1.68	2.36	2.59
	Moyenne	2.67	0.58	1.97	2.36	1.99	1.39	1.89	2.32	0.39	1.43	3.52	3.81	0.10	0.69	2.57	3.45	1.72	1.15
	Tendance (points de pourcentage annuels)	0.05	0.00	0.06	0.04	-0.02	0.18	0.07	0.17	-0.01	-0.01	0.16	0.58	0.02	0.06	0.12	-0.05	0.08	0.15
	Écart-type (points de pourcentage)	0.33	0.07	0.39	0.45	0.41	1.13	0.47	1.04	0.09	0.18	0.97	3.88	0.11	0.38	0.83	0.62	0.65	0.92
Total	1980	13.02	15.54	16.97	13.38	19.90	13.85	15.24	12.36	8.79	16.05	6.50	19.57	8.07	16.09	15.04	16.49	14.12	5.29
	1990	13.69	17.96	24.27	19.91	23.15	20.11	18.23	18.91	9.99	19.95	15.33	24.75	12.08	16.97	18.32	15.58	17.44	6.63
	1999	17.54	21.57	23.45	18.02	22.91	23.65	21.96	19.31	11.44	17.69	16.61	38.16	11.26	20.11	18.39	13.70	19.02	8.26
	Moyenne	16.15	18.51	23.27	19.27	23.30	19.98	19.35	19.31	10.25	19.37	12.65	28.03	11.22	18.74	19.63	15.82	17.96	6.79
	Tendance (points de pourcentage annuels)	0.24	0.36	0.26	0.32	0.25	0.52	0.36	0.38	0.08	0.05	0.62	1.10	0.25	0.31	0.20	-0.04	0.29	0.26
	Écart-type (points de pourcentage)	1.86	2.20	2.26	2.70	2.00	3.12	2.25	2.79	0.66	1.19	3.96	6.93	1.85	2.33	2.00	1.07	2.19	1.50

a) La moyenne, l'écart-type et la tendance sont calculés à partir des données pour les 20 années. La tendance se réfère au coefficient de régression.

Source : Base de données NEI-SZW, partiellement éviscée et augmentée par l'OCDE. Pour des détails, voir le texte.

* Les pages qui se trouvent dans cette version électronique en PDF ont été corrigées par rapport à la version imprimée dans laquelle les données pour la République slovaque ont été par erreur inversées avec celles de la Nouvelle-Zélande.

Enfin, il existe deux autres catégories de « bénéficiaires » d'un revenu de remplacement qui n'ont pas été pris en compte ici : ceux qui font des études à temps complet (et qui sont titulaires d'une bourse ou d'autres allocations du même type) et ceux qui participent à temps complet à un programme actif du marché du travail¹⁸. Les principales catégories de risque répertoriées dans les nomenclatures types des dépenses de protection sociale (SESPROS et SOCX) qui n'ont pas été retenues ici regroupent certaines prestations familiales (en particulier les allocations pour enfant à charge), les allocations de logement, les remboursements de frais médicaux et les services en nature (dans les domaines de la santé, de l'aide aux familles et aux handicapés, et de l'emploi).

Notes

1. Le système SESPROS recense effectivement les prestations en nature, mais seules les données relatives aux prestations en espèces sont assez complètes. En fait, les pays comptabilisent leurs dépenses par « régime », ce qui correspond dans la plupart des cas à des institutions ou à des lignes budgétaires. En règle générale, les régimes qui servent un volume important de prestations en espèces sont pris en compte dans le système SESPROS (avec leurs prestations en nature) mais les régimes qui versent uniquement des prestations en nature – comme le SPE dans les pays où ce service n'est pas responsable de l'indemnisation du chômage – sont souvent ignorés. De ce fait, les seules données véritablement comparables sont celles qui concernent les prestations en espèces.
2. Les comparaisons entre les montants versés sous forme de prestations et les résultats des enquêtes sur les revenus conduisent à penser que dans l'*Australian Income Survey*, 30 % des revenus procurés par les indemnités de chômage et les prestations d'incapacité/invalidité ne sont pas notifiés. Dans l'Enquête sur les finances des consommateurs effectuée au Canada, 25 % des indemnités d'assurance-chômage ne sont pas notifiés ; dans la principale enquête effectuée en Irlande, on observe un excédent de notifications de revenu provenant de l'indemnisation du chômage de 15 % mais un défaut de notification de 28 % s'agissant des pensions d'invalidité. Dans le *Current Population Survey* aux États-Unis, les revenus provenant de l'assurance-chômage et des indemnités servies au titre de l'AFDC font tous deux l'objet d'un défaut de notification de l'ordre de 25 % (Atkinson et al., 1995, tableaux A6.3, A6.5, A6.10 et A6.13). Comparées aux données administratives, les données sur la répartition des revenus en Australie sur la période 1982-96 sous-estiment les taux de bénéficiaires des allocations de parent isolé, de pensions d'invalidité et d'indemnités de chômage mais surestiment le taux de bénéficiaires de l'allocation parentale, de l'allocation pour soins dispensés à une personne dépendante et de l'allocation pour conjoint assumant la présence parentale (Landt et Pech, 2000). D'après l'Enquête communautaire sur les forces de travail (ECFT), au milieu des années 90, seuls 6 % des chômeurs étaient indemnisés en Grèce, et 25 % au Portugal alors que les données administratives portent à croire que ces pourcentages étaient respectivement de 30 et de 50 % (OCDE, 1998b, tableau 4.3).
3. Les données Eurostat (SESPROS) et OCDE (SOCX) afférentes aux dépenses sociales sont exprimées avant impôt. Adema (2001) fournit des estimations des dépenses de protection sociale dans 18 pays (les montants indiqués étant nets d'impôts et de charges sociales), en faisant intervenir la valeur des déductions fiscales accordées à des fins sociales.
4. L'administration néerlandaise a commencé à étudier la dépendance à l'égard des prestations dans les autres pays après l'adoption de la Loi sur la suspension conditionnelle de l'indexation (WKA), selon laquelle le salaire minimum doit être ajusté en fonction d'un indice composite des hausses des salaires contractuels dans le secteur privé et dans le secteur public, à moins que le rapport entre le nombre de bénéficiaires des prestations sociales et le nombre de personnes qui travaillent (également appelé ratio actifs/inactifs) ne dépasse 82.6 % (auquel cas le gouvernement peut décider de suspendre l'indexation).
5. Lorsque l'on divise le total des dépenses sociales par le niveau des prestations versées au taux plein ou ordinaire, on obtient une estimation du nombre de bénéficiaires en équivalent temps complet.
6. L'étude a été effectuée par des consultants (NEI Labour and Social Policy, Rotterdam) pour le compte du ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW).
7. Lorsqu'il n'existe pas de données administratives permettant de déterminer la répartition par âge des bénéficiaires, on peut avoir recours aux enquêtes sur le revenu des ménages (ou sur la

population active), mais celles-ci ne mentionnent pas toujours l'appellation officielle des prestations, et la sous-déclaration des montants perçus pose aussi un problème.

8. Dans les cas où ils sont distribués à des personnes sans autre revenu, les coupons alimentaires (*Food Stamps*) existant aux États-Unis ont été considérés comme un revenu de remplacement partiel en regard des taux de compensation utilisés pour calculer une autre prestation d'aide dénommée *Supplemental Security Income*.
9. Le fait que, par principe, la double comptabilisation soit éliminée dans le recensement du nombre total de bénéficiaires de prestations n'empêche par toujours de compter deux fois la même personne, une fois comme bénéficiaire de prestations et une seconde fois au titre de l'emploi. Certaines prestations comme les pensions d'invalidité consécutive à un accident du travail ou d'invalidité de guerre, les pensions contributives de veuvage et certaines pensions de vieillesse peuvent ne pas être réduites du tout alors même que le bénéficiaire est rémunéré pour un travail à temps complet. D'autres prestations comme les indemnités de chômage et les pensions d'invalidité ordinaire sont généralement payées à taux plein lorsque le bénéficiaire travaille mais que sa rémunération et le nombre d'heures ouvrées ne dépassent pas un certain seuil. Dans les cas de ce genre, il y aura nécessairement chevauchement entre la mesure de la perception de prestations en équivalent temps complet et la mesure de l'emploi.
10. Par exemple, en Autriche, le niveau des pensions de veuvage étant assez bas, on a choisi de comptabiliser les personnes qui perçoivent également une autre prestation dans la catégorie dont relève cette dernière. En règle générale, lorsqu'il y a cumul de prestations, les bénéficiaires sont affectés aux catégories vieillesse, invalidité ou survie, selon cet ordre décroissant. D'autre part, les personnes qui bénéficient d'une aide sociale en plus des prestations versées par un régime d'assurance sont rattachées à ce régime. Il n'y a pas de partage entre catégories (une même personne ne pouvant figurer en partie sous les prestations d'invalidité et en partie sous l'aide sociale, par exemple), sauf si les données initiales aboutissent à ce résultat (lorsque les statistiques administratives du chômage et des prestations d'invalidité sont exprimées en équivalents temps complet, par exemple, le bénéficiaire d'une indemnité de chômage partiel et d'une pension d'invalidité partielle se trouve scindé, dans les calculs, entre les deux catégories correspondantes).
11. Dans la présentation des chiffres révisés par l'OCDE, on a minimisé l'incidence de l'« individualisation » a) en comptant uniquement le bénéficiaire dont le risque social (chômage ou invalidité, par exemple) détermine le droit à prestation, même si cette personne a un conjoint dépendant, b) en transférant chaque fois que possible les bénéficiaires de l'aide sociale de la catégorie « aide sociale » à la catégorie correspondant à leur risque social (par exemple chômage ou invalidité), et c) en mettant l'accent sur la population d'âge actif. L'incidence de l'« individualisation » des chiffres sur le nombre total de bénéficiaires d'âge actif se limite ainsi aux bénéficiaires de l'aide sociale que l'on n'a pas pu réaffecter à une catégorie de risque, et aux personnes âgées de moins de 65 ans qui perçoivent une pension de retraite ordinaire.
12. La notion de prestations « légales » peut prêter à confusion a) lorsque des conventions collectives négociées par les représentants des partenaires sociaux à l'échelle de la branche sont rendues applicables par la loi à tous les employeurs et/ou salariés de la branche d'activité concernée, b) lorsque des organismes du secteur public et des entreprises nationalisées sont habilités à gérer leur propre régime de prestations vieillesse, invalidité, maternité, etc., c) dans le cas des caisses d'assurance sociale administrées par les syndicats au Danemark et en Suède, qui sont juridiquement autonomes, mais dont les dépenses sont essentiellement financées par des subventions publiques elles-mêmes régies par la loi, et d) dans le cas d'absence pour cause de maladie lorsque la législation de protection de l'emploi limite les possibilités pour l'employeur de licencier les salariés malades.
13. L'allocation de présence parentale (pour conjoint assumant la présence parentale) et certaines prestations connexes (mises en place en 1995) ne sont pas prises en compte dans le calcul de la dépendance à l'égard des prestations en Australie, ce qui permet d'améliorer la comparabilité des données à partir de séries temporelles. Cette prestation n'est généralement due que si le conjoint de la personne considérée peut prétendre à une prestation différente, et n'est habituellement pas versée si ce conjoint occupe un emploi à temps complet. Dans d'autres pays, c'est le conjoint chômeur ou handicapé qui est comptabilisé alors que le parent qui s'occupe des enfants ne l'est pas.
14. Au Royaume-Uni et en Australie, il est probable que les bénéficiaires des allocations versées aux personnes qui prennent en charge une personne dépendante soient enregistrés parmi les inactifs dans les statistiques sur la population active. D'autres pays accordent des compléments de ressources aux personnes dépendantes pour les aider à financer les soins dont elles ont besoin.

15. Une allocation de parent isolé procure un revenu à l'ensemble de la famille, comme le fait une aide sociale accordée à un ménage avec deux parents. Il est courant de classer les allocations de parent isolé attribuées sous conditions de ressources dans la catégorie de l'« aide sociale » car a) aux États-Unis, l'aide sociale (*welfare*) désigne la plupart du temps l'aide aux parents isolés, et b) dans beaucoup d'autres pays, les parents isolés perçoivent des aides sociales non catégorielles (plutôt qu'une allocation spécifique par son intitulé, ses modalités administratives ou son existence statistique).
16. En principe, les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont handicapés ou parent isolé devraient être classés dans ces catégories et les autres dont on exige qu'ils soient disponibles pour travailler ou en recherche d'emploi (qu'ils s'inscrivent à une agence pour l'emploi, par exemple) devraient être classés comme chômeurs (voir la définition du terme « chômage »). En réalité, on ne dispose souvent pas de données adéquates. Au Canada, un pourcentage forfaitaire de bénéficiaires de l'aide sociale ont été rattachés aux catégories chômage et invalidité. Le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale accordée par les Provinces considérés comme aptes à l'emploi a augmenté de manière spectaculaire après la réforme du régime d'aide sociale (voir OCDE, 1999, tableau 3.11). Toutefois, McIntosh et Boychuk (2000) font valoir que s'il en est ainsi, c'est que plusieurs régimes provinciaux d'aide sociale définissent désormais une part plus importante de la population bénéficiant de leurs prestations comme aptes à l'emploi (parents isolés, par exemple) alors que la nature des dossiers à traiter n'a pas changé de manière spectaculaire. Jusqu'en 1995, les Pays-bas comptaient une catégorie administrative distincte (prestation RWW) pour les bénéficiaires de l'aide sociale pour raisons de chômage : les statistiques présentées ici extrapolent cette distinction jusqu'en 1999 en supposant que la part des chômeurs dans l'effectif total des bénéficiaires de l'aide sociale est restée au même niveau qu'en 1995. Au Royaume-Uni, les statistiques officielles rattachent la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale à une catégorie de risque social particulière mais comme les informations concernant les personnes percevant l'aide sociale à titre de maladie sont incomplètes, on a continué de les classer dans la catégorie « aide sociale non catégorielle ».
17. Le fait de ne pas considérer comme un revenu de remplacement les prestations d'aide sociale versées aux personnes scolarisées ou pourvues d'un emploi à temps complet permet de réduire au minimum les doubles comptages (ainsi, une personne donnée ne peut pas être comptée pour plus d'une seule unité, en termes d'équivalent temps complet, dans les calculs des taux de dépendance et d'emploi), mais il a aussi l'avantage d'améliorer la comparabilité des données puisque les réductions d'impôt et de charges sociales sur les bas salaires, ainsi que les aides à l'embauche de travailleurs faiblement rémunérés, qui ont des effets économiques analogues, ne sont pas comprises. Il faudrait mettre au point un cadre cohérent qui tienne compte de la progressivité de l'impôt et d'autres transferts pour pouvoir comparer les aides aux travailleurs d'un pays à l'autre et étudier leur évolution dans le temps.
18. On pourrait considérer les personnes participant à temps complet à un programme actif du marché du travail comme des bénéficiaires de prestations lorsqu'elles perçoivent des indemnités de chômage. Mais ces personnes reçoivent aussi parfois des aides à la formation hors des systèmes contributifs et non contributifs de sécurité sociale. D'un autre côté, on pourrait également considérer leur formation comme un investissement social comparable à l'enseignement général et compter des participants dans les programmes d'emploi parmi les travailleurs occupés dans les statistiques de la population active. Inclure ces participants parmi les bénéficiaires de prestations entraînerait donc assez souvent des doubles comptages avec les effectifs de l'emploi et ceux des personnes scolarisées. En Suède, où l'on fait généralement la distinction entre chômage « déclaré » et chômage « total », lequel inclut les participants à des programmes du marché du travail, la différence entre ces deux agrégats se chiffrait à environ 4 % de la population active vers le début des années 90.

ANNEXE 2

Longs délais d'ajustement, interactions et actions réciproques

Lorsque différents acteurs ou différents facteurs agissent et réagissent les uns sur les autres, les agrégats économiques évoluent sur une échelle de temps beaucoup plus longue que les comportements individuels. Supposons que la prévalence de l'incapacité (le pourcentage de la population qui se considère elle-même comme souffrant d'un handicap) soit liée au taux de perception des prestations d'invalidité (le pourcentage de la population qui perçoit des prestations), comme l'indique le graphique 4.8, mais avec un décalage d'un an :

$$P = 4 + 1.6 B(-1)$$

Supposons en outre que la moitié de toutes les personnes qui se considèrent handicapées demandent à percevoir une prestation d'invalidité et que celle-ci commence à leur être versée un an après :

$$B = c.P(-1)$$

Dans cette équation, c , le taux de couverture, est un paramètre qui indique le caractère plus ou moins strict de l'attribution des prestations. Selon la valeur du paramètre c , on obtiendra des valeurs d'équilibre différentes pour B et P , concordant avec la première équation. Pour une prestation créée en année zéro dans laquelle $c = 0.5$ (autrement dit lorsqu'on relève de 0 à 0.5 la valeur de c), la prévalence de l'incapacité et le taux de perception augmentent comme suit :

Année	0	1	2	3	4	6	8	10	15	20	équilibre à long terme
B	0.00	2.00	2.00	3.60	3.60	4.88	5.90	6.72	8.32	8.93	10
P	4.00	4.00	7.20	7.20	9.76	11.81	13.45	14.76	16.64	18.28	20

Dans cet exemple, même si l'ajustement entre la prévalence de l'incapacité et le taux de perception ou vice-versa s'opère intégralement en l'espace d'une seule année, leurs niveaux respectifs augmentent de plus du double entre les années 3 et 10, et progressent encore dans une proportion d'un quart à un tiers jusqu'à la vingtième année après la création de la prestation. Les interactions et actions réciproques entre deux variables donnent lieu à de longs délais d'ajustement, à l'image de ce que révèlent les données empiriques pour plusieurs grandes catégories de prestations. A long terme, la valeur de la solution du système d'équations est sensible à de légères modifications du paramètre c . Ainsi, dans l'exemple précité, bien que c soit calé pour obtenir un taux de couverture B qui

ne soit à long terme que de 0.5 de P, au bout de quelques années la valeur de B dépasse la valeur de P qui prévalait avant la mise en place de la prestation. Il convient également de noter que l'évolution d'une année sur l'autre du taux de perception est à son maximum dans les années immédiatement consécutives à la réforme d'une politique. Cette distinction permet d'expliquer pourquoi, dans les exemples figurant sur les graphiques 4.5 à 4.7, les réformes portant sur les paramètres d'une prestation déjà en place ont immédiatement influé sur la *tendance* du nombre total de bénéficiaires.

Ce modèle n'est qu'un exemple de mécanisme d'interaction et d'action réciproque. Tout mécanisme par lequel la propension des individus à percevoir des prestations est influencée, avec un décalage dans le temps, par les niveaux moyens de perception de prestations de l'ensemble de la population donnera des résultats analogues. Cette influence pourrait impliquer le comportement des employeurs (par exemple, si l'offre de travail saisonnier d'un employeur au cours d'une année est influencée par l'offre de main-d'œuvre saisonnière de l'année précédente) ou sur celui de l'administration qui gère les prestations (par exemple, si l'intensité effective de recherche d'emploi est influencée à la fois par des incitations financières et par l'intensité de recherche d'emploi attendue par l'administration dispensatrice et que cette dernière est elle-même influencée par l'intensité effective de recherche d'emploi).

Dans certains cas, après la mise en place d'une nouvelle prestation, l'accroissement du nombre de bénéficiaires en phase initiale est exponentiel alors que sa valeur de base est faible. En valeur absolue, l'accroissement s'accélère dans un premier temps. Ce schéma peut se perpétuer aussi longtemps que le principal déterminant est l'apprentissage auprès de ses pairs (par exemple, chaque personne ayant réussi à obtenir une prestation aide deux autres personnes pouvant y prétendre à faire une demande, quelques temps plus tard).

Bibliographie

- AARTS, L. et P. de JONG (1990), *Economic Aspects of Disability Behaviour*, thèse publiée en 1992 par Elsevier Science.
- ADEMA, W. (2001), *Net Social Expenditure*, 2^e édition, Politique du Marché du Travail et Politique sociale, Documents hors série n° 52, OCDE, Paris (www.oecd.org/els/social – documents de travail).
- ANDERSEN, J. (2002), « Denmark: From The Edge of The Abyss to a Sustainable Welfare State », dans Andersen et al. (dir. pub.), pp. 143-162.
- ANDERSEN, J. et J. JENSEN (2002), « Changing Labour Markets, Unemployment and Unemployment Policies in a Citizenship Perspective », dans Andersen et al. (dir. pub.), pp. 1-57.
- ANDERSEN, J., J. CLASEN, W. VAN OORSCHOT et K. HALVORSEN (dir. pub.) (2002), *Europe's New State of Welfare: Unemployment, Employment policies and Citizenship*, The Policy Press, Bristol.
- ANDERSON, K. (2002), « Welfare State Adjustment in Sweden and the Netherlands » (www.europanet.org/conference2002/papers/b2_anderson.doc).
- ARENTS, M., M. CLUITMANS et M. VAN DER ENDE (2000), *Benefit Dependency Ratios: An Analysis of Nine European Countries, Japan and the US: Final Report*, SZW (ministère néerlandais des Affaires sociales), n° 16.153/2000, Elsevier, La Haye.
- ATKINSON, A., L. RAINWATER et T. SMEEDING (1995), *La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE*, Documentation tirée de la Luxembourg Income Study, OCDE, Paris.
- BENUS, J., J. JOESCH, T. JOHNSON et D. KLEPINGER (1997), *Évaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration: Final Report*, Batelle Memorial Institute en association avec Abt Associates Inc. (<http://wdr.doleta.gov/owsdrr/98-2>).
- BERLIN, G. (2000), *Encouraging Work Reducing Poverty: The Impact of Work Incentive Programs*, MDRC (www.mdrc.org/Reports2000/ework-rpoverty.pdf).
- BITLER, M., M. GELBACH et H. HOYNES (2003), « The Impact of Welfare Reform on Living Arrangements », polycopié (www.glue.umd.edu/~mbitler).
- BLADES, D. et D. ROBERTS (2002), « Mesurer l'économie non-observée », *Cahiers statistiques de l'OCDE*, n° 5, Paris (www.oecd.org/statistics – documentation – lettres d'information).
- BLONDAL, S. et M. PEARSON (1995), « Unemployment and Other Non-Employment Benefits », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, n° 1, pp. 136-169.
- BLOOM, D., M. FARRELL, et B. FINK avec D. ADAMS-CIARDULLO (2002), *Welfare Time Limits: State Policies, Implementation and Effects on Families*, rapport du MDRC au Department of Health and Human Services (www.mdrc.org/Reports2002/welfaretimelimits/wtl_exsummary.htm).
- BRADSHAW, J., L. TERUM et A. SKEVIK (2000), « Lone Parenthood in the 1990s: New Challenges, New Responses? », contribution à la conférence AISS 2000, Helsinki (www.issa.int/engl/publ/2conhelsinki.htm).
- BROOKINGS INSTITUTION (2002), « Welfare Reform & Beyond: PowerPoint Presentation? » (www.brook.edu/dybdocroot/wrb/facts/).
- CARLING, K., B. HOLMLUND et A. VEJSIU (1999), « Do Benefit Cuts Boost Job-Findings? Swedish Evidence from the 1990s », *document de travail*, IFAU, n° 8.
- CLASEN, J. et W. VAN OORSCHOT (2002), « Work, Welfare and Citizenship: Diversity and Variation Within European (Un)Employment Policy? », dans Andersen et al. (dir. pub.).
- COMMITTEE ON WAYS AND MEANS (2000), *2000 Green Book: Background material and data on programs within the jurisdiction of the Committee on Ways and Means*, US Government Printing Office, Washington (www.utdallas.edu/~jargo/).

- CORCORAN, T. (2002), « Retrospective Analysis of Referral Under the Employment Action Plan (EAP) », FÁS (www.fas.ie/fas_review/sf.html).
- CORNILLEAU, G., D. DEMAILLY, C. GILLES et F.-P. PAPIN (2000), « Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique », *Études et résultats de la DREES*, n° 86 (www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/).
- DANZIGER, S. (1999), « What Are the Early Lessons ? », dans S. Danziger (dir. pub.), *Economic Conditions and Welfare Reform*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo.
- DRHC – Développement des ressources humaines Canada (1998), *Analyse de la couverture assurée par l'assurance-emploi*, Direction générale de la recherche appliquée (www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/abw-98-35f.shtml).
- DWP – Ministère britannique du Travail et des Retraites (2003), *The Final Effects of ONE*, rapport du ministère n° 183 (www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs2003.html).
- EARDLEY, T., J. BRADSHAW, J. DITCH, I. GOUGH et P. WHITEFORD (1996a), *Social Assistance in OCDE Countries : Synthesis Report*, Department of Social Security Research, Rapport n° 46, HMSO, Londres.
- ELWOOD, D. (1999), « The Plight of the Working Poor », *Brookings Children's Roundtable Policy Brief* n° 2 (www.brookings.edu/comm/childrensroundtable/issue2.pdf).
- ENGELFRIET, R. (non daté), « The Changing Definition of Suitable Work » (<http://members.lycos.nl/richieboy/pasarbeid.html>).
- FERNANDEZ CORDÓN, J. (2001), « La jeunesse, une période de transition vers la pleine autonomie », *Family Observer*, n° 3 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/publications_fr.html).
- FORSLUND, A., D. FRÖBERG et L. LINDQVIST (à paraître), « The Swedish Activity Guarantee », *document de travail*, OCDE, Paris.
- FORTIN, P. et P. CREMIEUX (1998), « The Determinants of Social Assistance Rates: Evidence from a Panel of Canadian Provinces 1977-1996 », *document de travail du Département d'économie*, Université du Québec à Montréal.
- FRAKER, T. et R. MOFFITT (1988), « The Effects of Food Stamps on Labor Supply: A Bivariate Selection Model », *Journal of Public Economics*, vol. 35, n° 2, pp. 25-56.
- GAIS, T. et R. NATHAN (2001), *Status Report on the Occasion of the 5th Anniversary of the 1996 Personal Responsibility Welfare-Reform Act* (www.rockinst.org).
- GALLAGHER, J., M. GALLAGHER, K. PERESE, S. SCHREIBER et K. WATSON (1998), « One Year after Federal Welfare Reform: a Description of State Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Decisions as of October 1997 » (<http://newfederalism.urban.org/html/occas6.htm>).
- GAO – United States General Accounting Office (1998), *Welfare Reform: States are Restructuring Programs to Reduce Welfare Dependence* (www.gao.gov/archive/1998/he98109.pdf).
- GARFINKEL, I. et S. McLANAHAN (1986), *Single Mothers and their Children: a New American Dilemma*, Urban Institute, Washington.
- GOODGER, K. et P. LAROSE (1998), « Changing Expectations: Sole Parents and Employment in New Zealand », contribution à la 6^e conférence de l'Australian Institution of Family Studies (www.aifs.org.au).
- GRAY, D. (à paraître), « National Versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada », *document de travail*, OCDE, Paris.
- GREENBERG, M. (2001), « Welfare Reform and Devolution: Looking Back and Forward », *Brookings Review*, vol. 19, n° 3, été.
- GROGGER, J. (à paraître), « The Effects of Time Limits, EITC and other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-headed Families », *Review of Economics and Statistics*.
- GROGGER, J. et C. MICHALOPOULOS (2003), « Welfare Dynamics Under Time Limits », *Journal of Political Economy*, vol. 111, n° 3.
- GROGGER, J., L. KAROLY, et J. KLERMAN (2002), *Consequences of Welfare Reform: A Research Synthesis*, Rand Corporation (www.rand.org/child/bib/26.html).
- GRUBB, D. (2001), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », dans OCDE (2001a).
- HALVORSEN, K. (2002), « Unemployment and (Un)employment Policies in Norway: The Case of an Affluent but Oil-Dependent Economy : the Paradox of Plenty? », dans Andersen et al. (dir. pub.).

- HANOUSEK, J. et F. PALDA (2002), « Why People Evade Taxes in the Czech and Slovak Republics: A Tale of Twins », document de réflexion CERGE-EI, n° 85 (<http://home.cerge.ei.cz/hanousek/>).
- HARKMAN, A. (2000), « Vem placeras i åtgärd? », Bureau de l'évaluation des politiques du marché du travail, photocopié, Uppsala.
- HOLCOMB, P. et K. MARTINSON (2002), « Implementing Welfare Reform Across the Nation », Urban Institute (www.urban.org – research – welfare to work programs).
- LANDT, J. et J. PECH (2000), « Work and Welfare in Australia: the Changing Role of Income Support », document préparé pour la 7^e conférence de l'Australian Institute of Family Studies, Sydney, juillet (www.aifs.org.au).
- LEMIEUX, T. et B. MACLEOD (2000), « Supply Side Hysteresis: the Case of Unemployment Insurance in Canada », *Journal of Public Economics*, vol. 78, n° 1-2, pp. 139-170.
- LIEBSCHUTZ, D. (1999), « Taxes and Poverty in New Zealand: The Impact of the Tax and Benefit Systems on Low-Income New Zealanders », Ian Axford Fellowships Office, Wellington (www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/liebschutzd.pdf).
- LODEMEL, I. et H. TRICKEY (dir. pub.) (2001), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol.
- MACKAY, R. (1998), « Targeting Social Security: the New Zealand Experience », contribution soumise à la deuxième Conférence internationale de recherche en sécurité sociale, Jérusalem (www.issa.int/engl/publ/2contjeru.htm).
- MARTIN, J. et D. GRUBB (2001), « What Works and for Whom: A Review of OCDE Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2, automne, pp. 9-56.
- MCINTOSH, T. et G. BOYCHUK (2000), « Dis-covered: EI, Social Assistance and the Growing Gap in Income Support for Unemployed Canadians », dans T. McIntosh (dir. pub.), *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada : 2000*, Institute of Intergovernmental Relations (www.iigr.ca/pdf/publications/197_Federalism_Democracy_and.pdf).
- MICHALOPOULOS, C., D. TATTRIE, C. MILLER, P.K. ROBINS, P. MORRIS, D. GYARMATI, C. REDCROSS, K. FOLEY et R. FORD (2002), *Rendre le travail payant : Rapport final du Projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue date*, Société de recherche sociale appliquée (SRSA) (www.srdc.org/french/publications/SSP54-F.htm).
- MILLAR, J. et K. ROWLINGSON (dir. pub.) (2001), *Lone Parents, Employment and Social Policy: Cross-National Comparison*, The Policy Press, Bristol.
- MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT (2001), « Evaluating the February 1999 Domestic Purposes Benefit and Widows Benefit Reforms: Summary of key findings » (www.dol.govt.nz/PDFs/DPBreform.pdf).
- MLPS – Ministero del Lavoro e Della Previdenza Sociale (2000), *Rapport di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n° 2.
- MOF – Ministère des Finances du Danemark (1998), *Availability Criteria in Selected OECD Countries*, document de travail n° 6, ministère des Finances, Copenhague (www.fm.dk – udgivelser).
- MOFFITT, R. (2002), « From Welfare to Work: What the Evidence Shows » (www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb13.htm).
- MOOR, I., I. VOSSEN et M. ARENTS (2002), *Benefit Dependency Ratios by Gender: An International Comparison : Final Report*, SZW (ministère néerlandais des Affaires sociales), n° 16.317/02, Elsevier, La Haye.
- MOREL, S. (2002), *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La Transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec* (www.swc-cfc.gc.ca/pubs/O662323467/200209_O662323467_6_e.html).
- MULVALE, J. (2002), « Jamie Peck. Workfare States », *Cahiers canadiens de sociologie Online* (www.arts.ualberta.ca/cjsocopy/reviews/workfare.html).
- NATHAN, R. et T. GAIS (1999), *Implementing the Personal Responsibility Act of 1996: A First Look*, Rockefeller Institute of Government, State University of New York (www.rockinst.org).
- OCDE (1994a), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégies*, Paris.
- OCDE (1994b), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications, Partie II : Possibilités d'adaptation des marchés du travail*, Paris.
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, Paris.

- OCDE (1998a), *Combattre l'exclusion : l'aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et en République tchèque*, Paris.
- OCDE (1998b), *Le service public de l'emploi : Grèce, Irlande et Portugal*, Paris.
- OCDE (1999), *Combattre l'exclusion : l'aide sociale au Canada et en Suisse*, Paris.
- OCDE (2000a), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », *Perspectives de l'emploi*, chapitre 4, Paris.
- OCDE (2001a), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001b), *Des politiques du marché du travail novatrices : la méthode australienne*, Paris.
- OCDE (2001c), *Panorama de la société*, Paris.
- OCDE (2002a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2002b), *Prestations et salaires : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- ONEM (1999), *Les statuts de travail à temps partiel dans l'assurance-chômage (www.onem.fgov.be – études)*.
- PRICE, D. (2000), *Office of Hope: a History of the Employment Service*, Policy Studies Institute, Londres.
- SIANESI, B. (2001), « The Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2, pp. 133-169.
- SO – Arbetslöshetskassornas Samorganisation (2002), « What You Need to Know about Unemployment Insurance » (www.alfakassan.com).
- STEPHENS, R. (2002), « Poverty and Employment: A Comparison of Policy and Outcomes for Single Mothers between the United States and New Zealand », polycopié, Victoria University of Wellington.
- STRAWN, J., M. GREENBERG et S. SAVNER (2001), « Improving Employment Outcomes Under TANF », Centre for Law and Social Policy (www.clasp.org/DMS/Documents/997391689.65/view_html).
- VAN OORSCHOT, W. (2002), « Labour Market Participation in the Netherlands: Trends, Policies and Outcomes », dans Andersen et al. (dir. pub.).
- VAN REENEN, J. (2003), « Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context », NBER document de travail n° 9576 (www.nber.org).
- WALSH, B. (2003), « How 'Live' is the Live Register and other Puzzles in the Measurement of Unemployment », University College, Dublin, Centre de recherche économique, *document de travail* 03/07 (www.ucd.ie/~economic/workingpapers/WP03.07.pdf).
- WILKINS, A. « Time-Limited TANF Recipients », NCSL Documents (www.ncsl.org/statefed/welfare/timelimitbrief.pdf).
- WISEMAN, M. (2001), « Making Work for Welfare in the United States », dans I. Lodemel et H. Trickey (dir. pub.), pp. 215-247.

Chapitre 5

Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs

L'amélioration des qualifications est une composante essentielle de toute stratégie globale de formation tout au long de la vie. Et c'est un aspect particulièrement important pour améliorer les perspectives d'emploi des catégories sous-représentées. Or, dans tous les pays de l'OCDE, ces catégories bénéficient de beaucoup moins de formation que celles qui sont déjà hautement qualifiées ou ont un bon emploi. Comment expliquer l'incidence relativement faible de la formation chez les personnes ayant un bas niveau d'instruction, chez les travailleurs âgés, les femmes, les travailleurs immigrés, les travailleurs à temps partiels et les travailleurs temporaires ? Comment les politiques en faveur de la formation peuvent-elles efficacement réduire ces inégalités et quel est le rôle des mécanismes de cofinancement dans une telle stratégie ?

Introduction	260
Principaux résultats	261
1. La formation professionnelle continue : un regard sur les données	263
2. Insuffisante et inégalitaire ? Un examen plus approfondi des déterminants de la structure de la formation	269
3. Mesures gouvernementales en faveur de la formation	282
Conclusions	304
Annexe 1. Description des données et résultats détaillés des estimations	311
Annexe 2. Identification et estimation de l'offre et de la demande de formation ..	323
Bibliographie	327

Introduction

Alors que les chapitres 3 et 4 sont centrés sur les politiques destinées à mobiliser les ressources sous-utilisées en main-d'œuvre en améliorant leurs perspectives d'emploi et de salaire, ce chapitre est consacré à un examen des politiques visant le capital humain destinées à améliorer les perspectives de carrière de ceux qui sont déjà dans l'emploi. De fait, l'éducation et la formation ont un impact notable sur la croissance de la production, ainsi que sur les salaires individuels et l'employabilité (OCDE, 1994, 1999a, 2001a). S'il est vrai que la formation initiale doit demeurer une priorité pour favoriser la croissance à long terme, les stratégies mises en œuvre par les pouvoirs publics pour accroître le capital humain devraient aussi accorder une grande importance à la formation des adultes. Dans 10 ou 15 ans, l'essentiel de la main-d'œuvre sera encore constitué par des personnes qui sont déjà présentes sur le marché du travail. En outre, du fait du vieillissement de la population et des politiques destinées à prolonger la durée de la vie active, la plupart de ces personnes auront achevé leur formation initiale bien des années auparavant, et le changement technologique rapide aura rendu obsolètes une partie de leurs compétences. La formation que les travailleurs reçoivent après avoir commencé leur vie active est donc déterminante à la fois pour la croissance de la production et pour les perspectives de carrière individuelles.

Il y a tout un débat, cependant, sur le point de savoir si le niveau actuel de l'investissement dans la formation est adéquat. En outre, les travaux passés montrent que les activités de formation sont inégalement réparties, les travailleurs qui se trouvent déjà dans une situation comparativement plus favorable sur le marché du travail étant ceux qui ont les plus larges possibilités d'acquérir de nouvelles qualifications et qui y sont le plus fortement incités. Afin de remédier à ces problèmes, des mesures novatrices – destinées à accroître l'investissement dans la formation des adultes et à favoriser l'égalité d'accès à cette formation – ont été expérimentées, dans les pays de l'OCDE, ces dernières années. Néanmoins, ces mesures novatrices ont parfois rencontré des problèmes de mise en œuvre, le plus souvent parce que les facteurs à l'origine des insuffisances sur le plan de la formation n'ont pas été pris en compte convenablement. Ce chapitre a donc un double objectif : a) identifier les causes d'un possible déficit de formation et des inégalités dans les résultats ; et b) examiner les approches envisageables par les gouvernements, en repérant les différents instruments auxquels on peut songer.

L'analyse empirique développée dans ce chapitre est centrée sur la formation professionnelle continue structurée. Il y a à cela trois raisons. Premièrement, il n'existe pas de données comparables d'un pays à l'autre concernant la formation non structurée. C'est là une limitation importante car des travaux réalisés en Australie et aux États-Unis ont montré que la formation non structurée représente la moitié au moins du total de la formation, et l'on peut penser que les inégalités concernant la formation non structurée ne sont pas les mêmes que celles concernant la formation structurée (Australian Bureau of Statistics, 1990 ; Barron *et al.*, 1997 ; et Loewenstein et Spletzer, 1999a). Deuxièmement, la

formation professionnelle continue structurée est la principale source de formation structurée de la main-d'œuvre adulte dans presque tous les pays de l'OCDE. Enfin, la formation professionnelle continue est étroitement liée au marché du travail et doit donc faire l'objet d'une analyse distincte par rapport au marché de l'éducation formelle en direction des enfants et des jeunes.

La première section de ce chapitre indique l'importance relative de la formation des adultes et apporte des précisions sur les inégalités du point de vue de la participation à la formation et de l'intensité de la formation selon les groupes du marché du travail identifiés aux chapitres 1 et 2. La deuxième section examine les éléments témoignant d'un déficit de formation, ainsi que les déterminants des inégalités du point de vue de l'incidence de la formation. On y présente également une analyse économétrique des effets liés à l'offre et à la demande de formation pour les différents groupes. Ensuite, à la lumière des résultats de l'analyse empirique, la troisième section passe en revue les différents instruments d'action envisageables par les gouvernements en se concentrant, en particulier, sur les mécanismes de cofinancement et examine les meilleures pratiques, quoique la plupart des dispositifs n'aient guère fait l'objet d'évaluations empiriques. La dernière section est consacrée à présenter un certain nombre de conclusions.

Principaux résultats

- Il existe de grandes disparités, d'un pays à l'autre, dans la fréquence et l'intensité de la formation professionnelle continue. Dans pratiquement tous les pays, la formation professionnelle continue est inégalement répartie entre les personnes et les entreprises, les femmes, les travailleurs âgés, les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs immigrés et les travailleurs des petites entreprises étant les catégories qui bénéficient le moins de la formation. Par exemple, on estime que la probabilité de bénéficier d'une formation financée par l'employeur est de 9 points de pourcentage inférieure, en moyenne, pour les travailleurs n'ayant pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire par rapport aux diplômés de l'enseignement supérieur, et de 6 points de pourcentage moindre pour les travailleurs immigrés par rapport aux nationaux.
- Certains éléments témoignent d'un déficit de formation structurée, encore que l'étendue du problème soit difficile à mesurer et que les conséquences puissent en être quelque peu atténuées par la formation non structurée. L'échelle des rémunérations ne reflète pas étroitement la productivité ; les salariés ne peuvent donc pas, dans la plupart des cas, profiter pleinement des retombées bénéfiques d'une formation, de sorte qu'ils sont moins incités à faire un effort d'investissement dans ce sens. C'est pourquoi la formation est, le plus souvent, entièrement financée par l'employeur. Cependant, les employeurs eux-mêmes pourraient investir moins qu'il n'est souhaitable, car une part non négligeable des formations financées par les employeurs concerne des compétences qui peuvent être transférées dans d'autres entreprises. Bien que les employeurs semblent avoir un certain pouvoir de marché sur les effectifs qu'ils ont formés, ce qui leur permet de s'approprier une partie des bénéfices découlant de formations permettant l'acquisition de compétences transférables, il est peu probable néanmoins que l'employeur du moment puisse internaliser les retombées bénéfiques d'une formation dont profitera un autre employeur lorsque le travailleur qui aura été formé changera d'entreprise.

- Des éléments empiriques témoignent également d'autres types de défaillance du marché s'agissant du marché de la formation – contraintes du crédit qui s'exercent sur les personnes qui souhaiteraient entreprendre une formation et impossibilité de contractualiser le contenu et la qualité de la formation, par exemple. Ces défaillances empêchent un partage efficient du coût et des avantages de la formation entre l'employeur et les salariés, ce qui affaiblit les incitations à investir dans le capital humain des travailleurs.
- Il est difficile de distinguer entre ce qui est imputable à l'offre de formation de la part des employeurs – possibilités de se former que les employeurs offrent à leurs salariés – et ce qui est imputable à la demande de formation de la part des travailleurs. Il est plus difficile encore de repérer par quels mécanismes de l'offre ou de la demande les défaillances du marché signalées plus haut peuvent affecter les résultats sur le plan de la formation. Néanmoins, s'agissant des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction et des travailleurs âgés, l'analyse empirique incite à penser que la faiblesse de la formation est essentiellement imputable à leur faible demande. Par contre, s'agissant des femmes, des travailleurs immigrés, des travailleurs ayant une médiocre maîtrise des savoirs fondamentaux, des travailleurs à temps partiel qui n'ont pas choisi le temps partiel et des travailleurs temporaires, ainsi que des salariés des petites entreprises, l'offre de formation des employeurs semble rester en-deçà des attentes des salariés, parfois de façon très nette.
- Les observations présentées plus haut amènent à penser que les pouvoirs publics peuvent contribuer à renforcer les incitations, en direction des travailleurs et des employeurs, à investir dans le capital humain. Des mécanismes bien adaptés peuvent accroître l'efficacité – en remédiant aux défaillances du marché – et améliorer l'équité. Pour ce faire, il importe que les dispositifs identifient le biais par lequel il convient d'agir, autrement dit repèrent les choix et les comportements des employeurs et des salariés. Il faut, en outre, tenir compte du risque de substitution inefficace entre formation structurée et formation non structurée, ainsi que des liens entre les activités de formation en direction des adultes et le système éducatif par lequel ils sont passés dans un premier temps.
- Les stratégies de cofinancement impliquant l'employeur, avec notamment des déductions fiscales pour les entreprises (comme c'est le cas, par exemple, en Autriche, au Luxembourg et aux Pays-Bas) et des clauses de remboursement, peuvent aider à élever l'apport global de formation. Pour autant que les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction et les travailleurs âgés ne soient pas désavantagés par les employeurs, des incitations en direction de ces derniers seraient sans doute de nature à améliorer la position relative de ces groupes.
- Cependant, pour atténuer les inégalités dans l'accès à la formation dont souffrent les groupes qui ont une demande assez forte de formation mais qui, néanmoins, ne bénéficient guère de formations financées par l'employeur (femmes, travailleurs immigrés, travailleurs temporaires, par exemple), on obtiendra sans doute de meilleurs résultats en renforçant les incitations en direction des travailleurs plutôt qu'en organisant des cofinancements qui impliquent l'employeur. Cela peut passer par des systèmes d'aides individuelles avec, par exemple, des comptes individuels de formation (comme il en existe aux États-Unis, par exemple) et/ou des congés formation (comme il en existe en Suède, par exemple), ou bien encore des formules d'études à temps partiel (comme en Australie, par exemple).

- En toute hypothèse, étant donné l'hétérogénéité des besoins des travailleurs, une stratégie d'ensemble est nécessaire pour réduire à la fois le sous-investissement dans la formation et les inégalités dans l'accès à la formation. Cependant, étant donné la complexité méthodologique des évaluations *a posteriori* dans ce domaine, des mécanismes d'évaluation devraient être intégrés dans les dispositifs de façon à permettre de corriger rapidement les éventuelles erreurs de conception.

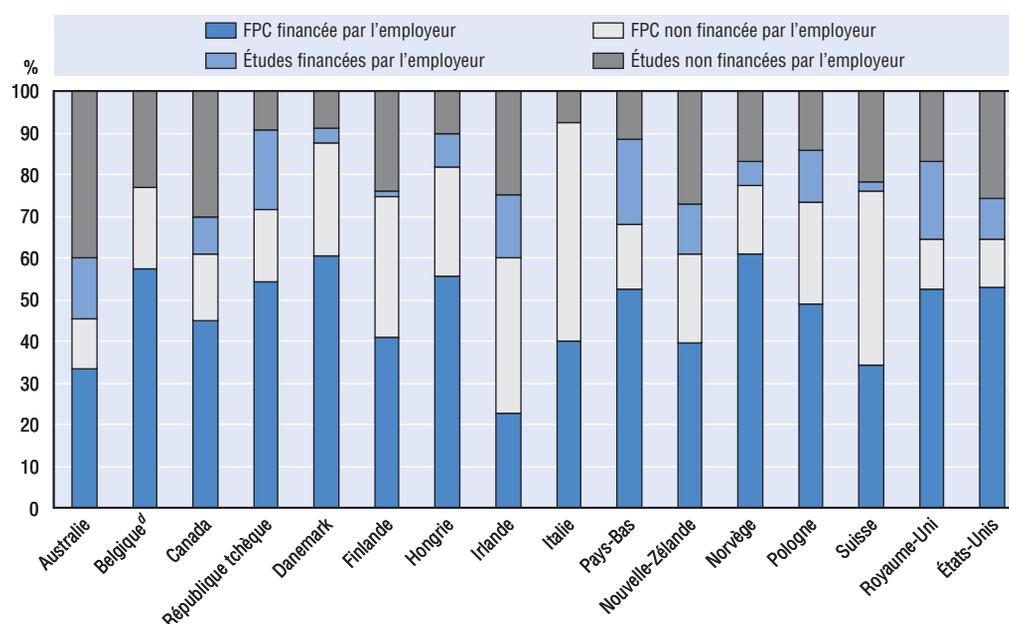
1. La formation professionnelle continue : un regard sur les données

La formation professionnelle représente les deux tiers de la formation des adultes...

Dans presque tous les pays de l'OCDE participant à l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS)¹, la formation professionnelle continue représente au moins 60 % de la formation des adultes², sauf en Australie (graphique 5.1). En outre, les formations professionnelles continues sont, en moyenne, pour les deux tiers, des formations financées par l'employeur – autrement dit des formations organisées ou payées par l'employeur, au moins en partie.

Graphique 5.1. **La formation professionnelle continue (FPC) représente plus des deux tiers de la formation structurée des adultes**

Décomposition du volume^a d'études et formation structurée^{b, c}



a) Nombre d'heures passées en formation professionnelle continue pour des raisons de carrière ou d'emploi.

b) Les données concernent les actifs occupés âgés de 26 à 65 ans.

c) Les données pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse (germanophone et francophone) se rapportent à 1994 ; les données pour l'Australie, la Belgique, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni se rapportent à 1996 ; les données pour le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la République tchèque et la Suisse (italophone) se rapportent à 1998.

d) Flandres uniquement.

Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

... mais la participation à la formation et l'intensité de la formation varient largement selon les pays...

Il existe de grandes disparités entre les pays dans la fréquence et l'intensité des formations professionnelles continues financées par les employeurs. En moyenne, chaque année, 26 % des personnes occupant un emploi suivent une formation professionnelle financée par l'employeur, ce qui représente un volume annuel de formation de 18 heures par actif occupé, soit l'équivalent de deux jours et demi de travail (tableau 5.1). Chaque participant bénéficie, en moyenne, d'environ 68 heures de formation par an, ce qui représente un peu moins de neuf jours de travail. Le pays où le volume de formation professionnelle continue et le taux de participation à la formation professionnelle continue sont le plus élevés est le Danemark : les travailleurs y bénéficient en moyenne, chaque année, de 36 heures de formation continue financée par l'employeur, ce qui représente 81 heures de formation par an et par participant, soit environ deux semaines de travail.

Tableau 5.1. **Il existe de grandes disparités entre les pays en matière de formation**

Études et formations financées par les employeurs^a

	Taux de participation ^b			Volume annuel (nombre d'heures par actif occupé)		
	Ensemble des formations liées à l'emploi	<i>dont :</i>		Ensemble des formations liées à l'emploi	<i>dont :</i>	
		FPC ^c	Études		FPC ^c	Études
Australie	27	24	5	22	15	7
Belgique ^d	13	13	0	10	10	0
Canada	31	28	3	21	17	3
République tchèque	20	16	5	18	13	5
Danemark	45	45	1	39	36	2
Finlande	42	42	1	23	23	1
Hongrie	15	14	2	15	13	2
Irlande	12	10	2	14	9	6
Italie	14	14	0	8	8	0
Pays-Bas	27	24	3	30	21	8
Nouvelle-Zélande	36	34	4	30	23	7
Norvège	46	45	1	38	35	3
Pologne	12	11	2	10	8	2
Suisse	15	14	0	9	9	1
Royaume-Uni	45	44	3	30	22	8
États-Unis	35	33	3	22	18	3
Moyenne non pondérée	27	26	2	21	18	4

a) Les données se réfèrent aux études et formations liées à l'emploi organisées (et/ou partiellement payées) par les employeurs à l'intention de leurs travailleurs âgés de 26 à 65 ans. Les données pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse (germanophone et francophone) se rapportent à 1994 ; les données pour l'Australie, la Belgique (Flandres uniquement), la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni se rapportent à 1996 ; les données pour le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la République tchèque et la Suisse (italophone) se rapportent à 1998.

b) Nombre d'actifs occupés participant à la formation rapporté au total de l'emploi (en pourcentage).

c) Formation professionnelle continue.

d) Flandres uniquement.

Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

... et selon les groupes

Bien que l'intensité de la formation professionnelle continue soit relativement faible, en moyenne, celle-ci joue apparemment un rôle déterminant dans l'amélioration des perspectives de carrière, en ceci qu'elle améliore le profil d'évolution de la rémunération et

la sécurité de l'emploi (encadré 5.1). Par conséquent, si ceux qui perçoivent déjà les meilleures rémunérations ou jouissent d'une plus grande sécurité de l'emploi sont aussi ceux qui bénéficient le plus largement de la formation professionnelle continue, celle-ci

Encadré 5.1. **Incidence de la formation professionnelle continue sur les salaires et la sécurité de l'emploi**

La plupart des études montrent que la formation a un effet positif durable sur les salaires (voir, par exemple, Bishop, 1997 ; OCDE, 1999b ; et Ok et Tergeist, 2003). Cependant, la majorité des études n'utilisent que des variables explicatives dichotomiques (telles que des variables indicatrices de la participation à une formation), de sorte qu'il est difficile d'évaluer précisément l'impact d'épisodes courts de formation sur les gains. Des études récentes, toutefois, utilisent le volume de formation comme variable explicative, ce qui permet une évaluation plus fine. Loewenstein et Spletzer (1999b), par exemple, estiment qu'aux États-Unis une semaine de formation financée par l'employeur, pour des travailleurs nouvellement embauchés, signifie 1.4 point de pourcentage en plus de croissance du salaire au cours des deux années suivant l'embauche et que la progression salariale moyenne pour cette même période s'explique pour 17 % par la formation professionnelle continue (qui est d'une durée moyenne pour l'échantillon d'environ une semaine et demie par an). De même, Booth et Bryan (2002) estiment, pour le Royaume-Uni, qu'une semaine de formation structurée certifiée signifie environ 1 % de salaire en plus auprès du prochain employeur. L'effet de la formation professionnelle continue sur la sécurité de l'emploi est moins clairement établi dans la littérature. Cependant, certaines analyses indiquent une plus grande probabilité de retrouver rapidement un emploi lorsque le travailleur qui a perdu son emploi a reçu une formation auparavant (voir Bishop, 1997 ; et Ok et Tergeist, 2003).

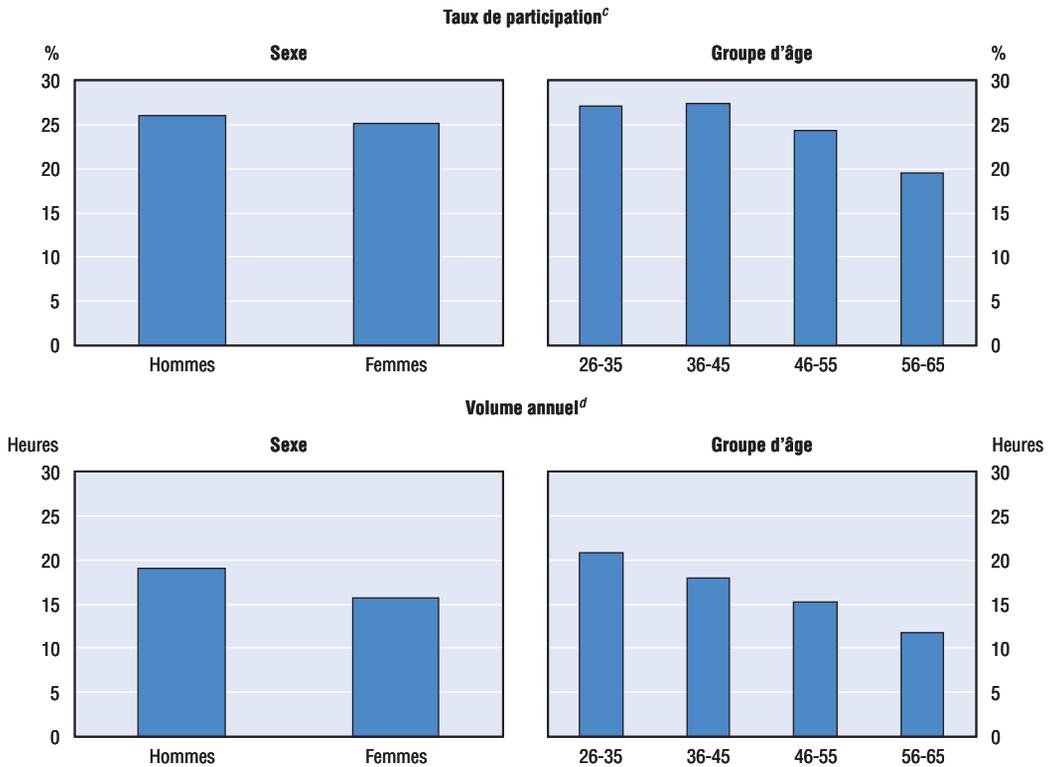
peut avoir pour effet d'accentuer les inégalités entre les différents groupes de travailleurs. Le graphique 5.2 montre la fréquence et le volume de la formation financée par les employeurs par sexe et par âge. Il n'y a apparemment pas d'écart marqué entre les sexes du point de vue du taux de participation à une formation. En revanche, il y a clairement un écart entre les sexes du point de vue du volume de la formation : les travailleurs féminins reçoivent un nombre d'heures de formation qui est inférieur de 17 % en moyenne à celui dont bénéficient les travailleurs masculins.

La fréquence de la formation tend à diminuer avec l'âge. En particulier, le taux moyen de participation à une formation des travailleurs âgés de 56 à 65 ans représente environ les trois quarts de celui des travailleurs des classes d'âge de forte activité (36-45 ans). La situation est plus étale dans les tranches d'âge plus jeunes. Cependant, la corrélation inverse entre l'âge et la formation est plus nette lorsque l'on considère l'intensité de la formation. En moyenne, les travailleurs âgés de 56 à 65 ans bénéficient de 12 heures de formation professionnelle continue par an, contre 18 heures pour les travailleurs âgés de 36 à 45 ans et 21 heures pour les travailleurs âgés de 26 à 35 ans.

De même, le taux de participation à la formation et l'intensité de la formation varient notablement selon le niveau d'instruction et la catégorie professionnelle (graphique 5.3). Le taux de participation à la formation dans les professions peu qualifiées (13 %) représente un tiers environ du taux de participation à la formation dans les professions hautement qualifiées (38 %). Une configuration analogue s'observe par rapport au niveau d'instruction (le taux de participation à la formation est de 16 % pour les travailleurs

Graphique 5.2. Les travailleurs âgés et les femmes bénéficient moins de formation

Ventilation par sexe et par âge de la FPC financée par les employeurs^{a, b}



a) Les données concernent les actifs occupés âgés de 26 à 65 ans.

b) Moyenne non pondérée des pays suivants : Australie, Belgique (Flandres uniquement), Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse.

c) Nombre d'actifs occupés participant à la formation rapporté au total de l'emploi (en pourcentage).

d) Nombre d'heures de formation professionnelle continue par actif occupé.

Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

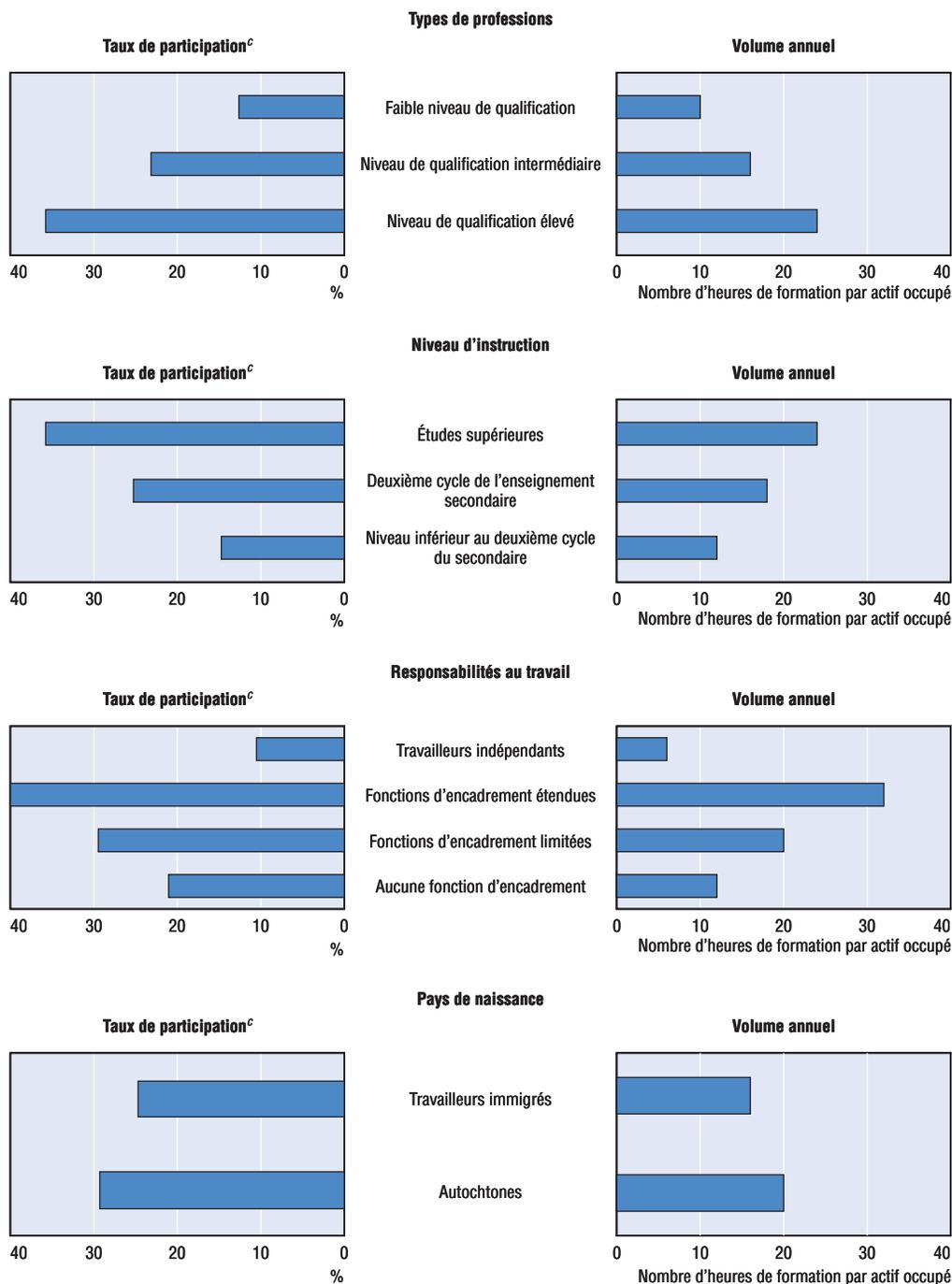
n'ayant pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire alors qu'il est de 35 % pour les travailleurs ayant un diplôme de l'enseignement supérieur).

La position dans la hiérarchie a une incidence sur les possibilités de formation. Le graphique 5.3 montre également que le taux de participation à la formation financée par l'employeur des salariés qui ont un niveau de responsabilité élevé est deux fois supérieur à celui des salariés n'ayant aucune fonction de supervision. La situation est plus marquée encore en ce qui concerne le nombre d'heures de formation : en moyenne, les salariés qui n'exercent aucune fonction de supervision consacrent à la formation moins de un tiers du temps qu'y consacrent les salariés ayant des fonctions de supervision importantes. La fréquence de la formation est particulièrement faible, également, parmi les travailleurs indépendants.

Les travailleurs immigrés sont un peu moins susceptibles de participer à une formation professionnelle continue financée par l'employeur que les autochtones, mais l'écart est peu important (environ 5 points de pourcentage)³. Les travailleurs immigrés bénéficient aussi, en moyenne, de moins d'heures de formation (16 heures par an pour

Graphique 5.3. Les autochtones et les travailleurs qualifiés bénéficient davantage de formation

Ventilation par caractéristique socioéconomique de la FPC financée par les employeurs^{a, b}



a) Les données concernent les actifs occupés âgés de 26 à 65 ans.

b) Moyenne non pondérée des pays suivants : Australie, Belgique (Flandres uniquement), Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse. Faute d'informations, la Belgique n'est pas prise en compte dans les données concernant le « type de professions » ; l'Australie, le Danemark, l'Irlande, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ne sont pas pris en compte dans les données concernant les « responsabilités au travail » ; la Belgique, la Finlande, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ne sont pas prises en compte dans les données concernant le « pays de naissance ».

c) Nombre d'actifs occupés participant à la formation rapporté au total de l'emploi (en pourcentage).

Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

ceux qui occupent un emploi, soit trois heures de moins environ que pour leurs homologues nationaux). Cependant, les travailleurs immigrés bénéficient plus largement de formations financées par les employeurs que les autochtones au Canada et en Italie, ainsi qu'aux Pays-Bas (du point de vue du taux de participation uniquement) et en Australie (en termes de volume de formation uniquement).

Enfin, les données sur les taux de formation recueillies dans le cadre de l'Enquête européenne sur la formation professionnelle continue (CVTS) montrent que les travailleurs des petites entreprises bénéficient moins souvent d'une formation proposée par l'employeur que les travailleurs des grandes entreprises (tableau 5.2)⁴. Sauf dans quelques pays (Irlande et Royaume-Uni, par exemple), l'écart est plus marqué encore si l'on considère le volume de formation : les travailleurs des grandes entreprises bénéficient de près de deux fois plus d'heures de formation financée par l'employeur que les travailleurs des petites entreprises.

Tableau 5.2. **Les travailleurs des petites entreprises bénéficient moins de formation**
FPC financée par les employeurs selon la taille de l'entreprise, 1999^a

Nombre de salariés dans l'entreprise	Taux de participation ^b			Volume annuel (nombre d'heures par salarié)		
	10 à 49	> 1 000	Toutes entreprises ^c	10 à 49	> 1 000	Toutes entreprises ^c
Autriche	24	43	31	7	14	9
Belgique	20	66	41	7	21	13
République tchèque	24	55	42	6	12	10
Danemark	48	56	53	18	24	22
Finlande	38	62	50	16	20	18
France	23	62	46	8	25	17
Allemagne	25	38	32	6	10	9
Grèce	3	33	15	1	12	6
Hongrie	7	26	12	3	10	5
Irlande	28	52	41	13	14	17
Italie	11	52	26	4	16	8
Luxembourg	19	59	36	8	20	14
Pays-Bas	36	42	41	11	19	15
Norvège	..	..	..	12	22	16
Pologne	8	46	16	3	11	4
Portugal	4	43	17	2	14	7
Espagne	10	46	25	6	18	11
Suède	51	68	61	15	22	18
Royaume-Uni	35	52	49	12	10	13
Moyenne non pondérée	23	50	35	8	17	12

a) A l'exclusion de la formation professionnelle initiale.

b) Nombre d'actifs occupés participant à la formation rapporté au total de l'emploi (en pourcentage).

c) Toutes entreprises comptant au moins dix salariés.

Source : CVTS2, New Cronos.

Les corrélations bivariées peuvent toutefois être trompeuses dans la mesure où certaines caractéristiques sont corrélées (par exemple, la profession, le niveau d'instruction et les fonctions d'encadrement). Pour corriger ce biais, on a procédé à une analyse multivariée. Les estimations auxquelles on aboutit (voir l'annexe 1) semblent, pour l'essentiel, confirmer le type d'inégalités au regard de la formation signalées plus haut. Par exemple, on estime que les travailleurs immigrés ont une probabilité de bénéficier d'une

formation financée par l'employeur inférieure de 6 points de pourcentage en moyenne à celle des autochtones, et l'écart serait de 9 points de pourcentage entre les travailleurs n'ayant pas atteint le deuxième cycle du secondaire et ceux ayant un diplôme de l'enseignement supérieur, au détriment des premiers. En outre, l'écart entre les sexes, en termes de volume de formation, reste significatif même si l'on tient compte du temps partiel. La conclusion générale demeure qu'il existe d'importantes différences du point de vue de la participation à la formation et de l'intensité de la formation entre les pays de l'OCDE, même après ajustement pour tenir compte de diverses caractéristiques concernant tant les travailleurs que les employeurs.

2. Insuffisante et inégalitaire ? Un examen plus approfondi des déterminants de la structure de la formation

La section qui précède met en évidence les inégalités dans l'offre de formation selon les groupes de travailleurs. Dans la présente section, on examine les causes des inégalités et on cherche à voir si les configurations observées sont optimales du point de vue de l'efficacité économique. La section 2.A passe en revue les données empiriques qui témoignent de l'existence de défaillances du marché qui influent sur la formation. Cependant, bien que leur incidence puisse varier selon les groupes de travailleurs, les défaillances du marché n'expliquent pas entièrement les écarts sur le plan de la formation. Par exemple, l'offre de formation peut augmenter avec le niveau d'instruction simplement parce qu'il est plus rentable pour une entreprise de former des travailleurs qui ont déjà un niveau d'instruction élevé ou parce que ces travailleurs sont davantage enclins à suivre une formation car, pour eux, le rendement à en attendre est meilleur. D'une manière générale, il importe, dans l'optique de l'action publique, de comprendre l'origine des inégalités sur le plan de la formation, en particulier de comprendre si elles s'expliquent par le comportement des employeurs ou par le comportement des salariés. C'est pourquoi, à la section 2.B et à la section 2.C, on examine comment l'offre de formation de la part des employeurs et la demande de formation de la part des salariés varient selon les groupes de travailleurs. On en tire ensuite les conséquences pour l'action gouvernementale à la section 3.

A. Défaillances du marché influant sur la formation

Pour comprendre les raisons qui peuvent inciter les travailleurs et les employeurs à investir dans le capital humain, il importe de distinguer entre les formations spécifiques à l'entreprise et les formations générales :

- En principe, le volume optimal d'investissement dans des *formations spécifiques à une entreprise* – autrement dit dans des compétences qui n'ont de valeur que dans l'entreprise même qui les assure – ne s'obtient que si les coûts et les avantages peuvent en être partagés par le travailleur et par l'entreprise (Becker, 1975 ; Hashimoto, 1981). Ce partage est indispensable pour deux raisons : i) cet investissement crée une rente liée à la continuité de la relation, rente sur laquelle il peut y avoir négociation entre les parties ; et ii) une fois que la dépense de formation a été engagée, l'entreprise subit une perte plus importante si le travailleur s'en va. Par conséquent, l'employeur est incité à augmenter les salaires après formation pour se prémunir contre les départs volontaires (voir, par exemple, Parsons, 1986).
- Par contre, s'agissant d'une *formation générale* – autrement dit d'une formation susceptible d'élever le niveau de productivité des travailleurs tout autant chez un autre

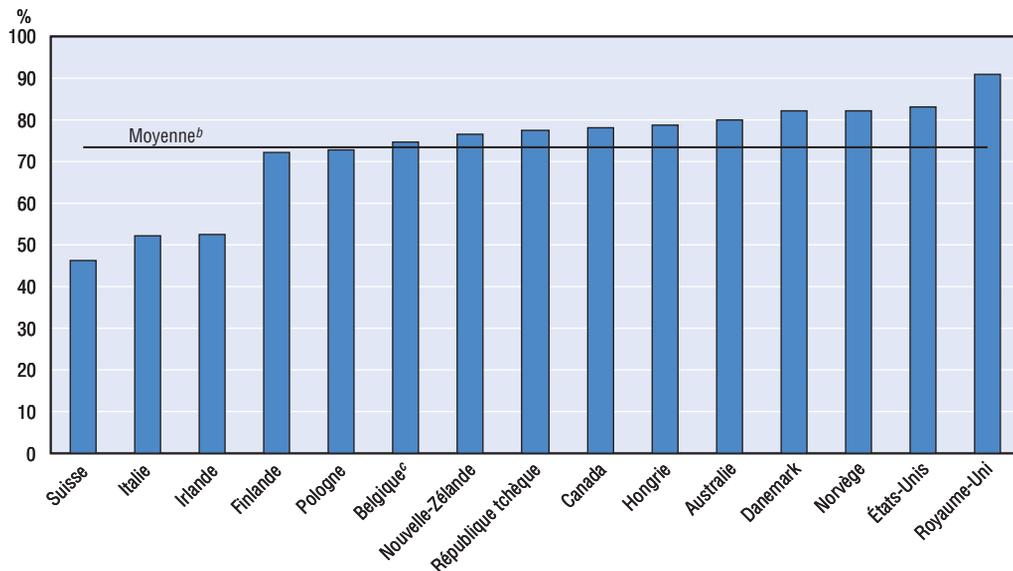
employeur que chez l'employeur qui assure cette formation – seul le travailleur en supporte le coût dans des conditions de concurrence parfaite sur le marché du travail. En effet, dans ces conditions, seul le travailleur lui-même peut tirer avantage de ce type de formation car toute offre salariale autre augmente proportionnellement avec sa productivité. Cependant, les imperfections des autres marchés (par exemple du marché financier) peuvent empêcher les travailleurs de choisir le niveau optimal d'investissement dans le capital humain (Becker, 1975).

La plupart des formations financées par l'employeur permettent d'acquérir des compétences qui sont transférables dans d'autres entreprises

Le graphique 5.4 montre que la plupart des formations professionnelles continues sont entièrement payées par l'employeur. Sauf dans trois pays (Irlande, Italie et Suisse), où la moitié seulement de l'offre de formation continue est payée par l'employeur, les entreprises financent entièrement plus de 70 % des formations continues⁵. Cela signifie-t-il que la plupart des formations constatées sont spécifiques à l'entreprise ? En fait, les données empiriques amènent à penser que les qualifications strictement spécifiques à une entreprise sont relativement rares (voir, par exemple, Neal, 1995). Stevens (1994, 1999) observe que, dans la pratique, la plupart des compétences acquises grâce à la formation ne sont ni de caractère absolument général ni strictement spécifiques à l'entreprise, et Stevens préfère utiliser l'expression de compétences transférables pour désigner les

Graphique 5.4. **La majorité de la formation est entièrement financée par l'employeur**

Pourcentage de la FPC entièrement financée par l'employeur^a



a) Les données se réfèrent à l'ensemble des actions de formation professionnelle continue (proposées ou non par l'employeur) auxquelles ont participé les actifs occupés âgés de 26 à 65 ans ; elles se rapportent à 1994 pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, la Pologne et la Suisse (germanophone et francophone) ; à 1996 pour l'Australie, la Belgique (Flandres uniquement), la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, et à 1998 pour le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la République tchèque et la Suisse (italophone). Les pays sont classés de gauche à droite dans l'ordre croissant.

b) Moyenne non pondérée des pays indiqués ci-dessus.

c) Flandres uniquement.

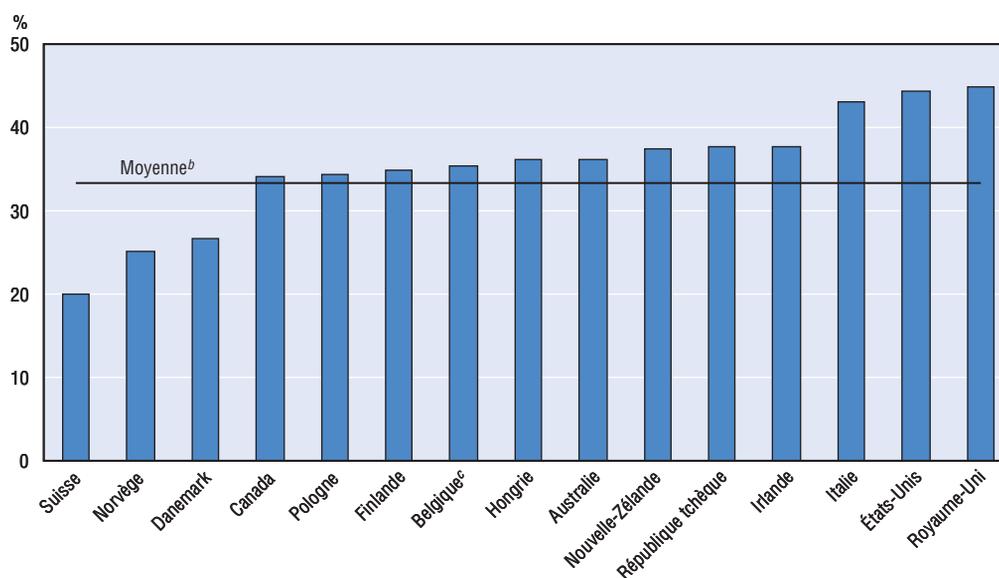
Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

qualifications qui sont valorisables dans plusieurs entreprises sans être, pour autant, valorisables dans toutes les entreprises.

Il y a peu d'études nationales qui donnent des informations explicites sur le caractère général des compétences acquises grâce à des formations structurées. Lorsque tel est le cas, il apparaît que la plupart des formations structurées apportent des compétences assez générales et presque toujours transférables⁶. Il semble, en outre, que les formations hors site (autrement dit les formations dispensées ailleurs que sur le lieu de travail) apportent des compétences essentiellement générales. Par contre, il est plus difficile de constater le caractère général des formations dispensées sur le lieu de travail (Loewenstein et Spletzer, 1999). Lorsque l'on restreint l'analyse aux formations entièrement financées par l'employeur, il apparaît que 35 % seulement des formations structurées se déroulent sur les lieux de travail (graphique 5.5). Même au Royaume-Uni, pays pour lequel on enregistre la plus forte part de formation sur les lieux de travail, plus de 50 % de la formation déclarée se déroule hors site. En d'autres termes, la plupart des formations financées par l'employeur dont rendent compte les données disponibles semblent déboucher sur des compétences transférables. Cette observation va à l'encontre de la théorie qui voudrait que les employeurs ne financent pas entièrement les formations qui permettent d'acquérir des compétences transférables.

Graphique 5.5. **La FPC financée par les employeurs concerne moins souvent des compétences spécifiques à leur entreprise**

Pourcentage de la FPC financée par l'employeur qui est dispensée sur le lieu de travail^a



a) Il s'agit des actions de formation professionnelle continue entièrement financées par l'employeur à l'intention des actifs occupés âgés de 26 à 65 ans ; les données se rapportent à 1994 pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, la Pologne et la Suisse (germanophone et francophone) ; à 1996 pour l'Australie, la Belgique (Flandres uniquement), la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, et à 1998 pour le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la République tchèque et la Suisse (italophone). Les pays sont classés de gauche à droite dans l'ordre croissant.

b) Moyenne non pondérée des pays indiqués ci-dessus.

c) Flandres uniquement.

Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

Les imperfections du marché expliquent pourquoi les employeurs investissent dans des qualifications transférables...

Ce décalage entre la théorie et les données d'observation tend à montrer qu'en fait les marchés du travail ne sont pas parfaitement concurrentiels. Cela expliquerait pourquoi les entreprises sont incitées à financer, pour une part non négligeable, des formations qui sont, en fait, de caractère général ou transférables. Par exemple, si les entreprises ont un certain pouvoir de monopsonne sur le personnel qu'elles ont formé, l'employeur peut récupérer le coût de la formation en rémunérant un travailleur formé en deçà de ce qu'il représente en termes de produit marginal pour l'entreprise après formation (voir, par exemple, Acemoglu et Pischke, 1999a ; Stevens, 1999). Stevens (1994, 2001) observe que cette situation est particulièrement probable si les compétences ne sont pas valorisables auprès d'un grand nombre d'autres employeurs. Mais cela vaut également pour des formations véritablement générales, en raison d'imperfections très diverses telles que l'asymétrie d'information et l'absence de validation (ou la non-reconnaissance des qualifications), les phénomènes frictionnels et les coûts de recherche, les mécanismes de négociation salariale, l'anti-sélection qui affecte les départs volontaires et les licenciements, ou la complémentarité avec des investissements spécifiques (Acemoglu et Pischke, 1999b).

... mais ces imperfections peuvent aussi réduire la participation à la formation

La concurrence imparfaite sur le marché du travail risque de se traduire par une offre insuffisante de formation. Le pouvoir de monopsonne des employeurs, en comprimant la distribution des salaires, crée les conditions dans lesquelles une part significative du coût de la formation générale est supportée par l'entreprise – car, dans ces conditions, les entreprises sont mieux à même de profiter des retombées bénéfiques de la formation. Mais un sous-investissement est néanmoins probable car les employeurs actuels ne peuvent pas internaliser les avantages d'une formation dont profiteront les futurs employeurs⁷.

Les imperfections du marché du travail telles que celles décrites plus haut se traduisent aussi par une moindre incitation des travailleurs à investir dans la formation générale. En particulier, si les barèmes de rémunération ne reflètent pas la productivité marginale, les travailleurs ne peuvent pas retirer le plein bénéfice d'une formation générale et ne peuvent donc pas en internaliser l'avantage à long terme (contrairement à ce qui serait possible dans une situation de parfaite concurrence ; Becker, 1975).

Les données empiriques montrent qu'une insuffisance de l'apport de formation est probable dans tous les pays de l'OCDE. Par exemple, Barron et al. (1999a) estiment qu'aux États-Unis, les gains de productivité après une formation sont sept fois plus élevés que les augmentations de salaire, ce qui tend à indiquer que ce sont les entreprises qui retirent l'essentiel des avantages de la formation. Par ailleurs, Loewenstein et Spletzer (1998, 1999) constatent qu'une formation générale reçue auprès des employeurs précédents, au moins si elle est validée, a plus d'impact sur le salaire qu'une formation reçue auprès de l'employeur du moment qui peut exploiter son pouvoir de marché pour récupérer – au moins en partie – le coût de la formation. Dans une perspective à plus long terme, Lengermann (1999) observe que l'effet d'une formation générale reçue auprès de l'employeur du moment augmente au fil du temps. Des études empiriques pour plusieurs pays européens ont donné des résultats comparables (voir, par exemple, Booth et Bryan, 2002 ; Ok et Tergeist, 2003 ; et Fougère et al., 2001).

D'autres défaillances du marché influent également sur les résultats en termes de formation (voir encadré 5.2). On peut penser que, conjuguées aux imperfections du marché du travail, les défaillances du marché financier et du marché de la formation réduisent de

Encadré 5.2. Sources de défaillance du marché en dehors du marché du travail : aspects théoriques

Plusieurs sources de défaillance du marché peuvent influencer sur les résultats sur le plan de la formation en dehors du marché du travail. Dans la littérature, on retient surtout les aspects suivants :

Imperfections du marché de la formation : Premièrement, les travailleurs et les employeurs peuvent manquer d'informations sur la qualité de l'enseignement et ne pas être en mesure de choisir entre les différents prestataires de services. Deuxièmement, – et c'est peut-être plus important – la formation peut ne pas se prêter complètement à une contractualisation. Si le volume de formation peut être inscrit dans un contrat, la nature et la qualité de la formation sont plus difficiles à spécifier sous une forme qui soit vérifiable par une tierce partie, un tribunal par exemple (Malcomson, 1997, 1999 ; Gibbons et Waldman, 1999). Cela peut amener le salarié et l'employeur à ne pas coopérer et à investir dans la formation séparément, sans négocier, de sorte que le résultat ne sera pas optimal (Acemoglu et Pischke, 1999a). La difficulté de la contractualisation de la formation peut sans doute aussi exacerber les éventuels conflits entre les employeurs et les salariés – les premiers préférant apporter une formation spécifique et les seconds recevoir une formation générale monnayable sur le marché du travail (Stevens, 1994 ; Barron et al., 1999b).

Imperfections du marché financier : A la différence du capital physique, le capital humain ne peut être utilisé comme garantie d'emprunt (Becker, 1975). En outre, l'investissement dans le capital humain individuel est souvent indivisible, de sorte qu'il n'y a pas de diversification possible du risque qui y est associé. Ce type de risque n'est assurable, au mieux, que partiellement : dans la pratique, le marché privé de l'assurance a toutes les chances de ne pas fonctionner de façon adéquate, étant donné l'impossibilité d'observer l'effort de celui qui suit une formation et l'ampleur de l'investissement dans le capital humain (le niveau d'engagement individuel nécessaire pour éviter une sélection adverse serait trop élevé ; voir, par exemple, Stevens, 1999). L'employeur peut en partie desserrer la contrainte du crédit si le salarié accepte un salaire inférieur durant la formation. Cependant, pour lisser sa consommation dans le temps, le salarié peut ne pas accepter de réduction importante du salaire, et il y a une limite à ce que les petites entreprises peuvent emprunter pour financer les dépenses de formation en utilisant le capital physique comme garantie.

Défaillances de la coordination : Si les rendements de la formation sont interdépendants, les employeurs et les travailleurs peuvent décider de ne pas investir si chacun en attend de faibles retours. Il peut en résulter un mauvais équilibre, fondé sur une coordination défaillante, qui se traduira par un investissement non optimal dans la formation (Redding, 1996). Le même argument peut être appliqué à la spécialisation dans les activités de haute technologie. Les travailleurs et les entreprises des secteurs de basse technologie ne sont guère incités à investir dans la formation continue car le travailleur qui améliore son niveau de qualification ne sera pas appelé à accomplir une tâche plus qualifiée dans la même entreprise/le même secteur, tandis que les opportunités pour ce travailleur dans les autres secteurs (secteurs de haute technologie) sont limitées si la part de ces activités dans la production nationale est faible (Crouch et al., 1999).

façon disproportionnée les possibilités de formation des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction. De fait, des études empiriques récentes tendent à montrer que les contraintes de crédit créent sans doute un obstacle à la formation des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction (et un faible niveau de revenu/de patrimoine), ou alors qu'il est difficile pour ces travailleurs de négocier avec leur employeur le contenu et la qualité des programmes de formation⁸. En pareil cas, les mesures en faveur d'un cofinancement de la formation, destinées à inciter les entreprises à investir dans la formation (déductions fiscales pour les entreprises, par exemple, voir section 3), sont de nature à avoir un effet positif également sur le volume de formation proposé aux travailleurs ayant un faible niveau d'instruction.

B. Distinguer entre l'offre de la part des employeurs et la demande de la part des salariés

Les observations présentées à la section 2.A amènent à penser que les défaillances du marché pourraient avoir une incidence sur le niveau de la formation. On peut penser aussi, d'après certaines indications, que ces imperfections sous-tendent les inégalités sur le plan de la formation, bien qu'on n'ait pas encore établi l'ampleur de leur impact. Indépendamment des défaillances du marché, la situation sur le plan de la formation dépendra de la mesure dans laquelle les employeurs et les salariés sont incités à investir dans le capital humain. Du point de vue des politiques gouvernementales, l'essentiel est de comprendre si le possible sous-investissement et les inégalités sont principalement imputables au comportement des employeurs ou au comportement des salariés, et c'est l'objectif de la présente section.

Le marché de la formation professionnelle continue peut être subdivisé entre deux sous-marchés : un marché en amont, sur lequel les employeurs achètent des services de formation à un prestataire ; et un marché en aval, sur lequel les employeurs rétrocèdent ces mêmes services à leurs salariés, le prix de la formation étant caché dans les salaires⁹. Sur le marché en aval de la formation, on peut en principe distinguer entre l'offre (de la part de l'employeur) et la demande (de la part du salarié). Les résultats sur le plan de la formation représentent l'équilibre qui s'instaure entre l'offre et la demande.

Alors que le volume de formation fournie par l'employeur et demandée par le travailleur au prix d'équilibre sur le marché en aval est observable, les courbes de l'offre et de la demande ne le sont pas. L'enquête IALS apporte toutefois des informations sur les formations professionnelles continues que les travailleurs auraient aimé suivre mais qu'ils n'ont pas suivies parce qu'ils ne pouvaient (ou ne voulaient) pas en supporter le coût, implicite ou explicite. Dans cette section, on s'appuie sur ces informations pour identifier les facteurs d'offre et de demande qui sous-tendent les résultats à l'équilibre (voir annexe 2)¹⁰. Le tableau 5.3 montre la configuration relative, pour différents groupes de travailleurs, de la demande de formation (de la part des salariés) et de l'offre de formation (de la part des employeurs), à partir de l'estimation de modèles probit bivariés de la probabilité de demander une formation pour un coût nul pour le salarié et de recevoir une formation financée par l'employeur en situation d'équilibre¹¹.

Les femmes et les travailleurs immigrés sont moins susceptibles de bénéficier d'une formation financée par l'employeur

Les travailleurs féminins sont davantage demandeurs de formation que leurs homologues masculins mais l'offre dans leur direction est moindre. De même, l'offre de

Tableau 5.3. **L'offre et la demande de formation varient en fonction des entreprises et des personnes**Variations estimées de la demande et de l'offre de formation associées à divers facteurs^a

	Demande	Offre
Sexe		
(référence : hommes)		
Femmes	+	-
Pays de naissance		
(référence : né dans le pays où se déroule l'enquête)		
Immigrés	0	-
Groupe d'âge		
(référence : 36 à 45 ans)		
16 à 25 ans	0	-
26 à 35 ans	0	0
46 à 55 ans	-	+
56 à 65 ans	-	+
Niveau d'instruction		
(référence : deuxième cycle du secondaire)		
Inférieur au deuxième cycle du secondaire	-	0(?)
Études supérieures	+	0(?)
Connaissances de base		
(référence : niveau moyen de connaissances de base)		
Niveau plus élevé de connaissances de base	0	+
Travail à temps partiel		
(référence : travail à temps complet)		
Problèmes familiaux et de santé	0	-
Toujours dans le système éducatif	-	-
Temps partiel volontaire pour d'autres raisons	-	?
Temps partiel involontaire	+	-
Contrat temporaire		
(référence : contrat permanent)		
Contrat temporaire	+	-
Type de profession		
(référence : employés de type administratif)		
Dirigeants et cadres supérieurs	0	+
Professions intellectuelles et scientifiques	+	?
Professions intermédiaires	+	?
Personnel des services et vendeurs de magasins et de marché	0	-
Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal	0	-
Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage	0	-
Ouvriers et employés non qualifiés	-	-
Fonctions d'encadrement		
(référence : fonctions d'encadrement limitées)		
Aucune fonction d'encadrement	-	?
Fonctions d'encadrement étendues	0	+
Taille de l'entreprise		
(référence : de 100 à 199 salariés)		
20 à 99 salariés	0	-
200 à 499 salariés	0	+
500 salariés et plus	0	+

a) Estimation des changements dans l'offre et la demande de formation par rapport à la personne de référence, dont les caractéristiques sont présentées dans le tableau. L'estimation est fondée sur l'hypothèse que les employeurs peuvent toujours convaincre les travailleurs de suivre une formation en leur offrant une compensation financière ou en les menaçant de licenciement. Les signes +, - et 0 signifient que, pour une caractéristique donnée par rapport à la personne de référence, la demande (ou l'offre) augmente, diminue ou reste inchangée. Le signe ? signifie qu'on ne peut rien conclure sur la variation éventuelle de l'offre. Voir l'annexe 1 pour les résultats d'estimation détaillés et l'annexe 2 pour la description de la méthode d'estimation.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

formation est plus faible pour les travailleurs immigrés que pour les autochtones. Ces résultats reflètent peut-être le fait que l'employeur anticipe des retombées bénéfiques moindres – par suite des interruptions de carrière, des congés de maternité, etc., dans le cas des femmes – ou des coûts supérieurs – liés à la nécessité de proposer en outre des cours de langues, dans le cas des travailleurs immigrés.

Les travailleurs âgés et les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction ont une demande de formation limitée...

L'offre de formation en direction des jeunes travailleurs (16-25 ans) apparaît plus faible que celle qui s'adresse aux salariés des classes d'âge de forte activité, alors que c'est l'inverse qui s'observe pour les travailleurs âgés qui, pour leur part, ont une demande de formation moindre¹². L'âge rend peut-être compte, en partie, de l'effet de l'ancienneté dont l'équation rend insuffisamment compte du fait des limites des données. Cependant, le résultat pour les travailleurs âgés pourrait refléter des différences dans la durée d'amortissement de la formation pour les employeurs et pour les salariés¹³. En situation d'équilibre, la durée d'amortissement d'une formation générale est vraisemblablement plus longue pour le salarié que pour l'employeur¹⁴. Par conséquent, l'âge au-delà duquel il n'est plus rentable de financer une formation (parce que la durée d'amortissement est plus longue que le nombre d'années d'activité résiduel jusqu'à la retraite) est vraisemblablement plus bas pour le salarié que pour l'employeur.

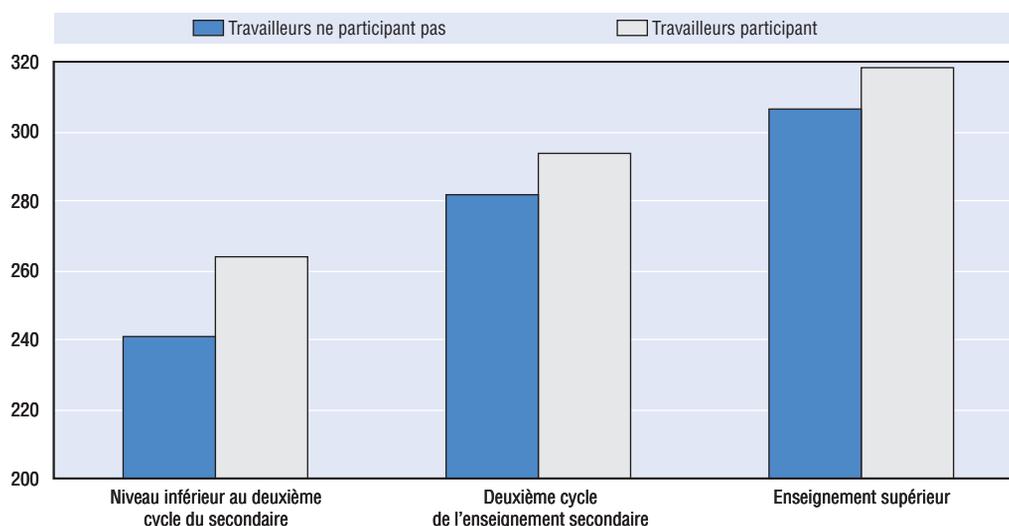
D'après les estimations, la demande de formation est d'autant plus forte que le niveau d'instruction est élevé, mais ce n'est pas le cas pour l'offre¹⁵. Ces résultats pourraient s'expliquer par les facteurs non économiques affectant la demande (comme l'accès à l'information, la motivation et l'inadéquation de la pédagogie ; voir OCDE, 2003a) ou par le pouvoir de monopsonne de l'employeur, les contraintes de crédit et les imperfections du marché du travail – information imparfaite ou difficulté de contractualisation de la formation, par exemple – éléments qui jouent apparemment d'autant plus que le niveau d'instruction est bas (voir section 2.A).

... et l'offre de formation de la part des entreprises est affectée par les compétences de base des travailleurs

Il est probable que l'offre et la demande de formation sont influencées par les parcours individuels avant l'expérience d'emploi du moment et l'entrée sur le marché du travail. Le niveau d'instruction ne rend pas pleinement compte de ces parcours. C'est ainsi, par exemple, que les résultats en termes de niveau de littératie des personnes qui participent à une formation proposée par l'employeur sont meilleurs que ceux des personnes qui ne participent à aucune formation, cela quel que soit le niveau d'instruction (graphique 5.6). Les résultats moyens en termes de niveau de littératie des participants à une formation sont de 4 % plus élevés parmi les travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur et de 9 % plus élevés parmi les travailleurs qui n'ont pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Bien que le sens de la relation de cause à effet ne soit pas clair, il semble que la plupart des connaissances de base s'acquièrent à un âge relativement jeune, en règle générale avant l'entrée sur le marché du travail¹⁶, et qu'ensuite les périodes d'études ou de formation professionnelle continue ne modifient pas sensiblement le niveau de littératie. Le graphique 5.6 suggère ainsi l'existence d'une relation de cause à effet entre les niveaux de littératie et la participation à la formation.

Graphique 5.6. Les travailleurs ayant de meilleures connaissances de base bénéficient davantage de formation

Niveau moyen des connaissances de base des travailleurs selon qu'ils participent ou non à une FPC financée par l'employeur, et selon leur niveau d'instruction^{a, b}



a) Les données se rapportent aux actifs occupés âgés de 26 à 65 ans.

b) Moyenne non pondérée des pays suivants : Australie, Belgique (Flandres uniquement), Canada, États-Unis, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse. Le niveau de connaissance de base correspond à la moyenne des notes obtenues dans l'enquête IALS pour trois types de compétences, à savoir la capacité de compréhension de textes suivis, la maîtrise de la lecture et la capacité de compréhension de textes au contenu quantitatif.

Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

La technique des variables instrumentales doit être utilisée pour confirmer cette observation.¹⁷ L'effet du niveau de littératie sur l'offre et la demande de formation tel qu'on peut le déduire sur la base d'estimations des variables instrumentales est présenté au tableau 5.3 (les résultats détaillés des estimations sont présentés au tableau 5.A1.3 de l'annexe 1). Le tableau montre qu'alors que la demande de formation n'est pas affectée de façon significative par le niveau de littératie, l'offre de formation augmente avec celui-ci, ce qui tendrait à indiquer que les employeurs pensent que la capacité d'apprendre augmente (et que, par conséquent, le coût de la formation diminue) avec le niveau des compétences générales de base, y compris les savoirs fondamentaux.

Les possibilités de formations financées par l'employeur sont rares pour la plupart des travailleurs à temps partiel et des travailleurs temporaires...

On observe dans les études que, dans de nombreux pays de l'OCDE, la fréquence des formations proposées par l'employeur est plus faible pour les travailleurs à temps partiel (Leuven et Oosterbeek, 1999) et les travailleurs temporaires (OCDE, 2002a). Ainsi que le montre le tableau 5.3, il apparaît clairement que l'offre de formation en direction des travailleurs à temps partiel qui n'ont pas choisi le temps partiel est beaucoup plus limitée que celle qui s'adresse aux travailleurs à temps plein, alors que la demande n'est pas sensiblement moindre. La même situation s'observe à propos des travailleurs titulaires de contrats temporaires par rapport aux travailleurs titulaires de contrats permanents. La discrimination statistique, l'effet de l'ancienneté et la plus grande probabilité que le salarié

quitte son emploi (volontairement) peuvent expliquer de façon plausible ces observations. De même, l'offre de formation en direction des salariés qui travaillent à temps partiel pour des raisons familiales ou des raisons de santé tend à être moindre que celle en direction des travailleurs à temps plein, quoique les estimations ne soient pas toujours significatives¹⁸.

... ainsi que pour les travailleurs qui occupent des postes ou effectuent des tâches peu qualifiées...

Les estimations indiquent aussi que la profession n'a guère d'incidence sur la demande de formation alors que l'offre, estime-t-on, augmente avec l'intensité de qualification (voir aussi le tableau 5.A1.2). De même, l'offre de formation est sans ambiguïté plus importante en direction des travailleurs qui ont des fonctions de supervision étendues, par rapport aux travailleurs ayant des fonctions de supervision limitées, alors qu'il n'y a pas de différence significative en ce qui concerne la demande. Ces observations pourraient indiquer que les employeurs sélectionnent les salariés les plus aptes, les orientant à la fois vers les meilleures carrières et vers des formations.

... et dans les petites entreprises

Enfin, d'après les estimations, l'offre de formation augmente avec la taille de l'entreprise, mais pas la demande de formation. Cette configuration cadre avec l'hypothèse selon laquelle un marché interne du travail relativement étendu offre davantage de possibilités d'exploiter les retombées bénéfiques de la formation grâce à des promotions internes ou au redéploiement des travailleurs ayant reçu une formation. Les grandes entreprises sont aussi susceptibles d'avoir des coûts unitaires de formation plus bas et d'avoir plus facilement accès au crédit et à l'information.

C. Impact des coûts d'opportunité supportés par les travailleurs sur la participation à la formation

Il y a deux raisons pour lesquelles il peut y avoir un écart entre le volume de formation que les employeurs financent ou proposent à l'équilibre et le volume de formation correspondant à la demande des travailleurs, à un coût nul pour eux. Premièrement, l'employeur peut n'être pas disposé à partager le coût d'une formation, alors que le travailleur peut être disposé à en supporter tous les coûts directs et les coûts d'opportunité – manque à gagner en termes de revenu et investissement en temps, par exemple. En ce cas, dans le questionnaire de l'Enquête IALS, le travailleur déclarera avoir participé à une formation qui n'était pas financée par l'employeur. Deuxièmement, face à une formation donnée qu'il aimerait suivre, le travailleur peut estimer que les coûts directs ou les coûts d'opportunité qui y sont associés sont trop élevés. En ce cas, on peut s'attendre que le travailleur déclare qu'il aurait aimé suivre une formation supplémentaire mais qu'il ne l'a pas fait. En moyenne, dans les pays de l'OCDE participant à l'Enquête IALS, environ un quart des travailleurs occupant un emploi n'ont pas suivi toutes les formations qu'ils auraient aimé suivre (tableau 5.4). Dans tous les pays à l'exception de la Finlande, ce cas est plus fréquent parmi les travailleurs ayant participé à une formation que parmi ceux qui n'ont participé à aucune formation (31.5 % contre 23 %). Parmi les participants à une formation, en moyenne, près de 37 % de ceux qui n'ont bénéficié d'aucun soutien de leur employeur auraient aimé recevoir davantage de formation.

Tableau 5.4. Un quart de l'ensemble des travailleurs aimeraient bénéficier de davantage de formation

Pourcentage de travailleurs déclarant qu'ils auraient aimé suivre une formation mais qu'ils ne l'ont pas fait^a

	Tous travailleurs confondus	Travailleurs n'ayant pas suivi de formation ^b	Travailleurs ayant suivi une formation ^c		
			Tous travailleurs ayant suivi une formation	dont :	
				Formation non financée par l'employeur	Formation financée par l'employeur
Australie	26.9	25.2	31.2	34.5	30.3
Belgique ^d	19.2	17.2	30.8	38.9	28.9
Canada	33.6	30.2	41.4	64.3	37.4
République tchèque	15.4	14.7	19.1	26.1	18.5
Danemark	33.3	31.1	35.4	39.1	34.6
Finlande	38.1	38.9	37.2	38.6	37.0
Hongrie	15.4	14.5	20.0	24.9	18.7
Irlande	19.2	17.5	29.0	29.2	29.0
Italie	24.1	21.1	34.0	36.4	32.2
Pays-Bas	22.5	21.7	24.6	23.9	24.7
Nouvelle-Zélande	33.0	28.2	40.3	48.6	38.5
Norvège	34.4	29.4	39.9	30.6	41.0
Pologne	16.0	14.6	25.5	36.8	22.8
Suisse	27.2	26.6	29.7	25.3	31.4
Royaume-Uni	25.4	20.1	31.2	47.1	29.3
États-Unis	26.1	21.9	34.6	43.1	33.6
Moyenne non pondérée	25.6	23.3	31.5	36.7	30.5

a) Les données se rapportent aux actifs occupés âgés de 26 à 65 ans et à 1994 pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse (germanophone et francophone) ; à 1996 pour l'Australie, la Belgique (Flandres uniquement), la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ; à 1998 pour le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la République tchèque et la Suisse (italophone).

b) Actifs occupés n'ayant pas bénéficié de formation liée à l'emploi ou à leur carrière.

c) Actifs occupés ayant bénéficié de formation liée à l'emploi ou à leur carrière.

d) Flandres uniquement.

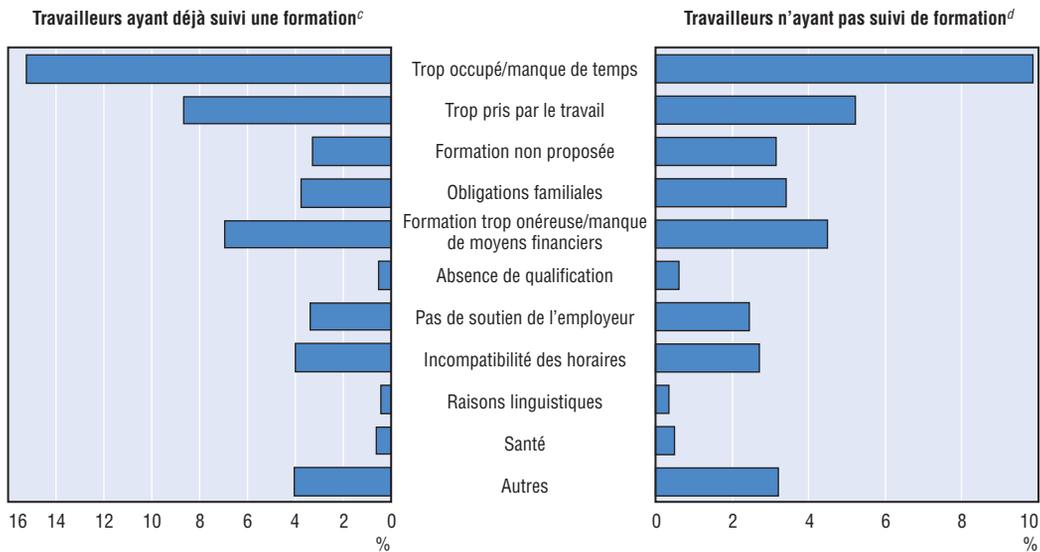
Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

Le manque de temps est un obstacle sérieux à la participation à la formation...

L'importance relative des différents postes de coûts sur l'écart entre la demande potentielle et l'équilibre effectif peut influencer sur l'efficacité des mesures que peuvent prendre les gouvernements. Par exemple, les mesures (prêts ou aides individuelles) qui n'apportent qu'un desserrement des contraintes financières ne seront pas d'une grande utilité si les coûts d'opportunité liés au temps sont le principal obstacle à la participation à une formation. Dans ce cas, il sera sans doute plus efficace de prévoir des congés formation, des formules d'études à temps partiel ou des comptes épargne temps (voir section 3). Ainsi que le montre le graphique 5.7, environ 15 % des travailleurs ayant participé à une formation et 10 % des travailleurs n'ayant participé à aucune formation avançaient le manque de temps comme raison pour laquelle ils n'ont pas suivi les formations qu'ils auraient aimé suivre. En outre, un nombre appréciable de travailleurs déclarent qu'ils n'ont pas suivi toutes les formations qu'ils auraient aimé suivre, parce qu'ils étaient trop pris par leur travail, ou parce que les horaires ne leur convenaient pas, ou bien encore en raison de leurs obligations familiales. Comme l'enquête autorisait les réponses multiples, les pourcentages ne s'additionnent pas. Cela étant, en tenant compte

Graphique 5.7. Le manque de temps est la raison la plus souvent invoquée par les travailleurs contraints de renoncer à une formation

Pourcentage de travailleurs ayant dû renoncer à une formation qu'ils auraient aimé suivre, selon la raison invoquée^{a, b}



a) Les données se rapportent aux actifs occupés âgés de 26 à 65 ans.

b) Moyenne non pondérée des pays suivants : Australie, Belgique (Flandres uniquement), Canada, États-Unis, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse.

c) Personnes ayant déjà suivi une formation pour des raisons professionnelles ou de carrière.

d) Personnes n'ayant pas suivi de formation pour des raisons professionnelles ou de carrière.

Source : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

des réponses multiples, il apparaît que le facteur temps a joué pour plus de 60 % des travailleurs ayant déclaré qu'ils n'ont pas pu suivre la formation qu'ils auraient aimé suivre.

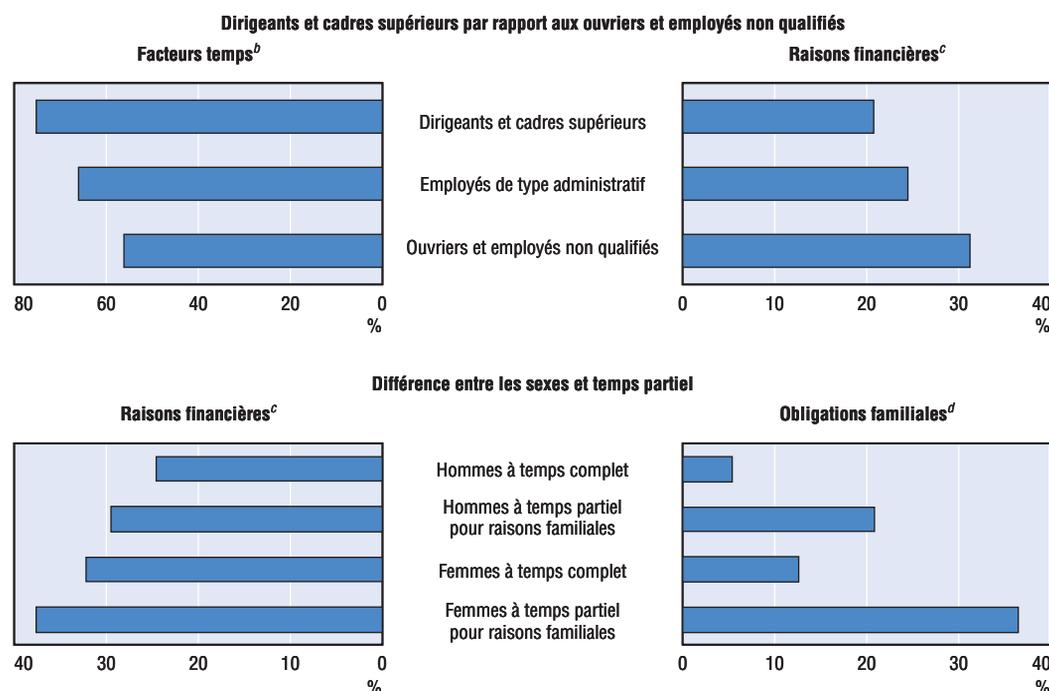
... mais les facteurs financiers jouent un rôle dans le cas des travailleurs faiblement qualifiés

Quoique cet aspect soit moins important que les coûts en termes de temps, de nombreux salariés déclarent, par ailleurs, qu'ils ne pouvaient pas ou ne souhaitaient pas supporter entièrement le coût financier de la formation qu'ils auraient aimé suivre (environ 7 % des travailleurs ayant suivi une formation et 5 % des travailleurs n'ayant pas participé à une formation)¹⁹.

L'incidence de chaque type de contrainte est très variable selon les groupes. En particulier, la probabilité de mettre en avant des raisons financières est de 4 points de pourcentage inférieure pour les dirigeants et cadres supérieurs d'entreprise par rapport aux employés de type administratif, et elle est de 7 points de pourcentage supérieure pour les ouvriers et employés non qualifiés (graphique 5.8). Inversement, parmi les travailleurs n'ayant pas suivi toutes les formations qu'ils auraient aimé suivre, la probabilité de subir la contrainte temps est, toutes choses égales par ailleurs, de 9 points de pourcentage supérieure pour les dirigeants et cadres supérieurs et de 10 points de pourcentage inférieure pour les ouvriers et employés non qualifiés par rapport aux employés de type

Graphique 5.8. Les postes de coûts ont une incidence variable selon les groupes de travailleurs

Probabilité de mentionner une raison spécifique pour avoir dû renoncer à une formation, à condition de mentionner au moins une raison^a



- a) Estimation à l'aide d'un modèle probit dans lequel la variable dépendante prend la valeur 1 si l'individu fait état d'une raison spécifique et 0 dans tout autre cas. L'échantillon se compose de travailleurs ayant un niveau minimum d'instruction, âgés de 16 à 65 ans, occupant un emploi dans une entreprise non agricole de plus de 20 salariés et ayant fait état d'au moins une raison. Toutes les équations comprennent des variables indicatrices du sexe, du niveau d'instruction, de la classe d'âge, de la zone d'habitation, du statut au regard du temps partiel, du pays de naissance, du nombre d'employeurs (au cours des 12 derniers mois), de la taille de l'entreprise, de la branche d'activité, de la profession et du pays, et elles sont calculées uniquement pour les pays où la taille de l'échantillon excède 200 observations (Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suisse).
- b) Les raisons invoquées pour avoir dû renoncer à une formation sont les suivantes : « trop occupé/manque de temps », « trop pris par le travail », « obligations familiales » et « incompatibilité des horaires ».
- c) « Formation trop onéreuse/ manque de moyens financiers » est la raison invoquée pour avoir dû renoncer à une formation.
- d) « Obligations familiales » est la raison invoquée pour avoir dû renoncer à une formation.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

administratif. Par conséquent, les mesures gouvernementales qui influent sur le coût de la formation (aides individuelles, par exemple) pourront accroître la participation à la formation des travailleurs des professions peu qualifiées même si elles n'agissent pas sur le facteur temps (autrement dit, même en l'absence de dispositifs tels que les comptes épargne temps ou les congés formation).

Les responsabilités familiales représentent une contrainte importante pour les femmes

Parmi les femmes travaillant à plein-temps qui n'ont pas suivi toutes les formations qu'elles auraient aimé suivre, la probabilité estimée de mettre en avant des raisons financières ou les obligations familiales est de 7 et 8 points de pourcentage plus élevée, respectivement, que dans le cas des hommes (graphique 5.8). Cela peut sans doute

s'expliquer par deux facteurs. D'une part, les femmes sont moins susceptibles de se voir proposer une formation par l'employeur (voir la section 2.B) et elles gagnent moins que les hommes, en moyenne – de sorte que la formation leur apparaîtra sans doute plus coûteuse. Par ailleurs, les femmes sont moins susceptibles de tirer parti des possibilités de formation qui s'offrent à elles en dehors des heures normales de travail, car cela les obligerait à être absentes de chez elles un plus grand nombre d'heures encore. Le même argument vaut pour les personnes qui travaillent à temps partiel pour des raisons de santé ou des raisons familiales. En particulier, parmi les femmes travaillant à temps partiel qui n'ont pas suivi toutes les formations qu'elles auraient aimé suivre, la probabilité estimée de mettre en avant des raisons financières ou les contraintes familiales est de 13 et 31 points de pourcentage plus élevée, respectivement, que dans le cas des hommes travaillant à plein-temps.

3. Mesures gouvernementales en faveur de la formation

Comme on l'a vu plus haut, les possibilités de formation sont inégalement réparties et, d'après certaines indications, l'incidence des formations structurées reste en-deçà de ce qui serait souhaitable du point de vue de la collectivité. Il apparaît que les facteurs qui influent sur le coût et les avantages de la formation professionnelle continue contribuent à la fois à l'inégalité de la répartition de la formation et au sous-investissement dans des formations structurées. L'objet de cette section est i) de montrer comment les politiques gouvernementales peuvent agir sur certains des facteurs qui sous-tendent les inégalités et le déficit en matière de formation ; et ii) de faire connaître les initiatives prises par les gouvernements dans ce domaine.

A. Du diagnostic aux remèdes

A la section 2, on a identifié plusieurs sources de défaillance du marché (imperfections du marché du travail, du marché financier et du marché de la formation) conduisant à un sous-investissement dans des formations structurées, quoique de plus amples recherches soient nécessaires pour mesurer l'impact de ces défaillances sur les résultats observés. Par ailleurs, on a décomposé le marché de la formation en aval pour faire apparaître dans quelle mesure les différences dans l'apport de formation selon les groupes de travailleurs sont imputables à la demande (émanant des salariés) ou à l'offre (de la part des employeurs). Les résultats empiriques semblent indiquer qu'au moment de choisir quels sont les salariés auxquels ils apporteront une formation, les employeurs sont moins enclins à considérer les femmes, les travailleurs immigrés, les jeunes, les travailleurs à temps partiel qui n'ont pas choisi le temps partiel, les travailleurs temporaires, les travailleurs occupant des professions peu qualifiées et les travailleurs qui maîtrisent mal les savoirs fondamentaux (tableau 5.5). Par contre, une moindre demande semble à l'origine de la moindre participation à la formation des travailleurs âgés et des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction. S'agissant des travailleurs âgés, les imperfections du marché du travail qui influent sur la répartition des avantages de la formation et la durée d'amortissement de l'investissement dans la formation pour les employeurs et pour les salariés sont peut-être à l'origine de cette configuration. S'agissant des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction, les contraintes de crédit et/ou les imperfections du marché du travail – liées au manque d'information sur la formation et à la difficulté d'une contractualisation de la formation entre les employeurs et les salariés – pourraient expliquer en partie la situation observée. Cependant, des facteurs non économiques

Tableau 5.5. **De l'observation à l'action**

Politiques de cofinancement susceptibles de renforcer la participation de certains groupes à la formation

Groupe défavorisé	Principal obstacle à la formation ^{a)}	Modalités de cofinancement
Travailleurs âgés, travailleurs ayant un faible niveau d'instruction	Faible demande face à une offre équivalente ou supérieure de la part des employeurs	<ul style="list-style-type: none"> – Incitations à l'intention des employeurs (déductions fiscales, clauses de remboursement) – Pour les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction/de revenu uniquement : assouplissement de la contrainte de crédit pour encourager la demande (systèmes de prêt, comptes individuels de formation, clauses de remboursement)
Femmes, travailleurs immigrés, travailleurs ayant un faible niveau de connaissances de base, travailleurs à temps partiel involontaire, travailleurs temporaires, travailleurs n'exerçant pas de fonctions d'encadrement	Faible niveau de l'offre de la part des employeurs face à une demande équivalente ou supérieure	<ul style="list-style-type: none"> – Assouplissement de la contrainte de crédit (systèmes de prêt, comptes individuels de formation, clauses de remboursement) – Assouplissement de la contrainte de temps (comptes épargne temps, congés formation) – Amélioration du partage des coûts (clauses de remboursement)
Travailleurs des petites entreprises, travailleurs des secteurs de faible technicité et/ou des secteurs comptant un grand nombre d'entreprises	Faible niveau de l'offre en raison des caractéristiques individuelles de l'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> – Assouplissement de la contrainte de crédit (systèmes de prêt, comptes individuels de formation, clauses de remboursement) – Incitations à l'intention des employeurs (déductions fiscales ciblées, clauses de remboursement)
Travailleurs ayant un faible niveau de connaissances de base et de qualification	Faible demande et offre réduite de la part des employeurs	<ul style="list-style-type: none"> – Systèmes de « responsabilisation » (comptes individuels de formation)

a) Les obstacles à la formation sont les principales raisons qui expliquent la faible participation d'un groupe particulier de travailleurs, par rapport au groupe de référence, à la formation professionnelle continue proposée par les employeurs. Le groupe de référence se compose de travailleurs de sexe masculin, autochtones, appartenant aux classes d'âge de forte activité, hautement qualifiés, qui occupent un emploi dans une grande entreprise relevant d'un secteur de haute technicité.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

comme l'absence de motivation ou des expériences antérieures de pédagogies inadaptées doivent aussi être pris en compte. Enfin, la demande de formation ne semble pas varier en fonction de la taille de l'entreprise. Par contre, l'offre de formation augmente avec la taille de l'entreprise, peut-être parce que les coûts unitaires de la formation sont plus faibles, que les retombées bénéfiques à en attendre sont plus importantes et que l'accès au crédit et à l'information est plus aisé pour les grandes entreprises.

Les mesures gouvernementales doivent s'attaquer aux causes des inégalités en matière de formation ainsi qu'au sous-investissement

Dans la mesure où les défaillances du marché sont à l'origine des inégalités en matière de formation, la première démarche à entreprendre serait de tenter de les corriger grâce à des réformes structurelles. Cependant, certaines de ces défaillances sont imputables aux imperfections « naturelles » de certains marchés²⁰ et il n'a pas encore été proposé de réformes véritablement efficaces dans ce contexte. Par ailleurs, d'autres imperfections sont induites par des mécanismes institutionnels et des mesures qui ne concernent pas au premier chef la formation (mesures telles que l'application d'un salaire minimum, par

exemple, qui ont un impact sur le décalage entre le salaire et la productivité ; voir Acemoglu et Pischke, 2003), et dont la réforme ne peut s'envisager sans être très attentif aux autres arbitrages en jeu. L'autre type de démarche envisageable consiste à renforcer les incitations économiques en faveur de l'investissement dans l'éducation et la formation par des mesures budgétaires et des arrangements institutionnels qui facilitent le partage des coûts entre les intervenants privés. On peut aussi, par cette approche, cibler plus aisément les groupes défavorisés, le déficit de formation ne pouvant être imputé que partiellement aux défaillances du marché (comme on l'a vu à la section 2.B). Cependant, la conception des mesures est fondamentale car certaines des sources de défaillance des marchés qui ont été identifiées (par exemple, la difficulté d'une contractualisation de la qualité de la formation) peuvent aussi entraîner l'échec des mesures gouvernementales, avec le risque d'effet d'aubaine et de charges pour les finances publiques que cela représente.

On examine dans cette section l'expérience des pays membres de l'OCDE qui ont pris diverses mesures pour tenter de surmonter les obstacles économiques et financiers à l'offre de formation en direction des adultes et à la participation à ce type de formation. Cependant, il faut être très prudent avant de tirer des conclusions générales de ce type d'exercice, et cela pour trois raisons. Premièrement, dans la plupart des cas, les politiques publiques sont axées sur l'éducation et la formation structurées. Il en résulte un risque de substitution inefficace entre formation structurée et formation non structurée. Ce risque doit être pris en compte s'agissant de mesures affectant les mécanismes incitatifs qui poussent les employeurs à proposer des formations structurées, dans la mesure où les formations non structurées sont davantage susceptibles d'être financées par l'employeur car elles confèrent des compétences qui sont moins aisément signalées au marché externe du travail (ce qui fait de la formation non structurée, de fait, une formation spécifique à l'entreprise ; voir Acemoglu et Pischke, 1999b ; et Barron et al., 1999b). Deuxièmement, les mesures gouvernementales sont examinées ici dans un cadre d'équilibre partiel – autrement dit sans tenir compte de l'effet des distorsions induites par les mécanismes à mettre en place pour financer les politiques de formation. Troisièmement – et c'est peut-être le plus important – l'analyse est essentiellement fondée sur un raisonnement déductif basé sur les résultats empiriques présentés dans les précédentes sections. En fait, il n'y a que peu d'évaluations empiriques des dispositifs existants et, à de rares exceptions près, les évaluations disponibles sont limitées à des statistiques descriptives qui ne permettent pas des évaluations véritablement rigoureuses. Le manque d'évaluations peut en partie s'expliquer par la nouveauté des initiatives qui ont été prises. Cependant, des politiques bien conçues devraient normalement intégrer des mécanismes d'évaluation de façon à permettre de corriger rapidement les éventuelles erreurs de conception²¹. C'est pourquoi, on ne peut qu'examiner le problème que chaque type de mesure vise à traiter et voir, de façon limitée, si la mesure a été mise en œuvre de façon cohérente. Mais, à ce stade, il n'est pas possible de dire, de façon plus générale, si chaque intervention était excessive, insuffisante ou bien adaptée à l'objectif.

Les mécanismes de cofinancement sont au cœur d'une stratégie globale en faveur de la formation

Depuis les années 60, des mesures ont été élaborées qui visent, avant tout, à traiter les rigidités perçues du côté de l'offre entravant la formation des adultes. L'hypothèse de base était celle d'une forte demande, économique et sociale, de reprise par les adultes d'une

éducation formelle. L'objectif de l'éducation récurrente était donc d'améliorer les possibilités d'apprentissage en développant la capacité du secteur structuré de l'enseignement d'intégrer ceux qui souhaitent reprendre des études. Cependant, l'éducation récurrente n'a jamais été une pratique durable très développée, notamment faute de financements adéquats.

Plus récemment, on s'est davantage attaché à l'aspect demande. Ce changement d'optique a entraîné un déplacement de l'axe des politiques publiques : on est passé d'une logique de prestataires et de systèmes chargés de fournir une formation au contenu relativement homogène à une logique de la demande de la part des individus et des employeurs, qui ont des attentes plus diverses à l'égard de la formation. Autrement dit, à la différence des enfants qui suivent une formation initiale, les adultes en formation ont des objectifs qui ne cessent d'évoluer et qui sont très hétérogènes, et auxquels on répond mieux par des arrangements plus différenciés que pour un enseignement initial. Dans ce contexte, les stratégies menées par les pouvoirs publics pour intensifier l'accumulation de capital humain chez les adultes se sont détournées des formules de subventionnement direct au profit des prestataires extérieurs (publics ou privés) de services de formation pour s'orienter vers des modalités de cofinancement destinées à inciter davantage les employeurs et/ou les travailleurs à investir dans des formations plus spécifiques. Ce changement d'orientation est guidé par trois grands principes :

- dans la plupart des sociétés, les contraintes budgétaires font que les pouvoirs publics ne peuvent, à eux seuls, financer la formation tout au long de la vie ;
- la formation tout au long de la vie étant source de profits appréciables pour les acteurs privés, il est normal que les employeurs et les salariés en supportent le coût pour l'essentiel ; et,
- en s'appuyant davantage sur les forces du marché, on devrait pouvoir renforcer les mécanismes incitatifs en direction tant des apprenants, qui devraient rechercher des formules d'apprentissage plus efficaces, qu'en direction des prestataires, qui devraient s'efforcer d'atteindre un plus haut niveau d'efficacité.

Les mécanismes de cofinancement – autrement dit les mécanismes qui mobilisent les ressources émanant d'au moins deux parties, parmi les employeurs, les salariés et les pouvoirs publics – peuvent être conçus de manière à inciter davantage les employeurs, ou les travailleurs, ou les deux, à investir dans le capital humain.

La principale raison pour laquelle les employeurs risquent de ne pas investir dans la formation autant qu'il serait souhaitable du point de vue de la collectivité étant que l'employeur du moment ne peut pas internaliser les avantages liés à la formation dont les employeurs futurs profiteront (comme on l'a vu à la section 2.A), les mesures fiscales ou les systèmes d'aide en direction des entreprises peuvent être utilisés pour tenter de remédier au sous-investissement global. En agissant sur le coût marginal de la formation, ces mesures peuvent inciter les employeurs à augmenter l'offre de formation dans le sens de l'optimum social. Ces mesures peuvent aussi être complétées par d'autres destinées à faciliter le partage des coûts entre l'employeur et le salarié avec, par exemple, des clauses de remboursement et des formules de compte épargne temps, dans la mesure où les imperfections du marché de la formation ne sont pas trop fortes. En fait, le partage des coûts n'est guère vraisemblable s'il n'y a pas de contractualisation possible du contenu et de la qualité de la formation (voir encadré 5.2). En outre, des pratiques transparentes en matière comptable et de divulgation de l'information peuvent contribuer grandement à mobiliser les

ressources du marché financier au profit des entreprises qui font un effort de formation, ce qui devrait d'autant plus les inciter à faire cet effort (OCDE et Ernst and Young, 1997).

On peut déduire de l'analyse présentée à la section 2 que les incitations en faveur d'un cofinancement en direction des employeurs (mesures fiscales et subventions, par exemple) pourraient contribuer à encourager la participation à la formation des travailleurs de sexe masculin qualifiés des classes d'âge de forte activité, ainsi que des travailleurs qui ne sont guère demandeurs de formation, comme les travailleurs âgés et les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction, dont la formation est néanmoins profitable pour les entreprises (voir tableau 5.5)²². Pour la même raison, ce type de mesures est aussi, vraisemblablement, de nature à bénéficier aux travailleurs des grandes entreprises, des secteurs d'activité de haute technologie et des secteurs dans lesquels le nombre de concurrents est relativement restreint. Bien ciblées, de telles mesures pourraient aussi améliorer la situation d'autres groupes, en particulier des travailleurs des petites entreprises, mais il y a un grand risque de substitution inefficace entre les travailleurs que l'on cherche à atteindre et les autres.

S'agissant des travailleurs qui ont moins fréquemment la possibilité de bénéficier d'une formation financée par l'employeur – femmes, travailleurs immigrés, travailleurs employés à temps partiel sans l'avoir souhaité et travailleurs temporaires, travailleurs des petites entreprises, dans des professions peu qualifiées, dans des secteurs de basse technologie et/ou travailleurs maîtrisant mal les savoirs fondamentaux à chaque niveau de formation – il est probablement difficile de cibler de façon efficace les politiques destinées à avoir un effet incitatif sur les employeurs (tableau 5.5). Les mesures agissant du côté de la demande et ciblées sur les individus (*prêts* et *subventions*, par exemple) peuvent donc jouer un rôle, en desserrant la contrainte du crédit et en élevant le rendement attendu de la formation. En outre, certaines de ces mesures (par exemple certains systèmes de subventions comme les *comptes individuels de formation*) jouent à la fois sur les obstacles économiques et sur les obstacles autres qu'économiques à la formation des adultes. Cependant, elles supposent des informations que, souvent, les travailleurs n'ont pas. De plus, il faut assurer la transférabilité des qualifications, surtout s'agissant de formations non sanctionnées par la délivrance d'un diplôme. C'est pourquoi, les incitations financières doivent aller de pair avec des conditions-cadres appropriées. Et même en ce cas, il peut être difficile de cibler avec précision certains travailleurs (par exemple ceux ayant une mauvaise maîtrise des savoirs fondamentaux au sein du groupe des travailleurs ayant un faible niveau d'instruction). Le renforcement de l'éducation initiale apparaît donc comme un complément indispensable (voir OCDE, 2002b).

Sur la base de l'expérience des pays membres de l'OCDE, les deux sous-sections ci-après décrivent les stratégies de cofinancement destinées à surmonter les obstacles, économiques et financiers, à l'investissement dans la formation des adultes, ainsi que les conditions-cadres à assurer pour que ces stratégies soient efficaces. A de rares exceptions près (par exemple sur les questions de « transférabilité » et d'« officialisation » des qualifications), la plupart des mécanismes de cofinancement et des conditions-cadres examinés concernent à la fois la formation des adultes et la formation professionnelle continue.

B. Stratégies visant à traiter les obstacles économiques et financiers

Mesures fiscales en direction des entreprises

Les dispositifs fiscaux ont l'avantage de s'appuyer sur les arrangements institutionnels existants en matière de fiscalité, ce qui permet une application générale et immédiate pour des coûts de mise en œuvre limités ; pour la même raison d'ailleurs, ils présentent l'inconvénient d'être difficiles à cibler précisément. Lorsque les mesures sont ciblées, elles peuvent induire des phénomènes de substitution inefficients entre groupes (voir plus loin). En fait, les dispositions fiscales laissent, en règle générale, totale liberté aux entreprises pour choisir le contenu de la formation et les participants, et il faut y voir essentiellement des instruments de nature à réduire l'insuffisance globale de l'offre.

Les dispositifs inspirés d'une logique du « former ou payer », qui imposent aux employeurs de supporter certains prélèvements destinés à financer la formation s'ils n'assurent pas directement des actions de formation, sont un moyen d'éviter les comportements opportunistes et l'insuffisance de l'offre auquel on a eu assez largement recours dans les années 70. La France a ouvert la voie en adoptant la Loi du 16 juillet 1971 qui prévoit que les employeurs doivent consacrer un montant minimum au financement d'actions de formation, faute de quoi, lorsque les dépenses justifiées par l'employeur au titre de la formation sont inférieures à la participation fixée par la loi, l'employeur est tenu d'effectuer au Trésor un versement égal à la différence constatée. Initialement, la loi prévoyait que les employeurs devaient consacrer au financement d'actions de formation 0.8 % au moins du montant des salaires payés pendant l'année en cours. Ce taux a progressivement été porté à 1.5 % ces dernières années, et il est plus élevé encore pour les agences de travail temporaire et les travailleurs titulaires de contrats de durée déterminée. D'autres pays comme l'Australie, la Corée, le Royaume-Uni ou la province du Québec au Canada ont adopté ce même type de dispositions dans les années qui ont suivi mais, depuis, ils les ont abandonnées. Aujourd'hui, seul le Québec suit encore le modèle français.

Jusqu'au minimum requis par la loi, les dispositifs inspirés de la logique du « former ou payer » placent les employeurs face à un choix neutre sur le plan financier : ils ont le choix entre former (et ne pas avoir à s'acquitter d'une taxe) ou ne pas former (et devoir s'acquitter d'une taxe). Les entreprises, à strictement parler, ne bénéficient pas automatiquement d'une subvention puisque celle-ci ne leur est pas nécessairement attribuée (voir plus loin). Appliquer un prélèvement dans le cadre d'un dispositif « former ou payer » équivaut toutefois à percevoir une taxe d'un certain pourcentage de la masse salariale, indépendamment des dépenses de formation, et à subventionner à 100 % les dépenses de formation dans la limite de ce même pourcentage de la masse salariale. C'est pourquoi l'effet d'aubaine est important, s'agissant d'employeurs qui, de toute façon, auraient dépensé plus que le minimum requis²³. En outre, le dispositif est vraisemblablement fort lourd pour les entreprises pour lesquelles le rendement de la formation est faible²⁴, et il risque de les inciter à engager des dépenses sans guère se préoccuper de la qualité ou des besoins effectifs. Enfin, dans la mesure où les prélèvements assis sur la masse salariale peuvent être répercutés sur les salaires, les prélèvements destinés à financer la formation calculés sur la masse salariale sont davantage un moyen de réduire le sous-investissement de la part des salariés, du fait des imperfections du marché du crédit, qu'un moyen de réduire le sous-investissement de la part des employeurs, du moins en ce qui concerne les formations transférables. En fait, si les

prélèvements assis sur la masse salariale peuvent être répercutés sur les salaires, les prélèvements destinés à financer la formation entraînent implicitement un transfert des travailleurs qui ne participent pas à la formation vers ceux qui y participent, et laissent inchangées les incitations en direction des employeurs (si ce n'est que les entreprises peuvent choisir les bénéficiaires de ce transfert, en l'occurrence les travailleurs qui bénéficieront d'une formation). En revanche, les incitations fiscales prenant en compte les profits seront vraisemblablement un moyen plus efficace de remédier au déficit de formations financées par les employeurs provoqué par les externalités liées aux imperfections du marché du travail (Stevens, 2001).

Les pouvoirs publics, dans certains pays – Autriche (en 2000), Italie (en 2001), Luxembourg (en 1999) et Pays-Bas (en 1998) – se sont efforcés de traiter le problème en autorisant les employeurs à déduire plus de 100 % du coût de la formation professionnelle continue du chiffre d'affaires pour déterminer le revenu imposable (tableau 5.6)²⁵. La déduction supplémentaire atteint 10 % des dépenses de formation au Luxembourg, 20 % en Autriche et aux Pays-Bas, et jusqu'à 50 % en Italie.

Tableau 5.6. Déductions fiscales accordées au titre des dépenses de formation dans certains pays de l'OCDE

Pays	Principales dispositions	Restrictions
Autriche	Possibilité de déduire du chiffre d'affaires 120 % du coût de la FPC, ou d'imputer 6 % de ce coût sur l'impôt dû au titre de l'exercice précédent ou de l'exercice suivant (depuis 2002)	Pour la FPC d'origine externe dans l'intérêt de l'entreprise (depuis 2000) ; pour la FPC organisée en interne par une unité indépendante (depuis 2003)
France	Crédit d'impôt égal à 35 % de la différence entre les dépenses de formation encourues au cours de l'exercice et celles de l'exercice précédent (depuis 1988)	En 2002, ce dispositif a été limité aux PME réalisant moins de 7.63 millions d'euros de chiffre d'affaires et dont le capital est détenu à 75 % au moins par des personnes physiques
Italie	Possibilité de déduire du chiffre d'affaires 150 % du coût de la FPC (depuis 2001), avec report sur quatre ans si le revenu imposable est nul	La déduction de 150 % s'applique uniquement aux dépenses normalement considérées comme des dépenses d'exploitation (rémunération des stagiaires et des formateurs, par exemple) avec un plafond de 20 % de la masse salariale
Luxembourg	Possibilité de déduire du chiffre d'affaires jusqu'à 110 % du coût de la FPC (depuis 1999), avec report sur dix ans maximum si le revenu imposable est nul	
Pays-Bas	Possibilité de déduire du chiffre d'affaires 120 % du coût de la FPC (depuis 1998). Dispositif plus généreux pour les petites entreprises et les travailleurs ayant un faible niveau d'instruction	Uniquement pour la formation en rapport avec les fonctions exercées par le stagiaire. Dans le cas de la formation interne, la déduction s'applique uniquement au salaire du formateur, à l'exception des formations de base dispensées aux travailleurs (âgés de 23 ans ou plus) précédemment au chômage, dont les salaires peuvent également être déduits ainsi que certains coûts indirects comme le supplément d'encadrement nécessaire et la modification des plans de production (depuis 2002)

FPC : Formation professionnelle continue.

Source : Secrétariat de l'OCDE sur la base des informations communiquées par les pays référencés dans ce tableau.

Les principales différences entre pays concernent le type de dépenses qui peuvent donner lieu à déduction. En fait, bien que les dépenses de formation en interne soient plus difficiles à définir de façon claire et transparente, le fait de ne couvrir que les dépenses externes risque d'entraîner des substitutions inefficaces, les formations externes étant substituées aux formations internes, avec des effets nuls ou très limités sur le volume global de formation. Alors qu'aux Pays-Bas et au Luxembourg, aussi bien les formations externes que les formations internes sont couvertes par ces dispositifs, en Autriche, les dépenses liées à des formations internes ne peuvent donner lieu à déduction que si la formation est dispensée par une institution de formation au sein de l'entreprise (ou par

une entité juridique distincte ; voir encadré 5.3)²⁶. Une autre question clé est de savoir si seuls les coûts directs peuvent donner lieu à déduction fiscale supplémentaire ou si la rémunération des stagiaires, également, est prise en compte. Par exemple, dans le cas italien, les rémunérations versées aux stagiaires sont prises en compte jusqu'à 20 % de la masse salariale, tandis qu'aux Pays-Bas, elles ne sont généralement pas prises en compte. Lorsque la rémunération des stagiaires n'est pas prise en compte, on peut s'attendre que ce type d'incitation ne soit pas neutre vis-à-vis des caractéristiques individuelles des

Encadré 5.3. **Déductions fiscales pour les sociétés au titre des dépenses de formation en Autriche**

Depuis 2000, les employeurs autrichiens peuvent bénéficier d'une déduction fiscale spéciale au titre des investissements dans la formation. Ce mécanisme incitatif en faveur de la formation relève de la législation fiscale au niveau fédéral. Initialement, la déduction fiscale était de 9 % des dépenses, et uniquement pour les formations externes. A partir de 2003, la déduction a été portée à 20 % et a été étendue aux formations organisées en interne. La mesure autorise les entreprises à déduire non seulement le coût effectif de la formation à titre de dépense opérationnelle de leur revenu imposable mais aussi une « dépense virtuelle » supplémentaire de 20 %. Par conséquent, la base d'imposition est minorée dans la proportion de 120 % de la dépense effective. Les entreprises qui ne dégagent pas suffisamment de bénéfices au cours d'une année donnée pour profiter de cette déduction fiscale ont la possibilité de bénéficier d'un crédit au titre des dépenses de formation, à hauteur de 6 % de la dépense effective, qui est déductible du montant de l'impôt dû ou qui est versé à l'entreprise.

La déduction fiscale au titre des actions de formation externes est soumise à un certain nombre de critères :

- La formation doit être dispensée par un organisme de formation différent et indépendant de l'entreprise qui demande à bénéficier de la déduction ;
- Les bénéficiaires de la formation doivent être des salariés de l'entreprise ;
- La formation doit être dans l'intérêt de l'entreprise et doit être entièrement payée par l'employeur qui demande à bénéficier de la déduction.

D'autres critères s'appliquent pour les actions de formation internes :

- Seules peuvent donner lieu à déduction les dépenses résultant des formations organisées et proposées par l'entreprise elle-même à l'intention de ses salariés ;
- Le département (ou la filiale) qui dispense la formation doit jouir d'un certain degré d'indépendance et d'autonomie (système comptable propre, par exemple) ;
- La formation doit être structurée (cours, séminaires, etc.) et doit être vérifiable (liste de présence, programmes de cours, etc.) ;
- Le montant maximum pouvant ouvrir droit à la déduction fiscale est de 2 000 euros par jour, quel que soit le nombre de participants.

On notera que le crédit formation de 6 % est soumis aux mêmes critères que la déduction fiscale au titre des actions de formation externes. Les employeurs ne peuvent bénéficier du crédit formation que s'ils n'ont pas déjà demandé à bénéficier de la déduction fiscale.

Ces mesures n'ayant été introduites qu'assez récemment, on ne dispose pas encore d'évaluations. Après les changements les plus récents, on estime à environ 60 millions d'euros par an le manque à gagner en termes de recettes fiscales lié à ces mesures.

stagiaires et favorise plutôt les travailleurs dont la formation engendre un coût d'opportunité (salaire et manque à gagner en termes de productivité) comparativement plus faible pour l'employeur, comme dans le cas de travailleurs inexpérimentés embauchés depuis peu. Cependant, la plupart de ces dispositifs étant très récents, il n'y a pas d'évaluations rigoureuses de leurs effets.

Les déductions fiscales n'incitent aucunement les employeurs à accroître leur effort de formation s'ils ne prévoient pas avoir un revenu imposable (hors déduction) au cours d'un exercice donné. C'est d'autant plus regrettable que c'est précisément en période de ralentissement de l'activité que le coût économique de la production « perdue » du fait de la formation est le plus faible. Dans cette optique, la loi autrichienne prévoit que 6 % des dépenses totales de formation encourues au cours d'une année donnée, si elles ne peuvent être déduites cette année-là, peuvent donner lieu à versement au profit de l'entreprise ou peuvent être imputées sur l'impôt dû par l'entreprise au titre de l'exercice antérieur ou de l'exercice suivant. De même, les déductions au titre des dépenses de formation peuvent être reportées sur quatre ans en Italie et dix ans au Luxembourg si le revenu imposable est négatif. Une enquête réalisée en Suède indique que les employeurs augmenteraient vraisemblablement leurs dépenses de formation dans des proportions notables si des dispositions analogues étaient introduites dans leur pays (Håkanson *et al.*, 2002).

S'il est possible – du moins en principe – de cibler certains types d'entreprises dont l'offre de formation est particulièrement faible (les petites entreprises, par exemple) avec des déductions fiscales supplémentaires, les mesures ciblées sur des groupes de travailleurs spécifiques risquent d'entraîner des effets de substitution regrettables. Par exemple, Leuven et Oosterbeek (2003) montrent que la déduction supplémentaire de 40 % au titre des formations au profit des travailleurs âgés de 40 ans ou plus, qui a été introduite aux Pays-Bas en 1998 et a été supprimée récemment, a entraîné d'importants effets de substitution entre les formations s'adressant à des travailleurs ayant dépassé ce seuil d'âge et les formations s'adressant à des travailleurs juste un peu plus jeunes. Quand on prend en compte l'effet de substitution on peut s'interroger sur l'efficacité globale de la mesure.

En résumé, on peut conclure à titre préliminaire qu'une utilisation efficace des mesures d'incitation fiscale pour réduire le sous-investissement des entreprises dans la formation nécessite des déductions supplémentaires des dépenses de formation plutôt que des déductions sur la base des prélèvements assis sur les salaires. Tel est probablement le cas, en particulier, si l'on se place dans le cadre de dispositifs du type « former ou payer », qui ont des coûts d'aubaine importants. Il faut aussi que ces déductions puissent être reportées pendant plusieurs années si l'entreprise ne dégage pas de bénéfices positifs l'année où elle encourt la dépense.

Systèmes de subventions et fonds spéciaux pour les entreprises

Dans les systèmes « former ou payer », le prélèvement ne s'applique que si l'effort de formation de l'entreprise reste en deçà du minimum requis par la législation. Par contre, avec les systèmes de *prélèvement/subvention*, toutes les entreprises, quelles que soient les dépenses qu'elles consacrent à la formation, doivent supporter un prélèvement destiné à financer la formation – qui représente normalement un certain pourcentage de la masse salariale – après quoi l'entreprise peut essayer de récupérer (en partie) le montant payé en demandant des subventions pour financer la formation. Les subventions ne reflétant pas les paiements effectués par les entreprises, elles permettent une redistribution des financements au profit de priorités prédéfinies.

On a des exemples de ce type de systèmes de prélèvement/subvention en Espagne et en Belgique. En Espagne, les employeurs versent 0.7 % de la masse salariale sur un fonds formation géré par une fondation tripartite au sein de laquelle des commissions sectorielles composées de représentants des employeurs et des syndicats décident de la gestion des fonds. En Belgique, une convention collective au niveau national, qui a ensuite pris la forme d'une loi, exige des employeurs qu'ils versent 0.25 % de la masse salariale sur un fonds formation, et ce versement peut être complété par l'application de conventions collectives de branche.

En plus des systèmes instaurés par une législation de niveau national, plusieurs pays appliquent des prélèvements sectoriels institués par des conventions collectives de branche. Les Pays-Bas et le Danemark, par exemple, se trouvent dans ce cas : actuellement, la moitié de la main-d'œuvre, aux Pays-Bas, et un tiers de la main-d'œuvre, au Danemark, sont concernés par des prélèvements et des financements sectoriels pour la formation (Gasskov, 2001). Le taux de cotisation moyen aux Pays-Bas est de 0.5 %, mais avec une grande variabilité selon les branches. D'autres pays comme la France et la Belgique ont institué de nombreux fonds sectoriels qui viennent s'ajouter aux prélèvements instaurés par les dispositions de niveau national. De même, les États-Unis ont rendu obligatoires les contributions à des fonds formation dans quelques secteurs ou entreprises à forte densité syndicale comme l'industrie automobile. En règle générale, les fonds destinés à la formation, alimentés par des systèmes de prélèvements, font l'objet d'une gestion bipartite ou tripartite (voir Ok et Tergeist, 2003, pour des exemples précis), mais il y a quelques exceptions (notamment la Corée, où c'est le service public de l'emploi qui est chargé de gérer les fonds).

En dehors des programmes financés grâce à des prélèvements spécifiques, la plupart des pays de l'OCDE (par exemple, les pays de l'Union européenne, la République tchèque, la Corée, le Japon, le Mexique, la Pologne et les États-Unis) ont des programmes d'aide à la formation dans les entreprises qui sont financés sur le budget de l'État. Les pays de l'UE ont souvent associé leurs programmes respectifs de subventions aux financements du Fonds social européen (FSE) dans ce domaine. Le soutien du FSE est destiné à contribuer aux projets entrepris par les États membres à titre complémentaire ; il est abondé par des financements des autorités centrales et locales. Cependant, les pays déterminent librement le type de dépenses (rémunération des participants et/ou frais généraux, par exemple), la part des dépenses (jusqu'à 50 %, par exemple, en Finlande) et le type d'entreprises qui bénéficieront de subventions (les petites entreprises font souvent l'objet de dispositions spéciales). La même variabilité peut s'observer dans les pays non membres de l'UE. Des lignes directrices internes et/ou la législation précisent habituellement les conditions auxquelles le plan doit satisfaire pour que la demande de subvention soit acceptée – choix des bénéficiaires de la formation (dans un souci d'équité) ou preuve que les représentants des travailleurs ont été associés à l'élaboration du plan.

Les systèmes de subventions, qu'ils soient financés par un prélèvement spécial ou sur le budget ordinaire, présentent l'inconvénient d'être coûteux sur le plan administratif. Il y a aussi un équilibre à trouver entre une certaine flexibilité, pour répondre à la demande, et une certaine rigidité dans les critères d'attribution, pour garantir la transparence et éviter le plus possible les abus (voir aussi la section 3.C). De plus, il a été observé qu'il peut être comparativement plus coûteux pour les petites entreprises de satisfaire à toutes les conditions requises pour solliciter des subventions (Gasskov, 1998).

Clauses de remboursement et apprentissage

Des clauses, légales ou contractuelles, peuvent en principe spécifier qu'un travailleur quittant une entreprise dans un délai déterminé après une période d'études ou de formation s'engage à rembourser, au moins en partie, le coût de la formation supporté par l'employeur. Les clauses de remboursement visent à atténuer deux des imperfections du marché qui risquent d'affecter la formation. D'une part, elles limitent la mesure dans laquelle les futurs employeurs peuvent s'approprier le bénéfice de l'investissement dans la formation réalisé par l'employeur du moment en débauchant des salariés formés, permettant ainsi à l'employeur du moment de récupérer le coût de la formation en fixant le niveau des salaires en deçà du niveau de la productivité après l'épisode de formation. D'autre part, les clauses de remboursement permettent aux travailleurs de participer au financement de la formation, alors même qu'ils sont confrontés à de sérieuses contraintes de crédit à titre individuel, en leur permettant d'emprunter, de fait, auprès de leur employeur, avec de faibles risques d'impayés.

Au Luxembourg, en l'absence d'indications contraires résultant d'une convention collective, la *loi cadre du 22 juin 1999* instaure une clause de remboursement pour une partie des dépenses engagées par l'employeur au cours des trois années précédant un départ volontaire, sauf si ce départ est provoqué par un comportement répréhensible de l'employeur. Les mêmes dispositions s'appliquent en cas de licenciement pour faute grave de la part du salarié. Dans de nombreux pays (Allemagne, Autriche, Corée, États-Unis, Italie, Norvège, Pays-Bas, République tchèque et Suisse, par exemple), les clauses de remboursement ne sont pas instituées par la loi mais sont autorisées, dans certaines limites, dans les contrats individuels ou les conventions collectives. Enfin, le Royaume-Uni prévoit d'introduire des dispositions légales autorisant les employeurs à signer des contrats avec leurs salariés en vertu desquels l'employeur s'engage à financer le coût de la formation par des emprunts mais, si le travailleur quitte son emploi pour un autre emploi à l'issue de la période de formation, la responsabilité des paiements restant à effectuer sera transférée sur le nouvel employeur.

Même lorsque les clauses de remboursement sont légales, leur application peut être rendue difficile par les problèmes de contractualisation du contenu de la formation qui dissuadent d'opérer un véritable partage du coût de la formation (voir section 2.A). Les clauses de remboursement peuvent être bien adaptées à des programmes d'études structurés ou à des formations externes conduisant à une validation car les dépenses de formation, le contenu de la formation et la qualité, ainsi que la valeur de la formation pour le salarié (prix sur le marché des qualifications acquises grâce à ces études ou à cette formation) peuvent aisément être évalués. Mais tel n'est pas le cas pour de nombreux autres types de formation²⁷. Par exemple, en Italie, les clauses de remboursement ont été utilisées, en particulier, pour les cadres nouvellement recrutés qui s'inscrivaient pour suivre un MBA. De même, les dispositions légales, au Luxembourg, ne s'appliquent qu'aux formations donnant lieu à une certification des compétences acquises et dans le cadre d'un plan de formation d'entreprise agréé, tandis qu'en Allemagne, les tribunaux ne jugent les clauses contractuelles de remboursement admissibles que si le salarié qui quitte son emploi peut tirer parti du contenu de la formation dans un autre emploi. Néanmoins, Bellmann et Düll (2001) observent qu'environ 15 % des entreprises allemandes appliquent des clauses de remboursement²⁸.

L'apprentissage est un autre type de contrat qui permet un partage du coût de la formation à l'instar des clauses de remboursement. Dans de nombreux pays, l'apprentissage représente un système bien établi associant formation et emploi, de sorte que les personnes qui accèdent à un emploi peuvent recevoir la formation qui leur permettra d'acquérir les qualifications que cet emploi requiert tout en occupant cet emploi. Les contrats d'apprentissage ont un certain nombre de traits en commun : la durée en est précisée par avance ; les apprentis reçoivent une rémunération inférieure à leur productivité pendant la plus grande partie du contrat ; une qualification reconnue est délivrée à l'issue de la période d'apprentissage ; et l'apprenti bénéficie d'une augmentation de salaire substantielle s'il reste dans la même entreprise. Ces caractéristiques font des contrats d'apprentissage une option intéressante même si la formation n'est pas contractualisable (Malcomson *et al.*, 2003). De même que dans le cadre de contrats comportant des clauses de remboursement, les employeurs peuvent récupérer le coût de la formation en payant les travailleurs en-deçà de leur produit marginal vers la fin de la période d'apprentissage. Mais, à la différence de ce qui se passe avec les clauses de remboursement, les travailleurs ont la possibilité de quitter l'entreprise avant la fin du contrat sans pénalité, si ce n'est que, dans ce cas, ils n'auront pas la certification finale. C'est pourquoi les travailleurs ont intérêt à rester au moins jusqu'à la fin de l'apprentissage tandis que les entreprises ont intérêt à leur assurer une formation de qualité pour minimiser les départs. Dans la mesure où il n'y a pas de limite d'âge, les contrats d'apprentissage peuvent convenir aussi pour des travailleurs peu qualifiés ayant déjà un certain âge. Par exemple, en Australie, toutes les restrictions d'âge ayant été levées pour l'apprentissage et les stages, en 1992, les nouveaux apprentis âgés de 25 ans et plus ont progressé énormément, mais cette forte progression ne s'est pas faite au détriment des plus jeunes dont le nombre également a augmenté (OCDE, 2003b).

Comptes épargne temps et comptes épargne formation

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la flexibilité accrue des horaires de travail avec notamment l'annualisation du temps de travail ou le calcul de la durée moyenne du travail sur de longues périodes a conduit à la mise en place de comptes épargne temps pour les salariés. L'idée de base derrière les comptes épargne temps est que, sur une certaine durée, un salarié peut travailler plus longtemps ou moins longtemps que l'horaire normal défini par le contrat d'emploi et accumuler ainsi des crédits temps ou, à l'inverse, des débits temps sur un compte individuel qui seront soldés ensuite par du temps libre en plus ou, à l'inverse, des heures de travail en plus. Par conséquent, la formule du compte épargne temps peut être utilisée pour partager le coût de la formation de la même façon que les clauses de remboursement, si ce n'est qu'avec le compte épargne temps le travailleur anticipe, *de facto*, sur sa part du coût. En outre, la formule du compte épargne temps peut aider à surmonter la contrainte temps qui est l'un des principaux facteurs qui empêchent les travailleurs de suivre toutes les formations qu'ils aimeraient suivre (voir section 2.C).

Dès 1994, la France adoptait une loi instituant le compte épargne temps pour les salariés. La formule du compte épargne temps permet aux salariés d'accumuler des crédits temps sur un certain nombre d'années – en capitalisant, par exemple, les heures de repos acquises grâce à des heures supplémentaires ou en affectant au compte épargne temps une partie des jours de repos issus du passage aux 35 heures – et d'utiliser ce capital temps à leur guise, pour une retraite anticipée ou pour une retraite progressive, pour passer à temps partiel ou pour prendre un congé formation. Jusqu'à présent, le compte épargne

temps n'a que rarement été utilisé pour la formation. Mais les partenaires sociaux négocient actuellement une formule qui permettrait d'encourager l'utilisation du compte épargne temps à des fins de formation, par exemple en introduisant la catégorie à part du compte épargne formation (MEDEF, 2001).

Aux Pays-Bas, un quart environ des grandes conventions collectives ouvrent la possibilité d'épargner du temps à des fins de formation. Compenser les heures supplémentaires accumulées sous la forme d'un congé prolongé est une pratique très courante au Danemark (EIRO, 2001). D'après une enquête effectuée récemment auprès des employeurs dans la partie occidentale de l'Allemagne (à l'exclusion de Berlin), 11 % de toutes les entreprises qui proposent des formations – surtout les grandes entreprises – et qui pratiquent la formule du compte épargne temps offrent la possibilité aux salariés d'utiliser le temps capitalisé pour une formation (Dobischat et Seifert, 2001). Ces comptes épargne formation peuvent être alimentés par des heures supplémentaires capitalisées ou par des primes spéciales des employeurs. Comme pour d'autres instruments facilitant le partage de la charge de la formation entre les employeurs et les salariés, les comptes épargne temps ne seront vraisemblablement efficaces que pour autant que la formation se prête à une contractualisation. On peut penser que leur utilisation sera limitée si la liberté de choix du salarié est limitée aux possibilités de formation offertes par le plan de formation de l'entreprise, à moins que ce dernier n'ait véritablement été négocié entre les partenaires sociaux (voir section 3.C).

Systemes de prêts

Comme on l'a vu à la section 2.A, l'une des principales sources de défaillance du marché qui affecte la formation professionnelle continue découle de la difficulté que les salariés ont à financer leur formation en empruntant. Les pouvoirs publics peuvent prendre diverses mesures – garantie d'emprunt, bonification des paiements d'intérêt et/ou prêts d'organismes publics, par exemple – pour contrer le peu d'empressement des institutions financières privées à accorder des prêts à des fins d'éducation ou de formation.

Deux problèmes se posent à propos des systèmes de prêts destinés à financer des études supérieures. Il y a la question générale du *niveau d'endettement des étudiants*. En Nouvelle-Zélande, par exemple, le développement récent des études supérieures a en grande partie été rendu possible par un système de prêt étudiant introduit en 1992. Cependant, le succès de ce dispositif suscite aussi des craintes : on craint que le niveau d'endettement qui en résulte pour les étudiants ne pèse gravement sur la consommation, amène un report des naissances, limite la capacité d'emprunt ultérieure et encourage une fuite des cerveaux, les diplômés quittant le pays pour éviter d'avoir à rembourser leur prêt ou dans l'espoir d'obtenir un meilleur salaire qui leur facilitera le remboursement (Tertiary Education Advisory Committee, 2001 ; voir aussi Callender, 2002). Il y a aussi la question du *risque* – en ce sens qu'on peut se demander si les gens seront en mesure de gagner suffisamment pour pouvoir rembourser leur prêt, ce qui peut les décourager de financer l'investissement dans le capital humain par l'emprunt. Comme il y a aujourd'hui un plus grand nombre de pays qui font payer des droits d'inscription aux étudiants ou qui ont alourdi les droits d'inscription, les autorités se sont efforcées de traiter ce problème en subordonnant le remboursement du prêt au revenu. L'expérience de pays comme les États-Unis, où la pratique des prêts étudiants est ancienne, tend toutefois à montrer que le taux d'impayés sur les prêts étudiants est assez élevé ; par conséquent, les systèmes de prêts

dans lesquels le remboursement est subordonné au revenu peuvent se révéler très coûteux pour les budgets publics.

Ces interrogations sont pertinentes, aussi, concernant la faisabilité de prêts destinés à financer le coût, pour les intéressés eux-mêmes, de toute démarche d'apprentissage par les adultes. Quelques pays, (par exemple le Royaume-Uni et les États-Unis) ont institué des systèmes de prêts qui sont accessibles aussi pour la formation professionnelle continue et qui visent à fournir aux intéressés les ressources financières nécessaires pour couvrir les dépenses de la vie courante ainsi que le coût direct de la formation. C'est ainsi, par exemple, que des *Career Development Loans* ont été lancés, au Royaume-Uni, en 1988. Ils permettent aux adultes (18 ans et plus) d'emprunter entre 300 et 8 000 livres sterling pour financer une formation professionnelle, le système étant assorti d'une bonification des paiements d'intérêt par les autorités publiques pendant la durée de la formation. Sur les 13 premières années de fonctionnement du dispositif, plus de 150 000 personnes ont contracté des prêts d'un montant moyen d'environ 3 700 livres sterling. Bien que plus de 80 % des emprunteurs aient déclaré qu'ils n'auraient pas suivi cette formation s'ils n'avaient pas pu avoir un prêt, le nombre total de prêts accordés est resté très inférieur à ce qu'on avait anticipé. En outre, les bénéficiaires de prêts sont surtout des hommes (la probabilité pour les hommes d'obtenir un prêt apparaît deux fois supérieure à celle des femmes ; voir Quarrie, 2002). L'expérience semble indiquer que les systèmes de prêts sont sans doute d'un intérêt limité pour les adultes, ceux-ci étant plus réticents que les jeunes à emprunter pour financer leur apprentissage, peut-être parce qu'ils ont déjà contracté un emprunt (pour financer leur logement, par exemple), parce qu'ils doivent faire face à des responsabilités familiales ou parce que la durée de remboursement sera plus courte (Callender, 2002).

Incitations fiscales en direction des individus

Alors que les systèmes de prêts ne visent à traiter que le problème des défaillances du marché financier, la plupart des autres dispositifs axés sur les personnes et visant à agir sur la demande s'efforcent de traiter simultanément la contrainte de crédit pour les travailleurs et le problème de la faiblesse ou de l'incertitude des taux de rendement de la formation pour des groupes spécifiques qui, en général, ne bénéficient pas des formations proposées par les employeurs (voir la section 3.A ci-dessus). La principale justification des dispositifs axés sur les personnes et qui visent à agir sur la demande est qu'ils peuvent être plus précisément ciblés que les incitations financières en direction des employeurs (ou des institutions de formation), tout en offrant aux intéressés de plus larges possibilités de choix.

Alors que les dépenses d'éducation sont habituellement déductibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les systèmes fiscaux sont généralement plus restrictifs dans leur façon de traiter les dépenses de formation professionnelle continue des *individus*. En règle générale, les dépenses de formation professionnelle continue des travailleurs ne sont pas déductibles de leur revenu imposable, sauf lorsque cette formation leur est nécessaire pour leur emploi du moment. En outre, lorsque l'employeur accorde un soutien financier aux travailleurs pour une formation qui donnera lieu à une qualification reconnue, la charge supportée par l'employeur peut être considérée comme un revenu imposable pour ceux qui bénéficient de la formation.

Cependant, des initiatives ont été prises qui visent à assouplir ces restrictions. Par exemple, à compter de 2003, la législation autrichienne permettra aux travailleurs de

déduire leurs dépenses de formation, non seulement lorsqu'il s'agira d'une formation nécessaire pour leur emploi du moment mais aussi lorsqu'il s'agira d'une formation qui devrait leur permettre de changer d'emploi ou d'accéder à un nouveau métier. Cependant, la déduction fiscale des dépenses de formation est sans doute plus intéressante pour les formations courtes et/ou à temps partiel et pour les travailleurs titulaires de hauts salaires car, pour pouvoir exploiter cette possibilité de déduction, les travailleurs doivent gagner suffisamment pour être imposables. Ce type de limitation ne joue pas uniquement si la déduction fiscale s'applique à l'épargne constituée pour financer de futures activités de formation (voir plus loin les développements sur les comptes individuels de formation et les congés formation).

Aides aux individus

La plupart des pays ont des systèmes d'aide directe aux personnes qui s'inscrivent à un cours de formation. Ces aides sont un instrument souple qui peut être ciblé sur des groupes spécifiques. Cependant, il faut souvent être très attentif aux conditions-cadres pour que le système fonctionne bien (voir aussi la section 3.C ci-après). Trois questions sont essentielles du point de vue de l'analyse économique des aides aux individus : i) quelles dépenses l'aide est-elle destinée à couvrir (les droits d'inscription et/ou les dépenses de la vie courante et/ou le revenu auquel le travailleur renonce) ; ii) à quels critères faut-il satisfaire pour pouvoir bénéficier d'une aide ; et iii) dans quelle mesure les intéressés sont-ils libres de choisir le type de formation et le calendrier de la formation, ainsi que le prestataire.

Il existe une tension évidente entre, d'une part, un accroissement de la demande de formation et un élargissement des possibilités de choix individuels sans qu'il en résulte un alourdissement des coûts et, d'autre part, une bonne information sur la qualité de la formation et la prévention des abus possibles. En principe, le premier objectif exigerait de laisser l'offre de services de formation répondre librement à la demande. Mais, dans le même temps, le second objectif exige un certain effort de sélection, de suivi et de contrôle qui demande du temps (voir aussi la section 3.C). Dans la pratique, les systèmes d'aides individuelles qui donnent toute liberté de choix aux intéressés sont rares. Dans la plupart des cas, les pouvoirs publics concilient ces objectifs contradictoires en limitant plus ou moins les possibilités de choix et en modulant l'aide en conséquence²⁹. Par exemple, les chèques formation (utilisés dans certaines régions d'Autriche, d'Italie et de Suisse) laissent, en règle générale, toute latitude aux travailleurs pour choisir parmi les formations proposées par les prestataires agréés (voir encadré 5.4).

Dans certains cas, les aides ciblent expressément certains segments spécifiques de la population. Par exemple, en Allemagne, les pouvoirs publics subventionnent la formation des travailleurs de plus de 50 ans et des travailleurs sans qualification professionnelle (ou des travailleurs qui ont une qualification professionnelle mais qui exercent une profession semi-qualifiée ou non qualifiée depuis plus de quatre ans). En Corée, des aides sont accordées par le Fonds assurance emploi aux travailleurs menacés de licenciement et aux travailleurs âgés de 50 ans ou plus pour suivre des formations agréées par les pouvoirs publics. Même sans être ciblés, les systèmes d'aide pourraient aider à atteindre les groupes qui participent peu aux actions de formation. Par exemple, de nombreux bénéficiaires du chèque formation dans le Canton de Genève, en 2001, étaient des étrangers (voir encadré 5.4). La remarque vaut, en particulier, pour les systèmes qui ne sont accessibles qu'aux travailleurs qui prennent un congé formation et pour les systèmes qui conjuguent

Encadré 5.4. **Le chèque formation dans le Canton de Genève**

La Loi de mai 2000 sur la formation continue des adultes institue un chèque annuel de formation, dont le montant ne peut être supérieur à 750 francs suisses, pour toute personne imposée à Genève depuis au moins un an. Le chèque formation a été institué à la suite d'une enquête réalisée par l'Office statistique suisse, en 1996, qui faisait ressortir le faible taux de participation à la formation professionnelle continue des travailleurs peu qualifiés.

Le chèque formation peut être utilisé pour une formation de base, pour l'amélioration des compétences professionnelles ou pour l'acquisition de nouvelles compétences. Son montant, plafonné à 750 francs suisses, correspond au coût de 40 heures de cours de formation continue. Le chèque formation peut être délivré trois ans de suite. Il peut être utilisé pour suivre des cours dans un établissement public ou dans une institution certifiée.

Actuellement, le chèque formation donne accès à quelque 400 cours proposés par 62 institutions. Les demandeurs soumettent normalement leur demande après avoir identifié le cours qui les intéresse. En 2001, cinq demandes sur six ont été acceptées. Soixante et un pour cent des bénéficiaires étaient des femmes et 44 % des résidents étrangers (Broyon et al., 2002). Cependant, la part des demandes émanant de personnes peu qualifiées est restée faible (les personnes n'ayant pas dépassé le niveau de la scolarité obligatoire ne représentaient que 16 % des demandes en 2001).

les dispositions fiscales et/ou les prêts et les subventions et/ou les mécanismes de cofinancement (comptes individuels de formation, par exemple).

Comptes individuels de formation

Les comptes individuels de formation sont apparus à la fin des années 90 en tant que formule susceptible de remplacer les traditionnels systèmes de subventions et de prêts. Il s'agit de comptes d'épargne qui peuvent être ouverts par les travailleurs dans le but de financer de futures activités de formation. Les employeurs et les pouvoirs publics peuvent aussi alimenter ces comptes tandis que les travailleurs conservent généralement la liberté de choix quant à la nature et au moment de la formation, quant au prestataire et quant au montant investi. La philosophie qui sous-tend ces initiatives est de « responsabiliser » les travailleurs sur le marché de l'éducation et de la formation en les encourageant à prendre la responsabilité d'un processus d'accumulation d'actifs.

Passant en revue les expériences récentes en matière de compte individuel de formation, l'OCDE et le European Learning Account Network ont identifié des initiatives dans cinq pays de l'OCDE – Canada, Pays-Bas, Espagne (Pays basque), Royaume-Uni et États-Unis (voir OCDE, 2003b). Un autre dispositif spécial a été institué par Skandia, société d'assurance privée, en Suède. La plupart de ces dispositifs ont été institués à titre expérimental, pour tester la faisabilité d'une démarche fondée sur l'épargne pour encourager la formation. Les diverses initiatives sont assez différentes dans leurs objectifs et dans le détail de la structure et de la mise en œuvre, mais elles s'inscrivent dans le cadre général décrit plus haut (tableau 5.7).

Ces dispositifs diffèrent principalement par leurs objectifs et, par conséquent, par leur ampleur financière. Le plus souvent, ces comptes doivent permettre de couvrir les coûts

Tableau 5.7. Les comptes individuels de formation dans les pays de l'OCDE

Pays	Catégorie de travailleurs visée	Répartition du financement	Couverture	Autres conditions
Canada <i>LearnSave</i> (projet expérimental)	Personnes admissibles : <i>i)</i> adultes âgés de 21 à 65 ans ou de 18 à 21 ans qui ont terminé leurs études depuis au moins deux ans ; <i>ii)</i> adultes qui ne font pas d'études à temps complet ; <i>iii)</i> ménages ayant un revenu avant impôts inférieur à un certain seuil (19 390 CAD pour un ménage d'une personne, par exemple) ; <i>iv)</i> adultes dont l'épargne liquide n'atteint pas 10 % de leur revenu annuel	<ul style="list-style-type: none"> – Le fonds verse 3 CAD pour chaque dollar versé par le participant – Les participants peuvent épargner jusqu'à 1 500 CAD sur une période de trois ans - ce qui permet d'accumuler au maximum 6 000 CAD sur le compte au terme de la période 	<ul style="list-style-type: none"> – Achat de services de formation – Création de sa propre entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> – Les participants doivent alimenter leur compte pendant 12 mois au moins avant de pouvoir retirer leur épargne complétée par l'abondement (sur une période limitée à trois ans) – L'abondement n'est jamais versé directement au titulaire du compte, mais au fournisseur du bien ou du service acheté
Pays-Bas (huit projets expérimentaux)	Travailleurs ayant un faible niveau d'instruction	<ul style="list-style-type: none"> – L'État verse une aide plafonnée à 454 EUR – Deux projets exigent des participants qu'ils versent une contribution – Dans sept projets, l'aide publique est complétée par une contribution de l'employeur ou du fonds sectoriel de formation 	Uniquement les coûts directs de la formation dans la plupart des cas	..
Espagne (Pays basque) IKASTXEKIN (projets expérimentaux)	Enseignants de formation professionnelle	Le compte épargne formation couvre 75 % des dépenses directes de formation, les 25 % restants étant laissés à la charge des bénéficiaires	Dépenses directes de formation	<ul style="list-style-type: none"> – Les formations doivent être dispensées par un organisme agréé – Le compte épargne formation doit être utilisé au cours d'une période limitée à deux ans
Suède (Skandia)	Dispositifs mis en œuvre au sein de l'entreprise (à l'intention principalement des travailleurs peu qualifiés)	<ul style="list-style-type: none"> – Contributions à parts égales du salarié et de l'employeur – Contributions à hauteur de 1/4 et 3/4, respectivement, pour les travailleurs faiblement rémunérés – Contribution plafonnée à 10 % du salaire annuel par an (20 % pour les travailleurs peu qualifiés et faiblement rémunérés) 	Coûts directs de formation Frais de subsistance pendant la période de formation	..
Royaume-Uni Programmes nationaux (aujourd'hui suspendus)	<ul style="list-style-type: none"> – Toute personne âgée de plus de 19 ans – Les aides publiques sont réservées aux actifs qui ne suivent pas d'études ou de formation à temps complet bénéficiant déjà d'un soutien public 	<ul style="list-style-type: none"> – Subvention publique de 150 GBP pour toute épargne individuelle d'au moins 25 GBP sur le premier million de comptes individuels de formation ouverts – Ristourne de 20 % sur les cours au tarif de base (dans la limite de 100 GBP par an) – Ristourne de 80 % sur les cours au tarif supérieur (dans la limite de 200 GBP par an) – Les contributions des employeurs sont volontaires et ouvrent droit à des allègements fiscaux 	Coûts directs de la formation ou certains coûts associés (par exemple, frais d'évaluation)	L'épargne accumulée sur le compte doit être utilisée au cours de la première année
États-Unis² (Arkansas)	Actifs occupés dont le ménage dispose d'un revenu inférieur à 180 % du seuil de pauvreté et de moins de 10 000 USD d'actifs autres que maison et voiture	Subvention des pouvoirs publics sous la forme d'un abondement de 3 USD pour chaque dollar épargné	Accession à la propriété, études post-secondaires, création d'une petite entreprise	Le titulaire du compte doit suivre six cours de formation économique de base

.. Informations non disponibles.

a) Aux États-Unis, il existe différentes versions locales des comptes individuels de formation. Le cas de l'Arkansas a été choisi à titre d'exemple.

Source : Secrétariat de l'OCDE sur la base des informations communiquées par les pays référencés dans ce tableau.

directs des études et de la formation – droits d’inscription, supports pédagogiques et transports. En pareil cas, la contribution d’intervenants tiers est relativement faible. Il est rare que le compte individuel de formation vise à remplacer le revenu auquel le travailleur renonce lorsqu’il suit des activités de formation à plein-temps.

Le problème de la transparence dans l’application des comptes individuels de formation n’a pas manqué de se poser, car on a voulu mettre en œuvre rapidement des innovations de grande ampleur et l’on voulait éviter que le dispositif ne soit trop contraignant, l’objectif étant d’atteindre des publics qui, en règle générale, ne participent pas aux activités de formation. Lorsque le dispositif prévoit une participation directe, l’approche la plus courante, dans un souci de transparence, consiste en un abondement du partenaire (pouvoirs publics ou employeur) sur les versements individuels du travailleur au moment où s’effectue la transaction pour l’achat de services de formation. Cependant, cela n’a pas toujours permis d’éviter que les versements du travailleur ou des partenaires servent à financer des activités non autorisées³⁰.

Malheureusement, en dépit de cet intérêt récent pour les comptes individuels de formation, il n’y a guère d’éléments qui attestent de leur impact sur les comportements et, dans un second temps, sur les résultats au niveau du marché du travail. En estimer l’impact est difficile en raison de la nouveauté de la plupart des initiatives et du fait que la plupart d’entre elles (à l’exception du dispositif britannique) sont de faible ampleur. Cependant, les informations disponibles tendent à montrer que la formule des comptes formation a eu du succès auprès des travailleurs, même parmi ceux qui ne participent généralement pas à des activités de formation. Dans la plupart des cas, les dispositifs ont permis de toucher des publics des deux sexes, d’âge moyen et de faible niveau de qualification, quoique les jeunes et les travailleurs âgés soient restés sous-représentés (Owens, 2001 ; CINOP, 2002 ; York Consulting, 2002). Les éléments provenant des évaluations des *Individual Development Accounts* aux États-Unis semblent indiquer que ce type de dispositif peut avoir un effet positif sur l’autosuffisance économique, l’estime de soi, la capacité d’accès au crédit et le comportement d’épargne, ainsi que sur la probabilité de mise en place d’un plan éducatif (Scanlon et Page-Adams, 2001). Toutefois, aucune évaluation n’est disponible en ce qui concerne les coûts associés aux effets d’aubaine.

Congés formation et études à temps partiel

L’analyse présentée à la section 2.C a montré l’importance des *contraintes de temps* comme facteur limitant la participation à la formation. Pour répondre aux besoins de formation des travailleurs occupant un emploi, il faudra souvent que ceux-ci s’arrêtent de travailler pendant assez longtemps. Dans de nombreux pays de l’OCDE, l’accès à la formation dans ces circonstances est facilité par les congés formation, légaux ou contractuels, qui garantissent au salarié le droit à la réintégration dans son emploi après qu’il a suivi une formation. Certains pays facilitent aussi l’accès à des études et des formations à temps partiel. Par exemple, en Australie, dans les établissements d’enseignement post-secondaire techniques et de formation continue, il est possible de poursuivre des études à temps partiel, à distance et le week-end, et les conditions d’admission prennent aussi en compte l’expérience professionnelle antérieure. De ce fait, en Australie, 12 % des personnes inscrites dans le système éducatif formel sont âgées de 35 ans et plus, ce qui est trois fois la moyenne de la zone de l’OCDE (OCDE, 2001a).

Wurzburg (2003) montre que le *manque à gagner en termes de revenu* fait baisser plus que tout autre facteur le taux de rendement d’une formation à plein-temps pour les adultes.

Cela implique que les systèmes d'aide doivent compenser en partie ce manque à gagner pour atteindre les segments à faible revenu/faible patrimoine de la main-d'œuvre, surtout lorsque la formation nécessite une période prolongée de réduction de l'activité (et du salaire). C'est pourquoi, dans certains pays, il existe des aides spéciales au titre du congé formation (tableau 5.8) destinées, en particulier, à couvrir les dépenses de la vie courante ou à remplacer en partie le revenu auquel le travailleur renonce. En Allemagne, il existe aussi une aide spéciale pour les travailleurs à temps partiel qui suivent une formation. On pourrait s'appuyer aussi sur des comptes individuels de formation assortis d'un abondement important de la part d'un intervenant tiers et d'avantages fiscaux, mais, dans la pratique, les pouvoirs publics ont rarement mis en place ce type de dispositif. A cela une exception, toutefois, avec la possibilité qui a été ouverte aux salariés néerlandais, en 2001, d'adhérer à un système d'épargne en vue d'un congé formation : les salariés peuvent verser jusqu'à 10 % de leur salaire annuel brut sur un compte épargne qui bénéficie d'un traitement fiscal privilégié pour financer un congé personnel, une formation ou des études étant l'un des objectifs déclarés de ce type de congé. Les dispositions en faveur d'un congé formation font aussi partie, souvent, des conventions collectives, même dans les pays où il n'y a pas de dispositif institué par la loi (Australie et Portugal, par exemple).

Dans la plupart des pays où existent des systèmes de congé formation, toutefois, un nombre très limité seulement de salariés en ont profité. La Belgique et la Suède, où près de 1 % des travailleurs sont en congé formation, chaque année, depuis que de tels dispositifs ont été mis en place, constituent des exceptions à cet égard. Cependant, les congés formation ont généralement plus de succès auprès des femmes qu'auprès des hommes car ils apparaissent comme une formule souple pour concilier la nécessité de poursuivre une formation et des responsabilités familiales. Par exemple, au Danemark, on recensait environ 2 000 hommes et 6 000 femmes en congé formation au deuxième trimestre de l'année 2000 (ce qui représente environ 0.1 % et 0.5 % des effectifs employés, respectivement ; EIRO, 2001). En Suède, les femmes prennent des congés formation deux fois plus fréquemment que les hommes. En Autriche, les femmes étaient sur-représentées parmi les travailleurs prenant un congé sabbatique à des fins de formation jusqu'à ce que le dispositif soit réformé et qu'il soit interdit de prendre un congé formation juste après un congé maternité. La Belgique, où un quart seulement des salariés en congé formation étaient des femmes au milieu des années 1990, constitue une exception à cet égard, probablement du fait que les travailleurs à temps partiel sont exclus du dispositif (CEDEFOP, 2001).

C. Conditions-cadres

L'efficacité des mesures destinées à accroître la demande de formation de la part des employeurs et des salariés (demande sur le marché en amont) dépend en partie de l'existence de certaines *conditions-cadres* – à savoir, notamment, le contexte institutionnel dans lequel ces mesures seront mises en œuvre. Cette section sera centrée sur les conditions-cadres qui influent au premier chef sur les résultats sur le plan de la formation. Il est à noter que d'autres conditions-cadres, dont l'impact n'est pas principalement sur la formation, peuvent influencer, dans un second temps, sur la demande et l'offre de formation. Par exemple, certains arrangements institutionnels sur le marché du travail comme le salaire minimum et la législation pour la protection de l'emploi, qui influent sur la distribution des salaires, modifient les incitations qui jouent du côté des employeurs et du côté des salariés en faveur des investissements dans la formation (voir, par exemple,

Tableau 5.8. **Congés formation dans certains pays de l'OCDE**

Pays ^a	Personnes admissibles	Bénéficiaires des aides	Montant des aides	Mécanisme de financement	Nombre de bénéficiaires (en % du total de l'emploi)	Observations
Autriche	Travailleurs ayant une expérience professionnelle de plus de trois ans et ayant travaillé au cours des deux dernières années dans l'entreprise	Travailleurs individuels	Indemnité journalière de 14.53 EUR pendant 3 à 12 mois	Service public de l'emploi	2 263 en 2002 (0.1 %)	
Belgique	Travailleurs à temps complet	Employeurs	Intégralité du salaire (dans la limite de 80-120 heures pour l'enseignement général, 120-180 heures pour la formation professionnelle et 180 heures pour les deux combinés au cours d'une même année) et coûts directs de la formation	Cotisations de sécurité sociale	60 270 au cours de l'année universitaire 2000/2001 (1.5 %)	
Finlande	Salariés justifiant de plus de dix années d'expérience professionnelle	Travailleurs individuels	440 EUR par mois plus l'équivalent de 15 à 20 % du dernier salaire mensuel pendant une période pouvant aller jusqu'à un an	Fonds d'assurance pour l'enseignement et la formation	5 236 en 2002 (0.2 %) ^b	
France	Salariés justifiant d'une expérience professionnelle de plus de 24 mois et ayant travaillé au cours des 12 derniers mois dans l'entreprise	Travailleurs individuels	80 à 90 % du salaire antérieur jusqu'à un an ou 1 200 heures	Cotisations des employeurs (0.2 % de la masse salariale) aux organismes paritaires agréés (OPACIF)	26 169 en 2001 (0.1 %)	
Japon	Actifs occupés couverts par l'assurance emploi	Employeurs	1/4 du salaire et 1/4 des coûts directs (1/3 pour les PME)	Assurance emploi	3 265 au cours de l'exercice 2002 (0.01 %)	Un budget de 0.7 milliard de JPY a été prévu à cet effet pour l'exercice 2002
Corée	..	Employeurs	1/3 du salaire et une partie des coûts directs	Assurance emploi	7 756 en 2000 (0.04 %)	Le montant des aides a atteint 5 589 millions de KRW en 2000
Norvège	Salariés ayant une expérience professionnelle de plus de trois ans et travaillant depuis deux ans au moins dans l'entreprise	Travailleurs individuels	80 000 NOK par an, dont 60 % sous forme de prêt, 25 % versés sans conditions à titre de don et 15 % convertis de prêt en don, si le stagiaire réussit ses examens	Fonds d'emprunt national pour l'éducation	..	Aides limitées aux études
Espagne	Travailleurs ayant au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise	Travailleurs individuels	Intégralité du salaire dans la limite de 200 heures	Cotisations obligatoires des partenaires sociaux à la fondation tripartite	1 394 en 2002 (0.01 %) ^c	
Suède	Travailleurs justifiant d'une ancienneté de 6 mois consécutifs au moins, ou de plus de 12 mois au cours des deux dernières années	Travailleurs individuels	33 880 SEK sous forme de prêt et de don pour 20 semaines d'études à temps complet ; prêt complémentaire pour les travailleurs âgés de 25 ans ou plus dont le revenu au cours des 12 mois précédant immédiatement la période de formation se situe au-dessus d'un certain seuil	Indemnités versées par l'État	0.7 % en 2002	Aides limitées aux études

.. Informations non disponibles.

a) Les pays qui n'ont pas de systèmes de subventions spécifiques ou dont les dispositifs sont régis par des conventions collectives, comme l'Allemagne, l'Australie, les Pays-Bas et le Portugal, ne figurent pas dans le tableau.

b) Ce chiffre représente le nombre de salariés ayant pris un congé d'alternance, dont environ 17 % seulement ont invoqué comme principale motivation la participation à une formation.

c) Ce chiffre représente le nombre de congés individuels de formation approuvés par la FORCEM.

Source : Secrétariat de l'OCDE sur la base des informations communiquées par les pays référencés dans ce tableau.

Acemoglu et Pischke, 1999b). En outre, la progressivité de l'impôt sur le revenu peut avoir une incidence sur les incitations au niveau individuel dans la mesure où, d'une part, cela limite la capacité pour l'intéressé de s'approprier les retombées bénéfiques de la formation et, d'autre part, cela réduit le coût d'opportunité qu'il y a à prendre un congé formation non rémunéré ou à choisir de travailler à temps partiel. Enfin, un obstacle majeur à la participation des femmes à une formation destinée aux adultes réside dans le fait que la charge des responsabilités familiales reste inégalement partagée au sein du couple (voir section 2.C). Les mesures qui influent sur la capacité des ménages de concilier le travail et les exigences de la vie de famille (voir OCDE, 2002a, 2002c et chapitre 3) peuvent influencer sur l'écart entre hommes et femmes au plan de la formation. L'analyse détaillée de ces conditions-cadres n'entre cependant pas dans le champ d'analyse de ce chapitre.

Plusieurs conditions-cadres influent fondamentalement sur la formation des adultes. Premièrement, les obstacles à l'entrée de prestataires sérieux de formation doivent être relativement faibles, de façon à permettre des réaménagements de l'offre en fonction des besoins sans que cela engendre un alourdissement des coûts. Deuxièmement, l'information sur la nature, les conditions (lieu, durée, date), le coût et la qualité des formations doit être aisément accessible aux travailleurs et aux employeurs afin de garantir l'efficacité dans l'allocation des ressources investies dans la formation et d'encourager un partage des coûts ainsi que des comportements coopératifs. Troisièmement, l'information sur la nature et le niveau des qualifications et des compétences acquises par les travailleurs grâce à une formation professionnelle continue payée par eux-mêmes doit être très clairement signalé au marché externe du travail afin que les travailleurs puissent tirer avantage de ce qu'ils ont appris.

Le plus souvent, les pays ont choisi de limiter les subventions et autres mécanismes de cofinancement aux formations entreprises auprès de prestataires agréés (voir section 3.B). Cependant, l'agrément limite la capacité de l'offre de services de formation de répondre à des changements soudains dans la demande. Inversement, l'entrée de nouveaux prestataires peut accroître la capacité de formation et, partant, l'élasticité prix de la demande pour chaque prestataire. Cependant, l'entrée massive de nouveaux prestataires pourrait susciter des inquiétudes sur la qualité. En Angleterre, avec l'initiative des comptes individuels de formation, il semble bien que certaines entreprises ont profité du système en proposant des formations de faible intérêt et de qualité médiocre (OCDE, 2003b). En Australie, avec le système du prélèvement inspiré de la logique du « former ou payer », on a pu s'interroger sur la qualité de nombreux prestataires nouveaux (Fraser, 1996). Par conséquent, les mesures ayant pour effet d'abaisser les obstacles à l'entrée doivent être introduites de façon qu'il soit possible de garantir la qualité. Par exemple, une évaluation du dispositif des comptes individuels de formation réalisée en Écosse suggère de limiter les futures initiatives en la matière à des prestataires certifiés par le *Scottish Quality Management System*, ainsi qu'aux petites entreprises vis-à-vis desquelles la *Local Enterprise Company* est prête à jouer le rôle de parrain (York Consulting, 2002).

Le bon fonctionnement des marchés de la formation dépend aussi d'une bonne information sur les possibilités de formation, en particulier en direction des travailleurs. Aux États-Unis, s'agissant des *Individual Development Accounts*, le conseil et l'orientation s'inscrivaient dans le cadre d'un vaste ensemble de services de soutien (OCDE, 2001b). Cependant, l'efficacité des stratégies d'orientation et de conseil dépend de l'ampleur des systèmes de garantie de qualité qui permettent une évaluation de la qualité des offres de formation, ainsi que des systèmes d'évaluation et de reconnaissance des résultats de la

formation, pour témoigner clairement de la transférabilité des qualifications acquises grâce à la formation professionnelle continue.

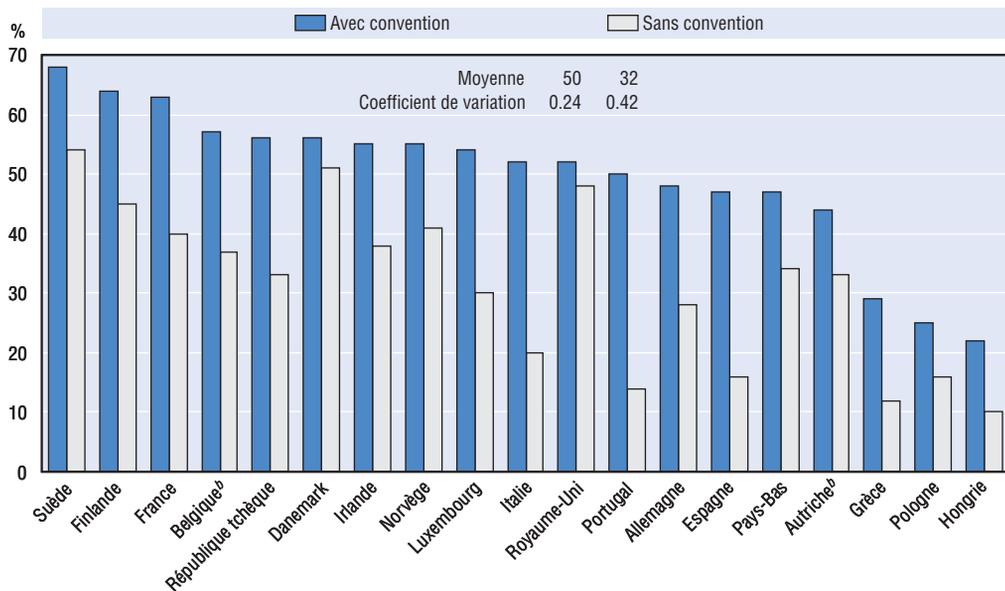
Pour inciter davantage les travailleurs à financer leur propre formation et/ou à partager le coût de la formation professionnelle continue avec leur employeur, il faut que les résultats de la formation soient transparents et clairement identifiables pour l'employeur du moment ou un futur employeur. A la différence de l'éducation structurée, dans laquelle les degrés et diplômes servent de repère, la formation professionnelle continue nécessite (sauf lorsqu'elle débouche sur la délivrance d'un degré ou d'un diplôme en bonne et due forme) des mécanismes pour mesurer et reconnaître un progrès marginal dans la formation. Cependant, pour que le système fonctionne efficacement et de façon crédible, il faut pouvoir s'appuyer sur des « normes » de qualification qui permettent de mesurer les résultats sans ambiguïté, appliquer des procédures d'évaluation rigoureuses et associer au processus toutes les parties concernées (Colardyn, 2002).

De nombreux pays ont engagé des initiatives pour certifier les qualifications des travailleurs acquises grâce à la formation professionnelle continue ou à l'expérience au travail et, ainsi, garantir la possibilité de transférer et de valoriser les qualifications sur le marché, même si les évaluations de l'efficacité de ces dispositifs sont rares. Certaines initiatives visent à apprécier les résultats principalement en termes de qualifications sur le marché du travail. Par exemple, en Finlande, en France, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont introduit des systèmes de qualification fondés sur les compétences en vertu desquels l'acquisition des qualifications n'est pas subordonnée à la participation à un cours dans un établissement d'enseignement ou de formation professionnelle. Dans ce type de système, les travailleurs sont autorisés à postuler à la validation de leurs compétences individuelles indépendamment de la façon dont ces compétences ont été acquises. Dans de nombreux cas, les partenaires sociaux sont fortement impliqués dans l'élaboration de ces systèmes de certification au travers de groupes d'experts (Finlande, par exemple) ou d'instances mixtes patronat/syndicats (France, par exemple).

Les conventions collectives et la participation des syndicats peuvent contribuer grandement à assurer une distribution équitable des résultats sur le plan de la formation, non seulement en diffusant l'information et en permettant une définition conjointe des programmes mais aussi en augmentant l'offre de formation des employeurs et en l'orientant vers des formations plus générales (voir Ok et Tergeist, 2003). Par exemple, une étude de l'*American Society for Training and Development (ASTD)* portant sur de grands programmes de formation associant les syndicats et le patronat tend à montrer que ces initiatives conjointes se traduisent effectivement par une palette différente d'activités de formation. Alors que 2 % seulement des actions de formation soutenues par les entreprises visent l'acquisition des savoirs fondamentaux, d'après l'étude de l'ASTD, ce chiffre atteint 15 % pour les programmes définis conjointement par les syndicats et les entreprises (van Buren et Erskine, 2002). Le partage du coût de la formation entre l'employeur et les travailleurs peut aussi être facilité par les conventions conjointes de formation professionnelle continue dans la mesure où les syndicats et les comités d'entreprise sont mieux à même de contrôler le contenu et la qualité de la formation. Dans la plupart des pays européens, la participation à une formation proposée par l'employeur est notablement plus fréquente dans les entreprises dotées d'une convention de formation professionnelle continue que dans les entreprises qui n'ont pas ce type de convention (graphique 5.9).³¹ Les écarts du point de vue du taux de participation à la formation entre

Graphique 5.9. La participation à la formation est plus fréquente dans les entreprises dotées d'une convention de FPC

Pourcentage de salariés participant à une formation financée par l'employeur dans les entreprises dotées ou non d'une convention de FPC négociée par les partenaires sociaux, 1999^a



- a) Les pays sont classés de gauche à droite dans l'ordre décroissant du pourcentage de salariés participant à une formation financée par l'employeur dans les entreprises dotées d'une convention de FPC.
b) En l'absence de certaines données, les estimations comprennent un faible nombre d'entreprises qui ne financent pas de formation.

Source : CVTS2 (Enquête sur la formation professionnelle continue).

les entreprises dotées d'une convention de formation continue et celles qui n'en ont pas sont particulièrement marqués dans les pays méditerranéens : le taux de participation à la formation y est plus de deux fois plus élevé dans les entreprises dotées d'une convention négociée que dans les autres. A l'inverse, ces écarts ne sont pas particulièrement marqués dans les pays nordiques (à l'exception de la Finlande) et au Royaume-Uni où les taux de participation sont élevés également dans les entreprises qui n'ont pas de convention de formation professionnelle continue.

Conclusions

Il est de plus en plus largement admis que la formation de la main-d'œuvre adulte est un enjeu clé de l'action gouvernementale pour relever le défi que pose le changement technologique et améliorer les perspectives de carrière des groupes défavorisés. Quoique la formation initiale soit un aspect clé du développement du capital humain, le fait que le processus de vieillissement soit appelé à intéresser de plus en plus la plupart des pays de l'OCDE confère une importance déterminante à la formation de la main-d'œuvre adulte car la plupart des travailleurs qui auront à mettre en œuvre les nouvelles technologies seront des adultes très éloignés de leurs années de scolarité. Le tour d'horizon de la littérature auquel on a procédé dans ce chapitre semble indiquer qu'en raison des défaillances des marchés – marché du travail, marché financier et marché de la formation – les résultats sur le plan de la formation resteront vraisemblablement en-deçà de ce qui est souhaitable du point de vue de la collectivité, même si l'ampleur du déficit est une question qui reste

ouverte. Par ailleurs, le chapitre présente des observations empiriques d'après lesquelles les disparités entre les travailleurs du point de vue des résultats sur le plan de la formation, sans être nécessairement imputables aux défaillances du marché, tendent à renforcer les inégalités sur le marché du travail, dans la mesure où ceux qui sont déjà dans la situation la moins favorable sur le marché du travail sont aussi généralement ceux qui reçoivent le moins de formation à l'initiative de l'employeur, ce qui se traduit par de moins bonnes perspectives de carrière, des salaires plus faibles et une employabilité moindre.

Il est donc essentiel de s'attaquer à l'épineuse question de savoir comment améliorer l'accès des groupes défavorisés à la formation en répartissant plus également les coûts et les avantages – faute de quoi la stratégie de la formation tout au long de la vie risque largement de rester du domaine de la rhétorique. Néanmoins, les analyses développées dans ce chapitre amènent à penser : i) que des mesures différentes servent des objectifs différents, parfois contradictoires ; ii) que la conception des mesures est fondamentale, quoique complexe, car les causes de défaillance du marché qui ont été mises en évidence (difficile contractualisation de la qualité de la formation, par exemple) et le risque d'induire des substitutions inefficaces entre différents types de formation peuvent entraîner la défaillance des mesures gouvernementales ; et iii) qu'une stratégie d'ensemble associant les déductions fiscales pour les entreprises, les clauses de remboursement, les systèmes de prêts et certaines mesures d'aide spécifiques en direction des personnes (comptes individuels de formation, par exemple) est davantage susceptible de contribuer efficacement à réduire à la fois le sous-investissement dans la formation et les inégalités d'accès à la formation.

Cela étant, plusieurs questions importantes restent à approfondir :

- Des évaluations plus rigoureuses des initiatives gouvernementales sont une urgente nécessité. Dans ce chapitre, s'appuyant sur des analyses empiriques et théoriques, on a formulé un certain nombre de conclusions pour l'action gouvernementale. Mais il n'y a guère, voire pas d'évaluations directes des diverses mesures qui ont été prises, notamment – mais l'explication n'est que partielle – en raison de leur nouveauté et de leur portée limitée.
- Il y a lieu d'approfondir la réflexion sur le rôle de l'apprentissage non structuré dans l'accumulation des compétences et de tenter de mesurer l'impact des défaillances du marché sur l'apport de formation, structurée et non structurée. Cependant, le manque de données adéquates est, dans ce domaine, le principal obstacle.
- Les conséquences pour l'action gouvernementale du lien entre les changements technologiques ou organisationnels et la formation demandent à être davantage précisées. Par exemple, le changement technologique, en nécessitant de nouvelles compétences, induit une mise au rebut plus rapide du capital humain – c'est le phénomène de l'obsolescence des compétences acquises antérieurement. Cela peut amener certaines catégories de travailleurs à renoncer à investir dans de nouvelles compétences car la période sur laquelle ils profiteront des effets positifs de leur effort d'investissement risque d'être trop courte.
- Les différents secteurs et emplois nécessitent des qualifications différentes. Les défaillances de la coordination peuvent être déterminantes car elles peuvent entraîner non seulement un sous-investissement dans la formation mais aussi une inadéquation des qualifications. Une collectivité peut ainsi se trouver dotée de compétences qui n'ont

pas d'utilité dans les secteurs où le changement technologique est le plus rapide et où la demande mondiale croît le plus vite.

- Des analyses complémentaires sont nécessaires pour évaluer les effets de la formation hors poste de travail sur la productivité et le bien-être de chacun. Ce type d'évaluation sera intéressant non seulement pour les stratégies qui visent la demande, fondées sur des mécanismes incitatifs en direction des salariés, mais aussi pour les politiques de formation ciblées sur les individus qui se trouvent en marge du marché du travail, par exemple les chômeurs de longue durée.
- Une analyse d'ensemble du marché des services de la formation (le « marché en amont », selon l'expression employée dans ce chapitre) serait souhaitable. Dans ce chapitre, on n'a fait que signaler certains des arbitrages en jeu (arbitrage, par exemple, entre la concurrence et la qualité). Une analyse approfondie des choix à opérer – ainsi que des mesures novatrices qui pourraient être prises dans ce contexte – est essentielle pour mettre en place une stratégie efficace de cofinancement de la formation tout au long de la vie.
- Un concept plus vaste de conditions-cadres est à envisager. L'analyse développée dans ce chapitre montre que les défaillances des différents marchés ont un impact sur la situation au plan de la formation. Une analyse d'ensemble des effets des politiques gouvernementales et des institutions sur les performances en termes de formation devrait donc impliquer l'analyse des politiques destinées à améliorer les performances sur d'autres marchés (mesures fiscales, mesures de flexibilité visant le marché du travail, etc.) qui, néanmoins, influent sur les mécanismes qui incitent à dispenser une formation et à en recevoir une.

Notes

1. Sauf précision particulière, toutes les données auxquelles il est fait référence dans ce chapitre proviennent de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes. Les données pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse (Suisse germanophone et francophone) se rapportent à 1994 ; les données pour l'Australie, la Belgique (Flandres uniquement), la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni se rapportent à 1996 ; les données pour le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la République tchèque et la Suisse (Suisse italophone) se rapportent à 1998. Le classement des pays et les divergences par rapport aux données rapportées au tableau 5.2 pour les pays européens peuvent s'expliquer en partie par le fait que l'enquête n'a pas été effectuée la même année dans tous les pays, et ils doivent être interprétés avec beaucoup de prudence.
2. Mesurée en nombre d'heures de formation par personne de 26 ans ou plus occupant un emploi. Seule est prise en compte la formation structurée dans une optique professionnelle.
3. On notera, toutefois, que les cours de langue sont pris en compte dans la formation professionnelle continue.
4. Il y a plusieurs raisons qui font que les données recueillies dans le cadre de l'enquête CVTS conviennent mieux que celles provenant de l'enquête IALS pour analyser la fréquence de la formation selon la taille de l'entreprise : i) les employeurs sont mieux au fait de la taille de l'entreprise et des formations proposées par l'employeur que les salariés ; ii) les formations organisées par l'employeur sont plus précisément définies dans l'enquête CVTS ; et iii) les données provenant de l'enquête CVTS concernant l'intensité de la formation sont plus précises (alors que les données provenant de l'enquête IALS risquent de sous-estimer l'intensité de la formation ; voir annexe 2). On a préféré utiliser les données IALS plutôt que les données CVTS dans les autres tableaux car ces dernières ne fournissent pas d'informations sur les caractéristiques socioéconomiques et démographiques des bénéficiaires (mis à part une distinction selon le sexe).
5. Même lorsqu'il est indiqué que c'est l'employeur seul qui finance la formation, celui-ci peut, néanmoins, ne pas supporter l'intégralité du coût de la formation car les travailleurs peuvent y

participer indirectement par le biais d'ajustements de salaire et en acceptant de se former en dehors des heures normales de travail. De même, les travailleurs nouvellement embauchés peuvent se voir offrir un contrat assorti d'une rémunération inférieure à celle qui se pratique habituellement en échange d'une promesse de formation et d'un profil d'évolution de la rémunération plus accentué que le profil d'évolution de la rémunération habituel en fonction de l'ancienneté. Les études empiriques ne montrent guère, toutefois, que les travailleurs acceptent une moindre rémunération pour participer au financement de leur formation (Barron et al., 1999a ; Loewenstein et Spletzer, 1998 ; et Booth et Bryan, 2002), même s'il apparaît, dans une certaine mesure, que les travailleurs supportent une partie du coût d'opportunité de la formation en acceptant de se former en-dehors des heures normales de travail, au moins dans certaines circonstances (Autor, 2001).

6. Aux États-Unis, 76 % des répondants – employeurs – dans le cadre de l'enquête *Employer Opportunity Pilot Project* (EOPP) et 73 % des répondants – salariés – à la vague 1993 de l'enquête *National Longitudinal Survey of Youth* (NLSY) pensent que la plupart des qualifications acquises grâce à la formation doivent être utiles dans d'autres entreprises. Moins de 8 % des répondants ont indiqué que les qualifications acquises grâce à la formation ne présenteraient aucune utilité auprès d'un autre employeur (Loewenstein et Spletzer, 1999). Au Royaume-Uni, 85 % des bénéficiaires d'une formation, dans les vagues 1998-2000 de l'enquête *British Household Panel Survey* (BHPS), considèrent que la formation qu'ils ont reçue a un caractère général (Booth et Bryan, 2002). En Allemagne, 62 % des travailleurs ayant bénéficié d'une formation, dans la vague 1989 de l'enquête *German Socio-Economic Panel* (GSOEP), indiquent que leur formation a été sanctionnée par la délivrance d'un certificat (58 % si l'on considère uniquement la formation dispensée durant les heures de travail ; voir Pischke, 2001).
7. Cette externalité est souvent associée au phénomène du « braconnage de main d'œuvre », qui fait qu'une entreprise peut profiter des investissements dans la formation réalisés par d'autres entreprises en offrant de meilleurs salaires aux salariés qu'elles ont formés.
8. Voir Arulampalam, Booth et Bryan (2002) et Bassanini et Brunello (2003) pour les pays de l'UE, et Acemoglu et Pischke (2003) pour les États-Unis. Les données pour les États-Unis sont toutefois moins concluantes (voir Neumark et Wascher, 2001).
9. Le prix de cette dernière transaction peut être nul – si l'employeur en supporte entièrement le coût.
10. Cependant, si cette analyse peut repérer les facteurs d'offre et de demande qui sous-tendent les structures d'inégalité, elle ne peut identifier le rôle des imperfections du marché – autrement dit elle ne permet pas de déterminer si l'offre et la demande sont optimales du point de vue de l'efficacité économique. Le rôle des imperfections du marché ne peut être vérifié directement avec cette stratégie d'identification, et ne peut qu'être souligné à l'occasion d'un examen des motifs d'explication possibles des structures estimées.
11. Ces modèles sont estimés sous l'hypothèse selon laquelle, en menaçant un travailleur de licenciement et/ou en lui offrant une compensation monétaire, un employeur parviendra toujours à le convaincre de suivre une formation. S'agissant du résultat à l'équilibre, la variable dépendante est égale à l'unité si le travailleur a participé à une formation mise en place par l'employeur, et nulle dans les autres cas. S'agissant de la demande, la variable dépendante est égale à l'unité si le travailleur ou bien a suivi des cours de formation qui n'étaient pas proposés par l'employeur, ou bien aurait aimé suivre une formation mais ne l'a pas fait, et nulle dans les autres cas. Cette dernière équation n'est estimée que pour les travailleurs qui n'ont pas participé à une formation proposée par l'employeur (voir l'annexe 2 pour un examen des problèmes d'estimation). Les résultats détaillés des estimations sont présentés au tableau 5.A1.2, à l'annexe 1.
12. On estime que la probabilité de recevoir une formation en situation d'équilibre comme la probabilité de demander une formation pour un coût nul est plus faible s'agissant de travailleurs âgés que d'hommes appartenant aux classes d'âge de forte activité. Néanmoins, le décalage au niveau des résultats est beaucoup plus faible qu'au niveau de la demande, ce qui amène à conclure que l'offre de formation en direction des salariés de cette classe d'âge n'est pas notablement plus faible qu'en direction des travailleurs des classes d'âge de forte activité.
13. La durée d'amortissement est le nombre d'années pendant lequel un investissement doit générer les revenus attendus pour être rentable.
14. La durée d'amortissement des investissements dans le capital humain, pour les employeurs comme pour les salariés, dépend vraisemblablement avant tout des caractéristiques individuelles qui influent sur le coût de la formation et le total des avantages à en attendre. La différence de durée d'amortissement pour l'employeur et pour le salarié dépend vraisemblablement de la structure salariale, du niveau d'instruction et d'autres facteurs influant sur le partage des

retombées bénéfiques de la formation, mais il est plausible qu'elle ne dépende pas de l'âge. En situation d'équilibre – autrement dit pour un partage donné des coûts et des avantages de la formation – il est plausible que le taux de retour sur investissement de la formation est à peu près le même pour le salarié et pour l'employeur. Cependant, le salarié conserve sa part des retombées bénéfiques de la formation lorsqu'il quitte son emploi, alors que ce n'est pas le cas de l'employeur. Par conséquent, la durée d'amortissement de l'investissement dans une formation générale est vraisemblablement plus longue pour le salarié que pour l'employeur car celui-ci sait que le salarié a une probabilité positive de quitter l'entreprise et il en tient compte pour déterminer la durée d'amortissement de l'investissement.

15. La seule chose que l'on puisse dire de l'offre est qu'elle n'augmente pas de façon significative avec le niveau d'instruction, mais il n'est pas possible de dire si elle diminue ou si elle reste à peu près constante. En effet, la probabilité estimée de demander une formation, pour un coût nul, et la probabilité de recevoir une formation en situation d'équilibre augmentent dans des proportions à peu près équivalentes (voir annexe 2).
16. Dans la plupart des pays, la performance moyenne des étudiants couverts par le programme PISA (à 15 ans) sur l'échelle d'évaluation de l'enquête IALS est plus élevée que la performance moyenne des individus couverts par l'enquête IALS, que l'on considère l'ensemble de l'échantillon ou que l'on limite la comparaison aux individus couverts par l'enquête IALS qui sont âgés de 26 à 35 ans et qui ont achevé des études secondaires (voir OCDE et Statistique Canada, 2000 ; et OCDE, 2003c). Par ailleurs, Green et Riddell (2003) observent que le coefficient associé à l'éducation est modifié par le niveau des savoirs fondamentaux dans une régression des salaires pour le Canada, alors que tel n'est pas le cas pour le coefficient associé à l'expérience.
17. Pour cinq pays (Australie, Canada, États-Unis, Finlande et Italie), l'enquête IALS rassemble beaucoup d'informations sur le milieu des parents qui peuvent être utilisées comme variables instrumentales pour les niveaux de littératie dans une régression de la formation, car on peut penser que l'effet du milieu des parents sur la demande et l'offre de formation passe uniquement par les connaissances de base et l'éducation.
18. Dans ce cas, il peut y avoir une autre explication. Les responsabilités familiales constituent l'un des principaux facteurs de contrainte pour les travailleurs (voir section 2.C). La demande est identifiée pour un coût nul, implicite ou explicite, pour le travailleur, y compris compte tenu des frais de garde d'enfants ou de proches. Les travailleurs qui travaillent à temps partiel pour des raisons familiales risquent donc de juger certaines formations trop coûteuses en raison des frais de garde qu'elles induisent (voir section 2.C).
19. Étant donné l'ambiguïté de la question sur la demande de formation continue [« Depuis le mois d'août (de telle année), y a-t-il une formation que vous auriez aimé suivre pour des raisons de carrière ou d'emploi mais que vous n'avez pas suivie ? »], ainsi que de la définition de ce motif dans le questionnaire (« trop cher/manque d'argent »), il est peu probable que tous les individus qui subissent la contrainte du crédit en aient fait état dans leur réponse. Il est plausible que ce motif rende compte des coûts directs, par exemple des droits d'inscription trop élevés, mais pas du manque à gagner en termes de revenu. Il est donc probable que l'effet des défaillances du marché – impossibilité de contractualiser la formation et difficulté à étaler la consommation en raison des contraintes de crédit pour les individus, par exemple – se reflète principalement dans une demande plus faible pour un coût nul.
20. Le niveau moindre de concurrence sur le marché pour les travailleurs qui ont acquis des qualifications transférables est l'exemple le plus simple. A la différence de qualifications strictement générales, les qualifications transférables ne sont pas valorisables dans toutes les entreprises. Par conséquent, quoique l'acquisition de telles qualifications améliore les possibilités d'emploi pour le travailleur, celui-ci devra peut-être engager un processus de recherche long et coûteux pour localiser ces possibilités.
21. Il est vrai que, souvent, les mesures novatrices sont d'abord testées et évaluées à titre expérimental. Cependant, certaines expériences (par exemple, l'expérience des comptes formation individuels en Grande-Bretagne ; voir section 3.B) montrent que tous les problèmes de mise en œuvre de programmes de grande ampleur ne peuvent être anticipés sur la base d'expériences pilotes à petite échelle.
22. Cependant, comme les politiques publiques dans ce domaine visent essentiellement les formations structurées, il faut être attentif au fait qu'on ne peut orienter de force les personnes ayant un faible niveau d'instruction vers un environnement de formation qui n'a pas bien fonctionné pour elles dans le passé. En effet, l'inadéquation de la pédagogie est l'une des raisons des abandons de scolarité (voir OCDE, 2003a).

23. Le coût marginal effectif de la formation pour les entreprises qui dépensent plus que le minimum requis n'étant pas affecté par le dispositif, il est peu probable que ces entreprises modifieront leurs dépenses de formation. Néanmoins, elles bénéficient d'une subvention implicite à 100 % à hauteur du minimum requis.
24. Plus précisément, en France, un montant minimum de 0.6 % de la masse salariale doit être payé dans tous les cas. La subvention implicite à 100 % ne couvre donc que les dépenses excédant 0.6 % de la masse salariale (sans toutefois dépasser 1.5 %). Par conséquent, l'incitation à augmenter les dépenses de formation pour les entreprises qui, normalement, investiraient beaucoup moins de 0.6 % de la masse salariale à cet effet est vraisemblablement très limitée.
25. Dans de nombreux autres pays de l'OCDE, les coûts liés à la formation professionnelle continue (honoraires, équipements, transport, par exemple) sont traités par la réglementation fiscale comme dépenses d'exploitation et déduits du revenu imposable de l'entreprise. En tant que tel, le traitement est analogue à celui dont bénéficient les investissements en capital fixe (l'amortissement étant déduit du revenu imposable) et certaines formes d'investissement immatériel (dépenses de R-D déduites du revenu imposable, par exemple), mais on ne peut pas vraiment considérer qu'il s'agisse d'une mesure d'incitation fiscale.
26. Le cas italien est plus complexe car avant la Loi « Tremonti-bis » (*Legge 383/2001*), les dépenses de formation n'étaient pas considérées comme des dépenses d'exploitation. La loi n'a donc introduit une véritable déduction supplémentaire que pour les dépenses qui sont normalement considérées comme des dépenses d'exploitation (salaires des stagiaires et des formateurs internes, par exemple) et elle n'a permis de combler qu'en partie l'écart avec la législation en vigueur dans la plupart des autres pays pour d'autres types de dépenses de formation.
27. On notera aussi que dans les pays comme les États-Unis où le contrat d'emploi peut être modifié unilatéralement par l'employeur, les clauses de remboursement peuvent ne pas présenter d'intérêt pour l'employeur. L'introduction de ce type de clause transformerait la relation d'emploi en relation à long terme de fait, et, s'agissant d'une relation à long terme, les modifications unilatérales des termes du contrat pourraient être contestées avec succès par les salariés devant les tribunaux (voir Malcomson, 1997).
28. Les clauses de remboursement seraient sans doute plus viables si elles s'inscrivaient dans le cadre de conventions collectives car les syndicats sont mieux à même de contrôler le contenu de la formation que les travailleurs isolément (voir section 3.C).
29. Plus la liberté de choix est grande, plus le bénéficiaire de l'aide doit exercer un contrôle de la qualité. Les intéressés seront vraisemblablement d'autant plus rigoureux dans le contrôle de la qualité que l'aide prendra la forme d'un *abondement* par rapport à l'effort propre de l'intéressé. Inversement, l'incitation au contrôle est faible lorsque l'aide couvre pour l'essentiel l'intégralité des coûts, jusqu'à un certain plafond.
30. Par exemple, en Angleterre, il a fallu mettre fin prématurément au programme des comptes individuels de formation au niveau national à la suite d'allégations d'abus et de vol (voir section 3.C).
31. Cependant, dans la mesure où la plupart des systèmes de subventions exigent l'accord préalable des syndicats (voir section 2.B), la relation de cause à effet suggérée par le graphique 5.9 est peut-être trompeuse.

ANNEXE 1

Description des données et résultats détaillés des estimations

A. Sources des données

L'analyse quantitative développée dans ce chapitre repose sur des données provenant de deux sources :

a) *Enquête internationale sur la littératie des adultes (OCDE et Statistique Canada)*

L'*Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS)* est une enquête auprès des individus sur la base d'un questionnaire commun. Il est demandé aux travailleurs s'ils ont suivi une formation quelconque au cours des 12 mois précédant l'enquête, mais des précisions ne sont données que sur les trois dernières sessions de formation (objet, financement, organisme chargé de la formation, durée, etc.). C'est pourquoi le nombre d'heures de formation est sous-estimé lorsque les travailleurs ont suivi plus de trois sessions de formation. Les données se rapportent à 1994 pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse (régions germanophones et francophones) ; à 1996 pour l'Australie, la Belgique (Flandres uniquement), la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ; et à 1998 pour le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, la République tchèque et les régions italophones de la Suisse. Pour plus de précisions, voir OCDE et Statistique Canada (2000).

b) *La deuxième Enquête sur la formation professionnelle continue (Eurostat)*

La deuxième *Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS2)* a été menée par Eurostat en 2000 dans les États membres de l'UE, en Norvège et dans 9 pays candidats à l'adhésion à l'UE. Il s'agit d'une enquête auprès des entreprises qui couvre les établissements comptant au moins dix salariés. Cette enquête apporte des informations, qui se rapportent à l'année 1999, sur les formations mises en place par les employeurs pour des personnes occupant un emploi, à l'exclusion des apprentis et des stagiaires. L'enquête prend en compte tout un ensemble de caractéristiques concernant les entreprises, mais elle ne retient comme caractéristiques, pour les salariés, que le sexe, la participation à une formation et le nombre total d'heures de formation. Pour plus de précisions, voir Eurostat (2000).

B. Définitions

La formation professionnelle continue est susceptible de revêtir des formes diverses (voir, par exemple, Eurostat, 2000) :

- a) Cours et stages ne se déroulant pas sur le lieu de travail, c'est-à-dire par exemple dans une salle de classe ou un centre de formation dans lequel les participants reçoivent un

enseignement dispensé par des enseignants, des lecteurs ou des maîtres de conférences pour une période définie à l'avance.

- b) Périodes planifiées de formation, de tutorat, d'acquisition de savoir-faire et d'expérience pratique, en recourant aux outils de travail habituels, directement sur le lieu de travail ou en situation de travail.
- c) Formation ou apprentissage planifié par rotation des personnes sur les postes de travail, échanges ou mises en doublon.
- d) Participation à des cercles d'apprentissage ou de qualité.
- e) Autoformation au travers de la formation ouverte et à distance (méthodes utilisées pour cette forme de FPC : cassettes vidéo/audio, cours par correspondance, méthodes informatiques ou fréquentation d'un centre de ressources).
- f) Conférences, ateliers et séminaires suivis par les participants dans un but de formation ou d'apprentissage.

Dans la pratique, la définition de la formation professionnelle continue n'est pas la même selon les enquêtes et, par conséquent, les différentes enquêtes ne rendent pas toutes compte du même type de formation. Dans l'enquête CVTS2, la définition de la formation professionnelle continue cadre strictement avec la définition qui en est donnée à l'alinéa a ci-dessus, incluant les études de troisième cycle mais excluant d'autres types d'éducation formelle et la formation initiale – autrement dit, il s'agit de la formation reçue par un travailleur après qu'il a été embauché pour adapter ses compétences à sa fonction. Dans l'enquête IALS, il est fait une distinction entre la formation liée à l'emploi ou à la carrière et la formation à d'autres fins. En outre, l'éducation et la formation sont divisées en sept catégories qui s'excluent mutuellement : i) conduit à un titre/diplôme/certificat universitaire ; ii) conduit à un diplôme/certificat de niveau postsecondaire ; iii) conduit à un diplôme/certificat professionnel ; iv) conduit à un certificat d'apprentissage ; v) conduit à un diplôme d'études élémentaires ou secondaires ; vi) conduit à une amélioration de la qualification professionnelle ; et vii) autres cas. Pour les besoins de l'analyse développée dans ce chapitre, seule la formation liée à l'emploi ou à la carrière a été retenue. En outre, afin d'exclure complètement l'éducation formelle, seules les rubriques iv, vi et vii ont été retenues dans la définition de la formation professionnelle continue, tandis que les rubriques i, ii, iii et v se fondent dans la catégorie de l'éducation formelle (cf. tableau 5.1 et graphique 5.1).

La classification des professions utilisée dans ce chapitre correspond, en gros, aux rubriques à un chiffre de la Classification internationale type des professions (CITP-88). Pour le graphique 5.3, les données ont été regroupées comme suit : professions hautement qualifiées (grands groupes 1 à 3 de la CITP-88 : dirigeants et cadres supérieurs d'entreprise, professions intellectuelles et scientifiques, et professions intermédiaires) ; professions à niveau de qualification intermédiaire (grands groupes 4 à 8 de la CITP-88 : employés de type administratif, personnel des services et vendeurs, artisans et ouvriers des métiers de type artisanal, et conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage) ; et professions faiblement qualifiées (grand groupe 9 de la CITP-88 : ouvriers et employés non qualifiés).

Le résultat moyen en termes de niveau de littératie repris à la section 2.B est la moyenne simple des trois niveaux obtenus dans l'enquête IALS qui mesurent la capacité de compréhension de textes suivis, la maîtrise de la lecture et la capacité de compréhension de textes au contenu quantitatif sur une échelle de 0 à 500 (voir OCDE et Statistique Canada, 2000).

C. Résultats détaillés des estimations

Modèles tobit et probit des déterminants de la formation proposée par les employeurs

Des estimations du maximum de vraisemblance à l'aide d'un modèle probit de la participation à la formation et d'un modèle tobit du nombre d'heures de formation reçues ont été réalisées sur un échantillon groupé de quinze pays, afin d'apporter de plus amples éléments sur les déficits de formation examinés à la section 1. Les estimations obtenues à l'aide de ces modèles sont présentées au tableau 5.A1.1. Les régressions à l'aide du modèle probit sont classiques lorsque la variable dépendante est une variable indicatrice. Inversement, les régressions à l'aide du modèle tobit sont classiques lorsque la variable dépendante est une variable continue mais censurée. Dans le modèle probit, la variable dépendante prend la valeur un si l'individu a participé à au moins un cours de formation professionnelle continue financé par l'employeur au cours des douze mois précédant l'enquête ; dans le cas contraire, la valeur sera nulle. Le tableau rend compte, en ce cas, de la variation estimée de la probabilité de recevoir une formation en fonction de chacune des caractéristiques spécifiques d'un individu par ailleurs identique à l'individu de référence. Le modèle tobit estime l'association entre le nombre d'heures de formation et les caractéristiques indiquées sur le tableau, corrigeant le biais de sélection de l'échantillon dû au fait que les individus qui présentent des caractéristiques différentes ont une probabilité différente de participer à une formation. La variable dépendante, dans ce modèle, est le logarithme du nombre d'heures de formation reçues par l'individu plus un. Cette forme logarithmique a été choisie pour éliminer l'hétéroscédasticité exponentielle. L'argument du logarithme est augmenté de un car, sans cela, les observations pour les non-participants seraient éliminées de l'échantillon. Les coefficients peuvent être interprétés comme dans un modèle de régression linéaire classique.

L'individu de référence est précisé sur le tableau. L'Australie est le pays de référence car c'est le pays pour lequel l'échantillon est le plus vaste. Les estimations sont réalisées pour un nombre limité de caractéristiques individuelles (sexe, âge, études, pays de naissance, travail à temps partiel et profession) et de caractéristiques de l'entreprise (taille de l'entreprise, secteur), afin de maximiser le champ de l'analyse en termes de pays. L'exercice de fonctions de supervision et la distinction entre travailleurs indépendants et salariés n'ont pas été pris en compte (l'inclusion de ces variables aurait limité l'analyse à dix pays seulement). Par conséquent, l'analyse a aussi été limitée aux travailleurs des entreprises de plus de vingt salariés afin d'éliminer, dans toute la mesure du possible, l'emploi indépendant. En outre, l'échantillon est limité aux travailleurs ayant au moins un certain niveau d'instruction (ceux qui n'ont pas fait d'études constituant plutôt une exception et se trouvant concentrés dans un petit nombre de pays) et qui ne travaillent pas dans le secteur agricole (en raison du caractère particulier du marché du travail dans le secteur agricole). L'échantillon inclut les individus âgés de 16 à 65 ans. Il est procédé ainsi à des fins de comparaison avec les résultats empiriques de l'analyse de la demande et de l'offre de formation (Section 2.B) dans laquelle les jeunes sont adjoints pour conserver à l'échantillon une taille suffisante, dans le cas de l'estimation de modèles incluant la littératie comme variable explicative (voir plus loin). Cependant, tous les résultats présentés dans ce chapitre sont robustes à l'élimination de cette tranche d'âge.

Tableau 5.A1.1. Estimation des déterminants de la formation à l'aide de modèles probit et tobit

	Participation à la formation	Nombre moyen d'heures passées en formation
	Modèle probit ^a	Modèle tobit ^b
Sexe		
(référence : hommes)		
Femmes	-0.011	-0.205*
Groupe d'âge		
(référence : 36 à 45 ans)		
16 à 25 ans	-0.076*	-0.683*
26 à 35 ans	-0.010	-0.070
46 à 55 ans	-0.022**	-0.231**
56 à 65 ans	-0.065*	-0.711*
Niveau d'instruction		
(référence : deuxième cycle du secondaire)		
Inférieur au deuxième cycle du secondaire	-0.040	-0.389*
Études supérieures	0.052	0.411*
Zone d'habitation		
(référence : zone urbaine)		
Zone rurale	-0.001	0.012
Travail à temps complet/temps partiel		
(référence : travail à temps complet)		
Travail à temps partiel	-0.124	-1.414*
Pays de naissance		
(référence : né dans le pays où se déroule l'enquête)		
Immigrés	-0.055	-0.500*
Nombre d'employeurs (au cours des 12 derniers mois)		
(référence : plus d'un employeur)		
Un seul employeur	0.016	0.092
Taille de l'entreprise		
(référence : de 100 à 199 salariés)		
20 à 99 salariés	-0.024***	-0.335**
200 à 499 salariés	0.053*	0.433**
500 salariés et plus	0.099*	0.847*
Secteur d'activité		
(référence : industrie manufacturière, exploitation minière et énergie)		
Bâtiment et travaux publics	-0.039***	-0.488**
Commerce de gros et de détail	-0.051*	-0.572*
Transport, entrepôts et communications	0.027***	0.283**
Banque, assurances, affaires immobilières et services fournis aux entreprises	0.048*	0.341*
Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels	-0.006	-0.104
Types de profession		
(référence : employés de type administratif)		
Dirigeants et cadres supérieurs	0.110*	1.059*
Professions intellectuelles et scientifiques	0.053*	0.529*
Professions intermédiaires	0.056*	0.549*
Personnel des services et vendeurs de magasins et de marché	-0.033**	-0.299
Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal	-0.059*	-0.501*
Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage	-0.113*	-1.181*
Ouvriers et employés non qualifiés	-0.176*	-2.067*

Tableau 5.A1.1. Estimation des déterminants de la formation à l'aide de modèles probit et tobit (suite)

	Participation à la formation	Nombre moyen d'heures passées en formation
	Modèle probit ^a	Modèle tobit ^b
Pays de résidence		
(référence : Australie)		
Belgique ^c	-0.162*	-2.418*
Canada	-0.035**	-0.366**
République tchèque	-0.180*	-2.063*
Danemark	0.180*	1.591*
Finlande	0.132*	0.990*
Hongrie	-0.197*	-2.454*
Irlande	-0.202*	-2.907*
Italie	-0.166*	-1.888*
Nouvelle-Zélande	0.137*	1.056*
Norvège	0.128*	1.113*
Pologne	-0.189*	-2.889*
Suisse	-0.112*	-1.194*
Royaume-Uni	0.148*	1.048*
États-Unis	-0.017	-0.262
Prévision à vecteur 0	0.345	-0.830
Log vraisemblance	-11 138	3 043
Nombre d'observations	19 062	18 853
Nombre de pays	15	15
Pseudo R²	0.115	0.057

*, **, ***, statistiquement significatifs aux seuils de 1 %, 5 % et 10 % respectivement.

a) Estimation des changements dans la probabilité de participer à une formation par rapport à l'individu de référence. L'échantillon de population se compose de salariés âgés de 16 à 65 ans ayant un minimum d'instruction, qui occupent un emploi dans une entreprise non agricole de plus de 20 salariés. Les caractéristiques de l'individu de référence figurent dans le tableau.

b) La variable dépendante est égale à $\log(1+T)$, où T correspond au nombre d'heures de formation.

c) Flandres uniquement.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

Demande et offre de formation

Le tableau 5.A1.2 présente les résultats complets des estimations du maximum de vraisemblance à l'aide de modèles probit bivariés de la demande et des résultats à l'équilibre, estimés sous deux séries d'hypothèses alternatives (cf. annexe 2 pour un examen des problèmes d'identification). Les variations relatives de la demande et de l'offre déduites de ces estimations sont présentées au tableau 5.3. On examine trois séries d'estimations : un modèle de base et deux spécifications élargies (prenant aussi en compte, respectivement, des fonctions d'encadrement et un emploi sous contrat temporaire) qui sont estimées pour des échantillons plus restreints de pays. Les pays repris dans la spécification de base sont l'Australie, la Belgique (Flandres uniquement), le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la République tchèque, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suisse. Les pays repris dans la deuxième spécification (avec des variables indicatrices de fonctions d'encadrement) sont la Belgique, le Canada, les États-Unis, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suisse, tandis que les pays repris dans la troisième spécification (avec des variables indicatrices à la fois de fonctions d'encadrement et d'un contrat temporaire) sont le Canada, les États-Unis, la Finlande, la

Hongrie, l'Italie, la Pologne, Le Royaume-Uni et la Suisse. Le choix des échantillons de pays est dicté par les disponibilités en données. Le résumé des résultats présentés au tableau 5.3 repose sur la spécification de base (dans la mesure du possible) estimée sous l'hypothèse selon laquelle, en menaçant un travailleur de licenciement et/ou en lui offrant une compensation monétaire, un employeur peut toujours convaincre un travailleur de suivre une formation (hypothèse A du tableau 5.A1.2).

Pour cinq pays (Australie, Canada, États-Unis, Finlande et Italie), l'IALS contient toute une série d'informations sur les parents – niveau d'instruction des parents, profession du père et variable indicatrice du fait que la mère a travaillé. On peut penser que l'effet du milieu parental sur la demande et l'offre de formation s'exerce essentiellement par le biais des compétences de base et de l'éducation. Par conséquent, ces variables concernant les parents peuvent servir de variables instrumentales du niveau de littératie dans une régression de la formation. On a donc procédé à une régression de la mesure du niveau de littératie sur les variables du milieu parental, l'éducation et d'autres caractéristiques disponibles (sexe, âge, taille de la communauté, pays de naissance et variables indicatrices par pays) qui, vraisemblablement, ne sont pas déterminées par le niveau de littératie. Afin d'éviter un biais de causalité inverse, d'autres caractéristiques telles que le temps partiel, le secteur d'activité, la profession, la taille de l'entreprise et le nombre d'employeurs ont été exclues de la régression par les variables instrumentales. Le statut de la mère au regard de l'activité a été pris en compte séparément dans les régressions finales à l'aide des variables instrumentales estimant l'effet du niveau de littératie sur la demande et l'équilibre. En fait, le statut de la mère au regard de l'activité pourrait ne pas satisfaire à la condition d'orthogonalité requise pour qu'une variable instrumentale soit valide, dans la mesure où il affecte directement d'autres déterminants de la formation – tels que la motivation de l'individu et l'attachement au travail, en particulier parmi les femmes. Cette intuition est confirmée par le fait que c'est là la seule variable du milieu parental dont il apparaît qu'elle est significative lorsqu'elle est prise en compte dans les équations de la demande et de l'équilibre (que l'on prenne en compte ou non le niveau de littératie). Les résultats complets des estimations sous deux séries d'hypothèses alternatives (voir l'annexe 2) sont présentés au tableau 5.A1.3, mais seuls les résultats obtenus sous l'hypothèse A sont repris au tableau 5.3.

Tableau 5.A1.2. **Demande et offre de formation**Estimations à l'aide d'un modèle probit bivarié^a

	Modèle de référence			
	Hypothèse A ^a		Hypothèse B ^b	
	Demande	Résultat à l'équilibre	Demande	Résultat à l'équilibre
Temps partiel				
(référence : travailleur à temps complet)				
Raisons familiales et de santé	-1.74	-9.65*	-8.68*	-10.12
Toujours dans le système éducatif	-7.46*	-19.92*	-19.20*	-24.50*
Temps partiel volontaire pour d'autres raisons	-12.05*	-8.55*	-14.45*	-0.17
Temps partiel involontaire	8.45*	-13.30	-2.17	-22.52*
Sexe				
(référence : hommes)				
Femmes	2.53**	-1.65**	0.49	-4.32*
Groupe d'âge				
(référence : 36 à 45 ans)				
16 à 25 ans	2.73	-5.49*	-2.01	-8.66*
26 à 35 ans	1.71	-0.74	0.61	-1.93
46 à 55 ans	-7.13*	-2.12**	-5.75*	3.13**
56 à 65 ans	-15.16*	-6.48*	-13.79*	4.32**
Niveau d'instruction				
(référence : deuxième cycle du secondaire)				
Inférieur au deuxième cycle du secondaire	-4.91*	-4.07*	-5.92*	-0.79
Études supérieures	5.38*	5.16*	6.55*	2.06
Zone d'habitation				
(référence : zone urbaine)				
Zone rurale	-3.66*	-0.18	-2.26**	2.35***
Pays de naissance				
(référence : né dans le pays où se déroule l'enquête)				
Immigrés	2.25	-5.29*	-2.43***	-7.83*
Nombre d'employeurs (au cours des 12 derniers mois)				
(référence : plus d'un employeur)				
Un seul employeur	-9.62*	1.29	-5.35*	6.92*
Taille de l'entreprise				
(référence : de 100 à 199 salariés)				
20 à 99 salariés	1.83	-2.46***	-0.59	-3.69***
200 à 499 salariés	0.76	5.57*	4.05**	5.55**
500 salariés et plus	1.80	9.89*	7.51*	8.79*
Secteur d'activité				
exploitation minière et énergie) (référence : industrie manufacturière,				
Bâtiment et travaux publics	6.42**	-3.84***	1.33	-8.97*
Commerce de gros et de détail	2.84	-4.31*	-1.64	-5.91*
Transport, entrepôts et communications	0.80	2.52***	2.08	3.41**
Banque, assurances, affaires immobilières et services fournis aux entreprises	-1.18	4.39*	2.42	5.54*
Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels	5.33*	-0.57	2.76**	-4.21**
Types de profession				
(référence : employés de type administratif)				
Dirigeants et cadres supérieurs	1.24	10.74*	8.49*	9.57*
Professions intellectuelles et scientifiques	6.43*	5.11*	7.08*	1.62
Professions intermédiaires	3.72**	5.24*	5.55*	3.62***
Personnel des services et vendeurs de magasins et de marché	-1.95	-2.92**	-3.23**	-2.00

Tableau 5.A1.2. **Demande et offre de formation** (suite)Estimations à l'aide d'un modèle probit bivarié^a

	<i>Modèle de référence</i>			
	Hypothèse A ^a		Hypothèse B ^b	
	Demande	Résultat à l'équilibre	Demande	Résultat à l'équilibre
Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal	-2.88	-5.82*	-5.53*	-5.10**
Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage	-3.03	-10.99*	-9.96*	-12.56*
Ouvriers et employés non qualifiés	-8.75*	-16.52*	-18.12*	-16.00*
Prévision à vecteur 0	39.91	31.48	58.75	55.10
Log vraisemblance	-6 799	-10 990	-11 591	-6 200
Nombre d'observations	11 763	18 811	18 811	10 709
Nombre de pays	15	15	15	15
Pseudo R²	0.068	0.117	0.099	0.099

Tableau 5.A1.2. **Demande et offre de formation** (suite)Estimations à l'aide d'un modèle probit bivarié^a

	<i>Avec fonctions d'encadrement</i>		<i>Avec contrats temporaires</i>	
	Hypothèse A ^a		Hypothèse B ^b	
	Demande	Résultat à l'équilibre	Demande	Résultat à l'équilibre
Temps partiel				
(référence : travailleur à temps complet)				
Raisons familiales et de santé	-3.95	-6.22*	-6.16***	-5.75**
Toujours dans le système éducatif	-10.21**	-17.30*	-12.10*	-16.37*
Temps partiel volontaire pour d'autres raisons	-11.33*	-7.86**	-12.16*	-7.27**
Temps partiel involontaire	1.14	-12.08*	-0.61	-8.98*
Fonctions d'encadrement				
(référence : fonctions d'encadrement limitées)				
Pas de fonctions d'encadrement	-6.63*	-8.52*	-6.47*	-7.51*
Fonctions d'encadrement étendues	-4.29***	4.75*	-3.45	5.00*
Contrat temporaire				
(référence : contrat permanent)				
Contrat temporaire			7.85*	-12.67*
Sexe				
(référence : hommes)				
Femmes	2.85***	-2.00***	3.49**	-1.22
Groupe d'âge				
(référence : 36 à 45 ans)				
16 à 25 ans	2.04	-4.17**	2.11	-2.14
26 à 35 ans	2.20	0.22	2.28	0.08
46 à 55 ans	-6.80*	-2.40***	-7.00*	-4.01*
56 à 65 ans	-14.87*	-4.23**	-13.46*	-4.27***
Niveau d'instruction				
(référence : deuxième cycle du secondaire)				
Inférieur au deuxième cycle du secondaire	-5.10*	-5.29*	-4.93**	-5.09*
Études supérieures	7.48*	4.34*	7.05*	4.16*
Zone d'habitation				
(référence : zone urbaine)				
Zone rurale	-1.59	-0.28	-2.67***	-0.27
Pays de naissance				
(référence : né dans le pays où se déroule l'enquête)				
Immigrés	0.10	-5.58*	0.17	-4.96**
Nombre d'employeurs (au cours des 12 derniers mois)				
(référence : plus d'un employeur)				
Un seul employeur	-12.74*	0.23	-11.27	-1.07
Taille de l'entreprise				
(référence : de 100 à 199 salariés)				
20 à 99 salariés	3.23	-1.77	3.56	0.06
200 à 499 salariés	-0.65	6.93*	1.04	7.99*
500 salariés et plus	2.58	11.93*	2.72	14.07*
Secteur d'activité				
(référence : industrie manufacturière, exploitation minière et énergie)				
Bâtiment et travaux publics	5.02	-1.51	3.97	-1.55
Commerce de gros et de détail	4.22	-5.17*	4.03	-3.72***
Transport, entrepôts et communications	1.96	6.77*	1.85	6.77*
Banque, assurances, affaires immobilières et services fournis aux entreprises	4.28	5.81*	5.16***	8.00*
Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels	6.83*	-1.79	7.12*	0.04

Tableau 5.A1.2. **Demande et offre de formation** (suite)Estimations à l'aide d'un modèle probit bivarié^a

	<i>Avec fonctions d'encadrement</i>		<i>Avec contrats temporaires</i>	
	Hypothèse A ^a		Hypothèse A ^b	
	Demande	Résultat à l'équilibre	Demande	Résultat à l'équilibre
Type de profession				
(référence : emplois de type administratif)				
Dirigeants et cadres supérieurs	-1.07	3.26	-2.76	3.50
Professions intellectuelles et scientifiques	7.81*	4.02**	6.61**	5.35*
Professions intermédiaires	5.09**	3.15***	5.72**	2.71
Personnel des services et vendeurs de magasins et de marché	-4.39***	-5.12*	-3.98	-5.39*
Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal	-5.29***	-8.70*	-5.57***	-7.51*
Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage	-7.05**	-11.91*	-6.50**	-10.83*
Ouvriers et employés non qualifiés	-10.27*	-18.54*	-10.19*	-17.31*
Prévision à vecteur 0	45.77	36.96	43.65	34.61
Log vraisemblance	-3 943	-6 197	-3 432	-5 491
Nombre d'observations	7 228	11 043	6 099	9 623
Nombre de pays	10	10	8	8
Pseudo R²	0.094	0.129	0.091	0.131

* , ** , *** , statistiquement significatifs aux seuils de 1 % , 5 % et 10 % respectivement.

- a) Estimation des changements en pourcentage dans la probabilité de demander une formation (de recevoir une formation en situation d'équilibre) par rapport à l'individu de référence. Les équations sont estimées selon la méthode du maximum de vraisemblance, en supposant qu'il n'y a pas de corrélation entre les résidus. L'échantillon se compose de salariés âgés de 16 à 65 ans ayant un minimum d'instruction, qui occupent un emploi dans une entreprise non agricole de plus de 20 salariés. Les caractéristiques de l'individu de référence figurent dans le tableau. Pour la demande, la variable dépendante prend la valeur 1 si l'individu a reçu ou souhaite recevoir une formation. Pour le résultat à l'équilibre, la variable dépendante prend la valeur 1 si l'individu a suivi une formation financée par son employeur. Toutes les équations comprennent des variables indicatrices de pays.
- b) Les salariés ne peuvent refuser de suivre une formation. Selon cette hypothèse, la demande est estimée uniquement pour le sous-échantillon des travailleurs qui n'ont pas bénéficié d'une formation financée par leur employeur.
- c) Les salariés peuvent refuser de suivre une formation. Selon cette hypothèse, le résultat à l'équilibre est estimé uniquement pour le sous-échantillon des travailleurs qui ont reçu ou souhaitaient recevoir une formation.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

Tableau 5.A1.3. **Demande et offre de formation : l'effet des connaissances de base**Estimations à l'aide d'un modèle probit bivarié^a

	Hypothèse A ^b		Hypothèse B ^c	
	Demande	Résultat à l'équilibre	Demande	Résultat à l'équilibre
Niveau de connaissance de base	0.5	5.0**	3.7	4.0
Mère ayant travaillé	5.2**	3.4***	6.6*	-0.5
Sexe				
(référence : hommes)				
Femmes	1.8	-3.1**	-0.3	-5.1*
Groupe d'âge				
(référence : 36 à 45 ans)				
16 à 25 ans	-0.4	-9.6*	-6.7*	-9.7*
26 à 35 ans	1.9	-2.8***	-0.5	-3.7**
46 à 55 ans	-6.2*	-2.2	-6.9*	3.7***
56 à 65 ans	-10.2*	-0.6	-9.5*	8.7**
Niveau d'instruction				
(référence : deuxième cycle du secondaire)				
Inférieur au deuxième cycle du secondaire	-3.4	0.1	-2.7	1.6
Études supérieures	5.5**	-1.6	3.2	-5.1***
Zone d'habitation				
(référence : zone urbaine)				
Zone rurale	-0.9	0.6	-0.2	0.4
Travailleur à temps complet/temps partiel				
(référence : travailleur à temps complet)				
Travailleur à temps partiel	-0.5	-13.2	-8.8*	-15.8*
Pays de naissance				
(référence : né dans le pays où se déroule l'enquête)				
Immigrés	3.0	-0.6	1.6	-3.0
Nombre d'employeurs (au cours des 12 derniers mois)				
(référence : plus d'un employeur)				
Un seul employeur	-6.7*	1.6	-5.4*	5.3*
Taille de l'entreprise				
(référence : de 100 à 199 salariés)				
20 à 99 salariés	3.6	-0.1	3.3	-3.6
200 à 499 salariés	-1.8	9.7*	4.6	8.4*
500 salariés et plus	3.1	12.2*	10.3*	7.0*
Secteur d'activité				
(référence : industrie manufacturière, exploitation minière et énergie)				
Bâtiment et travaux publics	6.5***	-8.2**	-0.3	-14.0*
Commerce de gros et de détail	5.2**	-5.7**	0.0	-9.5*
Transport, entrepôts et communications	2.6	2.9	4.0	2.0
Banque, assurances, affaires immobilières et services fournis aux entreprises	3.3	1.9	3.8	-0.7
Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels	7.6*	-1.9	4.6**	-7.6*
Types de profession				
(référence : employés de type administratif)				
Dirigeants et cadres supérieurs	1.8	6.1**	5.8**	4.2
Professions intellectuelles et scientifiques	3.4	4.3**	5.6**	1.7
Professions intermédiaires	5.8**	2.7	6.1*	-0.5
Personnel des services et vendeurs de magasins et de marché	0.7	-6.2*	-3.4	-7.3**
Artisans et ouvriers des métiers de type artisanal	5.5***	-6.9*	0.2	-12.7*
Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage	-0.3	-14.1*	-10.5*	-16.1*
Ouvriers et employés non qualifiés	-2.6	-17.8*	-14.0*	-20.4*

Tableau 5.A1.3. Demande et offre de formation : l'effet des connaissances de base (suite)

Estimations à l'aide d'un modèle probit bivarié^a

	Hypothèse A ^b		Hypothèse B ^c	
	Demande	Résultat à l'équilibre	Demande	Résultat à l'équilibre
Valeur au niveau moyen des connaissances de base^d	22.5	34.0	48.3	72.3
Niveau moyen des connaissances de base	291.3	294.4	294.4	298.0
Nombre d'observations	4 437	6 973	6 973	4 141
Log vraisemblance	-2 760	-4 185	-4 408	-2 530
Nombre de pays	5	5	5	5
Pseudo R²	0.050	0.084	0.064	0.085

*, **, ***, statistiquement significatifs aux seuils de 1 %, 5 % et 10 % respectivement.

- a) Estimation des changements en pourcentage dans la probabilité de demander une formation (de recevoir une formation en situation d'équilibre) par rapport à l'individu de référence. En ce qui concerne le niveau des connaissances de base, qui est une variable continue, les chiffres rendent compte d'une amélioration de 10 % de la performance moyenne de l'échantillon en termes de connaissances de base. Les équations sont estimées selon la méthode du maximum de vraisemblance, en supposant qu'il n'y a pas de corrélation entre les résidus. Pour le niveau des connaissances de base qui risque d'être une variable endogène, on a utilisé comme instrument les variables indicatrices suivantes : milieu familial, instruction, sexe, âge, zone d'habitation, pays de naissance et pays de résidence. L'échantillon se compose de travailleurs âgés de 16 à 65 ans ayant un niveau minimum d'instruction, qui occupent un emploi dans une entreprise non agricole de plus de 20 salariés. Les caractéristiques de l'individu de référence sont indiquées dans le tableau. Pour la demande, la variable dépendante prend la valeur 1 si l'individu a suivi ou souhaite suivre une formation. Pour le résultat à l'équilibre, la variable dépendante prend la valeur 1 si l'individu a suivi une formation financée par son employeur. Toutes les équations comprennent cinq variables indicatrices de pays.
- b) Les salariés ne peuvent refuser de suivre une formation. Selon cette hypothèse, la demande est estimée uniquement pour le sous-échantillon des travailleurs qui n'ont pas bénéficié d'une formation financée par leur employeur.
- c) Les salariés peuvent refuser de suivre une formation. Selon cette hypothèse, le résultat à l'équilibre est estimé uniquement pour le sous-échantillon des travailleurs qui ont reçu ou souhaitaient recevoir une formation.
- d) Probabilité prévue au niveau moyen des connaissances de base de l'individu de référence.

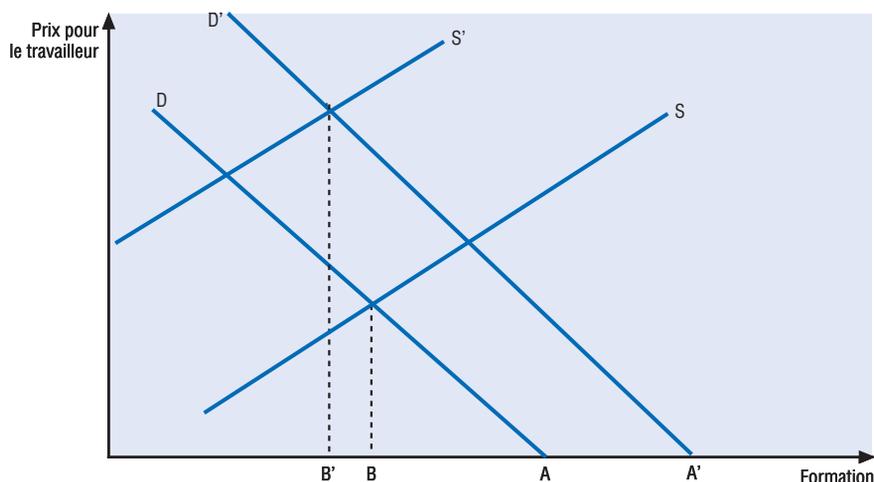
Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS).

ANNEXE 2

Identification et estimation de l'offre et de la demande de formation

On peut s'appuyer sur les informations concernant les travailleurs qui auraient aimé suivre d'autres formations mais qui n'ont pas pu le faire pour identifier la demande de formation des personnes occupant un emploi. Les travailleurs qui déclarent qu'ils n'ont pas pu suivre toutes les formations qu'ils auraient aimé suivre ont clairement le sentiment que l'avantage qu'ils retireraient d'une formation n'est pas négatif, du moins s'ils n'ont pas à financer cette formation. On peut dire qu'une personne exprime une demande positive (à coût nul pour elle-même) si elle déclare avoir suivi des cours de formation non aidés et/ou déclare souhaiter approfondir sa formation. On peut penser, sur la base de ces informations, que la probabilité de demander une formation est fonction des caractéristiques personnelles et d'emploi. Si l'on considère deux groupes différents d'individus et que l'on postule que les courbes de la demande sont à pente décroissante (par rapport au prix, implicite ou explicite, de la formation) et ne se recoupent pas, on peut estimer si un groupe a une demande supérieure à un autre en estimant leurs probabilités respectives de souhaiter développer leur formation pour un coût nul (points A et A' sur le graphique 5.A2.1).

Graphique 5.A2.1. **Demande et offre de formation : solution du problème d'identification**



En toute rigueur, sans hypothèses supplémentaires sur le comportement des employeurs, la stratégie d'identification de la demande décrite plus haut n'est valable que pour les salariés qui ne reçoivent aucune formation de leur employeur. De fait, les travailleurs qui reçoivent une formation mise en place par leur employeur peuvent ou non avoir une demande positive de formation, selon le comportement de l'employeur et le résultat de la négociation sur la formation. Deux hypothèses extrêmes peuvent être retenues :

- **Hypothèse A** : en le menaçant de licenciement et/ou en lui offrant une compensation monétaire, un employeur peut toujours forcer un travailleur à suivre une formation, de sorte que la demande à coût nul des travailleurs recevant une formation professionnelle continue mise en place par l'employeur peut ne pas être positive et il est impossible d'en prédéterminer le signe ; ou bien,
- **Hypothèse B** : ainsi qu'Oosterbeek (1998) en fait l'hypothèse dans une analyse comparable portant sur les Pays-Bas, les employeurs ne peuvent pas forcer les salariés à suivre une formation contre leur gré (même à un coût nul pour eux, ce qui implique que les prix à l'équilibre sur le marché de la formation en aval ne peuvent pas être négatifs), de sorte qu'il n'y a formation que si la demande du travailleur n'est pas négative.

L'hypothèse B permet l'identification de la demande sur tout l'échantillon, tandis que sous l'hypothèse A, la demande ne peut être estimée en toute rigueur que pour le sous-échantillon des travailleurs ne recevant aucune formation de la part de leur employeur (voir le tableau 5.A2.1). En outre, ces hypothèses supplémentaires concernant le comportement de l'employeur et le résultat de la négociation permettent de déduire la position relative des courbes de l'offre de l'estimation simultanée de la demande et des résultats en situation d'équilibre (l'intersection entre la courbe de l'offre et la courbe de la demande, B et B' sur le graphique 5.A2.1).

Tableau 5.A2.1. **Échantillons et variables dépendantes**

	Demande	Résultat à l'équilibre
	Variable dépendante : 1 pour les travailleurs participant à une FPC financée ou non par l'employeur ou pour les travailleurs qui auraient aimé suivre une formation et qui ne l'ont pas fait, 0 pour les autres	Variable dépendante : 1 uniquement pour les travailleurs participant à une FPC financée par l'employeur, 0 pour les autres
Hypothèse A : les employeurs peuvent toujours forcer les travailleurs à suivre une formation en leur offrant une compensation monétaire ou en les menaçant de licenciement	Travailleurs ne participant pas à une FPC financée par l'employeur	Ensemble de l'échantillon
Hypothèse B : les employeurs ne peuvent pas forcer les salariés à suivre une formation contre leur gré	Ensemble de l'échantillon	Travailleurs participant à une FPC financée ou non par l'employeur ou travailleurs qui auraient aimé suivre une formation et qui ne l'ont pas fait

FPC : Formation professionnelle continue.

Plus généralement, on peut supposer que le résultat et la demande en situation d'équilibre sont décrits par l'équation suivante :

$$y_w = X\beta_w + \varepsilon_w \quad \text{si } y_w > 0 \quad \text{et } 0 \text{ autrement,}$$

$$y_e = X\beta_e + \varepsilon_e \quad \text{si } y_e > 0 \quad \text{et } 0 \text{ autrement,}$$

où y_w représente le volume de formation financée par l'employeur demandé par le salarié à un coût nul pour lui-même (autrement dit si le prix de la formation répercuté par

l'employeur est nul) ; y_e représente le volume de formation financée par l'employeur demandé et fourni à l'équilibre (autrement dit au prix d'équilibre qui peut ne pas être le même pour les différents couples employeur/salarié), si l'hypothèse A se vérifie, ou qui aurait pu être fourni à l'équilibre s'il n'y avait pas eu de contrainte sur les prix d'équilibre, si l'hypothèse B se vérifie ; X représente le vecteur des caractéristiques observées du travailleur ; et ε_w et ε_e sont les termes d'erreur. Quatre situations différentes peuvent apparaître : (i) $y_w > 0$ et $y_e > 0$; (ii) $y_w = 0$ et $y_e > 0$; (iii) $y_w > 0$ et $y_e = 0$; et (iv) $y_w, y_e = 0$.

Dans la pratique, sous les deux hypothèses, la probabilité de recevoir une formation mise en place par l'employeur en situation d'équilibre et la probabilité de demander une formation à coût nul peuvent être estimées dans un modèle probit bivarié en fonction des caractéristiques de l'individu et de l'entreprise. S'agissant du résultat en situation d'équilibre, la variable dépendante est égale à l'unité si le travailleur reçoit une formation mise en place par l'employeur – situations (i) et (ii) – et nulle sinon – situations (iii) et (iv). S'agissant de la demande, elle est égale à l'unité si le travailleur a suivi une formation, quelle qu'elle soit, ou aurait aimé suivre une formation – situations (i) et (iii) – et nulle dans les autres cas – situations (ii) et (iv). Cependant, sous l'hypothèse A, il est impossible de distinguer entre les situations (i) et (ii) ; par conséquent, la demande n'est estimée que si le travailleur n'a reçu aucune formation de l'employeur – ce qui correspond aux situations (iii) ou (iv). Par contre, le résultat en situation d'équilibre est estimé pour tout l'échantillon. De façon symétrique, sous l'hypothèse B, il est impossible de distinguer entre les situations (ii) et (iv), car le volume effectif de formation à l'équilibre ne peut jamais excéder le volume demandé pour un coût nul ; par conséquent, le résultat en situation d'équilibre n'est estimé que si le travailleur a reçu une formation ou est désireux de suivre une formation à un coût nul pour lui-même, alors que la demande est estimée pour tout l'échantillon. La corrélation entre les termes d'erreur des équations de la demande et du résultat en situation d'équilibre doit en principe être prise en compte (pour éviter un biais de sélection). Cependant, Oosterbeek (1998) n'ayant pas trouvé, dans une analyse de même type portant sur les Pays-Bas, que cette corrélation soit significative, les équations, pour faciliter les calculs, sont estimées comme si les résidus étaient non corrélés. Par ailleurs, Bassanini et Ok (2003) estiment des modèles de même type en admettant une corrélation entre les caractéristiques non observables et obtiennent des résultats analogues.

Sous les deux hypothèses, on peut ensuite déduire l'information quant à la position relative de l'offre des employeurs en direction des différents groupes en comparant la demande et les résultats à l'équilibre, en postulant que les courbes de l'offre sont à pente croissante et ne se recoupent pas. Le tableau 5.A2.2 récapitule toutes les combinaisons possibles de la demande et des estimations en situation d'équilibre, et leurs conséquences pour l'offre des employeurs. Par exemple, si la demande de formation émanant des femmes apparaît notablement supérieure à la demande de formation des hommes, mais qu'on n'observe pas de différence significative au niveau des résultats en situation d'équilibre (première ligne du tableau), on peut interpréter ces estimations comme indiquant que, pour un prix donné de la formation, l'offre des employeurs est plus importante en direction des hommes qu'en direction des femmes. Ainsi, la courbe de l'offre pour les femmes se situe au-dessus de celle des hommes (comparer S et S' avec D et D' sur le graphique 5.A2.1). Dans la mesure où les résultats sont cohérents sous les deux hypothèses A et B, on peut en déduire certaines conclusions, avec un certain degré de confiance, en ce qui concerne l'offre et la demande. Les estimations présentées au

tableau 5.3 sont uniquement sous l'hypothèse A. Cependant, les résultats sont analogues lorsque les estimations sont effectuées sous l'hypothèse B (voir l'annexe 1).

Tableau 5.A2.2. **Estimation des variations de l'offre en direction des différents groupes à partir de la demande et des résultats à l'équilibre^a**

Demande	Résultat à l'équilibre	Offre
+	0	-
+	-	-
0	-	-
0	0	0
-	+	+
-	0	+
0	+	+
+	+	Dépend de l'ampleur relative des différences
-	-	Dépend de l'ampleur relative des différences

a) +, - et 0 signifient que, pour une caractéristique donnée par rapport à l'individu de référence, la courbe correspondante se décale respectivement vers la droite, vers la gauche ou ne se décale pas de façon significative. Par exemple, la première ligne du tableau signifie que si, d'après les estimations, la courbe de la demande se décale vers la droite et que le résultat à l'équilibre n'enregistre pas de variation significative, on peut en déduire que le profil de l'offre se décale vers la gauche.

Enfin, sous l'hypothèse A, la demande et l'offre sont systématiquement estimées en posant, en outre, des hypothèses supplémentaires afin de permettre une interprétation plus plausible de la réaction des répondants à la question sur la formation continue, qui est formulée ainsi dans l'enquête IALS : « Depuis le mois d'août (année), y-a-t'il une formation que vous auriez aimé suivre pour des raisons de carrière ou d'emploi mais que vous n'avez pas suivie ? » En fait, cette formulation est un peu ambiguë et l'on peut penser que les travailleurs qui se déclarent « contraints » sont ceux qui attendent un rendement positif d'une formation, même en tenant compte en partie du coût, direct ou d'opportunité, de cette formation (revenu, temps libre et autres investissements possibles auxquels l'intéressé renonce, désagrément qu'une formation structurée représente pour lui compte tenu de mauvaises expériences pédagogiques antérieures, etc.). Néanmoins, on peut faire les hypothèses suivantes : i) les travailleurs comprennent qu'il leur est demandé s'ils aimeraient suivre d'autres formations pour un coût fixe, implicite ou explicite, supporté par eux ; et ii) ce seuil de coût (ou de prix) perçu ne dépend pas de caractéristiques individuelles observables et peut être modélisé sous la forme d'une constante plus un terme d'erreur. Sous ces hypothèses supplémentaires, la probabilité de demander une formation est identifiée à ce seuil de prix, perçu comme implicite dans la question sur la formation continue, au lieu d'être identifié à un coût nul pour le répondant.

Bibliographie

- ACEMOGLU, D. et J.-S. PISCHKE (1999a), « The Structure of Wages and Investment in General Training », *Journal of Political Economy*, vol. 107, n° 3, pp. 539-572.
- ACEMOGLU, D. et J.-S. PISCHKE (1999b), « Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets », *Economic Journal*, vol. 109, n° 453, pp. 112-142.
- ACEMOGLU, D. et J.-S. PISCHKE (2003), « Minimum Wage and On-the-Job Training », *Research in Labor Economics*, vol. 23, à paraître.
- ARULAMPALAM, W., A. BOOTH et M. BRYAN (2002), « Work Related Training and the New National Minimum Wage in Britain », *IZA Discussion Paper* n° 595, octobre.
- AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS (1990), *How Workers Get Their Training*, Australia 1989, Canberra.
- AUTOR, D. H. (2001), « Why Do Temporary Help Firms Provide Free General Skills Training? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 4, pp. 1409-1448.
- BARRON, J.M., M.C. BERGER. et D.A. BLACK (1997), « How Well Do We Measure Training? », *Journal of Labor Economics*, vol. 15, n° 3, pp. 507-528.
- BARRON, J.M., M.C. BERGER et D.A. BLACK (1999a), « Do Workers Pay for On-the-Job Training? », *Journal of Human Resources*, vol. 34, n° 2, pp. 235-252.
- BARRON, J.M., M.C. BERGER et D.A. BLACK (1999b), « Replacing General with Specific Training: Why Restricting Alternatives Makes Sense », *Research in Labor Economics*, vol. 18, pp. 281-302.
- BASSANINI, A. et G. BRUNELLO (2003), « Is Training More Frequent when Wage Compression is Higher? Evidence from the European Community Household Panel », polycopié, OCDE, Paris, et Université de Padoue.
- BASSANINI, A. et W. OK (2003), « The Determinants of the Demand and Supply of Training: Evidence from the IALS », polycopié, OCDE, Paris.
- BECKER, G.S. (1975), *Human Capital*, 2^e édition, Columbia University Press, New York.
- BELLMANN, L. et H. DULL (2001), « Die zeitliche Lage und Kostenaufteilung von Weiterbildungsmassnahmen. Empirische Ergebnisse auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels », in R. Dobischat et H. Seifert (dir. pub.), *Lernzeiten neu organisieren*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- BISHOP, J.H. (1997), « What We Know about Employer-Provided Training: A Review of the Literature », *Research in Labor Economics*, vol. 16, pp. 19-87.
- BOOTH, A. et M. BRYAN (2002), « Who Pays for General Training? New evidence for British Men and Women », *IZA Discussion Paper*, n° 486, avril.
- BROYON, M.A., S. HANHART et G. EVÉQUOZ (2002), « Le chèque de formation à Genève : rapport descriptif », polycopié, Université de Genève.
- CALLENDER, C. (2002), « Loans for Further Education Students », in Mick Fletcher (dir. pub.), *Loans for Lifelong Learning*, Learning and Skills Development Agency, Londres.
- CEDEFOP (2001), *Vocational Education and Training in Belgium*, Thessalonique.
- CINOP (2002), *Dutch Government Policy and Instruments for Co-financing Lifelong Learning Initiated by Government and Employers*, s-Hertogenbosch.
- COLARDYN, D. (2002), « Conclusions: Linking Formal and Non-Formal Learning-Towards a Strategy for Lifelong Learning », dans D. Colardyn (dir. pub.), *Lifelong Learning: Which Ways Forward?*, 2^e édition, Kenniscentrum EVC, Lemma Publishers, Utrecht.
- CROUCH, C., D. FINEGOLD et M. SAKO (1999), *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, Oxford University Press, Oxford.

- DOBISCHAT, R. et H. SEIFERT (2001), « Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten », *WSI-Mitteilungen*, n° 2, février.
- EIRO (2001), « Working Time Developments and the Quality of Work: Denmark », *EIROOnline*, www.eiro.eurofound.ie/.
- EUROSTAT (2000), « Continuing Vocational Training Survey (CVTS2): European Union Manual », *Eurostat Population and Social Conditions Working Paper*, 3/2000/E/n° 17, Luxembourg.
- FOUGERE, D., D. GOUX et E. MAURIN (2001), « Formation continue et carrières salariales : une évaluation sur données individuelles », *Annales d'économie et de statistique*, vol. 0, n° 62, pp. 49-69.
- FRASER, D. (1996), *The Training Guarantee: Its Impact of and Legacy 1990-1994*, EMB Report 5/96 Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- GASSKOV, V. (1998), « Taxes, congés de formation et conventions collectives : comment inciter les entreprises et les individus à investir dans la formation », *Formation professionnelle – Revue européenne*, n° 13.
- GASSKOV, V. (2001), *Government Interventions in Private Financing of Training*, polycopié, OIT, Genève.
- GIBBONS, R. et M. WALDMAN (1999), « Careers in Organizations: Theory and Evidence », in Orley Ashenfelter et David Card (dir. pub.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3B, North-Holland, Amsterdam.
- GREEN, D.A. et W.C. RIDDELL (2003), « Literacy and Earnings: An investigation of the interactions of cognitive and unobserved skills in earnings generation », *Labour Economics*, vol. 10, n° 2, pp. 165-184.
- HÅKANSON, C., S. JOHANSON et E. MELLANDER (2002), « Firm Training Viewed from Stabilisation and Growth Policy Perspectives », polycopié, IFAU, Stockholm.
- HASHIMOTO, M. (1981), « Firm-Specific Human Capital as a Shared Investment », *American Economic Review*, vol. 71, n° 3, pp. 475-482.
- LENGERMANN, P.A. (1999), « How Long Do the Benefits of Training Last? Evidence from Long Term Effects across Current and Previous Employers », *Research in Labor Economics*, vol. 18, pp. 439-461.
- LEUVEN, E. et H. OOSTERBEEK (1999), « The Demand and Supply of Work-Related Training: Evidence from Four Countries », *Research in Labor Economics*, vol. 18, pp. 303-330.
- LEUVEN, E. et H. OOSTERBEEK (2003), « Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training », *Journal of Labor Economics*, à paraître.
- LOEWENSTEIN, M.A. et J.R. SPLETZER (1998), « Dividing the Costs and Returns to General Training », *Journal of Labor Economics*, vol. 16, n° 1, pp. 142-171.
- LOEWENSTEIN, M. A. et J.R. SPLETZER (1999a), « Formal and Informal Training: Evidence from the NLSY », *Research in Labor Economics*, vol. 18, pp. 403-438.
- LOEWENSTEIN, M. A. et J.R. SPLETZER (1999b), « General and Specific Training: Evidence and Implications », *Journal of Human Resources*, vol. 34, n° 4, pp. 710-733.
- MALCOMSON, J.M. (1997), « Contracts, Hold-Up, and Labor Markets », *Journal of Economic Literature*, vol. 35, n° 4, pp. 1916-1957.
- MALCOMSON, J.M. (1999), « Individual Employment Contracts », dans Orley Ashenfelter et David Card (dir. pub.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3B, North-Holland, Amsterdam.
- MALCOMSON, J.M., J. MAW et B. MCCORMICK (2003), « General Training by Firms, Apprentice Contracts, and Public Policy », *European Economic Review*, vol. 47, n° 1, pp. 197-227.
- MEDEF (2001), *Projet d'accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation professionnelle continue*, polycopié, octobre, Paris.
- NEAL, D. (1995), « Industry-Specific Human Capital: Evidence from Displaced Workers », *Journal of Labor Economics*, vol. 13, n° 4, pp. 653-677.
- NEUMARK, D. et W. WASCHER (2001), « Minimum Wages and Training Revisited », *Journal of Labor Economics*, vol. 19, n° 3, pp. 563-595.
- OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégies*, Paris.
- OCDE (1999a), *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques*, Paris.

- OCDE (1999b), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001a), *La nouvelle économie : mythe ou réalité ?*, Paris.
- OCDE (2001b), *L'apprentissage tout au long de la vie : Aspects économiques et financiers*, Paris.
- OCDE (2002a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2002b), *Analyse des politiques de l'éducation*, Paris.
- OCDE (2002c), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Australie, Danemark et Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2003a), *Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2003b), *Descriptions and Évaluations of Recent Experience with Mechanisms for Co-financing Lifelong Learning: Reports prepared by national authorities and members of the ELAP network*, prepared for the « Second International Seminar: Mechanisms for the Co-finance of Lifelong Learning », Londres, 27-29 novembre, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *La lecture, moteur de changement*, Paris.
- OCDE et ERNST & YOUNG (1997), *Enterprise Value in the Knowledge Economy: Measuring Performance in the Age of Intangibles*, Ernst & Young Center for Business Innovation, Cambridge, MA.
- OCDE et STATISTIQUE CANADA (2000), *La littératie à l'ère de l'information*, Paris et Ottawa.
- OK, W. et P. TERGEIST (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 10, OCDE, Paris.
- OOSTERBEEK, H. (1998), « Unravelling Supply and Demand Factors in Work-Related Training », *Oxford Economic Papers*, vol. 50, n° 2, pp. 266-283.
- OWENS, J. (2001), « Evaluation of Individual Learning Accounts – Early Views of Customers and Providers: England », *DfEE Research Brief*, n° 294, 28 septembre.
- PARSONS, D.O. (1986), « The Employment Relationship: Job Attachment, Work Effort, and the Nature of Contracts in Ashenfelter », Orley Ashenfelter et Richard Layard (dir. pub.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 2, pp. 789-848, North-Holland, Amsterdam.
- PISCHKE, J.-S. (2001), « Continuous Training in Germany », *Journal of Population Economics*, vol. 14, n° 3, pp. 523-548.
- QUARRIE, C. (2002), « Some Thoughts on Career Development Loans », in Mick Fletcher (dir. pub.), *Loans for Lifelong Learning*, Learning and Skills Development Agency, Londres.
- REDDING, S. (1996), « The Low-skill, Low-quality Trap: Strategic Complementarities between Human Capital and R&D », *Economic Journal*, vol. 106, pp. 458-470.
- SCANLON, E. et D. PAGE-ADAMS (2001), « Effects of Asset Holding on Neighbourhoods, Families and Children: A Review of Research », dans R. Boshara (dir. pub.), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Corporation for Enterprise Development, Washington DC.
- STEVENS, M. (1994), « A Theoretical Model of On-the-Job Training with Imperfect Competition », *Oxford Economic Papers*, vol. 46, n° 4, pp. 537-562.
- STEVENS, M. (1999), « Human Capital Theory and UK Vocational Training Policy », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, n° 1, pp. 16-32.
- STEVENS, M. (2001), « Should Firms Be Required to Pay for Vocational Training? », *Economic Journal*, vol. 111, n° 473, pp. 485-505.
- TERTIARY EDUCATION ADVISORY COMMITTEE (2001), *Shaping the Funding Framework*, Tertiary Education Advisory Commission, Wellington, novembre.
- VAN BUREN, M. et W. ERSKINE (2002), « What Works in Workforce Development: an ASTD/AJLMPEP Study of Joint Labor-Management Educational Programs », septembre.
- WURZBURG, G. (2003), « What if? Simulating the Impact of Alternative Policies on the Incentives to Invest in Lifelong Learning for Adults », photocopié, OCDE, Paris.
- YORK CONSULTING (2002), « Evaluation of Individual Learning Accounts: Final Report », Scottish Executive, Edinburgh.

Annexe statistique

Sources et définitions

La plupart des statistiques présentées dans les tableaux de l'annexe figurent également dans deux autres publications ou références :

- L'édition annuelle des *Statistiques de la population active de l'OCDE, 1982-2002*.
- La base de données disponible gratuitement en ligne sur les statistiques de la population active de l'OCDE qui comprend les données de base (www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSDATAAuthenticate.asp) et des statistiques dérivées (www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp).

Ces publications et références, qui contiennent des informations sur les définitions, les notes et les sources utilisées dans les pays membres, comprennent des séries longues et des ventilations plus détaillées selon le groupe d'âge, le genre, la durée du chômage, etc., que celles présentées dans cette annexe.

Les sources et définitions des données présentées dans l'annexe statistique sont indiquées au bas de chaque tableau.

Les données concernant l'emploi, le chômage et la population active ne correspondent pas nécessairement aux séries utilisées par le Département des Affaires économiques de l'OCDE pour l'analyse des politiques et l'établissement des prévisions, et reproduites aux tableaux 1.1 et 1.2 du chapitre 1 de ce volume.

Les utilisateurs intéressés peuvent se référer à la base de données en ligne sur Internet, qui contient des statistiques annuelles décrivant l'offre de travail : population, population active, emploi et chômage ventilés selon le genre, le groupe d'âge, le niveau d'éducation, la situation dans la profession et le secteur d'activité, le taux d'activité et le taux de chômage, les statistiques sur le travail à temps partiel et sur la durée du chômage. Cette référence présente en outre des séries statistiques complémentaires sur les résultats du marché du travail et sur les facteurs politiques et institutionnels qui influent sur le fonctionnement des marchés du travail dans les pays membres de l'OCDE. Ces séries contiennent des données sur :

- La durée annuelle effective de travail par actif occupé.
- La distribution des gains bruts des travailleurs à temps complet par sexe.
- Les gains bruts, moyens et médians des travailleurs à temps complet par groupe d'âge et par sexe.
- Le salaire minimum.
- Les dépenses publiques sur les programmes du marché du travail et le nombre de participants.
- Les taux de syndicalisation et les taux de couverture par les conventions collectives dans les pays membres.

Signes conventionnels

- . . Données non disponibles
- . Décimales
- | Rupture dans la série
- Zéro ou moins de la moitié du dernier chiffre utilisé

Note sur le traitement statistique de l'Allemagne

Dans cette annexe statistique, les données pour l'Allemagne concernent l'Allemagne occidentale jusqu'à fin 1990 et, sauf indication contraire, l'ensemble de l'Allemagne à partir de 1991.

Tableau A. Taux de chômage standardisés dans 27 pays de l'OCDE

En pourcentage de la population active totale

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Australie	6.7	9.3	10.5	10.6	9.5	8.2	8.2	8.3	7.7	7.0	6.3	6.7	6.3
Autriche	..	..	..	4.0	3.8	3.9	4.4	4.4	4.5	4.0	3.7	3.6	4.3
Belgique	6.6	6.4	7.1	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.6	6.9	6.7	7.3
Canada	8.1	10.3	11.2	11.4	10.4	9.4	9.6	9.1	8.3	7.6	6.8	7.2	7.7
République tchèque	..	..	..	4.4	4.4	4.1	3.9	4.8	6.4	8.6	8.7	8.0	7.3
Danemark	7.2	7.9	8.6	9.6	7.7	6.8	6.3	5.3	4.9	4.8	4.4	4.4	4.5
Finlande	3.2	6.7	11.6	16.4	16.8	15.2	14.6	12.6	11.4	10.2	9.7	9.1	9.1
France	8.7	9.1	10.0	11.3	11.9	11.4	11.9	11.8	11.4	10.7	9.3	8.5	8.7
Allemagne ^a	4.8	4.2	6.4	7.7	8.2	8.0	8.7	9.7	9.1	8.4	7.8	7.8	8.2
Grèce	6.3	6.9	7.8	8.6	8.9	9.1	9.7	9.6	11.0	11.8	11.0	10.4	9.9
Hongrie	..	..	9.9	12.1	11.0	10.4	9.6	9.0	8.4	6.9	6.3	5.6	5.6
Irlande	13.4	14.7	15.4	15.6	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.6	4.3	3.9	4.4
Italie	8.9	8.5	8.8	10.1	11.0	11.5	11.5	11.6	11.7	11.3	10.4	9.5	9.0
Japon	2.1	2.1	2.2	2.5	2.9	3.2	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4
Corée	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	4.4	4.0	3.3
Luxembourg	1.7	1.6	2.1	2.6	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.0	2.4
Pays-Bas	5.9	5.5	5.3	6.2	6.8	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.4	2.8
Nouvelle-Zélande	7.8	10.3	10.3	9.5	8.1	6.3	6.1	6.6	7.5	6.8	6.0	5.3	5.2
Norvège	5.7	6.0	6.5	6.6	5.9	5.4	4.8	4.0	3.2	3.3	3.4	3.6	3.9
Pologne	..	..	..	14.0	14.4	13.3	12.3	10.9	10.2	13.4	16.4	18.5	19.9
Portugal	4.8	4.2	4.3	5.7	6.9	7.3	7.3	6.8	5.2	4.5	4.1	4.1	5.1
République slovaque	..	..	..	..	13.7	13.1	11.3	11.9	12.6	16.8	18.7	19.4	18.6
Espagne	13.1	13.2	14.9	18.6	19.8	18.8	18.1	17.0	15.2	12.8	11.3	10.6	11.4
Suède	1.7	3.1	5.6	9.1	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9
Suisse	..	1.9	2.8	3.8	3.7	3.4	3.7	4.1	3.4	2.9	2.6	2.5	..
Royaume-Uni	6.9	8.6	9.7	9.9	9.2	8.5	8.0	6.9	6.2	5.9	5.4	5.0	5.1
États-Unis	5.6	6.8	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.7	5.8
Union européenne ^b	8.1	8.4	9.1	10.1	10.5	10.1	10.2	10.0	9.4	8.7	7.8	7.4	7.6
OCDE Europe ^b	8.0	8.2	8.9	10.2	10.5	10.1	10.1	9.8	9.2	9.0	8.5	8.3	8.6
Total OCDE ^b	6.1	6.8	7.4	7.8	7.7	7.3	7.2	7.0	6.9	6.7	6.3	6.5	6.9

Note : Dans toute la mesure du possible, les données ont été ajustées pour en assurer la comparabilité dans le temps et pour être conformes aux directives du Bureau international du travail. Toutes les séries présentées sont alignées sur les estimations basées sur les enquêtes de population active. Dans les pays effectuant des enquêtes annuelles, les estimations mensuelles sont obtenues par interpolation/extrapolation et incluent les tendances de données administratives lorsque celles-ci sont disponibles. Les données annuelles sont donc calculées en faisant la moyenne des estimations mensuelles (à la fois pour les chômeurs et pour la population active). Pour les pays effectuant des enquêtes mensuelles ou trimestrielles, les estimations annuelles sont obtenues respectivement par la moyenne des estimations mensuelles ou trimestrielles. Pour plusieurs pays, la procédure d'ajustement utilisée est celle du Bureau of Labor Statistics du Department of Labor des États-Unis. Pour les pays de l'UE, les procédures sont identiques à celles utilisées pour calculer les taux de chômage comparables de l'Office statistique des Communautés européennes. De légères différences peuvent apparaître dues principalement aux diverses méthodes de calcul et aux facteurs d'ajustement utilisés, et au fait que les estimations de l'UE sont basées sur la population active civile.

Pour une description détaillée, voir l'adresse Internet : www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-5-nodirectorate-no-1-29299-5,00.html

a) Jusqu'en 1992 inclusivement, les données se rapportent à l'Allemagne occidentale ; après cette date, elles se rapportent à l'Allemagne unifiée.

b) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source : OCDE (2003), *Statistiques trimestrielles de la population active*, n° 1, Paris.

Tableau B. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage^a**

Personnes âgées de 15 à 64 ans (pourcentages)

	Rapports emploi/population						Taux d'activité						Taux de chômage					
	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Australie	67.9	67.2	67.7	69.1	68.9	69.4	73.0	73.0	72.9	73.8	73.8	73.9	7.0	7.9	7.0	6.3	6.7	6.1
Autriche	..	67.4	68.2	67.9	67.8	68.2	..	71.3	71.6	71.3	70.7	71.7	..	5.5	4.7	4.7	4.0	4.9
Belgique	54.4	57.3	58.9	60.9	59.7	59.7	58.7	63.2	64.6	65.2	63.6	64.1	7.3	9.4	8.7	6.6	6.2	6.9
Canada	70.3	68.9	70.1	71.1	70.9	71.5	76.6	75.2	75.9	76.3	76.5	77.5	8.2	8.4	7.6	6.9	7.3	7.7
République tchèque	..	67.5	65.9	65.2	65.3	65.7	..	72.2	72.2	71.6	71.1	70.9	..	6.5	8.7	8.8	8.2	7.3
Danemark	75.4	75.3	76.5	76.4	75.9	76.4	82.4	79.3	80.6	80.0	79.2	79.9	8.5	5.1	5.2	4.5	4.2	4.3
Finlande	74.1	64.0	66.0	67.0	67.7	67.7	76.6	72.4	73.6	74.3	74.6	74.5	3.2	11.6	10.3	9.9	9.2	9.1
France	59.9	59.4	59.8	61.1	62.0	61.1	66.0	67.4	67.8	68.0	68.0	68.0	9.2	11.9	11.8	10.1	8.8	10.1
Allemagne	64.1	64.7	65.2	65.6	65.8	65.3	67.4	71.4	71.2	71.1	71.6	71.5	4.9	9.3	8.5	7.8	7.9	8.6
Grèce	54.8	55.6	55.4	55.9	55.6	56.9	59.1	62.5	62.9	63.0	62.1	63.1	..	11.0	12.0	11.3	10.4	9.8
Hongrie	..	53.8	55.7	56.0	56.2	56.2	..	58.4	59.9	59.9	59.6	59.7	..	7.8	7.0	6.4	5.7	5.8
Islande ^{b, c}	79.9	82.2	84.2	84.6	84.6	82.8	82.1	84.5	85.9	86.6	86.6	85.6	2.7	2.7	1.9	2.3	2.3	3.2
Irlande	52.1	59.6	62.5	64.5	65.0	65.0	60.1	64.8	66.3	67.4	67.5	67.9	13.3	8.0	5.8	4.4	3.7	4.3
Italie	52.6	51.6	52.9	53.9	54.9	55.6	59.5	58.5	59.8	60.3	60.7	61.2	11.5	11.8	11.5	10.6	9.6	9.1
Japon	68.6	69.5	68.9	68.9	68.8	68.2	70.1	72.6	72.4	72.5	72.6	72.3	2.2	4.2	4.9	5.0	5.2	5.6
Corée	61.2	59.2	59.6	61.5	62.1	63.3	62.8	63.8	63.8	64.2	64.7	65.4	2.5	7.2	6.6	4.3	3.9	3.2
Luxembourg	59.2	60.2	61.6	62.7	63.0	63.6	60.1	61.9	63.1	64.2	64.1	65.3	1.6	2.8	2.4	2.4	1.8	2.6
Mexique ^c	58.0	61.3	61.2	60.9	60.1	60.1	59.9	63.2	62.5	62.3	61.5	61.6	3.1	3.0	2.2	2.2	2.2	2.5
Pays-Bas	61.8	69.8	71.3	72.1	72.8	73.2	66.7	73.0	73.9	74.6	74.9	75.6	7.4	4.3	3.5	3.3	2.7	3.2
Nouvelle-Zélande	67.3	69.5	70.0	70.7	71.8	72.4	73.0	75.2	75.2	75.2	75.9	76.4	7.8	7.6	6.9	6.1	5.4	5.3
Norvège ^b	73.0	78.3	78.0	77.9	77.5	77.1	77.1	80.9	80.6	80.7	80.3	80.3	5.4	3.2	3.2	3.5	3.5	4.0
Pologne	..	58.9	57.5	55.0	53.5	51.7	..	66.1	65.9	65.8	65.7	64.8	..	10.9	12.8	16.4	18.6	20.3
Portugal	67.4	66.8	67.4	68.3	68.6	68.1	70.9	70.5	70.7	71.3	71.7	72.0	4.9	5.2	4.6	4.2	4.3	5.4
République slovaque	..	60.5	58.1	56.8	56.9	56.9	..	69.3	69.5	69.9	70.5	69.9	..	12.6	16.4	18.8	19.3	18.6
Espagne ^b	51.1	52.4	55.0	57.4	58.8	59.5	60.9	64.5	65.3	66.7	65.8	67.1	16.1	18.7	15.7	13.9	10.5	11.4
Suède ^b	83.1	71.5	72.9	74.2	75.3	74.9	84.6	78.1	78.5	78.9	79.3	79.0	1.8	8.4	7.1	5.9	5.1	5.2
Suisse ^c	78.2	78.0	78.4	78.3	79.1	78.9	79.7	81.0	80.9	80.5	81.2	81.3	1.8	3.7	3.1	2.7	2.5	3.0
Turquie	54.5	51.1	51.0	48.2	46.8	45.8	59.4	54.9	55.4	51.8	51.3	51.5	8.2	7.0	7.9	6.8	8.8	10.9
Royaume-Uni ^b	72.5	71.2	71.7	72.4	72.8	72.7	77.8	75.9	76.3	76.6	76.4	76.6	6.8	6.2	6.1	5.6	4.8	5.1
États-Unis ^b	72.2	73.8	73.9	74.1	73.1	71.9	76.5	77.4	77.2	77.2	76.8	76.4	5.7	4.5	4.3	4.0	4.8	5.9
Union européenne ^d	61.5	61.7	62.6	63.6	64.2	64.3	67.1	68.5	69.0	69.4	69.4	69.8	8.4	10.0	9.3	8.4	7.4	7.8
OCDE Europe ^d	61.0	60.5	61.1	61.2	61.4	61.2	66.5	66.9	67.3	67.1	67.0	67.2	8.2	9.5	9.3	8.7	8.4	9.0
Total OCDE ^d	65.1	65.2	65.5	65.7	65.5	65.1	69.3	70.0	70.1	70.1	69.9	69.9	6.0	6.9	6.7	6.2	6.3	6.9

Tableau B. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage^a (suite)**

Hommes âgés de 15 à 64 ans (pourcentages)

	Rapports emploi/population						Taux d'activité						Taux de chômage					
	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Australie	78.5	75.2	76.1	76.6	76.0	76.5	84.4	82.1	82.1	82.0	81.7	81.6	6.9	8.4	7.3	6.6	6.9	6.3
Autriche	..	75.9	76.7	76.2	75.9	75.3	..	80.2	80.5	80.1	79.0	79.5	..	5.4	4.7	4.8	4.0	5.2
Belgique	68.1	67.0	67.5	69.8	68.5	68.1	71.3	72.5	73.0	73.8	72.7	72.6	4.6	7.6	7.5	5.3	5.7	6.3
Canada	77.8	74.3	75.5	76.3	75.9	76.1	84.9	81.4	82.0	82.1	82.1	82.9	8.3	8.7	7.9	7.0	7.6	8.2
République tchèque	..	76.3	74.3	73.6	73.6	74.2	..	80.3	80.2	79.4	79.0	78.9	..	5.0	7.3	7.4	6.8	5.9
Danemark	80.1	80.2	81.2	80.7	80.2	80.2	87.1	83.5	85.0	84.0	83.3	83.8	8.0	3.9	4.5	4.0	3.7	4.3
Finlande	76.7	66.8	68.4	69.4	70.0	69.2	79.6	75.1	75.9	76.4	76.7	76.2	3.6	11.1	9.8	9.2	8.7	9.1
France	69.7	66.6	66.8	68.1	69.0	68.1	75.0	74.1	74.4	74.4	74.3	74.4	7.0	10.2	10.2	8.5	7.1	8.5
Allemagne	75.7	72.9	72.8	72.9	72.6	71.6	79.0	79.9	79.3	78.9	78.8	78.5	4.1	8.8	8.1	7.6	7.9	8.8
Grèce	73.4	71.6	70.9	71.3	70.9	71.7	76.8	77.1	76.9	77.1	76.2	76.6	4.4	7.2	7.7	7.5	6.9	6.4
Hongrie	..	60.6	62.6	62.7	63.0	62.9	..	66.3	67.8	67.5	67.2	67.1	..	8.5	7.5	7.1	6.3	6.2
Islande ^{b, c}	85.2	86.0	88.2	88.2	88.0	85.7	87.3	87.9	89.4	89.8	90.0	88.9	2.4	2.3	1.4	1.8	2.1	3.6
Irlande	67.5	71.0	73.5	75.6	76.0	74.7	77.5	77.4	78.3	79.1	79.0	78.3	13.0	8.3	6.1	4.5	3.9	4.7
Italie	69.2	66.8	67.6	68.2	68.7	69.2	75.1	73.5	74.1	74.3	74.2	74.5	7.9	9.1	8.8	8.2	7.4	7.0
Japon	81.3	81.7	81.0	80.9	80.5	79.9	83.0	85.3	85.3	85.2	85.0	84.8	2.1	4.3	5.0	5.1	5.4	5.8
Corée	73.9	71.3	71.3	73.1	73.5	74.9	76.2	77.6	77.0	76.9	76.9	77.7	3.0	8.0	7.4	4.9	4.4	3.6
Luxembourg	76.4	74.6	74.4	75.0	74.9	75.5	77.4	76.0	75.7	76.4	76.1	77.0	1.2	1.9	1.7	1.8	1.6	1.9
Mexique ^c	84.1	84.7	84.6	84.0	83.4	82.6	86.4	87.0	86.2	85.8	85.2	84.7	2.6	2.7	1.9	2.1	2.1	2.5
Pays-Bas	75.7	79.9	80.8	81.4	81.6	81.5	80.0	82.8	83.1	83.6	83.4	83.9	5.4	3.5	2.8	2.6	2.2	2.8
Nouvelle-Zélande	76.1	77.1	77.3	78.0	78.9	79.6	83.0	83.5	83.2	83.2	83.4	83.9	8.3	7.7	7.1	6.2	5.5	5.1
Norvège ^b	78.6	82.8	82.1	81.7	81.0	80.2	83.4	85.6	85.0	84.8	84.0	83.8	5.8	3.2	3.4	3.6	3.6	4.2
Pologne	..	65.8	63.6	61.2	59.2	57.0	..	72.8	72.3	71.7	71.5	70.8	..	9.5	12.0	14.6	17.2	19.5
Portugal	80.1	75.6	75.6	76.3	76.5	75.7	82.8	78.9	78.8	79.0	79.2	79.3	3.3	4.2	4.1	3.3	3.4	4.5
République slovaque	..	67.8	64.3	62.2	62.1	62.5	..	77.2	76.9	76.8	77.4	76.7	..	12.2	16.3	19.0	19.8	18.6
Espagne ^b	71.0	68.3	70.8	72.7	73.8	73.9	80.4	79.1	79.6	80.4	79.8	80.4	11.8	13.6	11.0	9.6	7.5	8.1
Suède ^b	85.2	73.5	74.8	76.1	77.0	76.3	86.7	80.7	80.9	81.2	81.4	80.9	1.8	8.8	7.5	6.3	5.4	5.7
Suisse ^c	90.0	87.2	87.2	87.3	87.6	86.1	91.1	90.1	89.6	89.4	89.2	88.7	1.2	3.2	2.7	2.3	1.7	2.9
Turquie	76.9	74.1	72.8	71.0	68.4	66.0	83.6	79.6	79.1	76.2	75.2	74.3	8.0	7.0	8.0	6.8	9.0	11.2
Royaume-Uni ^b	82.1	78.1	78.4	79.1	79.3	78.9	88.3	83.9	84.1	84.3	83.8	83.7	7.1	6.9	6.8	6.1	5.3	5.7
États-Unis ^b	80.7	80.5	80.5	80.6	79.4	78.0	85.6	84.2	84.0	83.9	83.4	83.0	5.7	4.5	4.1	3.9	4.9	6.0
Union européenne ^d	74.3	71.6	72.2	73.0	73.3	72.9	79.6	78.4	78.5	78.6	78.4	78.5	6.7	8.7	8.1	7.2	6.5	7.0
OCDE Europe ^d	74.9	71.6	71.7	71.8	71.6	70.9	80.3	78.1	78.1	77.8	77.5	77.3	6.7	8.3	8.3	7.7	7.6	8.4
Total OCDE ^d	78.1	76.1	76.1	76.3	75.8	75.0	82.5	81.3	81.2	81.0	80.6	80.4	5.4	6.4	6.2	5.8	6.0	6.7

Tableau B. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage^a (suite)**

Femmes âgées de 15 à 64 ans (pourcentages)

	Rapports emploi/population						Taux d'activité						Taux de chômage					
	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Australie	57.1	59.2	59.3	61.6	61.7	62.2	61.5	63.9	63.6	65.5	65.8	66.1	7.2	7.3	6.7	5.9	6.3	5.9
Autriche	..	59.0	59.7	59.7	59.8	61.1	..	62.5	62.7	62.5	62.3	64.0	..	5.6	4.8	4.6	4.1	4.6
Belgique	40.8	47.5	50.2	51.9	50.7	51.1	46.1	53.8	56.0	56.6	54.5	55.4	11.5	11.7	10.3	8.3	6.9	7.8
Canada	62.7	63.6	64.7	65.8	66.0	66.8	68.3	69.1	69.8	70.5	70.8	71.9	8.1	8.0	7.3	6.7	6.8	7.2
République tchèque	..	58.7	57.4	56.9	57.0	57.1	..	64.0	64.1	63.7	63.2	62.8	..	8.2	10.5	10.6	9.9	9.1
Danemark	70.6	70.3	71.6	72.1	71.4	72.6	77.6	75.1	76.1	75.9	75.0	75.9	9.0	6.4	5.9	5.0	4.8	4.4
Finlande	71.5	61.2	63.5	64.5	65.4	66.1	73.5	69.7	71.2	72.1	72.5	72.7	2.7	12.1	10.8	10.6	9.7	9.1
France	50.3	52.4	53.0	54.3	55.2	54.3	57.2	60.8	61.4	61.7	61.8	61.7	12.1	13.8	13.6	11.9	10.8	12.0
Allemagne	52.2	56.3	57.3	58.1	58.9	59.0	55.5	62.5	63.0	63.3	64.0	64.4	6.0	9.9	8.9	8.1	8.0	8.4
Grèce	37.5	40.3	40.7	41.3	41.2	42.7	42.6	48.5	49.7	49.7	48.8	50.2	12.0	16.8	18.2	16.9	15.6	14.9
Hongrie	..	47.3	49.0	49.6	49.8	49.8	..	50.8	52.3	52.6	52.4	52.7	..	6.9	6.3	5.7	5.0	5.4
Islande ^{b,c}	74.5	78.3	80.2	81.0	81.1	79.8	76.8	80.9	82.3	83.3	83.1	82.2	3.0	3.3	2.5	2.8	2.5	2.9
Irlande	36.6	48.2	51.3	53.3	54.0	55.2	42.6	52.1	54.3	55.7	56.0	57.3	14.0	7.5	5.5	4.2	3.5	3.7
Italie	36.2	36.4	38.3	39.6	41.1	42.0	44.0	43.5	45.5	46.3	47.3	47.9	17.7	16.3	15.8	14.6	13.1	12.3
Japon	55.8	57.2	56.7	56.7	57.0	56.5	57.1	59.8	59.5	59.6	60.1	59.7	2.3	4.2	4.7	4.7	5.1	5.4
Corée	49.0	47.3	48.1	50.1	51.0	52.0	49.9	50.3	50.8	51.8	52.7	53.4	1.9	5.9	5.3	3.5	3.2	2.7
Luxembourg	41.4	45.6	48.5	50.0	50.8	51.5	42.4	47.6	50.2	51.7	52.0	53.5	2.5	4.2	3.3	3.2	2.2	3.6
Mexique ^c	34.2	40.1	39.8	40.1	39.4	39.9	35.7	41.6	40.9	41.2	40.4	41.0	4.3	3.6	2.7	2.5	2.4	2.5
Pays-Bas	47.5	59.4	61.6	62.6	63.9	64.7	53.1	62.9	64.5	65.4	66.1	67.1	10.6	5.5	4.5	4.2	3.4	3.6
Nouvelle-Zélande	58.5	62.1	63.0	63.5	64.8	65.4	63.2	67.1	67.4	67.5	68.5	69.1	7.3	7.5	6.6	5.9	5.3	5.4
Norvège ^b	67.2	73.6	73.8	74.0	73.8	73.9	70.7	76.1	76.1	76.5	76.4	76.7	4.9	3.3	3.0	3.2	3.4	3.7
Pologne	..	52.2	51.6	48.9	47.8	46.4	..	59.7	59.8	59.9	59.9	58.9	..	12.6	13.8	18.4	20.2	21.2
Portugal	55.4	58.3	59.5	60.5	61.0	60.8	59.6	62.4	62.9	63.8	64.5	65.0	7.0	6.5	5.3	5.2	5.4	6.5
République slovaque	..	53.5	52.1	51.5	51.8	51.4	..	61.7	62.3	63.2	63.8	63.2	..	13.2	16.4	18.6	18.8	18.7
Espagne ^b	31.6	36.5	39.1	42.0	43.8	44.9	41.8	49.9	50.9	52.9	51.6	53.7	24.4	26.7	23.2	20.6	15.3	16.4
Suède ^b	81.0	69.4	70.9	72.2	73.5	73.4	82.5	75.5	76.0	76.4	77.1	77.1	1.8	8.0	6.7	5.4	4.7	4.7
Suissec	66.4	68.8	69.6	69.3	70.6	71.6	68.2	71.8	72.2	71.6	73.2	73.9	2.6	4.2	3.6	3.2	3.5	3.1
Turquie	32.9	27.9	29.1	25.3	25.0	25.6	36.0	30.1	31.6	27.2	27.2	28.5	8.7	7.1	7.9	6.8	8.2	10.3
Royaume-Uni ^b	62.8	64.2	64.9	65.5	66.1	66.3	67.3	67.9	68.4	68.9	69.0	69.3	6.6	5.3	5.1	4.8	4.2	4.4
États-Unis ^b	64.0	67.4	67.6	67.8	67.1	66.1	67.8	70.7	70.7	70.7	70.4	70.1	5.6	4.7	4.4	4.1	4.7	5.7

Tableau B. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage^a (suite)**

Femmes âgées de 15 à 64 ans (pourcentages)

	Rapports emploi/population						Taux d'activité						Taux de chômage					
	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Union européenne ^d	48.7	51.7	53.0	54.2	55.1	55.7	54.6	58.5	59.5	60.1	60.3	61.0	10.9	11.7	10.9	9.8	8.7	8.8
OCDE Europe ^d	47.2	49.5	50.5	50.6	51.2	51.5	52.7	55.6	56.5	56.4	56.5	57.1	10.4	11.1	10.7	10.2	9.5	9.7
Total OCDE ^d	52.4	54.4	55.0	55.3	55.4	55.4	56.3	58.9	59.3	59.4	59.4	59.6	7.0	7.6	7.3	6.9	6.7	7.2

- a) Les ratios portent sur les personnes âgées de 15 à 64 ans et sont définis par le rapport des actifs et des actifs occupés à la population d'âge actif, ou par le rapport du chômage à la population d'âge actif.
- b) Personnes âgées de 16 à 64 ans.
- c) Les données pour 1990 se réfèrent à l'année 1991.
- d) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active (www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSDATAAuthenticate.asp et www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp). Pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Grèce et le Luxembourg, les données sont tirées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge**

Hommes et femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Australie	Taux de chômage	13.2	13.5	12.3	12.7	12.4	5.1	5.4	4.9	5.3	4.7	5.4	5.8	4.0	4.7	3.6
	Taux d'activité	70.4	68.4	69.0	69.4	68.6	79.9	79.6	80.5	80.6	81.0	44.1	46.9	49.0	48.6	50.1
	Rapports emploi/population	61.1	59.2	60.5	60.6	60.0	75.8	75.3	76.5	76.4	77.2	41.8	44.2	47.1	46.3	48.3
Autriche	Taux de chômage	..	5.9	6.3	6.0	7.2	..	4.5	4.3	3.6	4.5	..	4.8	6.7	5.6	5.8
	Taux d'activité	..	58.4	56.1	54.7	55.7	..	85.1	85.3	85.2	86.6	..	30.7	31.4	29.0	29.8
	Rapports emploi/population	..	54.9	52.5	51.4	51.7	..	81.3	81.6	82.2	82.7	..	29.2	29.2	27.4	28.1
Belgique	Taux de chômage	14.5	22.6	15.2	15.3	15.7	6.5	7.4	5.8	5.4	6.2	3.6	5.7	3.2	3.0	3.5
	Taux d'activité	35.5	32.9	35.7	33.6	33.8	76.7	82.5	82.8	80.9	81.7	22.2	26.2	25.9	26.0	26.7
	Rapports emploi/population	30.4	25.5	30.3	28.5	28.5	71.7	76.4	77.9	76.6	76.6	21.4	24.7	25.0	25.2	25.8
Canada	Taux de chômage	12.4	14.0	12.6	12.8	13.7	7.3	6.4	5.8	6.2	6.6	6.0	5.9	5.4	5.9	6.2
	Taux d'activité	69.7	63.5	64.4	64.7	66.3	84.2	84.6	84.8	85.1	85.9	49.3	49.9	51.2	51.3	53.7
	Rapports emploi/population	61.1	54.6	56.3	56.4	57.3	78.0	79.2	79.9	79.8	80.2	46.3	46.9	48.4	48.3	50.4
République tchèque	Taux de chômage	..	17.0	17.0	16.6	16.0	..	7.5	7.7	7.2	6.5	..	4.8	5.2	4.9	4.0
	Taux d'activité	..	48.3	46.1	43.2	40.1	..	88.6	88.4	88.4	88.2	..	39.4	38.2	39.0	42.5
	Rapports emploi/population	..	40.1	38.3	36.1	33.7	..	81.9	81.6	82.1	82.5	..	37.5	36.3	37.1	40.8
Danemark	Taux de chômage	11.5	10.0	6.7	8.3	7.1	7.9	4.3	4.1	3.5	3.7	6.1	4.2	4.0	4.0	4.7
	Taux d'activité	73.5	73.3	71.9	67.2	68.8	91.2	88.2	87.9	87.5	88.0	57.1	56.6	56.9	58.9	60.1
	Rapports emploi/population	65.0	66.0	67.1	61.7	64.0	84.0	84.4	84.3	84.5	84.7	53.6	54.2	54.6	56.5	57.3
Finlande	Taux de chômage	9.4	21.5	21.5	19.9	20.7	2.1	8.4	8.0	7.4	7.3	2.3	10.2	9.4	8.9	8.1
	Taux d'activité	57.5	49.4	50.8	50.4	49.6	89.7	87.7	87.9	88.0	88.1	43.8	43.7	46.6	50.3	52.0
	Rapports emploi/population	52.2	38.8	39.8	40.3	39.4	87.9	80.3	80.9	81.5	81.6	42.8	39.2	42.3	45.9	47.8
France	Taux de chômage	19.1	26.5	20.7	18.7	20.7	8.0	10.6	9.2	8.1	9.2	6.7	8.7	7.9	6.1	7.9
	Taux d'activité	36.4	28.2	29.3	29.9	29.5	84.1	86.2	86.2	86.3	86.2	38.1	37.5	37.3	38.8	37.2
	Rapports emploi/population	29.5	20.7	23.2	24.3	23.3	77.4	77.0	78.3	79.3	78.3	35.6	34.2	34.3	36.5	34.2
Allemagne	Taux de chômage	4.5	8.6	8.4	8.3	9.7	4.6	7.6	7.0	7.2	8.2	7.7	13.5	12.8	11.8	10.6
	Taux d'activité	59.1	51.6	51.5	51.1	50.4	77.1	85.2	85.3	85.6	85.7	39.8	43.7	43.0	43.0	43.0
	Rapports emploi/population	56.4	47.1	47.2	46.8	45.6	73.6	78.7	79.3	79.4	78.7	36.8	37.8	37.6	37.9	38.4
Grèce	Taux de chômage	23.3	31.7	29.5	28.0	25.7	5.1	9.8	9.6	8.8	8.6	1.6	4.4	3.8	4.1	3.6
	Taux d'activité	39.4	39.3	38.1	36.2	36.3	72.2	77.6	77.6	77.2	78.2	41.5	40.2	40.6	39.6	40.7
	Rapports emploi/population	30.3	26.8	26.9	26.0	27.0	68.5	70.0	70.2	70.4	71.5	40.8	38.4	39.0	38.0	39.2

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite)**
Hommes et femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Hongrie	Taux de chômage	..	12.4	12.7	11.2	12.6	..	6.2	5.7	5.1	5.2	..	2.7	3.0	2.9	3.1
	Taux d'activité	..	40.7	37.2	34.6	32.6	..	77.1	77.3	77.1	77.0	..	19.9	22.6	24.2	26.4
	Rapports emploi/population	..	35.7	32.5	30.7	28.5	..	72.3	73.0	73.1	73.0	..	19.4	21.9	23.5	25.6
Islande^{a, b}	Taux de chômage	4.9	4.4	4.7	4.8	7.2	2.2	1.4	1.7	1.7	2.7	2.1	1.4	1.7	2.0	1.4
	Taux d'activité	59.5	68.1	71.6	70.2	64.0	90.1	92.1	92.2	92.3	92.5	87.2	87.1	85.7	87.3	88.4
	Rapports emploi/population	56.6	65.1	68.2	66.8	59.4	88.1	90.9	90.6	90.7	90.0	85.4	85.9	84.2	85.6	87.2
Irlande	Taux de chômage	17.7 |	8.5	6.4	6.2	7.7	12.5 |	5.3	4.0	3.2	3.7	8.4 |	4.3	2.5	2.6	2.4
	Taux d'activité	50.3 |	50.7	51.6	50.1	49.1	68.5 |	77.3	78.5	78.9	79.5	42.1 |	45.7	46.3	47.9	49.2
	Rapports emploi/population	41.4 |	46.4	48.2	47.0	45.3	60.0 |	73.2	75.3	76.4	76.6	38.6 |	43.8	45.2	46.6	48.0
Italie	Taux de chômage	31.5	31.1	29.7	27.0	26.3	7.3	9.2	8.5	7.9	7.5	1.8	4.8	4.5	4.3	4.1
	Taux d'activité	43.5	39.6	39.5	37.6	36.3	70.0	73.8	74.3	75.1	75.8	22.3	29.0	29.0	29.2	30.1
	Rapports emploi/population	29.8	27.3	27.8	27.4	26.7	64.9	67.1	68.0	69.2	70.1	21.9	27.6	27.7	28.0	28.9
Japon	Taux de chômage	4.3	9.3	9.2	9.7	10.0	1.6	4.0	4.1	4.4	4.9	2.7	5.4	5.6	5.7	5.8
	Taux d'activité	44.1	47.2	47.0	46.5	45.6	80.9	81.9	81.9	82.2	82.0	64.7	67.1	66.5	65.8	65.4
	Rapports emploi/population	42.2	42.9	42.7	42.0	41.0	79.6	78.7	78.6	78.6	78.0	62.9	63.4	62.8	62.0	61.6
Corée	Taux de chômage	7.0	14.0	10.2	9.7	8.1	1.9	5.8	3.7	3.4	2.8	0.8	4.5	2.6	2.1	1.6
	Taux d'activité	35.0	32.1	32.8	33.3	34.2	74.6	74.6	75.0	75.1	75.5	62.4	61.0	59.4	59.5	60.4
	Rapports emploi/population	32.5	27.6	29.4	30.1	31.5	73.2	70.3	72.2	72.6	73.4	61.9	58.2	57.8	58.3	59.5
Luxembourg	Taux de chômage	3.6 |	6.8	6.4	6.3	7.0	1.4 |	2.0	2.0	1.4	2.4	0.6 |	1.0	1.4	0.3	0.2
	Taux d'activité	44.9 |	34.0	34.0	34.5	34.7	72.8 |	78.3	79.8	79.8	81.0	28.4 |	26.5	27.6	24.9	27.9
	Rapports emploi/population	43.3 |	31.7	31.8	32.3	32.3	71.8 |	76.7	78.2	78.7	79.1	28.2 |	26.3	27.2	24.8	27.9
Mexique^b	Taux de chômage	5.4	3.4	4.4	4.1	4.9	2.2	1.8	1.5	1.6	1.8	1.0	0.8	1.2	1.0	1.3
	Taux d'activité	52.2	52.3	51.8	49.7	48.4	65.9	69.2	69.3	68.9	69.6	54.6	55.5	53.5	52.6	53.8
	Rapports emploi/population	49.3	50.5	49.6	47.7	46.0	64.4	67.9	68.3	67.8	68.4	54.1	55.0	52.8	52.1	53.1
Pays-Bas	Taux de chômage	11.1	7.0	6.6	5.8	5.9	6.7	2.8	2.7	2.1	2.6	3.7	2.9	2.4	1.9	2.3
	Taux d'activité	61.4	70.9	71.2	71.1	71.1	76.3	82.7	83.3	83.7	84.2	30.8	36.2	38.9	39.5	42.7
	Rapports emploi/population	54.5	66.0	66.5	67.0	66.9	71.2	80.4	81.1	81.9	81.9	29.7	35.1	37.9	38.8	41.8
Nouvelle-Zélande	Taux de chômage	14.1	13.8	13.2	11.8	11.4	6.1	5.4	4.5	4.1	4.0	4.6	4.9	4.7	3.5	3.2
	Taux d'activité	67.9	63.4	63.0	63.5	64.2	81.2	82.1	82.3	82.7	83.0	43.8	59.8	60.0	62.9	65.5
	Rapports emploi/population	58.3	54.6	54.7	56.0	56.8	76.3	77.6	78.6	79.3	79.7	41.8	56.9	57.2	60.7	63.4

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite)**

Hommes et femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Norvège^a	Taux de chômage	11.8	9.6	10.2	10.5	11.5	4.3	2.4	2.6	2.6	3.0	2.5	1.1	1.3	1.6	1.8
	Taux d'activité	60.5	63.9	64.7	63.1	64.2	85.9	87.6	87.6	87.4	87.1	63.1	68.0	68.0	68.5	69.7
	Rapports emploi/population	53.4	57.8	58.1	56.5	56.9	82.2	85.5	85.3	85.1	84.4	61.5	67.3	67.1	67.4	68.4
Pologne	Taux de chômage	..	30.0	35.2	41.0	43.9	..	10.8	13.9	15.8	17.5	..	7.7	9.4	9.7	10.5
	Taux d'activité	..	34.7	37.8	37.4	35.6	..	82.6	82.4	82.2	81.8	..	35.2	31.3	32.1	31.2
	Rapports emploi/population	..	24.3	24.5	22.1	20.0	..	73.7	70.9	69.3	67.5	..	32.5	28.4	29.0	27.9
Portugal	Taux de chômage	9.6	8.8	8.6	9.4	11.5	3.8	4.0	3.5	3.5	4.5	2.1	3.1	3.3	3.2	3.7
	Taux d'activité	60.6	46.7	46.0	47.1	47.3	81.5	84.0	84.7	85.2	85.4	48.0	52.0	52.5	51.7	52.9
	Rapports emploi/population	54.8	42.6	42.0	42.7	41.9	78.4	80.6	81.8	82.2	81.5	47.0	50.4	50.8	50.0	50.9
République slovaque	Taux de chômage	..	33.8	37.0	39.1	37.4	..	13.1	15.5	15.9	15.3	..	9.5	12.3	12.3	15.3
	Taux d'activité	..	46.8	46.0	45.8	43.5	..	87.6	88.4	88.9	88.6	..	24.6	24.3	25.4	27.0
	Rapports emploi/population	..	31.0	29.0	27.9	27.2	..	76.1	74.7	74.8	75.1	..	22.3	21.3	22.3	22.9
Espagne^a	Taux de chômage	30.1	28.3	25.3	20.8	22.2	13.1	14.0	12.3	9.3	10.2	8.1	9.7	9.4	6.3	7.1
	Taux d'activité	54.9	48.0	48.5	46.8	47.0	70.3	76.8	78.0	76.5	78.1	40.0	38.8	40.9	41.9	42.7
	Rapports emploi/population	38.3	34.4	36.3	37.1	36.6	61.1	66.1	68.4	69.5	70.1	36.8	35.1	37.0	39.2	39.7
Suède^a	Taux de chômage	4.5	14.2	11.9	11.8	12.8	1.3	6.2	4.9	4.1	4.2	1.5	6.6	6.1	4.9	4.7
	Taux d'activité	69.1	51.1	52.3	54.3	53.3	92.8	88.0	88.1	88.2	87.9	70.5	68.6	69.4	70.4	71.7
	Rapports emploi/population	66.0	43.8	46.1	47.9	46.5	91.6	82.6	83.8	84.6	84.2	69.4	64.0	65.1	67.0	68.3
Suisse^b	Taux de chômage	3.2	5.6	4.8	5.6	5.7	1.6	2.6	2.3	2.1	2.7	1.1	2.5	2.7	1.7	2.0
	Taux d'activité	71.6	68.6	68.3	67.8	69.2	85.9	87.5	87.4	87.9	88.4	63.8	66.4	65.1	68.2	66.1
	Rapports emploi/population	69.3	64.7	65.0	64.0	65.3	84.5	85.2	85.4	86.1	86.0	63.1	64.7	63.3	67.1	64.8
Turquie	Taux de chômage	16.0	15.2	13.2	16.7	19.5	5.4	5.8	5.0	6.7	8.8	3.1	1.8	2.4	2.4	3.7
	Taux d'activité	54.7	46.4	41.6	40.7	39.9	65.1	62.1	59.3	59.0	59.4	44.1	41.3	36.2	35.5	35.4
	Rapports emploi/population	45.9	39.3	36.1	33.9	32.1	61.6	58.5	56.3	55.0	54.2	42.7	40.6	35.3	34.7	34.1
Royaume-Uni^a	Taux de chômage	10.1	12.3	11.8	10.5	11.0	5.8	4.9	4.4	3.9	4.1	7.2	5.1	4.4	3.3	3.5
	Taux d'activité	78.0	69.2	69.7	68.2	68.6	83.9	83.8	84.1	83.9	84.0	53.0	52.1	52.8	54.0	55.2
	Rapports emploi/population	70.1	60.7	61.5	61.1	61.0	79.1	79.7	80.4	80.7	80.6	49.2	49.4	50.5	52.2	53.3
États-Unis^a	Taux de chômage	11.2	9.9	9.3	10.6	12.0	4.6	3.2	3.1	3.8	4.8	3.3	2.7	2.5	3.0	3.9
	Taux d'activité	67.3	65.5	65.8	64.5	63.3	83.5	84.1	84.0	83.7	83.3	55.9	59.3	59.2	60.4	61.9
	Rapports emploi/population	59.8	59.0	59.7	57.7	55.7	79.7	81.4	81.5	80.5	79.3	54.0	57.7	57.8	58.6	59.5

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite)**
Hommes et femmes (pourcentages)

	15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Union européenne^c															
Taux de chômage	16.2	17.4	15.7	14.1	14.7	6.8	8.1	7.3	6.5	6.9	6.1	8.3	7.5	6.5	6.1
Taux d'activité	53.9	48.0	48.4	47.6	47.5	78.0	82.1	82.4	82.4	82.8	40.6	41.1	41.4	42.0	43.2
Rapports emploi/population	45.2	39.6	40.8	40.8	40.5	72.7	75.5	76.4	77.0	77.1	38.1	37.7	38.3	39.3	40.6
OCDE Europe^c															
Taux de chômage	15.8	17.6	16.7	16.6	17.6	6.5	8.0	7.5	7.2	7.9	5.6	7.4	7.0	6.1	6.0
Taux d'activité	54.3	46.8	46.3	45.4	44.9	76.7	80.2	80.0	79.9	80.2	41.6	40.7	40.4	41.0	42.0
Rapports emploi/population	45.7	38.6	38.6	37.9	37.1	71.7	73.8	74.0	74.1	73.9	39.3	37.7	37.6	38.5	39.5
Total OCDE^c															
Taux de chômage	11.7	12.5	11.8	12.2	13.1	4.8	5.7	5.3	5.4	6.0	3.9	5.3	4.9	4.7	4.9
Taux d'activité	55.5	51.9	51.8	50.9	50.3	78.6	80.4	80.4	80.2	80.3	50.6	50.7	50.4	50.8	51.9
Rapports emploi/population	49.0	45.4	45.7	44.7	43.7	74.8	75.9	76.1	75.9	75.5	48.7	48.0	47.9	48.4	49.4

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite)**

Hommes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Australie	Taux de chômage	13.9	14.7	13.1	13.3	13.3	4.9	5.5	5.2	5.5	4.7	6.3	6.3	4.9	5.6	4.7
	Taux d'activité	73.0	70.8	69.8	71.1	70.0	93.1	90.0	90.3	89.9	90.1	63.2	61.7	61.5	60.0	61.1
	Rapports emploi/population	62.8	60.3	60.6	61.6	60.7	88.5	85.0	85.6	85.0	85.9	59.2	57.8	58.5	56.7	58.3
Autriche	Taux de chômage	..	5.5	6.9	6.2	7.8	..	4.5	4.2	3.4	4.7	..	5.3	7.1	5.7	6.8
	Taux d'activité	..	62.6	60.7	59.3	60.6	..	93.8	93.6	93.5	93.9	..	43.9	44.5	40.2	40.8
	Rapports emploi/population	..	59.2	56.5	55.6	55.9	..	89.6	89.7	90.3	89.5	..	41.6	41.4	37.9	38.1
Belgique	Taux de chômage	10.1	22.7	12.9	14.3	16.0	4.0	6.1	4.6	4.8	5.4	3.1	4.5	3.4	3.9	3.3
	Taux d'activité	37.0	35.5	38.7	37.2	37.3	92.2	91.8	92.1	90.9	91.2	35.4	36.8	36.3	36.6	36.3
	Rapports emploi/population	33.3	27.5	33.7	31.8	31.3	88.5	86.2	87.9	86.5	86.2	34.3	35.1	35.1	35.1	35.1
Canada	Taux de chômage	13.6	15.3	13.9	14.5	15.3	7.2	6.5	5.7	6.3	6.9	6.2	6.3	5.4	6.0	6.5
	Taux d'activité	72.2	65.3	65.9	66.1	67.7	93.1	91.1	91.1	91.1	91.5	64.3	60.7	61.0	61.2	64.0
	Rapports emploi/population	62.3	55.4	56.7	56.5	57.3	86.4	85.1	85.9	85.4	85.3	60.3	56.9	57.7	57.6	59.8
République tchèque	Taux de chômage	..	15.9	16.7	16.0	15.1	..	5.9	6.0	5.5	4.9	..	4.6	5.0	4.4	3.5
	Taux d'activité	..	54.2	51.3	48.2	44.8	..	95.1	94.9	95.0	94.9	..	56.2	54.5	55.0	59.4
	Rapports emploi/population	..	45.6	42.8	40.5	38.0	..	89.5	89.3	89.7	90.2	..	53.6	51.7	52.6	57.3
Danemark	Taux de chômage	11.4	9.5	6.5	7.3	8.8	7.5	3.7	3.5	2.9	3.3	5.1	3.2	3.9	4.0	5.0
	Taux d'activité	76.5	76.7	75.2	69.4	70.6	94.5	92.7	91.5	91.4	91.7	69.1	61.9	64.5	65.6	67.6
	Rapports emploi/population	67.8	69.5	70.3	64.3	64.4	87.4	89.3	88.3	88.8	88.7	65.6	59.9	61.9	63.0	64.2
Finlande	Taux de chômage	10.4	21.0	21.2	19.6	20.9	2.5	7.9	7.2	6.9	7.4	1.8	11.0	9.3	8.9	8.2
	Taux d'activité	58.1	49.7	50.4	50.0	48.8	92.9	90.6	90.7	91.0	90.6	47.1	45.0	48.1	51.2	52.6
	Rapports emploi/population	52.1	39.3	39.8	40.2	38.6	90.6	83.4	84.1	84.7	84.0	46.3	40.1	43.7	46.7	48.3
France	Taux de chômage	15.3	24.2	18.4	16.2	18.4	5.9	8.9	7.5	6.3	7.6	6.0	8.7	7.6	5.6	7.6
	Taux d'activité	39.6	31.9	32.6	33.1	32.7	95.4	94.1	94.2	94.1	94.1	45.8	42.7	41.7	43.8	41.6
	Rapports emploi/population	33.6	24.2	26.6	27.8	26.7	89.8	85.7	87.1	88.1	87.0	43.0	39.0	38.5	41.4	38.4
Allemagne	Taux de chômage	4.0	9.3	9.2	9.3	11.3	3.7	7.1	6.6	7.1	8.3	7.0	12.8	11.5	11.2	10.0
	Taux d'activité	61.2	54.9	54.7	54.0	53.0	90.2	93.6	93.5	93.3	93.0	55.9	53.8	52.5	52.2	52.2
	Rapports emploi/population	58.7	49.8	49.7	49.0	47.1	86.9	87.0	87.3	86.7	85.3	52.0	46.9	46.4	46.4	47.0
Grèce	Taux de chômage	15.1	23.0	22.1	21.0	18.7	3.2	6.2	6.1	5.5	5.4	1.8	4.1	3.5	4.1	3.3
	Taux d'activité	44.1	41.3	41.0	38.5	39.4	94.3	94.5	94.3	94.0	94.1	59.5	57.1	57.3	57.0	57.0
	Rapports emploi/population	37.4	31.8	31.9	30.4	32.0	91.3	88.7	88.6	88.8	89.0	58.4	54.8	55.3	54.6	55.1

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite) (suite)**

Hommes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Hongrie	Taux de chômage	..	13.2	13.8	12.2	13.2	..	6.7	6.2	5.7	5.4	..	3.4	3.7	3.7	3.9
	Taux d'activité	..	46.2	41.8	39.2	36.0	..	84.4	84.4	84.2	84.3	..	30.8	34.1	35.4	36.9
	Rapports emploi/population	..	40.0	36.0	34.4	31.2	..	78.7	79.2	79.4	79.7	..	29.7	32.8	34.1	35.4
Islande^{a, b}	Taux de chômage	5.8	4.4	5.7	5.4	9.7	1.8	0.7	1.1	1.3	2.5	1.0	0.9	0.5	2.0	1.7
	Taux d'activité	60.1	66.2	70.1	70.3	65.4	97.0	97.1	96.1	96.3	96.6	93.5	94.1	94.7	92.8	91.5
	Rapports emploi/population	56.6	63.3	66.1	66.6	59.0	95.2	96.4	95.1	95.0	94.2	92.6	93.2	94.2	91.0	89.9
Irlande	Taux de chômage	19.0	8.6	6.1	6.4	8.7	12.0	5.7	4.3	3.4	4.1	8.5	4.2	2.6	2.6	2.5
	Taux d'activité	53.2	54.4	56.1	55.1	53.1	91.8	91.6	92.0	91.8	91.3	65.0	64.4	64.7	66.4	66.8
	Rapports emploi/population	43.1	49.8	52.7	51.5	48.5	80.9	86.4	88.1	88.7	87.6	59.5	61.7	63.0	64.6	65.1
Italie	Taux de chômage	26.2	26.6	25.4	23.2	22.6	4.5	6.8	6.3	5.8	5.6	1.6	4.7	4.4	4.4	4.0
	Taux d'activité	46.1	45.1	44.6	42.4	41.4	90.9	90.5	90.6	90.7	91.0	36.0	43.3	42.7	42.3	42.9
	Rapports emploi/population	34.0	33.1	33.2	32.6	32.0	86.8	84.4	84.9	85.5	86.0	35.4	41.2	40.9	40.4	41.2
Japon	Taux de chômage	4.5	10.3	10.4	10.7	11.3	1.4	3.7	3.9	4.2	4.7	3.4	6.7	6.8	7.0	7.1
	Taux d'activité	43.4	47.7	47.4	46.5	46.2	97.5	97.1	97.1	96.9	96.5	83.3	85.2	84.1	83.4	82.8
	Rapports emploi/population	41.4	42.8	42.5	41.6	41.0	96.2	93.6	93.4	92.8	92.0	80.4	79.5	78.4	77.5	76.8
Corée	Taux de chômage	9.5	17.5	12.7	12.1	9.9	2.5	6.7	4.3	4.0	3.3	1.2	6.2	3.6	2.9	2.1
	Taux d'activité	28.4	27.9	28.2	27.6	28.4	94.6	92.3	92.0	91.6	91.7	77.2	73.9	71.0	71.7	73.7
	Rapports emploi/population	25.7	23.0	24.6	24.3	25.6	92.2	86.1	88.0	87.9	88.7	76.3	69.3	68.5	69.6	72.1
Luxembourg	Taux de chômage	2.7	6.2	5.7	7.1	5.3	1.0	1.4	1.4	1.1	1.8	0.6	0.7	2.0	0.5	0.3
	Taux d'activité	45.7	36.0	37.4	36.8	38.2	95.0	94.2	94.2	94.2	95.0	43.2	35.6	38.6	35.5	37.7
	Rapports emploi/population	44.5	33.7	35.3	34.2	36.1	94.0	92.9	92.8	93.2	93.3	42.9	35.4	37.9	35.3	37.6
Mexique^b	Taux de chômage	5.2	2.8	4.2	3.6	4.5	1.5	1.6	1.4	1.6	1.8	1.0	1.0	1.4	1.2	1.7
	Taux d'activité	71.2	69.4	68.4	66.2	64.4	96.8	96.3	96.3	96.2	96.2	85.9	82.0	80.8	80.4	81.1
	Rapports emploi/population	67.5	67.5	65.6	63.8	61.5	95.4	94.8	95.0	94.6	94.5	85.1	81.2	79.7	79.5	79.7
Pays-Bas	Taux de chômage	10.0	6.3	5.6	5.5	6.3	4.5	2.1	2.0	1.6	2.2	3.2	2.4	2.7	1.9	1.9
	Taux d'activité	61.8	71.0	72.1	71.8	72.0	93.4	93.5	93.5	93.4	93.3	45.7	48.4	51.4	52.0	55.8
	Rapports emploi/population	55.6	66.6	68.1	67.8	67.5	89.2	91.5	91.6	91.9	91.2	44.2	47.3	50.0	51.0	54.7
Nouvelle-Zélande	Taux de chômage	14.9	14.6	14.1	12.1	11.5	6.6	5.5	4.4	4.0	3.8	5.0	5.5	5.4	4.0	3.2
	Taux d'activité	71.4	66.9	65.9	66.5	67.1	93.4	91.1	91.4	91.3	91.4	56.8	71.6	72.2	74.3	77.3
	Rapports emploi/population	60.7	57.2	56.6	58.5	59.4	87.3	86.0	87.3	87.6	88.0	53.9	67.7	68.3	71.3	74.9

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite) (suite)**

Hommes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Norvège^a	Taux de chômage	12.4	9.6	9.5	10.6	12.4	4.7	2.6	2.9	2.7	3.2	3.0	1.3	1.8	1.7	1.6
	Taux d'activité	63.9	66.7	67.5	64.8	64.7	92.3	91.8	91.4	91.4	91.0	72.8	74.5	74.4	73.6	74.0
	Rapports emploi/population	56.0	60.2	61.0	57.9	56.6	88.0	89.4	88.8	88.9	88.1	70.7	73.6	73.1	72.3	72.8
Pologne	Taux de chômage	..	28.3	33.3	40.1	43.5	..	10.0	12.1	14.2	16.5	..	8.7	9.1	10.4	11.2
	Taux d'activité	..	37.9	40.9	40.5	39.1	..	88.7	88.3	88.0	87.6	..	45.8	40.4	41.5	40.3
	Rapports emploi/population	..	27.2	27.3	24.2	22.1	..	79.8	77.6	75.5	73.1	..	41.8	36.7	37.1	35.8
Portugal	Taux de chômage	7.1	7.1	6.2	7.3	9.7	2.3	3.5	2.7	2.7	3.5	2.2	4.0	3.7	3.2	3.7
	Taux d'activité	66.5	50.7	50.8	52.1	52.3	94.3	92.8	92.5	92.7	92.6	66.5	64.0	64.5	63.3	63.5
	Rapports emploi/population	61.8	47.1	47.7	48.3	47.2	92.1	89.5	90.0	90.2	89.4	65.0	61.5	62.1	61.3	61.2
République slovaque	Taux de chômage	..	35.3	39.7	41.8	38.9	..	12.8	15.2	16.0	14.9	..	10.4	13.5	12.6	15.6
	Taux d'activité	..	50.9	49.4	50.2	47.7	..	93.7	93.9	94.0	93.4	..	41.1	41.0	43.0	46.3
	Rapports emploi/population	..	32.9	29.8	29.2	29.2	..	81.7	79.6	79.0	79.5	..	36.8	35.4	37.6	39.1
Espagne^a	Taux de chômage	23.2	21.7	19.4	16.1	18.4	9.3	9.2	8.0	6.3	6.8	8.3	9.3	8.6	5.6	5.9
	Taux d'activité	61.8	53.3	53.6	52.7	52.4	94.4	92.9	93.0	91.6	92.1	62.5	57.8	60.5	61.4	62.2
	Rapports emploi/population	47.5	41.8	43.2	44.2	42.8	85.7	84.3	85.6	85.9	85.8	57.3	52.4	55.2	57.9	58.6
Suède^a	Taux de chômage	4.5	14.8	12.3	12.7	13.8	1.3	6.5	5.2	4.4	4.5	1.3	7.3	6.9	5.3	5.3
	Taux d'activité	69.3	52.6	53.3	54.2	53.0	94.7	90.3	90.6	90.6	90.0	75.4	72.3	72.8	73.5	74.7
	Rapports emploi/population	66.1	44.8	46.7	47.3	45.7	93.5	84.4	85.8	86.6	85.9	74.4	67.1	67.8	69.6	70.7
Suisse^b	Taux de chômage	3.0	5.6	5.6	5.7	7.3	0.8	2.2	1.6	1.0	2.2	1.4	2.5	3.0	1.8	2.1
	Taux d'activité	72.9	67.9	70.5	68.6	70.7	97.8	97.2	96.7	96.3	96.0	86.4	80.9	79.3	82.4	79.0
	Rapports emploi/population	70.7	64.1	66.5	64.7	65.5	97.0	95.1	95.2	95.3	93.8	85.2	78.9	77.0	81.0	77.4
Turquie	Taux de chômage	16.6	15.8	13.7	17.4	20.5	5.2	5.9	5.0	7.1	9.1	4.0	2.6	3.1	3.1	4.8
	Taux d'activité	71.8	60.3	56.4	54.7	52.1	94.2	91.7	89.4	88.5	88.1	61.3	55.9	52.6	51.5	49.9
	Rapports emploi/population	59.9	50.8	48.6	45.2	41.4	89.3	86.3	84.9	82.2	80.1	58.8	54.4	51.0	49.9	47.5
Royaume-Uni^a	Taux de chômage	11.1	14.1	13.2	12.0	12.9	5.6	5.4	4.8	4.1	4.4	8.4	6.4	5.5	4.3	4.3
	Taux d'activité	83.5	73.2	73.7	72.0	72.3	94.8	91.6	91.9	91.3	91.2	68.1	63.5	63.3	64.4	65.0
	Rapports emploi/population	74.2	62.9	63.9	63.4	63.0	89.5	86.7	87.5	87.6	87.2	62.4	59.4	59.8	61.6	62.1
États-Unis^a	Taux de chômage	11.6	10.3	9.7	11.4	12.8	4.6	3.0	2.9	3.7	4.8	3.8	2.7	2.4	3.3	4.3
	Taux d'activité	71.8	68.0	68.6	67.0	65.5	93.4	91.7	91.6	91.3	91.0	67.8	67.9	67.3	68.3	69.2
	Rapports emploi/population	63.5	61.0	61.9	59.4	57.1	89.1	89.0	89.0	87.9	86.6	65.2	66.1	65.7	66.0	66.3

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite) (suite)**
Hommes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Union européenne^c	Taux de chômage	13.9	16.2	14.5	13.3	14.5	5.2	6.8	6.0	5.5	6.1	6.1	8.2	7.4	6.4	6.0
	Taux d'activité	57.4	51.8	52.1	51.2	51.1	93.0	92.6	92.6	92.3	92.3	55.2	52.5	52.4	52.8	53.8
	Rapports emploi/population	49.4	43.4	44.5	44.4	43.7	88.2	86.3	87.0	87.3	86.7	51.8	48.2	48.5	49.4	50.5
OCDE Europe^c	Taux de chômage	14.2	16.8	15.8	16.1	17.7	5.1	6.9	6.4	6.3	7.1	5.7	7.5	6.9	6.1	6.0
	Taux d'activité	59.9	52.4	52.0	50.9	50.1	93.2	92.2	91.9	91.5	91.4	56.6	52.5	51.9	52.3	53.0
	Rapports emploi/population	51.4	43.6	43.8	42.7	41.3	88.5	85.9	86.0	85.7	84.9	53.4	48.6	48.3	49.1	49.8
Total OCDE^c	Taux de chômage	11.2	12.3	11.7	12.3	13.5	4.1	5.1	4.7	4.9	5.6	4.3	5.7	5.3	5.2	5.3
	Taux d'activité	60.8	57.1	57.0	55.9	55.1	94.1	92.9	92.7	92.4	92.2	66.3	63.6	62.8	63.1	63.8
	Rapports emploi/population	54.0	50.1	50.3	49.0	47.6	90.3	88.1	88.3	87.8	87.0	63.5	59.9	59.5	59.8	60.4

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite)**

Femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Australie	Taux de chômage	12.4	12.0	11.5	12.0	11.6	5.5	5.3	4.6	5.0	4.7	3.0	4.7	2.4	3.3	1.8
	Taux d'activité	67.7	65.9	68.2	67.7	67.1	66.6	69.2	70.7	71.4	71.8	24.9	31.7	36.3	36.9	38.8
	Rapports emploi/population	59.3	58.0	60.4	59.5	59.3	62.9	65.6	67.4	67.8	68.5	24.2	30.3	35.4	35.7	38.1
Autriche	Taux de chômage	..	6.4	5.6	5.8	6.5	..	4.6	4.4	3.8	4.3	..	3.4	5.9	5.2	3.9
	Taux d'activité	..	54.2	51.5	50.1	51.0	..	76.3	76.8	76.9	79.2	..	18.3	18.9	18.3	19.4
	Rapports emploi/population	..	50.7	48.6	47.2	47.6	..	72.8	73.5	74.0	75.8	..	17.6	17.8	17.4	18.6
Belgique	Taux de chômage	19.2|	22.4	18.2	16.6	15.2	10.3|	9.0	7.4	6.1	7.2	5.0|	8.1	2.8	0.9	3.8
	Taux d'activité	34.1|	30.1	32.6	30.0	30.2	60.8|	72.9	73.2	70.7	72.0	9.9|	16.1	15.8	15.8	17.4
	Rapports emploi/population	27.5|	23.4	26.7	25.0	25.7	54.5|	66.4	67.8	66.4	66.8	9.4|	14.8	15.4	15.6	16.7
Canada	Taux de chômage	11.0	12.6	11.3	11.0	11.8	7.6	6.3	5.8	6.0	6.3	5.7	5.3	5.5	5.6	5.8
	Taux d'activité	67.3	61.7	62.9	63.3	64.9	75.4	78.2	78.6	79.1	80.2	34.9	39.4	41.6	41.8	43.8
	Rapports emploi/population	59.9	53.9	55.8	56.3	57.2	69.7	73.2	74.0	74.3	75.2	33.0	37.3	39.3	39.4	41.3
République tchèque	Taux de chômage	..	18.5	17.4	17.3	17.3	..	9.5	9.9	9.1	8.3	..	5.1	5.4	5.8	4.9
	Taux d'activité	..	42.1	40.6	38.0	35.3	..	82.0	81.8	81.8	81.4	..	24.4	23.7	24.6	27.3
	Rapports emploi/population	..	34.3	33.6	31.5	29.2	..	74.2	73.7	74.3	74.6	..	23.2	22.4	23.2	26.0
Danemark	Taux de chômage	11.6|	10.5	7.0	9.3	5.2	8.4|	4.9	4.7	4.1	4.2	7.5|	5.6	4.2	4.0	4.2
	Taux d'activité	70.4|	70.1	68.8	65.0	67.0	87.8|	83.5	84.3	83.5	84.4	45.9|	50.6	48.2	51.9	52.1
	Rapports emploi/population	62.2|	62.8	64.0	59.0	63.5	80.3|	79.4	80.4	80.1	80.8	42.4|	47.8	46.2	49.8	49.9
Finlande	Taux de chômage	8.3	22.2	21.8	20.2	20.5	1.6	9.0	8.8	8.0	7.3	2.8	9.4	9.4	8.8	8.1
	Taux d'activité	56.9	49.1	51.1	50.8	50.5	86.5	84.8	85.0	85.0	85.4	40.8	42.4	45.2	49.5	51.4
	Rapports emploi/population	52.2	38.2	39.9	40.5	40.1	85.1	77.1	77.6	78.2	79.1	39.7	38.4	40.9	45.1	47.3
France	Taux de chômage	23.9	29.7	23.7	21.8	22.8	10.7	12.6	11.1	10.1	9.4	7.6	8.7	8.3	6.6	5.5
	Taux d'activité	33.1	24.4	26.0	26.5	26.5	72.9	78.5	78.4	78.7	79.0	31.1	32.6	33.0	34.1	36.6
	Rapports emploi/population	25.2	17.1	19.8	20.7	20.4	65.1	68.6	69.6	70.8	71.6	28.8	29.7	30.3	31.8	34.6
Allemagne	Taux de chômage	5.0|	7.9	7.5	7.1	7.9	6.0|	8.3	7.4	7.5	8.0	9.1|	14.6	13.6	12.7	11.7
	Taux d'activité	56.8|	48.3	48.2	48.1	47.8	63.4|	76.5	76.9	77.7	78.2	24.7|	33.7	33.5	33.8	33.9
	Rapports emploi/population	54.0|	44.5	44.6	44.7	44.0	59.6|	70.2	71.2	71.9	71.9	22.4|	28.8	29.0	29.5	30.0
Grèce	Taux de chômage	32.6|	41.0	37.7	35.7	33.7	8.6|	15.2	14.7	13.5	13.2	1.2|	5.0	4.4	4.0	4.3
	Taux d'activité	35.3|	37.4	35.4	33.9	33.2	51.5|	61.5	61.7	61.3	63.1	24.3|	24.4	25.5	23.7	25.5
	Rapports emploi/population	23.8|	22.1	22.0	21.8	22.0	47.1|	52.1	52.6	53.0	54.7	24.0|	23.1	24.4	22.7	24.4

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite) (suite)**

Femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Hongrie	Taux de chômage	..	11.3	11.2	10.0	11.9	..	5.6	5.0	4.5	4.9	..	1.3	1.6	1.4	1.9
	Taux d'activité	..	35.0	32.5	29.9	29.2	..	70.0	70.5	70.1	69.9	..	11.4	13.3	15.1	18.0
	Rapports emploi/population	..	31.1	28.8	26.9	25.8	..	66.1	66.9	67.0	66.5	..	11.3	13.1	14.9	17.6
Islande^{a,b}	Taux de chômage	3.9	4.4	3.6	4.3	4.4	2.6	2.1	2.4	2.2	2.9	3.4	1.9	3.2	1.9	1.0
	Taux d'activité	58.8	70.1	73.2	70.0	62.6	83.0	87.0	88.2	88.1	88.3	81.1	80.3	76.8	81.7	85.3
	Rapports emploi/population	56.5	67.0	70.5	67.0	59.8	80.8	85.1	86.0	86.2	85.7	78.3	78.8	74.4	80.2	84.4
Irlande	Taux de chômage	16.1	8.3	6.9	5.8	6.5	13.5	4.8	3.6	3.0	3.2	8.3	4.4	2.4	2.7	2.2
	Taux d'activité	47.3	46.9	46.9	44.9	44.9	45.4	63.0	65.0	66.1	67.8	19.9	26.9	27.8	29.2	31.4
	Rapports emploi/population	39.6	43.0	43.7	42.3	41.9	39.3	60.0	62.7	64.1	65.6	18.2	25.7	27.1	28.4	30.7
Italie	Taux de chômage	37.8	37.4	35.4	32.2	31.4	12.2	13.1	12.1	11.1	10.5	2.3	5.2	4.7	4.1	4.4
	Taux d'activité	40.8	33.9	34.3	32.6	31.0	49.5	57.1	57.9	59.3	60.3	10.1	15.8	16.1	16.9	18.1
	Rapports emploi/population	25.4	21.3	22.1	22.1	21.2	43.5	49.6	50.9	52.8	54.0	9.9	15.0	15.3	16.2	17.3
Japon	Taux de chômage	4.1	8.2	7.9	8.7	8.7	2.1	4.4	4.4	4.7	5.2	1.4	3.3	3.6	3.7	3.6
	Taux d'activité	44.8	46.7	46.6	46.4	44.8	64.2	66.4	66.5	67.3	67.4	47.2	49.8	49.7	49.2	48.8
	Rapports emploi/population	43.0	42.9	43.0	42.4	41.0	62.9	63.6	63.6	64.1	63.9	46.5	48.2	47.9	47.3	47.1
Corée	Taux de chômage	5.5	11.7	8.5	8.1	6.9	0.9	4.4	2.7	2.5	2.0	0.3	2.1	1.2	0.9	0.8
	Taux d'activité	40.7	35.9	36.8	38.2	39.2	54.2	56.4	57.6	58.2	58.9	49.6	49.2	48.6	48.2	48.0
	Rapports emploi/population	38.5	31.7	33.6	35.1	36.5	53.7	53.9	56.0	56.8	57.7	49.4	48.2	48.0	47.8	47.6
Luxembourg	Taux de chômage	4.7	7.4	7.3	5.4	9.0	2.0	2.9	2.9	1.9	3.2	0.6	1.5	0.0	0.0	0.0
	Taux d'activité	44.0	31.9	30.6	32.1	31.2	49.7	62.0	64.9	65.0	66.7	13.8	17.7	16.8	14.4	18.1
	Rapports emploi/population	42.0	29.5	28.3	30.3	28.4	48.7	60.2	63.0	63.8	64.5	13.7	17.5	16.8	14.4	18.1
Mexique^b	Taux de chômage	5.8	4.5	4.7	5.0	5.6	3.8	2.1	1.7	1.7	1.6	1.0	0.2	0.7	0.5	0.3
	Taux d'activité	34.5	36.1	36.1	34.3	33.3	38.2	45.0	45.6	45.3	46.5	24.4	29.6	28.6	27.6	29.2
	Rapports emploi/population	32.5	34.5	34.4	32.6	31.4	36.8	44.1	44.8	44.6	45.8	24.2	29.5	28.4	27.4	29.1
Pays-Bas	Taux de chômage	12.3	7.7	7.6	6.1	5.5	10.3	3.8	3.5	2.8	3.2	5.0	3.8	1.9	1.8	2.9
	Taux d'activité	60.9	70.8	70.3	70.4	70.2	58.5	71.6	72.8	73.8	74.8	16.7	23.8	26.3	26.9	29.5
	Rapports emploi/population	53.4	65.3	64.9	66.1	66.3	52.4	68.9	70.2	71.7	72.5	15.9	22.9	25.8	26.5	28.7
Nouvelle-Zélande	Taux de chômage	13.2	12.8	12.1	11.5	11.3	5.4	5.3	4.6	4.1	4.2	4.0	4.1	3.5	2.8	3.3
	Taux d'activité	64.3	59.6	59.9	60.2	61.1	69.3	73.5	73.8	74.5	75.0	30.7	48.3	48.0	51.8	53.9
	Rapports emploi/population	55.8	52.0	52.7	53.3	54.2	65.6	69.6	70.3	71.5	71.8	29.5	46.3	46.3	50.3	52.1

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite) (suite)**

Femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Norvège^a	Taux de chômage	11.0	9.5	10.9	10.3	10.5	3.9	2.2	2.3	2.5	2.8	1.9	0.8	0.7	1.4	1.9
	Taux d'activité	56.9	61.0	61.8	61.3	63.8	79.2	83.2	83.5	83.3	82.9	53.9	61.5	61.6	63.2	65.3
	Rapports emploi/population	50.7	55.2	55.0	55.0	57.1	76.1	81.4	81.6	81.2	80.6	52.8	61.1	61.2	62.3	64.0
Pologne	Taux de chômage	..	32.0	37.3	42.0	44.4	..	11.8	16.0	17.6	18.7	..	6.1	9.7	8.7	9.6
	Taux d'activité	..	31.5	34.8	34.4	32.2	..	76.7	76.5	76.5	76.1	..	26.1	23.7	24.1	23.3
	Rapports emploi/population	..	21.4	21.8	20.0	17.9	..	67.6	64.3	63.1	61.9	..	24.5	21.4	22.0	21.1
Portugal	Taux de chômage	12.8	10.9	11.6	12.2	13.9	5.8	4.7	4.4	4.4	5.6	1.8	1.9	2.7	3.2	3.7
	Taux d'activité	54.4	42.7	41.0	42.0	42.2	69.4	75.6	77.3	78.1	78.3	32.3	41.5	41.9	41.5	43.5
	Rapports emploi/population	47.5	38.0	36.2	36.9	36.3	65.4	72.0	73.9	74.6	74.0	31.7	40.7	40.8	40.2	41.9
République slovaque	Taux de chômage	..	32.1	33.8	35.7	35.5	..	13.4	15.8	15.8	15.8	..	6.7	8.7	11.2	14.4
	Taux d'activité	..	42.8	42.6	41.5	39.2	..	81.5	82.9	83.9	83.9	..	11.1	10.7	11.0	11.2
	Rapports emploi/population	..	29.0	28.2	26.6	25.3	..	70.6	69.8	70.7	70.6	..	10.3	9.8	9.8	9.6
Espagne^a	Taux de chômage	39.7	36.9	32.9	27.0	27.3	21.0	21.2	18.9	13.7	15.1	7.1	11.0	11.3	8.0	9.8
	Taux d'activité	47.7	42.4	43.3	40.7	41.4	46.9	60.7	62.8	61.2	63.9	19.4	21.2	22.6	23.6	24.4
	Rapports emploi/population	28.7	26.8	29.0	29.7	30.1	37.1	47.8	51.0	52.8	54.2	18.0	18.9	20.1	21.8	22.0
Suède^a	Taux de chômage	4.4	13.6	11.4	10.8	11.9	1.2	5.9	4.6	3.7	3.8	1.6	5.9	5.3	4.5	4.0
	Taux d'activité	68.9	49.5	51.2	54.4	53.6	90.8	85.7	85.6	85.6	85.6	65.8	64.8	65.9	67.3	68.6
	Rapports emploi/population	65.9	42.8	45.4	48.5	47.3	89.7	80.6	81.7	82.5	82.4	64.8	61.0	62.4	64.3	65.9
Suisse^b	Taux de chômage	3.4	5.7	3.9	5.5	3.9	2.6	3.2	3.1	3.4	3.2	0.6	2.5	2.3	1.6	1.8
	Taux d'activité	70.3	69.3	66.0	66.9	67.7	73.7	77.6	78.0	79.5	80.7	43.8	52.5	51.3	54.5	53.5
	Rapports emploi/population	67.9	65.4	63.4	63.2	65.1	71.8	75.1	75.6	76.8	78.1	43.5	51.1	50.1	53.6	52.5
Turquie	Taux de chômage	15.0	14.2	12.2	15.3	17.8	5.9	5.5	4.7	5.6	7.8	1.0	0.2	0.5	0.5	1.3
	Taux d'activité	39.4	32.9	27.4	27.1	28.1	36.0	31.5	28.1	28.4	29.8	26.6	27.4	20.5	20.3	21.6
	Rapports emploi/population	33.5	28.3	24.0	23.0	23.1	33.9	29.8	26.8	26.8	27.4	26.4	27.4	20.4	20.2	21.3
Royaume-Uni^a	Taux de chômage	9.0	10.2	10.1	8.7	8.8	6.0	4.3	4.0	3.6	3.8	5.0	3.2	2.8	1.8	2.3
	Taux d'activité	72.4	65.0	65.6	64.2	64.8	73.0	75.9	76.1	76.3	76.7	38.7	41.1	42.6	44.0	45.7
	Rapports emploi/population	65.9	58.4	58.9	58.6	59.0	68.6	72.6	73.1	73.6	73.8	36.7	39.8	41.4	43.2	44.7
États-Unis^a	Taux de chômage	10.7	9.5	8.9	9.6	11.1	4.6	3.4	3.3	3.9	4.8	2.8	2.6	2.5	2.7	3.5
	Taux d'activité	62.9	62.9	63.0	62.0	61.1	74.0	76.8	76.7	76.4	75.9	45.2	51.5	51.9	53.2	55.2
	Rapports emploi/population	56.1	57.0	57.4	56.0	54.3	70.6	74.1	74.2	73.4	72.3	44.0	50.1	50.6	51.7	53.2

Tableau C. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage par âge (suite) (suite)**

Femmes (pourcentages)

		15 à 24 ans					25 à 54 ans					55 à 64 ans				
		1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Union européenne^c	Taux de chômage	18.8	18.9	17.2	15.1	15.1	9.2	9.8	8.8	7.8	8.1	6.0	8.5	7.8	6.6	6.3
	Taux d'activité	50.2	44.1	44.5	43.8	43.7	62.8	71.5	72.1	72.4	73.2	27.0	30.2	30.9	31.7	33.1
	Rapports emploi/population	40.7	35.7	36.9	37.1	37.2	57.1	64.5	65.8	66.7	67.3	25.4	27.6	28.5	29.6	31.0
OCDE Europe^c	Taux de chômage	17.9	18.7	17.8	17.1	17.4	8.7	9.5	9.1	8.5	8.8	5.3	7.4	7.1	6.1	6.0
	Taux d'activité	48.7	41.2	40.5	39.8	39.7	60.1	68.0	68.0	68.2	68.8	27.6	29.6	29.5	30.3	31.5
	Rapports emploi/population	40.0	33.5	33.3	33.0	32.8	54.9	61.6	61.8	62.4	62.7	26.1	27.4	27.4	28.4	29.6
Total OCDE^c	Taux de chômage	12.3	12.7	12.0	12.0	12.7	5.9	6.4	6.1	6.0	6.4	3.2	4.6	4.4	4.1	4.2
	Taux d'activité	50.1	46.7	46.6	46.0	45.5	63.3	68.1	68.2	68.3	68.6	36.1	38.6	38.8	39.3	40.6
	Rapports emploi/population	44.0	40.8	41.0	40.4	39.8	59.6	63.7	64.1	64.2	64.1	34.9	36.8	37.1	37.7	38.9

a) 16 à 24 ans au lieu de 15 à 24 ans.

b) 1991 au lieu de 1990.

c) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active (www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSDATAAuthenticate.asp et www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp). Pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Grèce et le Luxembourg, les données sont tirées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

Tableau D. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2001**

Personnes âgées de 25 à 64 ans (pourcentages)

		Hommes et femmes			Hommes			Femmes		
		Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Australie	Taux de chômage	7.6	4.7	3.1	8.1	4.5	3.1	7.0	5.2	3.1
	Taux d'activité	64.8	81.9	85.8	78.5	89.4	91.4	55.0	68.2	80.8
	Rapports emploi/population	59.9	78.0	83.1	72.1	85.5	88.6	51.2	64.6	78.3
Autriche	Taux de chômage	6.4	3.0	1.5	7.2	2.9	1.4	5.7	3.3	1.8
	Taux d'activité	57.3	76.9	87.8	70.3	84.3	90.5	49.5	68.7	83.7
	Rapports emploi/population	53.6	74.6	86.5	65.3	81.9	89.3	46.7	66.4	82.2
Belgique	Taux de chômage	8.5	5.5	2.7	7.4	4.4	2.5	10.4	6.9	3.0
	Taux d'activité	53.5	78.2	86.9	68.6	87.1	91.4	38.7	68.6	82.4
	Rapports emploi/population	49.0	73.9	84.5	63.5	83.2	89.1	34.7	63.8	80.0
Canada	Taux de chômage	10.2	6.2	4.5	10.2	6.2	4.6	10.2	6.2	4.4
	Taux d'activité	61.0	80.6	85.8	73.1	87.6	90.4	48.3	72.8	81.8
	Rapports emploi/population	54.8	75.6	81.9	65.6	82.2	86.2	43.3	68.3	78.1
République tchèque	Taux de chômage	19.2	6.2	2.0	19.3	4.7	1.9	19.1	8.0	2.2
	Taux d'activité	57.8	80.7	89.6	69.7	88.3	94.5	51.7	72.6	82.9
	Rapports emploi/population	46.7	75.7	87.8	56.3	84.1	92.7	41.8	66.8	81.0
Danemark	Taux de chômage	5.0	3.3	3.2	4.0	2.7	3.3	6.2	4.0	3.1
	Taux d'activité	65.2	83.4	90.3	74.5	86.9	92.8	57.0	79.3	88.1
	Rapports emploi/population	61.9	80.7	87.3	71.5	84.6	89.7	53.5	76.1	85.3
Finlande	Taux de chômage	11.4	8.5	4.4	10.5	7.9	3.8	12.7	9.2	4.9
	Taux d'activité	65.6	82.5	89.0	69.7	86.1	91.1	61.1	78.6	87.2
	Rapports emploi/population	58.2	75.5	85.1	62.4	79.3	87.6	53.3	71.3	82.9
France	Taux de chômage	11.9	6.9	4.8	9.7	5.1	4.2	14.4	9.3	5.3
	Taux d'activité	65.5	82.2	87.9	75.9	88.0	91.9	56.8	75.6	84.2
	Rapports emploi/population	57.7	76.5	83.7	68.6	83.6	88.1	48.6	68.6	79.8
Allemagne	Taux de chômage	13.5	8.2	4.2	15.6	8.1	3.8	11.5	8.4	5.0
	Taux d'activité	59.9	76.9	87.1	76.6	83.5	90.1	49.6	70.2	82.4
	Rapports emploi/population	51.8	70.5	83.4	64.7	76.7	86.7	43.9	64.3	78.3
Grèce	Taux de chômage	7.6	9.8	6.6	4.9	6.2	4.6	12.3	15.1	9.2
	Taux d'activité	59.5	71.9	85.3	82.0	88.2	88.6	40.2	56.5	81.5
	Rapports emploi/population	55.0	64.9	79.7	78.0	82.7	84.5	35.2	48.0	74.0

Tableau D. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2001 (suite)**
Personnes âgées de 25 à 64 ans (pourcentages)

		Hommes et femmes			Hommes			Femmes		
		Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Hongrie	Taux de chômage	10.0	4.6	1.2	12.5	4.8	1.1	7.6	4.2	1.3
	Taux d'activité	40.9	75.4	83.5	49.7	82.5	88.9	34.8	67.3	78.7
	Rapports emploi/population	36.8	71.9	82.5	43.5	78.5	88.0	32.1	64.5	77.7
Islande	Taux de chômage	2.4	1.8	0.9	2.3	1.2	1.0	2.4	2.8	0.8
	Taux d'activité	89.1	91.1	95.5	95.1	95.4	97.4	85.0	84.4	93.7
	Rapports emploi/population	87.0	89.5	94.7	92.9	94.2	96.5	82.9	82.1	92.9
Irlande	Taux de chômage	5.4	2.5	1.7	5.5	2.3	1.6	5.1	2.8	1.8
	Taux d'activité	60.8	77.3	86.3	79.3	92.9	94.3	40.4	64.1	78.3
	Rapports emploi/population	57.6	75.3	84.9	75.0	90.8	92.8	38.4	62.3	77.0
Italie	Taux de chômage	9.1	6.8	5.3	6.9	4.9	3.8	14.0	9.3	7.2
	Taux d'activité	53.7	77.1	86.2	74.4	86.4	91.0	33.7	67.4	81.4
	Rapports emploi/population	48.8	71.9	81.6	69.3	82.2	87.6	29.0	61.2	75.6
Japon	Taux de chômage	5.9	4.8	3.1	6.9	4.8	2.9	4.3	4.7	3.5
	Taux d'activité	71.8	78.1	83.0	87.2	95.2	97.3	55.9	62.8	66.8
	Rapports emploi/population	67.6	74.3	80.4	81.2	90.6	94.5	53.5	59.8	64.4
Corée	Taux de chômage	2.9	3.4	3.3	4.3	3.7	3.6	1.8	2.7	2.4
	Taux d'activité	69.6	71.8	78.4	83.6	89.0	91.4	61.0	52.6	56.6
	Rapports emploi/population	67.5	69.4	75.8	80.0	85.7	88.1	59.9	51.2	55.2
Luxembourg	Taux de chômage	1.9	1.1	1.2	1.6	0.8	1.0	2.4	1.5	1.6
	Taux d'activité	59.3	75.0	86.6	77.8	86.4	92.4	44.9	61.8	78.4
	Rapports emploi/population	58.2	74.2	85.5	76.6	85.7	91.4	43.8	60.9	77.1
Mexique	Taux de chômage	1.4	1.7	2.2	1.4	1.9	2.2	1.4	1.6	2.1
	Taux d'activité	63.7	65.2	83.3	94.0	95.7	94.2	37.4	56.3	68.9
	Rapports emploi/population	62.8	64.1	81.5	92.7	93.9	92.1	36.8	55.4	67.5
Pays-Bas	Taux de chômage	3.1	1.8	1.3	2.5	1.1	0.7	3.5	2.3	2.0
	Taux d'activité	60.8	81.4	87.5	77.4	88.6	90.8	46.7	73.5	83.0
	Rapports emploi/population	59.0	80.0	86.3	75.5	87.6	90.2	45.0	71.7	81.4
Nouvelle-Zélande	Taux de chômage	6.7	3.2	3.2	7.4	3.0	3.4	5.9	3.6	3.0
	Taux d'activité	66.9	83.5	84.5	79.6	91.3	91.2	56.1	74.4	79.1
	Rapports emploi/population	62.4	80.8	81.7	73.7	88.6	88.1	52.8	71.6	76.7

Tableau D. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2001 (suite)**
Personnes âgées de 25 à 64 ans (pourcentages)

		Hommes et femmes			Hommes			Femmes		
		Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Norvège	Taux de chômage	3.4	2.7	1.7	3.4	2.9	1.6	3.3	2.5	1.8
	Taux d'activité	65.5	85.0	91.1	73.7	89.0	93.8	57.7	80.7	88.5
	Rapports emploi/population	63.3	82.7	89.6	71.2	86.4	92.3	55.8	78.6	86.9
Pologne	Taux de chômage	22.6	15.9	5.0	21.7	14.0	4.0	23.7	18.3	5.9
	Taux d'activité	53.6	77.0	88.5	64.1	83.1	91.8	44.9	70.6	85.9
	Rapports emploi/population	41.5	64.8	84.0	50.2	71.5	88.1	34.3	57.6	80.9
Portugal	Taux de chômage	3.6	3.2	2.8	2.7	3.1	2.1	4.6	3.3	3.2
	Taux d'activité	76.0	85.5	93.6	86.5	87.3	94.4	65.9	83.6	93.0
	Rapports emploi/population	73.3	82.7	91.0	84.2	84.6	92.4	62.8	80.8	90.0
République slovaque	Taux de chômage	38.7	14.8	4.2	44.3	14.8	4.6	34.6	14.8	3.9
	Taux d'activité	49.7	82.4	90.5	62.1	88.4	93.1	43.4	75.8	87.8
	Rapports emploi/population	30.5	70.2	86.7	34.6	75.3	88.9	28.4	64.6	84.4
Espagne	Taux de chômage	10.2	8.4	6.9	7.3	5.4	4.5	16.1	12.8	9.8
	Taux d'activité	61.3	78.4	86.7	82.9	89.8	91.6	40.5	66.2	81.5
	Rapports emploi/population	55.0	71.7	80.7	76.9	85.0	87.5	34.0	57.7	73.5
Suède	Taux de chômage	5.9	4.6	2.6	5.6	5.0	3.0	6.4	4.2	2.3
	Taux d'activité	73.2	85.9	89.3	79.2	88.5	90.3	65.7	83.3	88.4
	Rapports emploi/population	68.8	81.9	86.9	74.8	84.0	87.6	61.5	79.8	86.3
Suisse	Taux de chômage	3.6	2.0	1.3	2.7	1.1	0.7	4.5	2.9	2.8
	Taux d'activité	72.0	82.8	92.8	87.3	93.3	95.8	62.2	74.5	85.9
	Rapports emploi/population	69.4	81.1	91.6	84.9	92.2	95.2	59.4	72.3	83.5
Turquie	Taux de chômage	8.7	8.9	5.8	9.2	8.0	5.6	6.9	13.5	6.1
	Taux d'activité	53.8	68.0	81.5	82.1	87.3	87.3	22.4	32.0	71.4
	Rapports emploi/population	49.1	61.9	76.8	74.5	80.3	82.4	20.8	27.7	67.0
Royaume-Uni	Taux de chômage	7.6	3.9	2.0	9.4	4.1	2.2	5.7	3.7	1.8
	Taux d'activité	58.4	82.7	90.1	67.2	87.8	92.9	51.0	76.7	86.7
	Rapports emploi/population	54.0	79.5	88.3	60.9	84.2	90.9	48.1	73.9	85.1

Tableau D. **Rapports emploi/population, taux d'activité et taux de chômage selon le niveau d'éducation, 2001 (suite)**
Personnes âgées de 25 à 64 ans (pourcentages)

		Hommes et femmes			Hommes			Femmes		
		Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur	Niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
États-Unis	Taux de chômage	8.1	3.8	2.1	7.5	4.2	2.1	8.9	3.4	2.1
	Taux d'activité	63.5	79.2	86.2	75.4	85.8	91.8	51.7	73.1	80.8
	Rapports emploi/population	58.4	76.2	84.4	69.8	82.1	89.9	47.1	70.6	79.1
Union européenne^a	Taux de chômage	9.3	6.2	4.0	7.7	5.4	3.3	11.5	7.3	4.8
	Taux d'activité	60.4	79.5	87.9	77.0	86.4	91.3	45.8	72.1	83.9
	Rapports emploi/population	54.8	74.5	84.4	71.0	81.7	88.3	40.5	66.8	79.8
OCDE Europe^a	Taux de chômage	10.2	7.4	3.9	9.3	6.6	3.3	11.8	8.5	4.7
	Taux d'activité	59.1	79.1	87.8	77.9	86.3	91.3	42.1	71.4	83.7
	Rapports emploi/population	53.1	73.3	84.4	70.6	80.6	88.3	37.2	65.3	79.8
Total OCDE^a	Taux de chômage	7.3	5.7	3.1	6.7	5.4	2.8	8.2	6.0	3.4
	Taux d'activité	61.6	78.5	85.7	81.0	87.5	92.5	44.2	69.4	78.4
	Rapports emploi/population	57.1	74.0	83.1	75.5	82.8	89.9	40.6	65.2	75.8

a) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source : OCDE (2003), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*.

Tableau E. **Fréquence et composition de l'emploi à temps partiel^a**
Pourcentages

	Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi									
	Hommes					Femmes				
	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Australie ^{a, b}	11.3	14.3	14.8	15.8	16.3	38.5	41.4	40.7	41.6	41.4
Autriche	..	2.8	2.6	2.7	3.1	..	24.4	24.4	24.8	26.2
Belgique	4.4	7.3	7.1	5.7	6.0	28.8	36.6	34.5	32.5	32.4
Canada	9.2	10.3	10.3	10.4	10.9	26.9	28.1	27.3	27.1	27.8
République tchèque	..	1.7	1.6	1.6	1.4	..	5.6	5.4	5.4	4.9
Danemark	10.2	8.9	9.3	9.3	10.3	29.7	22.7	24.0	21.0	23.0
Finlande	4.8	6.6	7.1	7.3	7.5	10.6	13.5	13.9	14.0	14.8
France	4.5	5.8	5.5	5.1	5.2	22.5	25.4	24.9	24.4	24.1
Allemagne	2.3	4.8	4.8	5.1	5.5	29.8	33.1	33.9	35.0	35.3
Grèce	4.0	4.6	3.0	2.6	2.9	11.6	13.6	9.5	8.5	10.0
Hongrie	..	2.1	1.7	1.7	1.7	..	5.1	4.7	4.0	4.3
Islande ^d	7.5	9.1	8.8	9.7	10.2	39.7	35.2	33.7	32.6	31.2
Irlande	4.4	7.8	7.8	7.1	7.2	21.2	32.7	33.0	33.4	33.2
Italie	4.0	5.3	5.7	5.4	4.9	18.4	23.2	23.4	23.7	23.5
Japon ^{b, e}	9.5	13.4	11.6	13.7	14.0	33.4	39.7	38.6	41.0	41.2
Corée ^b	3.1	5.8	5.1	5.2	5.4	6.5	10.4	9.8	10.4	10.6
Luxembourg	1.6	1.7	2.0	2.0	2.3	19.1	28.4	28.4	30.1	28.1
Mexique	..	7.1	7.1	7.5	7.1	..	26.6	25.6	25.7	25.6
Pays-Bas	13.4	11.9	13.4	13.8	14.7	52.5	55.4	57.2	58.1	58.8
Nouvelle-Zélande	7.9	11.3	11.0	11.0	11.4	34.6	37.1	35.9	36.1	36.1
Norvège	6.9	8.2	8.7	9.1	9.2	39.8	35.0	33.4	32.7	33.4
Pologne ^b	..	9.8	8.8	7.4	7.5	..	19.2	17.9	16.6	16.7
Portugal	3.9	5.1	4.9	5.1	5.7	12.8	14.7	14.9	14.3	14.4
République slovaque	..	0.9	1.0	1.1	1.0	..	2.9	3.0	2.8	2.3
Espagne	1.4	2.8	2.6	2.6	2.4	11.5	16.8	16.5	16.6	16.3
Suède	5.3	7.3	7.3	7.3	7.5	24.5	22.3	21.4	21.0	20.6
Suisse ^{c, d}	6.8	7.7	8.4	8.9	7.7	42.6	46.5	44.7	44.7	45.3
Turquie	4.9	4.2	5.5	3.1	3.7	18.8	16.1	18.9	13.4	13.1
Royaume-Uni	5.3	8.6	8.6	8.3	8.9	39.5	40.6	40.8	40.3	40.1
États-Unis ^f	8.3	8.1	8.0	8.3	8.3	20.0	19.0	18.2	18.3	18.8
Union européenne ^g	4.3	6.0	6.0	5.9	6.1	27.0	30.0	30.0	30.0	30.0
OCDE Europe ^g	4.5	5.9	6.0	5.5	5.8	26.9	27.2	27.5	27.0	27.0
Total OCDE ^g	4.9	6.0	5.9	5.9	7.2	20.0	19.0	18.2	18.3	18.8
	Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi total					Part des femmes dans le travail à temps partiel				
	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Australie ^{b, c}	22.6	26.1	26.2	27.2	27.4	70.8	68.9	68.3	67.5	66.7
Autriche	..	12.3	12.2	12.4	13.5	..	87.2	88.1	88.0	87.3
Belgique	13.5	19.9	19.0	17.0	17.2	79.8	79.0	79.0	80.7	80.1
Canada	17.1	18.5	18.1	18.1	18.7	70.0	69.7	69.3	69.1	68.8
République tchèque	..	3.4	3.2	3.2	2.9	..	70.9	72.5	72.0	73.4
Danemark	19.2	15.3	16.1	14.7	16.2	71.1	68.5	69.4	66.0	66.2
Finlande	7.6	9.9	10.4	10.5	11.0	67.0	64.9	63.8	63.4	64.6
France	12.2	14.6	14.2	13.8	13.7	78.6	78.2	78.8	79.6	79.5
Allemagne	13.4	17.1	17.6	18.3	18.8	89.7	84.1	84.5	84.6	83.7
Grèce	6.7	8.0	5.5	4.9	5.6	60.8	63.9	65.4	66.4	67.8
Hongrie	..	3.5	3.2	2.8	2.9	..	68.7	71.2	68.4	69.9
Islande ^d	22.2	21.2	20.4	20.4	20.1	81.6	77.1	77.0	74.5	73.1
Irlande	10.0	17.9	18.1	17.9	18.1	70.3	74.1	74.4	76.5	77.0
Italie	8.9	11.8	12.2	12.2	11.9	70.5	71.5	70.5	72.6	74.4

Tableau E. **Fréquence et composition de l'emploi à temps partiel^a (suite)**
Pourcentages

	Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi total					Part des femmes dans le travail à temps partiel				
	1990	1999	2000	2001	2002	1990	1999	2000	2001	2002
Japon ^{b, e}	19.2	24.1	22.6	24.9	25.1	70.5	67.0	69.7	67.5	67.0
Corée ^b	4.5	7.7	7.0	7.3	7.6	58.7	55.5	57.7	58.8	58.3
Luxembourg	7.6	12.1	12.4	13.3	12.6	86.6	91.3	90.0	90.7	89.1
Mexique	..	13.7	13.5	13.7	13.5	..	65.4	65.1	63.8	65.6
Pays-Bas	28.2	30.4	32.1	33.0	33.9	70.4	77.4	76.2	76.3	75.4
Nouvelle-Zélande	19.6	23.0	22.3	22.4	22.6	77.1	73.3	72.9	73.2	72.5
Norvège	21.8	20.7	20.2	20.1	20.6	82.7	78.8	77.0	76.0	76.2
Pologne ^b	..	14.0	12.8	11.6	11.7	..	61.2	61.7	64.7	65.0
Portugal	7.6	9.4	9.4	9.2	9.6	70.3	70.5	71.5	69.9	67.8
République slovaque	..	1.8	1.9	1.9	1.6	..	73.2	71.2	68.3	66.1
Espagne	4.6	7.8	7.7	7.8	7.6	79.2	76.8	78.5	79.0	80.1
Suède	14.5	14.5	14.0	13.9	13.8	81.1	73.7	72.9	72.7	71.8
Suisse ^{c, d}	22.1	24.8	24.4	24.8	24.7	82.4	82.6	80.6	80.1	82.8
Turquie	9.2	7.6	9.0	5.9	6.3	62.5	60.6	55.1	61.2	57.9
Royaume-Uni	20.1	22.9	23.0	22.7	23.0	85.1	79.4	79.4	79.8	78.8
États-Unis ^f	13.8	13.3	12.9	13.1	13.4	68.2	68.4	68.2	67.6	68.2
Union européenne ^g	13.3	16.1	16.2	16.2	16.4	80.6	78.6	78.7	79.2	78.8
OCDE Europe ^g	13.2	14.7	14.8	14.5	14.7	79.3	76.6	76.3	77.6	77.2
Total OCDE ^g	11.1	12.3	12.3	12.2	14.7	74.1	72.2	72.1	72.4	72.3

a) L'emploi à temps partiel se réfère aux actifs travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données incluent uniquement les personnes déclarant des heures habituelles.

b) Heures effectives au lieu des heures habituelles. En Pologne, il s'agit d'heures habituelles jusqu'en 2000.

c) L'emploi à temps partiel est basé sur les heures ouvrées dans tous les emplois.

d) Les données pour l'année 1990 se réfèrent à l'année 1991.

e) Moins de 35 heures.

f) Les estimations portent sur les salariés seulement.

g) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Source et définitions : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active (www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSDATAAuthenticate.asp et www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp). Pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni, les données sont tirées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail. Voir OCDE, « La définition du travail à temps partiel à des fins de comparaison internationale », Document hors-série n° 22, Politique du marché du travail et politique sociale. Disponible sur Internet ([www.oecd.org/olis/1997DOC.NSF/LINKTO/OCDE-GD\(97\)121](http://www.oecd.org/olis/1997DOC.NSF/LINKTO/OCDE-GD(97)121)).

Tableau F. **Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi^a**

	1979	1983	1990	1996	1997	1998	1999	2000
Emploi total								
Australie	1 904	1 853	1 866	1 856	1 860	1 855	1 837	1 824
Belgique	..	1 684	1 677	1 609	1 553	1 530	1 547	1 559
Canada	1 832	1 780	1 788	1 799	1 806	1 807	1 790	1 778
République tchèque	..	..	..	2 075	2 088	2 092	2 000	1 980
Danemark	..	..	1 491	1 511	1 539	1 504	1 516	1 499
Finlande ^b	..	1 809	1 763	1 761	1 765	1 721	1 694	1 686
Finlande ^c	1 837	1 787	1 728	1 736	1 737	1 727	1 720	1 711
France	1 806	1 712	1 657	1 603	1 596	1 587	1 564	1 545
Allemagne ^d	..	..	1 541	1 489	1 479	1 463	1 451	1 444
Allemagne occidentale	1 708	1 674	1 561	1 465	1 456	1 443	1 433	1 428
Grèce	..	1 990	1 919	1 925	1 943	1 924	1 933	1 934
Islande	..	..	..	1 817	1 873	1 885	1 847	1 812
Irlande	..	1 910	1 920	1 721	1 692	1 690	1 677	1 668
Italie	1 717	1 694	1 675	1 639	1 634	1 631	1 620	1 619
Japon	2 126	2 095	2 031	1 842	1 810	1 821	1 809	..
Mexique	..	..	..	1 879	1 923	1 888	1 864	1 888
Pays-Bas	..	..	1 437	1 366	1 348	1 371	1 327	1 340
Nouvelle-Zélande	..	..	1 820	1 825	1 842	1 817	1 817	1 816
Norvège	1 514	1 485	1 432	1 400	1 398	1 380	1 360	1 342
Portugal	..	..	1 881	1 747	1 761	1 718	1 718	1 719
République slovaque	..	..	..	2 034	2 022	2 023	2 026	1 979
Espagne	2 022	1 912	1 824	1 834	1 816	1 814	1 816	1 807
Suède	1 517	1 520	1 549	1 638	1 647	1 625	1 602	1 581
Suisse	..	..	..	1 589	1 597	1 568	1 541	..
Royaume-Uni	1 815	1 713	1 767	1 731	1 719	1 708	1 711	1 707
États-Unis	1 838	1 824	1 837	1 850	1 847	1 834	1 821	1 815
Salariés								
Belgique	..	1 549	1 558	1 490	1 451	1 439	1 455	1 463
Canada	1 801	1 762	1 771	1 789	1 797	1 800	1 781	1 774
République tchèque	..	..	..	1 995	2 014	2 018	1 922	1 896
Danemark	..	..	1 421	1 454	1 490	1 446	1 467	1 448
Finlande ^b	..	..	1 666	1 672	1 673	1 638	1 616	1 609
France	1 669	1 570	1 543	1 501	1 499	1 491	1 471	1 453
Allemagne ^d	..	..	..	1 408	1 397	1 381	1 369	1 361
Allemagne occidentale	1 623	1 590	1 485	1 380	1 369	1 356	1 347	1 342
Grèce	..	1 765	1 763	1 810	1 815	1 825	1 837	1 830
Hongrie	..	1 829	1 710	1 788	1 795	1 795	1 766	1 766
Islande	..	..	..	1 762	1 810	1 820	1 779	1 740
Irlande	..	1 709	1 720	1 610	1 602	1 602	1 599	1 589
Italie	..	1 626	1 599	1 568	1 564	1 566	1 552	1 552
Japon ^e	2 114	2 098	2 052	1 879	1 842	1 859	1 848	1 837
Japon ^f	..	..	2 064	1 871	1 840	1 853	1 836	1 825
Corée	..	2 734	2 514	2 390	2 497	2 474	2 447	2 410
Mexique	..	..	..	1 942	1 977	1 935	1 915	1 945
Pays-Bas	1 591	1 530	1 433	1 340	1 343	1 331	1 330	..
Portugal	..	..	1 792	1 713	1 732	1 696	1 705	1 710
République slovaque	..	..	..	1 998	1 984	1 986	1 993	1 950
Espagne	1 936	1 837	1 762	1 767	1 753	1 753	1 757	1 748
Royaume-Uni	1 750	1 652	1 704	1 703	1 695	1 684	1 686	1 683
États-Unis	1 816	1 809	1 819	1 833	1 829	1 817	1 805	1 802

**Tableau F. Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées
par personne ayant un emploi^a (suite)**

- a) Le concept utilisé est celui du nombre d'heures totales travaillées pendant l'année divisé par le nombre moyen de personnes ayant un emploi. Ces données visent à effectuer des comparaisons de tendances dans le temps ; en revanche, à cause de la disparité des sources, elles ne permettent pas des comparaisons de niveaux pour une année donnée. Les chiffres portent sur le travail à temps partiel et à temps complet.
- b) Données estimées à partir de l'Enquête sur la population active.
- c) Données estimées à partir des comptes nationaux.
- d) Les données pour 1990 se réfèrent à l'année 1991.
- e) Données se référant aux établissements de 30 salariés ou plus.
- f) Données se référant aux établissements de cinq salariés ou plus.

Sources et définitions :

Estimations du Secrétariat pour la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, Italie, les Pays-Bas (emploi total uniquement) et le Portugal pour la durée annuelle effective du travail dans l'ensemble de l'économie basée sur l'Enquête communautaire sur les forces de travail (EULFS). Les estimations de la durée annuelle effective du travail par actif occupé sont basées sur l'enquête EULFS du printemps comme source principale pour les diverses composantes du temps de travail (heures supplémentaires, maladie, maternité, accident du travail, etc.). Les données de l'enquête EULFS ne porte que sur une seule période de l'année, aussi il a été nécessaire de recourir à des sources externes de données pour estimer les heures non travaillées en raison des jours fériés et des congés annuels. En outre, il a été nécessaire de corriger les heures non travaillées dues à la maladie et aux congés de maternité pour tenir compte d'une sous-déclaration estimée à 50 pour cent en moyenne dans l'EULFS. En bref, les estimations de la durée annuelle effective du travail sont obtenues en multipliant la durée hebdomadaire habituelle du travail par le nombre de semaines effectivement travaillées durant l'année (en tenant compte des congés annuels et des heures non ouvrées pour d'autres raisons).

Allemagne et Allemagne occidentale : Nouvelles séries, à partir de 1991, qui couvrent maintenant les emplois à temps partiel à horaires très réduits. Données communiquées par l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, élaborées en s'appuyant sur une structure de comptabilisation détaillée. Tirées d'une enquête auprès des établissements sur le nombre d'heures ouvrées par semaine par les travailleurs à temps complet dont le temps de travail n'est pas affecté par une absence, les données sont converties en nombre annuel d'heures ouvrées par jour après ajustement pour tenir compte de tout un ensemble de facteurs, dont les jours fériés, l'absence pour maladie, les heures supplémentaires, les horaires réduits, les intempéries, les grèves et le travail à temps partiel. La tendance entre 1966 à 1990 suit celle de l'ancienne série pour l'emploi total et l'emploi salarié.

Australie : Données communiquées par l'Australian Bureau of Statistics et tirées de l'Enquête sur la population active. La durée annuelle du travail est ajustée pour tenir compte des jours fériés tombant durant la période de référence. La méthode d'estimation est conforme aux comptes nationaux.

Canada : Nouvelle série de données communiquées par Statistique Canada, établies principalement à partir de l'Enquête mensuelle sur la population active, complétées par les données de l'enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail, de l'enquête annuelle des manufactures et du recensement des mines.

Corée : Données communiquées par le Ministry of Labour à partir du Report on Monthly Labour Survey.

Espagne : Séries communiquées par l'Instituto Nacional de Estadística et élaborées à partir de l'Enquête trimestrielle sur la population active. La rupture de série en 1986/87 est due à des modifications dans l'enquête.

États-Unis : Les estimations sont basées sur des données non publiées fournies par le Bureau of Labor Statistics (BLS). Les estimations de la durée annuelle effective du travail par emploi, tirées de la Current Employment Statistics (CES) et de la Current Population Survey (CPS), ont été multipliées par un, plus le taux de multiactivité tiré du CPS, pour produire des estimations de la durée annuelle effective du travail par actif occupé, comme dans la plupart des pays.

Finlande : Données communiquées par Statistics Finland. La série des comptes nationaux est basée sur une enquête auprès des établissements du secteur manufacturier, et sur l'Enquête sur la population active pour les autres secteurs et les travailleurs indépendants. La deuxième série s'appuie uniquement sur l'Enquête sur la population active.

France : Nouvelles séries communiquées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur la base des comptes nationaux. Estimations du Secrétariat pour les années 2000 à 2002 obtenues en prolongeant la tendance de la série sur la durée annuelle du travail basée sur les données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail (voir la note pour la Belgique, le Danemark, etc.).

Islande : Données communiquées par Statistics Iceland basées sur des données émanant de l'Enquête sur la population active. Le temps de travail effectif annuel est déterminé par le produit des horaires journaliers effectifs de travail avec le nombre de jours annuels effectifs de travail. Ces derniers sont exprimés hors jours fériés et congés annuels. Le calcul tient compte des congés annuels tels que stipulés par les contrats de travail qui sont spécifiques pour chaque secteur d'activité.

Italie : Les données, à partir de 1985, sont estimées par le Secrétariat et basées principalement sur l'Enquête communautaire sur les forces de travail (voir la note pour la Belgique, le Danemark, etc.). La tendance entre 1960 et 1985 est tirée d'une série sur la durée annuelle effective du travail de ISTAT et basée sur une enquête spéciale sur l'emploi auprès des établissements ; enquête interrompue en 1985.

Japon : Pour l'emploi total, estimations du Secrétariat basées sur des données émanant de l'enquête mensuelle sur la main-d'œuvre, effectuée auprès des établissements, étendues au secteur agricole et au secteur public ainsi qu'aux travailleurs indépendants sur la base de l'Enquête sur la population active. Pour les salariés, les données sont communiquées par Statistics Bureau, Management and Coordination Agency, et couvrent tous les secteurs d'activités économiques, sauf celui de l'agriculture, sylviculture et pêche et les services publics. Les données de 2001 sur l'emploi total sont provisoires.

Tableau F. **Nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi^a (suite)**

Sources et définitions :

Mexique : Données communiquées par STPS-INEGI à partir de l'Enquête nationale sur l'emploi (bi-annuelle), avec une hypothèse de 44 semaines de travail par an.

Norvège : Données communiquées par Statistics Norway, basées sur les comptes nationaux et estimées à partir de sources diverses, les plus importantes étant les enquêtes auprès des employeurs, l'enquête auprès de population active et les comptes du secteur public.

Nouvelle-Zélande : Données communiquées par Statistics New Zealand provenant de l'enquête trimestrielle sur la population active dont la structure de l'échantillon en continu évite d'avoir recours à des ajustements pour les jours fériés, et autres journées de travail perdues.

Pays-Bas : A partir de 1977, les données sont tirées de « Durée contractuelle du travail » compilée par Statistics Netherlands, à partir des comptes du travail. Les heures supplémentaires sont exclues. De 1970 à 1976, la tendance suit celle des données communiquées par l'Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf, qui portent sur les personnes employées dans le secteur privé sauf agriculture et pêche.

République slovaque : Données communiquées par Statistical Office of the Slovak Republic et basées sur l'Enquête continue sur la population active produisant des résultats trimestriels. La pose pour le repas principale est incluse (une demi-heure par jour) jusqu'en 2001 et exclue à partir de 2002.

République tchèque : Données communiquées par Czech Statistical Office et basées sur l'Enquête trimestrielle sur la population active. La pose pour le repas principale est incluse (une demi-heure par jour).

Royaume-Uni : Les données, à partir de 1984, se réfèrent au Royaume-Uni (Irlande du Nord incluse). La rupture dans la série en 1994/95 est due à une légère modification de la méthode d'estimation de l'emploi. De 1992 à 1995, les chiffres sont tirés directement de l'enquête continue sur la population active. De 1984 à 1991, la série suit la tendance de l'enquête annuelle sur la population active. De 1970 à 1983, il s'agit d'une estimation du Professeur Angus Maddison.

Suède : Séries, à partir de 1996, communiquées par Statistics Sweden, élaborées à partir des comptes nationaux et basées à la fois sur l'Enquête sur la population active et sur des enquêtes auprès des établissements. La tendance entre 1950 à 1995 suit celle de l'ancienne série pour l'emploi total.

Suisse : Données communiquées par l'Office fédéral de la statistique et basées sur l'Enquête sur la population active qui fournit des informations sur les heures hebdomadaires travaillées par trimestre. Les estimations annuelles sont établies également à l'aide de données complémentaires sur les vacances, les jours fériés, et les heures supplémentaires, et étendues afin de correspondre aux concepts des comptes nationaux.

Tableau G. **Fréquence du chômage de longue durée**^{a, b, c, d, e}
En pourcentage du chômage total

	1990		1999		2000		2001		2002	
	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus
Australie	41.0	21.6	48.4	29.4	43.6	27.9	38.7	21.5	39.8	22.1
Autriche	..	..	44.2	29.2	39.7	25.8	36.1	23.3	33.5	19.2
Belgique	81.4	68.5	73.5	60.5	71.8	56.3	66.5	51.7	67.3	49.6
Canada	20.2	7.2	21.4	11.6	19.5	11.2	16.8	9.5	18.7	9.7
République tchèque	..	..	61.9	37.1	69.9	48.8	71.3	52.7	70.3	50.7
Danemark	53.2	29.9	38.5	20.5	38.1	20.0	38.5	22.2	33.3	19.7
Finlande ^f	32.6	9.2	46.4	29.6	46.5	29.0	42.2	26.2	41.7	24.4
France	55.6	38.1	55.6	40.4	62.0	42.6	57.2	37.6	53.4	33.8
Allemagne	64.7	46.8	67.2	51.7	67.6	51.5	66.2	50.4	64.8	47.9
Grèce	72.0	49.8	74.3	55.3	73.5	56.4	69.0	52.8	69.0	52.4
Hongrie	..	..	70.4	49.5	69.8	49.0	67.9	46.6	67.4	44.8
Islande ^f	13.6	6.7	20.2	11.7	18.6	11.8	21.0	12.5	24.8	11.1
Irlande	81.0	66.0	76.1	55.3	..	..	50.3	33.1	50.3	29.3
Italie	85.2	69.8	77.2	61.4	77.6	61.3	77.4	63.4	75.7	59.2
Japon	39.0	19.1	44.5	22.4	46.9	25.5	46.2	26.6	49.0	30.8
Corée	13.9	2.6	18.7	3.8	14.3	2.3	13.0	2.3	13.9	2.5
Luxembourg ^g	(68.4)	(47.4)	(53.8)	(32.3)	(37.0)	(22.4)	(44.9)	(28.4)	(46.8)	(27.4)
Mexique	..	..	6.9	1.7	5.0	1.1	4.1	1.1	5.4	0.9
Pays-Bas	63.6	49.3	80.7	43.5	..	..	..	..	43.2	26.7
Nouvelle-Zélande	39.5	20.9	39.1	20.9	36.2	19.2	31.3	16.8	28.5	14.4
Norvège	40.8	20.4	16.1	7.1	16.6	5.3	16.1	5.5	20.0	6.4
Pologne ^h	62.8	34.7	57.1	34.8	63.0	37.9	66.1	43.1	70.0	48.4
Portugal	62.3	44.9	63.8	41.2	60.0	42.9	58.0	38.1	54.4	35.5
République slovaque	..	..	69.2	47.7	74.4	54.6	73.4	53.7	77.5	59.8
Espagne	70.2	54.0	67.8	51.2	64.8	47.6	61.8	44.0	59.2	40.2
Suède	22.2	12.1	45.2	30.1	41.5	26.4	36.7	22.3	36.2	21.0
Suisse ^f	27.5	17.0	61.2	39.6	45.7	29.0	47.3	29.9	37.2	21.8
Turquie	72.6	47.0	49.9	28.3	35.9	21.1	35.5	21.1	45.7	29.6
Royaume-Uni	50.3	34.4	45.4	29.6	43.2	28.0	43.6	27.8	38.8	23.1
États-Unis	10.0	5.5	12.3	6.8	11.4	6.0	11.8	6.1	18.3	8.5
Union européenne ⁱ	65.3	48.7	63.8	47.5	63.8	46.9	61.8	45.3	59.0	41.4
OCDE Europe ⁱ	65.4	46.2	61.9	44.3	61.8	43.7	60.2	42.7	59.8	41.6
Total OCDE ^h	46.3	31.3	47.2	31.8	46.9	31.6	44.0	29.7	45.0	29.6

- a) Bien que les données d'enquêtes sur la population active rendent les comparaisons internationales plus aisées que celles provenant de plusieurs données d'enquêtes et d'inscriptions aux bureaux d'emploi, elles ne sont pas parfaites. Le libellé et la présentation des questionnaires, l'époque où est effectuée l'enquête, les différences entre pays dans les groupes d'âge couverts et diverses autres raisons font qu'il faut demeurer prudent dans l'interprétation des différences de niveaux entre pays.
- b) La banque de données du Secrétariat portant sur la durée du chômage comprend des estimations de la durée détaillée, ventilée par groupe d'âge et sexe. Les totaux sont obtenus en faisant la somme des composantes. Ainsi le total pour les hommes est estimé en faisant la somme du nombre d'hommes chômeurs pour tous les groupes d'âge et les types de durée. Les données publiées étant souvent arrondies au plus proche millier, cette procédure mène parfois à des différences entre les pourcentages indiqués ici et ceux calculés à partir des totaux publiés.
- c) Les données sont des moyennes d'estimations mensuelles pour le Canada, la Suède et les États-Unis, d'estimations trimestrielles pour la République tchèque, la Hongrie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République slovaque et l'Espagne, des moyennes d'estimations semestrielles pour la Turquie jusqu'en 1999 et trimestrielles depuis 2000. Les périodes de référence pour les autres pays sont les suivantes (pour les pays de l'UE, celles-ci peuvent varier d'une année à l'autre) : le mois d'août pour l'Australie ; le mois de mars pour l'Autriche ; le mois d'avril pour la Belgique ; avril-mai pour le Danemark ; l'automne pour la Finlande jusqu'en 1993, printemps de 1995 à 1998, et moyennes d'estimations mensuelles à partir de 1999 ; le mois de mars pour la France ; le mois d'avril pour l'Allemagne ; mars-juillet pour la Grèce ; le mois d'avril pour l'Islande ; le mois de mai pour l'Irlande ; avril pour l'Italie ; février pour le Japon ; avril pour le Luxembourg ; le mois d'avril pour le Mexique ; mars-juin pour les Pays-Bas ; février-avril pour le Portugal ; deuxième trimestre pour la Suisse ; et mars-mai pour le Royaume-Uni.

Tableau G. **Fréquence du chômage de longue durée chez les hommes**^{a, b, c, d, e} (suite)
En pourcentage du chômage des hommes

	1990		1999		2000		2001		2002	
	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus
Australie	42.6	24.4	50.9	31.8	45.9	30.6	40.3	24.0	43.3	25.9
Autriche	..	..	38.8	27.8	39.0	28.1	34.0	23.7	32.1	16.4
Belgique	79.5	66.1	73.2	60.1	70.2	55.9	68.2	52.5	66.6	45.9
Canada	20.4	7.9	23.3	12.8	20.9	12.2	17.9	10.5	19.7	10.3
République tchèque	..	..	58.0	32.7	68.4	47.5	70.0	52.0	69.2	50.3
Danemark	48.9	27.8	38.6	20.9	36.5	20.1	39.1	26.2	30.3	17.2
Finlande ^f	36.8	9.7	49.2	33.1	49.6	32.2	45.0	30.0	44.8	27.3
France	53.2	35.5	53.7	39.0	60.6	41.2	56.9	37.6	52.5	32.2
Allemagne	65.2	49.1	65.3	49.9	65.9	50.1	64.0	48.4	63.4	46.0
Grèce	61.8	39.9	69.0	48.6	67.1	49.4	61.8	47.0	68.0	47.1
Hongrie	..	..	70.9	50.6	71.4	51.2	69.9	48.2	69.2	47.0
Islande ^f	5.1	1.3	13.9	6.6	17.4	8.7	17.2	11.2	19.4	9.5
Irlande	84.3	71.1	77.8	59.5	..	..	57.9	40.8	57.6	35.9
Italie	84.1	68.6	76.6	62.1	76.8	61.4	76.1	63.7	74.0	58.2
Japon	47.6	26.2	49.5	27.4	52.8	30.7	53.2	32.1	54.5	36.2
Corée	16.0	3.3	21.3	4.7	16.7	3.1	15.4	2.9	16.3	3.1
Luxembourg ^g	(80.0)	(60.0)	(61.6)	(38.6)	(40.0)	(26.4)	(53.3)	(32.8)	(39.3)	(28.6)
Mexique	..	..	6.1	2.7	4.3	0.5	4.3	1.1	5.5	1.2
Pays-Bas	65.6	55.2	75.1	47.7	..	..	..	..	39.5	26.9
Nouvelle-Zélande	44.0	24.5	42.7	23.1	39.5	23.1	34.4	19.6	31.8	16.9
Norvège	37.9	19.0	17.8	7.9	20.5	6.9	18.5	6.8	23.1	8.3
Pologne ^h	60.2	33.3	52.4	31.4	59.3	34.1	62.7	39.9	67.4	45.1
Portugal	56.3	38.2	63.5	39.5	60.1	46.7	53.8	35.7	52.4	34.8
République slovaque	..	..	67.5	45.3	74.1	54.1	71.6	52.1	76.6	58.5
Espagne	63.2	45.8	62.1	45.4	58.5	41.0	56.0	37.9	52.9	34.3
Suède	22.2	12.3	48.5	33.3	44.3	29.3	39.0	24.2	38.9	23.1
Suisse ^f	28.8	15.9	59.3	40.6	47.6	28.2	38.8	20.6	36.8	19.3
Turquie	71.2	44.9	47.4	25.1	33.0	18.1	32.1	18.2	43.7	27.3
Royaume-Uni	56.8	41.8	50.1	34.5	48.1	33.7	48.6	33.0	43.8	26.9
États-Unis	12.1	7.0	13.0	7.4	12.1	6.7	12.1	6.4	18.9	8.9
Union européenne ⁱ	63.5	47.0	61.8	46.1	61.9	45.5	60.3	44.4	57.3	39.5
OCDE Europe ⁱ	63.7	44.5	59.2	41.9	58.8	41.2	57.0	40.1	57.3	38.9
Total OCDE ⁱ	45.1	30.0	45.9	30.5	45.4	30.2	42.6	28.4	44.1	28.5

d) Les données se réfèrent aux personnes âgées de 15 ans et plus en Autriche, Australie, en Belgique, au Canada, au Danemark, en France, en Allemagne, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Japon, au Luxembourg, au Mexique, aux Pays-Bas, en Pologne, en Nouvelle-Zélande, au Portugal, en République slovaque, en République tchèque, en Suisse et en Turquie ; et 16 ans et plus en Islande, en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Les données concernant la Finlande se réfèrent aux personnes âgées de 15 à 64 ans (à l'exception des personnes titulaires d'une pension de chômage). Les données pour la Hongrie se réfèrent aux personnes âgées de 15 à 74 ans. Les données pour la Norvège concernent les personnes âgées de 16 à 74 ans et pour la Suède celles de 16 à 64 ans.

e) Ne sont pas comptées les personnes dont la durée du chômage n'a pas été précisée.

f) Les données pour l'année 1990 se réfèrent à l'année 1991.

g) Les données entre parenthèses sont basées sur un très petit échantillon et doivent, de ce fait, être interprétées avec prudence.

h) Les données pour l'année 1990 se réfèrent à l'année 1992.

i) Ne comprend que les pays ci-dessus.

Tableau G. **Fréquence du chômage de longue durée chez les femmes^{a, b, c, d, e} (suite)**
En pourcentage du chômage des femmes

	1990		1999		2000		2001		2002	
	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus	6 mois et plus	12 mois et plus
Australie	38.8	17.8	44.9	25.8	40.2	24.0	36.5	18.0	35.2	17.1
Autriche	..	..	51.1	30.9	40.6	22.8	38.8	22.9	35.5	23.3
Belgique	82.5	70.0	73.8	60.9	73.1	56.7	64.5	50.8	68.0	53.6
Canada	19.8	6.2	18.9	10.2	17.8	10.0	15.3	8.2	17.5	8.8
République tchèque	..	..	65.3	40.9	71.2	49.8	72.5	53.4	71.2	51.1
Danemark	57.7	32.0	38.5	20.1	39.6	20.0	38.0	18.8	36.7	22.4
Finlande ^f	26.3	8.4	43.7	26.2	43.7	26.2	39.6	22.6	38.3	21.2
France	57.5	40.0	57.4	41.7	63.2	43.7	57.5	37.6	54.3	35.2
Allemagne	64.2	44.5	69.4	54.0	69.5	53.1	68.9	52.9	66.7	50.3
Grèce	78.2	55.9	77.7	59.5	77.7	61.0	73.7	56.6	75.5	55.7
Hongrie	..	..	69.7	47.9	67.4	45.7	64.8	44.1	64.9	41.7
Islande ^f	21.1	11.5	24.5	15.2	19.5	14.1	24.7	13.8	24.7	13.3
Irlande	75.0	56.8	72.9	47.5	..	..	38.6	21.3	37.9	18.0
Italie	86.0	70.7	77.7	60.7	78.3	61.2	78.5	63.1	77.2	60.1
Japon	26.3	8.8	36.9	14.8	37.4	17.1	35.7	18.3	40.3	22.4
Corée	8.8	0.9	13.1	2.0	9.3	0.8	8.3	1.2	9.3	1.2
Luxembourg ^g	(55.6)	(33.3)	(47.5)	(27.2)	(34.3)	(18.8)	(35.8)	(23.7)	(52.6)	(26.5)
Mexique	..	..	8.0	0.3	6.1	2.0	3.9	1.0	5.1	0.4
Pays-Bas	62.0	44.6	84.9	40.4	..	..	..	..	47.0	26.4
Nouvelle-Zélande	32.6	15.5	34.3	17.9	32.0	14.3	27.5	13.4	24.8	11.5
Norvège	45.0	22.5	13.9	6.0	11.5	3.3	13.3	3.9	16.0	3.9
Pologne ^h	65.2	36.0	61.9	38.3	66.6	41.3	69.5	46.2	72.8	52.0
Portugal	66.4	49.4	64.2	42.9	60.0	40.0	61.0	39.9	56.1	36.2
République slovaque	..	..	71.3	50.5	74.8	55.1	75.6	55.7	78.7	61.2
Espagne	76.5	61.5	72.0	55.5	69.3	52.2	66.1	48.6	63.8	44.5
Suède	22.2	11.8	41.2	26.1	37.9	22.8	33.8	20.0	32.7	18.2
Suisse ^f	26.6	17.8	63.1	38.7	44.0	29.7	52.3	35.5	37.7	24.5
Turquie	75.6	51.2	56.2	36.4	44.1	29.5	46.1	30.3	51.6	36.4
Royaume-Uni	40.8	23.7	37.6	21.5	35.6	19.0	35.7	19.5	30.8	17.1
États-Unis	7.3	3.7	11.6	6.2	10.6	5.3	11.5	5.8	17.6	8.1
Union européenne ⁱ	67.0	50.2	65.7	48.9	65.6	48.2	63.2	46.2	60.7	43.3
OCDE Europe ⁱ	67.0	47.9	64.8	46.8	64.9	46.4	63.7	45.5	62.7	44.7
Total OCDE ^j	47.6	32.6	48.7	33.3	48.5	33.1	45.8	31.2	46.1	30.9

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active (www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSDATAAuthenticate.asp et www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp). Pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni : données communiquées par Eurostat et tirées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

Tableau H. Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE

Catégories de programme et sous-catégories	Australie ^a								Autriche								Belgique							
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active			
	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
1. Administration et services publics de l'emploi	0.20	0.20	0.20	0.20					0.13	0.13	0.14	0.14					0.21	0.20	0.18	0.20				
2. Formation professionnelle	0.02	0.02	0.02	0.02	0.79	0.96	0.95	0.78	0.18	0.17	0.19	0.21	3.01	3.00	3.74	4.42	0.25	0.24	0.25	0.26	9.63	10.18	10.73	13.30
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	0.02	0.02	0.02	0.02	0.58	0.77	0.72	0.58	0.16	0.16	0.18	0.19	..	..	..	..	0.16	0.16	0.16	0.16	2.82	2.99	3.02	3.63
b) Formation des adultes occupés	-	-	-	-	0.21	0.19	0.23	0.20	0.02	0.02	0.02	0.02	..	..	..	..	0.09	0.09	0.09	0.10	6.81	7.19	7.70	9.66
3. Mesures en faveur des jeunes	0.05	0.06	0.07	0.07	0.53	0.78	3.08	2.96	0.05	0.04	0.03	0.02	0.20	0.11	0.10	0.10	-	-	-	-	-	-	0.32^c	0.93^c
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	-	0.01	0.01	-	0.23	0.61	0.88	0.16	0.02	0.02	0.01	0.01	..	..	..	..	-	-	-	-	-	-	0.32 ^c	0.93 ^c
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.05	0.05	0.07	0.07	0.31	0.17	2.21	2.81	0.03	0.02	0.01	0.01	..	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.09	0.11	0.11	0.10	0.77	1.07	1.31	1.51	0.09	0.11	0.11	0.10	0.64	0.56	0.64	0.67	0.82	0.75	0.76	0.69	7.28^c	6.84^c	7.46	7.26^c
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0.01	0.01	0.01	0.01	-	-	0.07	0.08	0.05	0.05	0.06	0.04	..	..	..	..	0.35	0.27	0.27	0.28	4.37 ^c	3.75 ^c	3.89 ^c	4.04 ^c
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	0.02	0.02	0.01	0.02	0.07	0.08	0.07	0.06	0.01	0.02	0.02	0.02	..	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	0.07	0.09	0.09	0.08	0.70	0.95	1.17	1.37	0.03	0.04	0.03	0.04	..	..	..	..	0.47	0.48	0.48	0.41	2.91 ^c	3.08 ^c	3.56 ^c	3.20 ^c
5. Mesures en faveur des handicapés	0.06	0.05	0.05	0.05	0.80	0.74	0.80	0.83	0.06	0.05	0.06	0.06	<i>b</i>	<i>b</i>	<i>b</i>	<i>b</i>	0.12	0.12	0.12	0.12	..	..	..	..
a) Réadaptation professionnelle	0.02	0.02	0.02	0.01	0.28	0.19	0.19	0.17	0.02	0.02	0.03	0.05	..	..	..	..	0.02	0.02	0.02	0.01	..	..	..	..
b) Emplois destinés aux handicapés	0.04	0.04	0.04	0.04	0.52	0.56	0.62	0.65	0.03	0.03	0.02	0.02	..	..	..	..	0.10	0.10	0.10	0.11	..	..	..	..
6. Indemnisation du chômage	1.17	1.04	0.98	0.98	..	8.48	8.49	8.45	1.15	1.01	1.00	1.12	18.88	18.13	18.93	19.92	1.90	1.80	1.70	1.78	..	..	..	..
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	-	-	-	-	-	-	-	-	0.04	0.04	0.06	0.13	0.59	0.78	1.11	1.41	0.56	0.52	0.49	0.46	..	..	..	..
TOTAL	1.60	1.49	1.43	1.42	..	12.04	14.63	14.53	1.71	1.55	1.59	1.79	23.32	22.59	24.51	26.52	3.85	3.64	3.50	3.52	..	..	..	..
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	0.43	0.45	0.46	0.45	2.90	3.55	6.14	6.09	0.52	0.50	0.53	0.53	3.84	3.68	4.48	5.19	1.40	1.32	1.32	1.28	16.92 ^d	17.02 ^d	18.52 ^d	21.48 ^d
Mesures passives (6 et 7)	1.17	1.04	0.98	0.98	..	8.48	8.49	8.45	1.19	1.05	1.06	1.25	19.47	18.91	20.03	21.33	2.46	2.32	2.18	2.24	..	..	..	..

.. Données non disponibles.

- Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Année fiscale commençant le 1^{er} juillet.

b) Les nouveaux participants de la catégorie 5 « Mesures en faveur des handicapés » sont inclus dans la catégorie 2 « Formation professionnelle ».

c) Les données des catégories 3 et 4 se réfèrent à des stocks.

d) Les nouveaux participants de la catégorie 5 « Mesures en faveur des handicapés » ne sont pas inclus.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)**

Catégories de programme et sous-catégories	Canada ^a								République tchèque								Danemark							
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active			
	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
1. Administration et services publics de l'emploi	0.22	0.20	0.19	0.20					0.09	0.08	0.07	0.07					0.12	0.12	0.12	0.12				
2. Formation professionnelle	0.15	0.15	0.15	0.15	1.40 ^b	1.18 ^b	1.09 ^b	1.21 ^b	0.01	0.02	0.02	0.02	0.44	0.64	0.68	0.70	0.93	0.97	0.99	0.86	18.47	20.62	19.72	15.90
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	0.15	0.15	0.15	0.15	1.40	1.18	1.09	1.21	0.01	0.02	0.02	0.02	0.44	0.64	0.68	0.70	0.64	0.72	0.78	0.67	8.82	12.46	11.64	5.76
b) Formation des adultes occupés	–	–	–	–	..	..	..	..	–	–	–	–	–	–	–	–	0.28	0.25	0.21	0.18	9.65	8.16	8.09	10.15
3. Mesures en faveur des jeunes	0.03	0.02	0.02	0.02	0.58	0.55	0.48	0.42	0.02	0.02	0.02	0.02	0.21	0.22	0.19	0.15	0.10	0.08	0.12	0.10	1.50	1.50	1.88	1.83
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	0.02	0.01	0.01	0.01	0.24	0.21	0.17	0.10	0.02	0.02	0.02	0.02	0.21	0.22	0.19	0.15	0.10	0.08	0.12	0.10	1.50	1.50	1.88	1.83
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.01	0.01	0.01	0.01	0.35	0.34	0.31	0.32	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.08	0.05	0.03	0.03	0.56	0.41	0.34	0.31	0.05	0.09	0.09	0.06	0.60	0.90	0.80	0.58	0.30	0.27	0.23	0.17	1.11	1.05	1.00	0.82
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0.01	0.01	–	–	0.20	0.16	0.18	0.17	0.02	0.04	0.04	0.02	0.24	0.41	0.33	0.20	0.02	0.02	0.02	0.02	0.22	0.25	0.22	0.20
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	0.01	0.01	0.01	0.01	0.11	0.09	0.07	0.07	0.01	0.01	0.01	–	0.06	0.11	0.09	0.06	0.06	0.04	0.02	–	0.10	–	–	–
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	0.05	0.04	0.02	0.02	0.25	0.15	0.08	0.06	0.03	0.04	0.04	0.03	0.31	0.38	0.39	0.32	0.22	0.21	0.19	0.15	0.78	0.78	0.78	0.62
5. Mesures en faveur des handicapés	0.02	0.02	0.02	0.02	..	..	..	..	0.01	0.01	0.01	0.01	–	–	–	–	0.21	0.25	0.33	0.34	2.28	2.51	3.05	2.58
a) Réadaptation professionnelle	0.02	0.02	0.02	0.02	..	..	..	..	–	–	–	–	–	–	–	–	0.21	0.25	0.33	0.34	2.28	2.51	3.05	2.58
b) Emplois destinés aux handicapés	–	–	–	–	–	–	–	–	0.01	0.01	0.01	0.01	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
6. Indemnisation du chômage	0.94	0.78	0.71	0.81	..	..	..	..	0.30	0.29	0.24	0.27	..	..	..	..	2.12	1.69	1.44	1.37	24.42	23.08	21.15	19.61
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	–	–	–	–	..	..	..	..	–	–	–	–	1.11	1.09	0.99	0.39	1.71	1.72	1.71	1.67	1.06	1.06	0.58	0.98
TOTAL	1.44	1.23	1.12	1.24	..	..	..	..	0.48	0.50	0.45	0.44	..	..	..	..	5.49	5.09	4.94	4.62	48.86	49.83	47.39	41.72
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	0.50	0.45	0.41	0.43	2.56 ^{b,c}	2.18 ^{b,c}	1.93 ^{b,c}	1.96 ^{b,c}	0.18	0.21	0.21	0.17	1.27	1.76	1.69	1.43	1.66	1.68	1.79	1.58	23.37	25.69	25.66	21.13
Mesures passives (6 et 7)	0.95	0.78	0.71	0.81	..	..	..	..	0.30	0.29	0.24	0.27	..	..	..	..	3.83	3.41	3.15	3.04	25.48	24.15	21.72	20.59

.. Données non disponibles.

– Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Année fiscale commençant le 1^{er} avril.

b) Les nouveaux participants de la catégorie 2b « Formation des adultes occupés » ne sont pas inclus.

c) Les nouveaux participants de la catégorie 5a « Réadaptation professionnelle » ne sont pas inclus.

Tableau H. Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)

Catégories de programme et sous-catégories	Finlande				France				Allemagne															
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active											
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
1. Administration et services publics de l'emploi	0.15	0.11	0.12	0.12					0.16	0.17	0.18	0.18					0.23	0.23	0.23	0.23				
2. Formation professionnelle	0.40	0.30	0.29	0.30	4.22	3.40	2.95	2.95	0.31	0.29	0.25	0.24	2.85	2.64	2.39	2.27	0.35	0.34	0.34	0.32	1.34	1.51	1.23	1.24
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	0.37	0.27	0.26	0.27	2.33	2.55	2.35	2.51	0.28	0.25	0.22	0.21	2.24	2.11	1.85	1.73	0.35	0.34	0.34	0.32	1.34	1.51	1.23	1.24
b) Formation des adultes occupés	0.04	0.03	0.03	0.03	1.89	0.85	0.60	0.44	0.04	0.04	0.03	0.03	0.61	0.53	0.54	0.54	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Mesures en faveur des jeunes	0.20	0.18	0.16	0.17	2.49	2.28	2.00	2.11	0.33	0.40	0.42	0.43	2.95	2.96	2.81	2.69	0.08	0.08	0.09	0.10	1.02	1.03	1.11	1.25
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	0.08	0.06	0.06	0.07	1.25	1.05	1.07	1.01	0.14	0.21	0.24	0.25	0.80	0.70	0.56	0.44	0.07	0.07	0.08	0.09	0.62	0.67	0.67	0.74
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.13	0.11	0.10	0.11	1.23	1.23	0.93	1.10	0.19	0.19	0.18	0.18	2.15	2.26	2.25	2.25	0.01	0.01	0.01	0.02	0.41	0.36	0.44	0.51
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.38	0.31	0.29	0.33	2.74	2.24	2.23	1.73	0.43	0.43	0.38	0.35	3.75	3.52	3.10	2.45	0.40	0.32	0.25	0.22	1.62	1.26	1.06	0.97
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0.16	0.15	0.14	0.16	1.06	0.91	0.85	0.42	0.24	0.23	0.18	0.16	2.14	1.95	1.65	1.20	0.03	0.03	0.03	0.03	0.10	0.11	0.13	0.08
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	0.03	0.03	0.03	0.03	0.17	0.16	0.44	0.43	-	-	-	-	0.15	0.16	0.16	0.14	0.04	0.04	0.04	0.05	0.25	0.23	0.24	0.31
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	0.19	0.13	0.12	0.14	1.51	1.17	0.94	0.88	0.18	0.19	0.18	0.18	1.39	1.36	1.23	1.06	0.33	0.25	0.19	0.15	1.27	0.91	0.69	0.58
5. Mesures en faveur des handicapés	0.10	0.09	0.09	0.08	0.83	0.90	0.88	0.83	0.09	0.09	0.09	0.09	0.26^a	0.37^a	0.44^a	0.55^a	0.27	0.28	0.29	0.32	0.33^a	0.39^a	0.34^a	0.34^a
a) Réadaptation professionnelle	0.06	0.05	0.05	0.05	0.83	0.90	0.88	0.83	0.02	0.02	0.03	0.03	0.26	0.37	0.44	0.55	0.12	0.12	0.13	0.15	0.33	0.39	0.34	0.34
b) Emplois destinés aux handicapés	0.05	0.04	0.04	0.04	-	-	-	-	0.06	0.06	0.06	0.07	..	..	..	..	0.15	0.15	0.16	0.17	..	..	..	..
6. Indemnisation du chômage	1.88	1.65	1.51	1.53	..	..	..	..	1.47	1.46	1.38	1.40	6.60	6.58	6.35	7.12	2.12	1.88	1.89	2.10	..	..	..	..
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	0.47	0.48	0.50	0.53	..	..	..	..	0.32	0.30	0.27	0.24	0.34	0.29	0.25	0.17	0.01	0.01	0.02	0.03	..	..	..	..
TOTAL	3.57	3.13	2.95	3.07	..	..	..	..	3.11	3.13	2.96	2.94	16.75	16.36	15.35	15.26	3.45	3.14	3.12	3.33	..	..	..	..
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	1.23	1.00	0.94	1.01	10.27	8.82	8.07	7.61	1.31	1.38	1.32	1.30	9.81 ^a	9.49 ^a	8.75 ^a	7.96 ^a	1.33	1.25	1.21	1.20	4.31 ^a	4.18 ^a	3.74 ^a	3.80 ^a
Mesures passives (6 et 7)	2.34	2.13	2.01	2.06	..	..	..	..	1.80	1.75	1.65	1.64	6.94	6.87	6.60	7.30	2.12	1.89	1.92	2.13	..	..	..	..

.. Données non disponibles.

- Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Les nouveaux participants de la catégorie 5b « Emplois destinés aux handicapés » ne sont pas inclus.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)**

Catégories de programme et sous-catégories	Grèce								Hongrie								Irlande			
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB		Nouveaux participants en pourcentage de la population active	
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^a	1999	2000	2001	2002 ^a	2000	2001	2000	2001
1. Administration et services publics de l'emploi	0.14	0.14	0.12	0.06					0.11	0.11	0.11	0.12					..	0.24		
2. Formation professionnelle	0.13	0.09	0.06	0.21	2.01	2.09	..	..	0.07	0.07	0.07	0.06	1.35	1.34	1.62	1.17	..	0.15	..	..
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	..	..	..	0.12	0.13	0.19	..	..	0.07	0.06	0.07	0.06	1.24	1.25	1.57	1.09	..	0.15	..	1.43
b) Formation des adultes occupés	..	..	..	0.07	1.88	1.91	..	..	-	-	-	-	0.11	0.09	0.06	0.09	..	0.01	..	..
3. Mesures en faveur des jeunes	0.10	0.09	0.09	0.10	0.32	0.38	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-	..	0.18	..	1.73
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	0.03	0.03	0.02	-	-	-	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-	..	0.08	..	0.73
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.07	0.07	0.07	0.10	0.32	0.38	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-	..	0.10	..	1.00
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.08	0.10	0.06	0.08	0.91	0.54	..	..	0.22	0.21	0.29	0.34	4.07	4.02	5.10	6.71	..	0.53	..	5.00
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0.05	0.07	0.04	0.05	0.73	0.45	..	..	0.09	0.07	0.09	0.08	1.03	0.98	1.15	0.66	..	0.17	..	2.52
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	0.02	0.02	0.02	0.03	0.18	0.09	..	..	-	-	0.01	0.01	0.09	0.09	0.24	0.22	..	..	..	-
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	-	-	-	-	-	-	-	-	0.13	0.15	0.19	0.25	2.96	2.95	3.72	5.82	..	0.36	..	2.48
5. Mesures en faveur des handicapés	-	0.03	0.01	0.01	-	-	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-	..	0.03	..	..
a) Réadaptation professionnelle	-	..	..	0.01	-	-	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-	..	0.03	..	..
b) Emplois destinés aux handicapés	-	..	..	-	-	-	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-	..	0.01	..	..
6. Indemnisation du chômage	0.42	0.44	0.49	0.47	7.87	8.26	..	..	0.47	0.43	0.37	0.37	7.44	7.02	7.16	7.10	..	0.63	..	7.34
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	-	-	-	-	-	-	-	-	0.09	0.04	0.01	-	-	-	-	-	..	0.07	..	0.66
TOTAL	0.87	0.88	0.84	0.93	11.13	11.28	..	..	0.97	0.86	0.86	0.88	12.86	12.38	13.88	14.98	..	1.84	..	..
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	0.45	0.44	0.35	0.46	3.26	3.02	..	..	0.40	0.39	0.47	0.51	5.42	5.36	6.73	7.88	..	1.14	..	..
Mesures passives (6 et 7)	0.42	0.44	0.49	0.47	7.87	8.26	..	..	0.57	0.47	0.38	0.37	7.44	7.02	7.16	7.10	..	0.70	..	8.00

.. Données non disponibles.

- Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Données provisoires.

Tableau H. Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)

Catégories de programme et sous-catégories	Italie				Japon ^b				Corée				Mexique															
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active															
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001				
1. Administration et services publics de l'emploi	..	..	..	..					0.17	0.17	0.17	0.17	0.04	0.04	0.05	0.05					-	-	-	-				
2. Formation professionnelle	0.12	0.07	0.05	0.04	1.26	0.77	-	0.10	0.03	0.03	0.03	0.03	0.11	0.09	0.08	0.08	5.37	6.82	8.09	8.24	0.04	0.04	0.04	0.03	2.92	3.42	3.39	1.87
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	..	..	..	..	..	..	..	..	0.03	0.03	0.03	0.03	0.08	0.06	0.04	0.04	1.73	1.26	1.15	0.88	0.03	0.03	0.03	0.03	1.32	1.44	1.52	1.01
b) Formation des adultes occupés	..	..	..	..	..	..	..	..	-	-	-	-	0.02	0.03	0.04	0.04	3.64	5.56	6.94	7.35	0.01	0.01	0.01	0.01	1.60	1.98	1.88	0.85
3. Mesures en faveur des jeunes	0.22	0.24	0.23	0.21	3.45	3.43	3.33	3.12	-	-	-	-	0.04	0.03	0.02	0.02	0.36	0.42	0.34	0.19	-	-	-	-	-	-	-	-
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	0.01	0.01	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	0.01	0.01	0.01	0.14	0.16	0.18	0.15	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.21	0.23	0.21	0.20	3.45	3.43	3.33	3.12	-	-	-	-	0.03	0.02	0.01	-	0.22	0.26	0.16	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.24	0.27	0.32	0.38	2.69	4.44	4.55	4.52	0.05	0.08	0.07	0.07	0.51	0.31	0.15	0.11	9.28	5.66	4.51	3.99	0.03	0.04	0.03	0.02	1.19	1.76	1.37	1.43
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0.17	0.19	0.24	0.27	2.09	3.79	4.01	4.08	-	-	-	-	0.02	0.01	0.01	0.01	2.24	1.64	1.94	1.73	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	-	0.01	0.04	0.07	-	-	-	0.06	-	-	-	-	0.01	0.01	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	0.16	0.12	0.10	0.07
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	0.06	0.07	0.05	0.05	0.59	0.63	0.50	0.38	-	-	-	-	0.48	0.29	0.12	0.09	7.04	4.01	2.57	2.25	0.03	0.04	0.02	0.02	1.04	1.64	1.27	1.36
5. Mesures en faveur des handicapés	..	..	..	..	..	..	..	..	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.11	0.12	0.14	0.28	-	-	-	-	-	-	-	-
a) Réadaptation professionnelle	..	..	..	..	..	..	..	..	-	-	-	-	0.01	0.01	0.02	0.02	0.11	0.11	0.11	0.20	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Emplois destinés aux handicapés	..	..	..	..	..	..	..	..	-	-	-	-	-	..	..	-	-	-	-	0.08	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Indemnisation du chômage	0.59	0.56	0.52	0.53	10.50	11.35	11.29	12.74	0.47	0.51	0.55	0.46	0.19	0.09	0.16	0.14	2.14	1.38	1.67	1.78	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	0.18	0.13	0.11	0.08	1.73	1.68	1.70	1.66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.34^a	1.26^a	1.22^a	1.25^a	19.63^a	21.68^a	20.92^a	22.15^a	0.72	0.80	0.83	0.74	0.89	0.58	0.47	0.42	17.26	14.40	14.75	14.48	0.07	0.08	0.06	0.06	4.12	5.18	4.76	3.30
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	0.58 ^a	0.58 ^a	0.60 ^a	0.64 ^a	7.40 ^a	8.65 ^a	7.92 ^a	7.75 ^a	0.26	0.29	0.28	0.28	0.70	0.49	0.31	0.28	15.13	13.02	13.08	12.70	0.07	0.08	0.06	0.06	4.12	5.18	4.76	3.30
Mesures passives (6 et 7)	0.76	0.68	0.62	0.61	12.23	13.03	12.99	14.40	0.47	0.51	0.55	0.46	0.19	0.09	0.16	0.14	2.14	1.38	1.67	1.78	..	..	..	..	-	-	-	-

.. Données non disponibles.

- Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Compte tenu des catégories actives 2 à 4 uniquement.

b) Année fiscale commençant le 1^{er} avril.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)**

Catégories de programme et sous-catégories	Pays-Bas								Nouvelle-Zélande ^b								Norvège							
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
1. Administration et services publics de l'emploi	0.31	0.28	0.27	0.26					0.12	0.15	0.13	0.13					0.15	0.12	0.12	0.13				
2. Formation professionnelle	0.39	0.45	0.45	0.47	3.00	3.46	3.62	3.82	0.23	0.18	0.16	0.12	2.98	5.43	3.34	2.87	0.05	0.08	0.06	0.05	1.03	1.05	0.86	0.99
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	0.35 ^a	0.40 ^a	0.38 ^a	0.39 ^a	1.20	1.37	1.34	1.37	0.23	0.18	0.16	0.12	2.98	5.43	3.34	2.87	0.05	0.08	0.06	0.05	1.03	1.05	0.86	0.99
b) Formation des adultes occupés	0.05	0.06	0.07	0.08	1.80	2.09	2.28	2.44	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
3. Mesures en faveur des jeunes	0.04	0.04	0.04	0.04	0.59	0.64	0.63	0.64	0.12	0.13	0.14	0.16	3.22	0.11	4.76	4.95	0.01	0.01	0.01	0.01	0.39	0.41	0.41	0.51
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	–	–	–	–	–	–	–	–	0.07	0.07	0.07	0.08	0.54	0.11	1.22	0.71	0.01	0.01	0.01	0.01	0.39	0.41	0.41	0.51
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.04	0.04	0.04	0.04	0.59	0.64	0.63	0.64	0.05	0.07	0.07	0.08	2.67	–	3.54	4.24	–	–	–	–	–	–	–	–
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.41	0.38	0.38	0.38	1.91	1.88	1.88	1.77	0.09	0.11	0.09	0.08	1.34	2.63	1.96	1.61	0.01	0.01	0.01	0.01	0.25	0.26	0.27	0.24
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0.08	0.05	0.05	0.05	1.47	1.39	1.43	1.41	0.04	0.06	0.05	0.04	0.71	1.06	0.91	0.93	0.01	0.01	0.01	0.01	0.19	0.22	0.22	0.21
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	–	–	–	–	–	–	–	–	0.03	0.03	0.03	0.03	0.40	0.35	0.36	0.24	–	–	–	–	0.06	–	–	–
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	0.33	0.33	0.33	0.34	0.44	0.49	0.45	0.36	0.03	0.02	0.01	0.01	0.22	1.22	0.68	0.44	–	–	–	–	–	–	–	–
5. Mesures en faveur des handicapés	0.52	0.56	0.55	0.58	0.39	0.73	0.77	0.99	0.05	0.05	0.05	0.05	0.62	1.33	1.31	..	0.57	0.52	0.59	0.66	1.84	2.29	2.54	2.74
a) Réadaptation professionnelle	–	–	–	–	–	–	–	–	0.03	0.03	0.01	0.01	0.43	1.00	0.40	..	0.39	0.37	0.43	0.50	1.26	1.58	1.78	..
b) Emplois destinés aux handicapés	0.52	0.56	0.55	0.58	0.37	0.71	0.77	0.99	0.02	0.02	0.04	0.04	0.19	0.33	0.90	..	0.18	0.15	0.17	0.17	0.58	0.72	0.76	..
6. Indemnisation du chômage	2.58	2.30	2.03	1.88	7.46	5.72	4.77	4.33	1.55	1.58	1.40	1.16	13.68	10.21	8.64	7.98	0.45	0.43	0.44	0.53	4.70	4.46	4.20	5.37
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL	4.25	4.02	3.73	3.62	13.35	12.43	11.67	11.55	2.17	2.21	1.97	1.70	21.84	19.70	20.01	17.41^c	1.24	1.17	1.23	1.39	8.20	8.47	8.26	9.85
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	1.67	1.72	1.70	1.74	5.90	6.71	6.90	7.22	0.61	0.62	0.57	0.54	8.16	9.49	11.37	9.43 ^c	0.79	0.74	0.79	0.86	3.50	4.02	4.06	4.48
Mesures passives (6 et 7)	2.58	2.30	2.03	1.88	7.46	5.72	4.77	4.33	1.55	1.58	1.40	1.16	13.68	10.21	8.64	7.98	0.45	0.43	0.44	0.53	4.70	4.46	4.20	5.37

.. Données non disponibles.

– Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Comprend une estimation révisée des allocations de chômage versées aux personnes qui participent à une formation.

b) Année fiscale commençant le 1^{er} juillet.

c) Les nouveaux participants de la catégorie 5 « Mesures en faveur des handicapés » ne sont pas inclus.

Tableau H. Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)

Catégories de programme et sous-catégories	Pologne								Portugal								République slovaque							
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
1. Administration et services publics de l'emploi	..	..	..	..					0.11	0.11	0.11	0.11					0.16	0.16	0.15	0.16				
2. Formation professionnelle	0.02	0.02	0.01	0.01	0.80	0.74	0.57	0.27	0.27	0.29	0.29	0.15	10.77	14.96	..	..	0.01	0.01	0.02	0.04	0.23	0.19	0.95	1.91
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	0.02	0.02	0.01	0.01	0.80	0.74	0.57	0.27	0.08	0.08	0.08	0.07	0.60	0.61	0.81	..	0.01	-	0.02	0.04	0.22	0.18	0.93	1.86
b) Formation des adultes occupés	-	-	-	-	-	-	-	-	0.19	0.22	0.21	0.09	10.17	14.35	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Mesures en faveur des jeunes	0.10	0.09	0.07	0.08	2.56	2.37	..	..	0.28	0.24	0.28	0.22	..	..	..	..	-	-	-	0.01	-	-	-	0.50
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	0.04	0.04	0.03	0.03	0.82	0.81	..	..	0.05	0.07	0.09	0.10	0.27	0.41	0.56	0.50	-	-	-	0.01	-	-	-	0.50
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.06	0.05	0.04	0.05	1.74	1.56	..	..	0.22	0.18	0.19	0.12	..	..	..	..	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.16	0.11	0.06	0.05	1.51	1.19	0.90	0.41	0.09	0.09	0.10	0.09	1.02	1.06	1.13	1.07	0.03	0.14	0.17	0.21	0.27	2.64	2.29	2.63
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0.07	0.05	0.03	0.02	0.84	0.74	0.58	0.23	0.01	0.01	0.01	0.01	-	0.06	0.08	0.05	0.01	-	0.01	0.06	-	-	0.21	0.74
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	0.02	0.02	0.01	0.01	0.06	-	-	-	0.02	0.03	0.03	0.03	0.13	0.11	0.12	0.09	-	-	0.01	0.06	-	-	0.09	0.35
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	0.06	0.03	0.02	0.02	0.60	0.40	0.29	0.17	0.05	0.05	0.05	0.05	0.84	0.89	0.94	0.92	0.01	0.14	0.15	0.10	0.22	2.59	1.99	1.54
5. Mesures en faveur des handicapés	0.18	0.14	0.10	..	0.23	0.23	0.21	..	0.03	0.04	0.04	0.04	0.15	0.17	0.14	0.16	0.02	0.02	0.03	0.04	0.11^a	0.10^a	0.12^a	0.19^a
a) Réadaptation professionnelle	-	0.01	0.01	..	-	-	0.06	..	0.02	-	-	-	0.13	..	-	-	-	-	-	-	..	..	..	..
b) Emplois destinés aux handicapés	0.18	0.13	0.09	..	0.20	0.20	0.15	..	0.01	0.01	-	-	-	..	-	-	0.01	0.02	0.02	0.04	0.11	0.10	0.12	0.19
6. Indemnisation du chômage	0.55	0.64	0.84	1.01	3.01	3.58	4.58	5.26	0.69	0.65	0.65	0.69	3.40	3.26	3.18	3.18	0.87	0.68	0.48	0.49	10.64	7.93	7.46	7.36
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	-	-	-	-	-	-	-	-	0.14	0.15	0.15	0.21	0.50	0.55	0.53	0.81	0.18	0.19	0.07	0.01	0.82	0.32	-	-
TOTAL	..	..	..	..	8.11	8.12	..	..	1.60	1.57	1.62	1.51	..	..	..	..	1.27	1.20	0.93	0.96	12.06	11.18	10.83	12.58
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	..	..	..	..	5.11	4.53	..	..	0.77	0.77	0.81	0.61	..	..	..	..	0.21	0.33	0.38	0.47	0.61 ^a	2.93 ^a	3.37 ^a	5.22 ^a
Mesures passives (6 et 7)	0.55	0.64	0.84	1.01	3.01	3.58	4.58	5.26	0.83	0.80	0.81	0.90	3.90	3.81	3.71	3.98	1.06	0.87	0.56	0.49	11.45	8.25	7.46	7.36

.. Données non disponibles.

- Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Les nouveaux participants de la catégorie 5a « Réadaptation professionnelle » ne sont pas inclus.

Tableau H. Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)

Catégories de programme et sous-catégories	Espagne ^a								Suède								Suisse							
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active			
	1999	2000	2001	2002 ^b	1999	2000	2001	2002 ^b	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
1. Administration et services publics de l'emploi	0.06	0.09	0.09	0.09					0.29	0.30	0.36	0.38					0.15	0.11	0.10	0.12				
2. Formation professionnelle	0.21	0.25	0.23	0.22	10.12	10.45	15.05	15.27	0.47	0.29	0.30	0.29	3.79	2.84	2.68	2.50	0.14	0.11	0.09	0.13	1.73	1.37	1.22	1.71
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	0.10	0.10	0.10	0.10	1.95	2.14	2.20	2.16	0.46	0.29	0.29	0.28	3.21	2.42	2.32	2.40	0.13	0.10	0.09	0.13	1.70	1.34	1.19	1.71
b) Formation des adultes occupés	0.11	0.11	0.09	0.08	8.17	8.31	12.85	13.10	0.01	0.01	0.01	0.01	0.58	0.42	0.36	0.10	–	–	–	..	–	–	–	..
3. Mesures en faveur des jeunes	0.07	0.07	0.06	0.05	2.41	1.98	..	..	0.03	0.02	0.02	0.02	0.73	0.62	0.55	0.61	–	0.01	0.01	0.01	0.06	0.06	0.06	0.07
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	0.06	0.05	0.04	0.04	0.98	0.80	..	..	0.03	0.02	0.02	0.02	0.73	0.62	0.55	0.61	–	0.01	0.01	0.01	0.06	0.06	0.06	0.07
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.01	–	–	..	1.43	1.18	..	..	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.44	0.48	0.43	0.44	5.09	5.17	5.42	5.69	0.44	0.26	0.23	0.21	3.33	2.97	2.11	1.95	0.25	0.14	0.11	0.14	3.02	2.14	1.67	2.00
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0.30	0.30	0.25	0.26	3.20	3.64	4.07	4.47	0.17	0.14	0.18	0.17	2.78	2.66	1.89	1.70	0.07	0.06	0.04	0.04	2.05	1.53	1.16	1.38
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	0.04	0.05	0.05	0.05	0.20	0.17	0.19	0.12	0.07	0.05	0.04	0.04	0.36	0.30	0.22	0.25	0.01	–	–	0.01	0.06	–	–	–
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	0.09	0.09	0.08	0.08	1.69	1.37	1.17	1.10	0.20	0.07	–	–	0.19	–	–	–	0.17	0.08	0.07	0.09	0.92	0.57	0.48	0.58
5. Mesures en faveur des handicapés	0.03	0.03	0.03	0.03	0.17	0.23	0.24	0.25	0.55	0.50	0.49	0.50	0.85	0.90	0.87	0.99	0.14	0.14	0.14	0.15	..	..	..	..
a) Réadaptation professionnelle	–	–	–	–	–	–	–	–	0.03	0.03	0.03	0.03	0.51	0.55	0.43	0.50	0.14	0.14	0.14	0.15	..	..	..	..
b) Emplois destinés aux handicapés	0.03	0.03	0.03	0.03	0.17	0.23	0.24	0.25	0.52	0.47	0.46	0.47	0.34	0.34	0.44	0.48	–	–	–	–	–	–	–	–
6. Indemnisation du chômage	1.40	1.34	1.32	1.56	1.39	1.37	1.47	1.59	1.53	1.27	0.92	0.92	..	..	..	..	0.90	0.56	0.49	0.79	6.86	5.29	5.06	7.32
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	–	–	–	–	–	–	–	–	0.09	0.06	0.03	0.01	..	..	..	..	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL	2.22	2.27	2.17	2.41	19.17	19.21	22.20^c	22.80^c	3.39	2.70	2.35	2.34	..	..	..	..	1.58	1.07	0.94	1.33	11.68^d	8.87^d	8.02^d	11.10^d
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	0.82	0.94	0.84	0.85	17.78	17.83	20.72 ^c	21.21 ^c	1.77	1.37	1.39	1.41	8.69	7.33	6.22	6.05	0.68	0.50	0.45	0.54	4.81 ^d	3.58 ^d	2.96 ^d	3.78 ^d
Mesures passives (6 et 7)	1.40	1.34	1.32	1.56	1.39	1.37	1.47	1.59	1.62	1.33	0.96	0.93	..	..	..	..	0.90	0.56	0.49	0.79	6.86	5.29	5.06	7.32

.. Données non disponibles.

– Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Les données par catégorie et pour le total des dépenses incluent les dépenses PMT gérées par les Communautés autonomes et les municipalités d'au moins 20 000 habitants. Les sous-catégories n'incluent pas ce type de dépenses ; leur somme ne correspond donc pas au total de chaque catégorie. Les données sur les dépenses publiques de formation professionnelle ont été révisées.

b) Données provisoires.

c) Les nouveaux participants de la catégorie 3 « Mesures en faveur des jeunes » ne sont pas inclus.

d) Les nouveaux participants de la catégorie 5 « Mesures en faveur des handicapés » ne sont pas inclus.

Tableau H. **Dépenses publiques et nouveaux participants* aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE (suite)**

Catégories de programme et sous-catégories	Royaume-Uni ^a								États-Unis ^b							
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active				Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Nouveaux participants en pourcentage de la population active			
	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02
1. Administration et services publics de l'emploi	0.13	0.13	0.13	0.16					0.06	0.04	0.04	0.04				
2. Formation professionnelle	0.05	0.05	0.04	0.03	0.49	0.52	0.51	0.31	0.04	0.04	0.04	0.04	0.59	–	0.97	0.94
a) Formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi	0.04	0.04	0.04	0.02	0.44	0.46	0.45	0.25	0.04	0.04	0.04	0.04	0.59	–	0.97	0.94
b) Formation des adultes occupés	0.01	0.01	0.01	0.01	–	0.06	0.07	0.06	–	–	–	–	–	–	–	–
3. Mesures en faveur des jeunes	0.14	0.15	0.15	0.13	..	..	..	..	0.03	0.03	0.03	0.03	0.56	..	0.44	0.44
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et les défavorisés	0.03	0.04	0.04	0.04	..	..	..	..	0.03	0.03	0.03	0.03	0.48	..	0.36	0.35
b) Aide à l'apprentissage et aux autres types de formation des jeunes à caractère général	0.11	0.11	0.11	0.09	0.98	1.03	1.07	0.94	–	–	–	–	0.08	..	0.09	0.09
4. Mesures d'aide à l'embauche	0.01	0.01	0.02	0.03	..	..	..	..	0.01	0.01	0.01	0.01	0.38	0.37	0.38	0.35
a) Subventions à l'emploi dans le secteur privé	–	0.01	0.01	0.02	..	..	..	..	–	–	–	–	0.31	0.37	0.33	0.29
b) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
c) Création directe d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	–	–	0.01	0.01	–	–	–	–	0.01	0.01	0.01	0.01	0.07	..	–	0.06
5. Mesures en faveur des handicapés	0.02	0.02	0.02	0.02	0.20	0.19	0.18	0.17	0.04	0.03	0.03	0.04	..	..	..	..
a) Réadaptation professionnelle	–	0.01	0.01	0.01	0.12	0.10	0.09	0.09	0.04	0.03	0.03	0.04	..	..	..	..
b) Emplois destinés aux handicapés	0.02	0.02	0.02	0.02	0.08	0.08	0.08	0.08	–	–	–	–	–	–	–	–
6. Indemnisation du chômage	0.63	0.56	0.44	0.42	10.67	10.39	9.67	9.27	0.25	0.23	0.30	0.56	..	..	..	..
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL	0.97	0.92	0.81	0.80	..	..	..	..	0.42	0.38	0.45	0.70	..	..	..	..
Mesures actives (1-5 ; 2-5 pour les nouveaux participants)	0.34	0.36	0.37	0.38	..	..	..	..	0.17	0.15	0.15	0.15	1.53 ^c	..	1.80 ^c	1.74 ^c
Mesures passives (6 et 7)	0.63	0.56	0.44	0.42	10.67	10.39	9.67	9.27	0.25	0.23	0.30	0.56	..	..	..	..

.. Données non disponibles.

– Zéro ou moins que la moitié de la dernière décimale affichée.

* Les données sur les nouveaux participants ne sont reportées que pour les catégories 2 à 7, celles de la catégorie 1 « Administration et services publics de l'emploi » étant souvent incomplètes et non comparables. Les totaux doivent être interprétés avec prudence.

a) Excluant l'Irlande du Nord. année fiscale commençant le 1^{er} avril.

b) Année fiscale commençant le 1^{er} octobre.

c) Les nouveaux participants de la catégorie 5 « Mesures en faveur des handicapés » ne sont pas inclus.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active.

Index des éditions antérieures des Perspectives de l'emploi, 1983-2002

1983

L'impératif de l'emploi et les politiques du marché du travail

Partie I. Le marché du travail dans la dernière récession

Chapitre 1. Évolution du marché du travail

Chapitre 2. Perspectives du marché du travail

Partie II. L'emploi et le chômage : évolutions à moyen terme

Chapitre 3. L'évolution de la durée du travail et les facteurs qui la déterminent

Chapitre 4. Le travail à temps partiel dans les pays de l'OCDE

Chapitre 5. Le chômage de longue durée dans les pays de l'OCDE

Chapitre 6. La nature des écarts entre le chômage des jeunes et celui des adultes

1984

Les emplois, l'efficacité et l'équité sur le marché du travail

Partie I. Le marché du travail dans le contexte de la reprise économique

Chapitre 1. Évolution du marché du travail

Chapitre 2. Perspectives du marché du travail

Partie II. Quelques évolutions à moyen terme de l'emploi et du chômage

Chapitre 3. La contribution des services à la croissance de l'emploi

Chapitre 4. L'importance des relations de travail de longue durée dans les pays de l'OCDE

Chapitre 5. Les niveaux relatifs des salaires influent-ils sur l'emploi des jeunes ?

Chapitre 6. Chômage et revenu familial

1985

Croissance de l'emploi, flexibilité et sécurité de l'emploi : un défi pour tous

Partie I. Évolution du marché du travail dans la zone de l'OCDE

Chapitre 1. Évolution et perspectives à court terme du marché du travail

Chapitre 2. Évolution du marché du travail dans le moyen terme

Partie II. Analyses détaillées de problèmes fondamentaux relatifs au marché du travail

Chapitre 3. Les effets des migrations internationales sur le marché du travail de certains pays membres

Chapitre 4. L'emploi dans les petites et les grandes entreprises : d'où viennent les emplois ?

Chapitre 5. Salaires relatifs, structure industrielle et situation de l'emploi

Chapitre 6. Entrée et sortie du chômage : la fréquence et le schéma du chômage répétitif dans certains pays de l'OCDE

1986

Une politique de l'emploi dans une économie en mutation

Partie I. Évolution du marché du travail dans la zone de l'OCDE

Chapitre 1. Évolution et perspectives à court terme du marché du travail

Partie II. Analyses détaillées de problèmes fondamentaux relatifs au marché du travail

Chapitre 2. Le travail indépendant dans les pays de l'OCDE

Chapitre 3. L'emploi dissimulé

Chapitre 4. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux et l'emploi

Chapitre 5. Les difficultés des jeunes sur le marché du travail : effet d'âge ou de génération ?

1987

Éditorial : Tous actifs dans la société de demain

Partie I. Évolution du marché du travail dans la zone de l'OCDE

Chapitre 1. Tendances récentes du marché du travail

Chapitre 2. Perspectives du marché du travail

Partie II. Analyses détaillées de problèmes fondamentaux relatifs au marché du travail

Chapitre 3. Rémunérations et demande de main-d'œuvre : les disparités entre professions

Chapitre 4. Le processus de création et de suppression d'emplois

Chapitre 5. Qui sont les chômeurs ? Les problèmes de mesure et leurs conséquences

Chapitre 6. En marge de la population active : les travailleurs découragés et autres inactifs

Chapitre 7. Le chômage de longue durée

1988

Éditorial : Vers une société active

Chapitre 1. Tendances et perspectives du marché du travail dans la zone de l'OCDE

Chapitre 2. Problèmes à long terme relatifs au marché du travail

Chapitre 3. Structure des budgets du marché du travail 1985-1987

Chapitre 4. Description des systèmes d'indemnisation du chômage dans les pays de l'OCDE

Chapitre 5. L'activité, l'emploi et les gains des femmes : vue d'ensemble

Chapitre 6. Technologies et emploi

1989**Éditorial : Vers le plein emploi : l'ajustement structurel pour une société active**

- Chapitre 1. Tendances et perspectives du marché du travail
- Chapitre 2. Le niveau d'instruction de la population active
- Chapitre 3. Chômage régional dans les pays de l'OCDE
- Chapitre 4. Les accidents du travail dans les pays de l'OCDE
- Chapitre 5. Caractéristiques de l'emploi dans les secteurs en croissance et en déclin

1990**Éditorial : Le marché du travail dans les années 90 : les défis et les chances**

- Chapitre 1. Tendances et perspectives du marché du travail dans la zone de l'OCDE
- Chapitre 2. Évictions et pertes d'emplois : les travailleurs concernés
- Chapitre 3. L'offre et la demande sur les marchés du travail régionaux : croissance démographique, mouvements migratoires, activité et disparités de gains
- Chapitre 4. Les maladies professionnelles dans les pays de l'OCDE
- Chapitre 5. La garde des enfants dans les pays de l'OCDE
- Chapitre 6. Contributions patronales ou contributions salariales : l'incidence sur l'emploi
- Chapitre 7. Le travail à temps partiel involontaire, composante du sous-emploi

1991**Éditorial : La réforme des marchés du travail : tenir la distance**

- Partie I. Évolution des marchés du travail et perspectives
 - Chapitre 1. Évolution récente et perspectives des marchés du travail
 - Chapitre 2. Le marché du travail : l'expérience des années 80
 - Chapitre 3. La structure du marché du travail dans les économies dynamiques d'Asie
- Partie II. Politiques du marché du travail et politiques sociales : questions de fond
 - Chapitre 4. Tendances de la syndicalisation
 - Chapitre 5. La formation assurée par les entreprises
 - Chapitre 6. Les absences au travail d'après les enquêtes sur la population active
 - Chapitre 7. Principes de l'indemnisation du chômage et politique du marché du travail

1992**Éditorial : La lutte contre le chômage : réformer les marchés du travail**

- Partie I. Évolution des marchés du travail et perspectives
 - Chapitre 1. Évolution récente et perspectives des marchés du travail
 - Chapitre 2. Suivi de l'évolution des marchés du travail
 - Chapitre 3. Le service public de l'emploi au Japon, en Norvège, en Espagne et au Royaume-Uni

Partie II. Politiques du marché du travail et politiques sociales : questions de fond

Chapitre 4. Évolution récente du travail indépendant

Chapitre 5. Participation à la vie active et retraite parmi les travailleurs âgés

Chapitre 6. La réforme des marchés du travail en Europe centrale et orientale et l'augmentation du chômage

1993

Éditorial : Croissance et emploi : un rôle clé pour la valorisation des ressources humaines

Partie I. Perspectives et suivi de l'évolution des marchés du travail

Chapitre 1. Perspectives des marchés du travail et évolution récente

Chapitre 2. Politiques actives du marché du travail : évaluation des effets macro- et micro-économiques

Partie II. Politiques du marché du travail et politiques sociales : questions de fond

Chapitre 3. Le chômage de longue durée : quelques causes et remèdes

Chapitre 4. Ancienneté dans l'entreprise, rotation de la main-d'œuvre et formation professionnelle

Chapitre 5. Évolution de la distribution des gains dans les années 80

1994

Éditorial : Créer des emplois viables et productifs

Partie I. Perspectives et suivi de l'évolution des marchés du travail

Chapitre 1. Évolutions récentes et perspectives des marchés du travail

Chapitre 2. Perspectives à moyen terme de l'offre de main-d'œuvre et de l'évolution des professions

Partie II. Politiques du marché du travail et politiques sociales : questions de fond

Chapitre 3. Gains et pertes d'emplois dans les entreprises

Chapitre 4. Les normes du travail et l'intégration économique

Chapitre 5. Les négociations collectives : niveaux et portée

1995

Éditorial : Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail

Partie I. Perspectives et suivi de l'évolution des marchés du travail

Chapitre 1. Évolution récente et perspectives du marché du travail

Chapitre 2. Mesures supplémentaires du sous-emploi : une analyse des travailleurs découragés et des travailleurs à temps partiel involontaire

Partie II. Politiques du marché du travail et politiques sociales : questions de fond

Chapitre 3. Le service public de l'emploi au Danemark, en Finlande et en Italie

Chapitre 4. L'intéressement aux résultats de l'entreprise dans les pays de l'OCDE

Chapitre 5. Le congé parental de longue durée dans les pays de l'OCDE

1996

Éditorial : Contrecarrer les risques d'exclusion du marché du travail

- Chapitre 1. Évolution récente et perspectives du marché du travail
- Chapitre 2. Renforcer les incitations au travail
- Chapitre 3. Inégalités de salaires, emplois à bas salaire et mobilité salariale
- Chapitre 4. L'apprentissage du travail : les jeunes et le marché du travail dans les années 80 et 90
- Chapitre 5. L'ajustement de l'emploi, les travailleurs et le chômage

1997

Éditorial : Les emplois à bas salaires : tremplin vers un avenir meilleur ou piège ?

- Chapitre 1. Tendances récentes et perspectives de l'emploi
- Chapitre 2. Mobilité salariale : adopter une vue à plus long terme
- Partie I. Négociation collective et performance économique
 - Chapitre 3. Échanges, salaires et emploi : évaluation de l'impact des échanges avec les économies émergentes sur les marchés du travail dans les pays de l'OCDE
 - Chapitre 4. La précarité de l'emploi progresse-t-elle dans les pays de l'OCDE ?

1998

Éditorial : Vers une politique sociale axée sur l'emploi

- Chapitre 1. Évolution récente et perspectives du marché du travail – *Analyse de la structure de l'emploi et du non-emploi dans l'optique du ménage*
- Chapitre 2. Tirer le meilleur parti possible du minimum : salaire minimum légal, emploi et pauvreté
- Chapitre 3. Débuter, s'insérer : le passage de l'école à la vie active
- Chapitre 4. Le vieillissement de la population active dans les pays de l'OCDE
- Chapitre 5. Le temps de travail : tendances récentes et initiatives des pouvoirs publics

1999

Éditorial : Aider les jeunes à prendre un meilleur départ

- Chapitre 1. Évolution récente et perspectives du marché du travail – *La qualité des emplois à temps partiel*
- Chapitre 2. Protection de l'emploi et performance du marché du travail
- Chapitre 3. Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : mesure et analyse
- Chapitre 4. Les nouvelles modalités de travail et leurs conséquences pour le marché du travail

2000**Éditorial : Valoriser le travail**

Chapitre 1. Évolution récente et perspectives du marché du travail – *Regards sur l'évolution de l'emploi dans les nouveaux pays membres de l'OCDE*

Chapitre 2. Disparités entre marchés régionaux du travail

Chapitre 3. L'emploi dans l'économie des services : nouveau bilan

Chapitre 4. Conditions d'attribution des indemnités de chômage

Chapitre 5. La renaissance partielle de l'emploi indépendant

2001**Éditorial : Concilier les objectifs sociaux et les objectifs d'emploi**

Chapitre 1. Évolution récente et perspectives du marché du travail – *Section spéciale : politiques du marché du travail : le bilan des dépenses*

Chapitre 2. Quand l'argent fait défaut : la dynamique de la pauvreté dans les pays de l'OCDE

Chapitre 3. Caractéristiques et qualité des emplois dans le secteur des services

Chapitre 4. Équilibre entre travail et vie familiale : aider les parents à obtenir un emploi rémunéré

Chapitre 5. L'emploi étranger : perspectives et enjeux pour les pays de l'OCDE

2002**Éditorial : Maintenir le bon cap pour l'emploi**

Chapitre 1. Évolution récente et perspectives du marché du travail – *Section spéciale – Un meilleur départ pour les jeunes ?*

Chapitre 2. Les femmes au travail : qui sont-elles et quelle est leur situation ?

Chapitre 3. Prendre la mesure du travail temporaire

Chapitre 4. Le chômage de longue durée : tenants et aboutissants

Chapitre 5. La rencontre de deux logiques : effets croisés des politiques des marchés du travail et des politiques des marchés des produits

*Les publications suivantes sont également disponibles
sur la librairie en ligne de l'OCDE (www.oecd.org)*

Vieillesse et politiques de l'emploi/Ageing and Employment Policies – Suisse

Publié en 2003

ISBN : 926410257-4

Vieillesse et politiques de l'emploi/Ageing and Employment Policies – Belgique

Publié en 2003

ISBN : 926429996-3

Ageing and Employment Policies/Vieillesse et politiques de l'emploi – Sweden

Langue : Anglais. Publié en 2003

ISBN : 926419996-9

Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées

Publié en 2003

ISBN : 926429887-8

Combattre le travail des enfants : un bilan des politiques

A paraître en septembre 2003

ISBN : 926410294-9

Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes

Publié en 2003

ISBN : 926429943-2

Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Vol. 1) :

Australie, Danemark et Pays-Bas

Publié en 2002

ISBN : 926429843-6

Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Vol. 2) :

Autriche, Irlande et Japon

A paraître en octobre 2003

ISBN : 926410419-4

Des politiques du marché du travail novatrices : La méthode australienne

Publié en 2001

ISBN : 926428735-3

Si vous souhaitez être tenus au courant des dernières études concernant les tendances internationales des politiques sociales, de l'emploi, des migrations et de la santé, **vous pouvez bénéficier gratuitement d'un système d'alerte qui vous tient informés de chaque nouveau document dans la série « Questions sociales, Emplois et Migrations » ou « Santé »**

www.oecd.org/employment/emailalerts

Ces études couvrent des domaines tels que les politiques de l'emploi, le travail des enfants, le capital humain, l'utilisation des produits pharmaceutiques, les droits à pension et les politiques familiales

www.oecd.org/employment/workingpapers

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(81 2003 09 2 P 1) ISBN 92-64-10063-6 – n° 52990 2003