



4. Tirer le meilleur parti des politiques de soutien du revenu en période de récession

La plupart des pays de l'OCDE mettent en oeuvre des programmes conséquents de soutien du revenu. Le versement de prestations constitue une protection pour les chômeurs, et, plus généralement, pour ceux dont les ressources sont considérées comme insuffisantes. La hausse du chômage et la dégradation des revenus ont renforcé l'importance de ces mesures en tant que filet de sécurité pour les familles et en tant que stabilisateurs macroéconomiques. Leur capacité et leur efficacité sont toutefois sérieusement mises à l'épreuve par la crise économique en cours.

La présente section examine le champ et la générosité des politiques de soutien du revenu existantes et pose la question de savoir s'il faut adapter ces mesures aux défis posés par une forte récession, et dans l'affirmative, comment le faire. Si le chômage croissant exerce sur les gouvernements une pression politique les poussant à agir, la nécessité de modifier les filets de sécurité ne tombe en fait pas sous le sens. Lorsqu'elles sont bien conçues, les politiques de soutien du revenu amortissent l'impact des pertes de revenus que subissent les groupes économiquement vulnérables, et procurent ainsi automatiquement une certaine dose de sécurité du revenu. Hausse du chômage et dégradation des revenus ne se traduisent donc pas nécessairement par une obligation d'intervention discrétionnaire des pouvoirs publics. Mais un fort repli économique qui bouleverse les conditions du marché du travail et les possibilités de revenu peut générer pour l'individu des risques dont la prise en charge n'apas été prévue à la conception des dispositifs existants de soutien du revenu. En outre, l'explosion des effectifs confrontés à ces risques peut exposer des déficiences structurelles des politiques de filet de sécurité qui sont moins visibles lorsque les marchés du travail sont tendus. Par exemple, l'expérience acquise en matière de distribution des prestations

lors de reflux antérieurs du marché du travail indique clairement qu'il est essentiel de disposer de filets de sécurité tournés vers l'emploi si l'on veut éviter les coûts, très élevés à long terme, que suscite l'amplification de programmes « inactifs » de type programme d'invalidité ou de préretraite (voir Carcillo et Grubb, 2006). Plus généralement, il est crucial de vérifier que l'équilibre des mesures existantes de soutien du revenu fournit un niveau satisfaisant de sécurité du revenu tout en définissant des trajectoires crédibles de réinsertion professionnelle.

Les politiques récentes privilégient le soutien du revenu des chômeurs. Les conclusions de la section 2 ci-dessus, qui confirment que le chômage est le moteur le plus important des variations cycliques du nombre total d'heures travaillées, incitent elles aussi à mettre l'accent sur cette catégorie. La première partie de l'analyse présentée ci-après aborde donc les *allocations de chômage*.

D'autres types de transferts peuvent eux aussi fournir un soutien potentiellement crucial à une catégorie plus large d'individus touchés par le fléchissement des marchés du travail. Fait important, les transferts publics peuvent jouer un rôle de maintien des individus dans leur emploi et rendre les emplois faiblement rémunérés plus supportables économiquement par les travailleurs qui subissent une perte de revenu. Les *allocations de chômage partiel* et les *dispositifs associés de réduction du temps de travail* ont pour objectif de fournir des compléments temporaires de revenu aux individus confrontés à une diminution de leurs horaires de travail. De la même manière, les *allocations liées à l'exercice d'une activité professionnelle* peuvent jouer un rôle redistributif utile en amortissant les pertes de revenus qui résultent de la réduction du temps de travail ou de concessions salariales. Par ailleurs, elles incitent les travailleurs défavorisés à se réinsérer et peuvent donc contribuer à raccourcir les épisodes de chômage et à étayer un processus de reprise équitable du marché du travail.

Il est enfin essentiel d'envisager des mesures de soutien du revenu constituant des recours pour ceux qui n'ont pas – ou plus – droit à des allocations de chômage, ainsi que, plus généralement, pour les familles au revenu très faible. Les transferts aux plus défavorisés, comme l'aide sociale ou d'autres *allocations « de dernier ressort »*, vont probablement devenir des composantes plus décisives des stratégies de soutien du revenu, dans la mesure où la récession grossit les rangs des groupes les plus enclins à recourir à ce type de protection sociale, comme les chômeurs de longue durée et les travailleurs atypiques confrontés à de longues périodes de chômage.

4.1. Soutenir le revenu des travailleurs ayant perdu leur emploi

Les allocations de chômage ont deux fonctions essentielles : maintenir un certain niveau de revenu pendant les épisodes de chômage et faciliter une recherche d'emploi efficace. Les pays partagent ces objectifs mais varient quant à leur équilibre – et quant aux méthodes employées pour les atteindre.

On peut résumer de façon simple un grand nombre d'informations institutionnelles pertinentes en utilisant le *taux de remplacement des allocations*, qui exprime le revenu net d'un bénéficiaire de prestations en pourcentage de son revenu net dans l'emploi précédent⁷⁶. Les allocations de chômage constituent la « première ligne de défense » de ceux qui vivent une perte d'emploi. Le tableau 1.6 illustre les taux de remplacement des allocations à différentes étapes d'un épisode de chômage connu par des individus d'âge très actif (on trouvera dans les tableaux 1.A8.1 et 1.A8.2 de l'annexe de OCDE, 2009e, les

Tableau 1.6. Générosité des allocations de chômage
Taux de remplacement nets à différentes étapes d'un épisode de chômage, 2007^a
En pourcentage

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Moyenne sur cinq ans
Norvège	72	72	72	72	72	72
Belgique	65	63	63	63	63	63
Autriche	61	58	58	58	58	59
Danemark	68	68	68	68	9	56
Irlande	50	50	50	50	50	50
Portugal	79	79	56	24	3	48
Allemagne	64	48	42	36	36	45
France	67	64	31	31	31	45
Finlande	60	58	33	33	33	43
Australie	42	42	42	42	42	42
Espagne	69	65	25	25	13	39
Nouvelle-Zélande	38	38	38	38	38	38
Suède	66	63	41	8	8	37
Islande	57	54	54	8	8	36
Royaume-Uni	28	28	28	28	28	28
Pays-Bas	71	59	3	3	3	28
Suisse	80	40	0	0	0	24
Luxembourg	87	8	8	8	8	24
Canada	52	14	14	14	14	22
Hongrie	48	13	13	13	13	20
Pologne	42	16	8	8	8	16
République tchèque	33	11	11	11	11	15
Japon	45	3	3	3	3	11
Turquie	46	0	0	0	0	9
République slovaque	32	3	3	3	3	9
Grèce	33	5	1	1	1	8
Italie	37	0	0	0	0	7
Corée	31	0	0	0	0	6
États-Unis	28	0	0	0	0	6
Médiane	52	40	25	13	9	28

a) Les pays sont classés par ordre décroissant selon une mesure globale de leur générosité (la moyenne sur cinq ans). Les calculs prennent en compte les versements (excluant, par exemple, les cotisations des employeurs à l'assurance maladie ou vieillesse pour les travailleurs et les transferts en nature pour les chômeurs), ainsi que l'imposition du revenu et les cotisations obligatoires de sécurité sociale acquittées par les salariés. Pour se centrer sur le rôle des allocations de chômage, on suppose que les travailleurs ayant un faible revenu ne reçoivent pas de prestation d'aide sociale ou d'allocation de logement à titre de complément de revenu (pris en compte dans le graphique 1.19 ci-après). Il n'est pas non plus tenu compte d'un éventuel droit à indemnités de cessation de fonctions. Les taux de remplacement nets sont évalués pour un travailleur d'âge très actif (âge de 40 ans) ayant eu un parcours professionnel « long » et ininterrompu. Ce sont des moyennes sur 12 mois, pour quatre familles types (célibataire et couple avec un seul apporteur de revenus, avec ou sans enfants) et deux niveaux de revenu (67 % et 100 % du salaire moyen à temps plein). Le plafonnement des prestations abaisse le taux de remplacement net pour les personnes ayant des revenus supérieurs à la moyenne. Voir OCDE (2007a) pour des informations détaillées.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE (www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/706364844714>

taux nets de remplacement des travailleurs plus jeunes et plus âgés). Les résultats sont des moyennes de différents niveaux de revenus et de différentes situations de famille, et prennent en compte l'imposition et les allocations familiales « standard ». Ils datent de 2007, c'est-à-dire d'une période antérieure aux ajustements opérés pour répondre à la récession actuelle. Afin de centrer l'analyse, dans un premier temps, sur la garantie de ressources fournie par les allocations de chômage, les taux de remplacement du revenu

font référence à des foyers monoactifs et ne prennent pas compte les allocations de logement et l'aide sociale (le rôle de ces importantes prestations est abordé plus loin)⁷⁷. Un taux de remplacement faible n'a donc pas pour conséquence automatique une perte de revenu effective, mais plutôt une carence potentielle de la garantie de revenu du chômeur et, partant, la nécessité pour celui-ci de ponctionner fortement son épargne, de solliciter des filets de sécurité assurant un revenu minimum ou de faire appel au cercle familial.

Pour les travailleurs d'âge très actif ayant droit à des allocations de chômage, le revenu net durant la première année de chômage dépasse 60 % dans près de la moitié des pays. La perte de revenu durant cette première année est la plus faible dans les pays scandinaves et d'Europe continentale. Au bas du tableau, le faible taux initial de remplacement relevé en Corée, aux États-Unis, en Grèce, en Italie, en République tchèque et en République slovaque montre que ceux qui perdent leur emploi dans ces pays peuvent être très fortement touchés : ceux qui ne reçoivent aucun autre soutien peuvent perdre jusqu'à plus de 60 % dès la première année de chômage (ceux qui perdent aussi les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle, à savoir notamment l'assurance maladie, peuvent subir une perte plus grande encore). Le taux initial de remplacement de ceux qui ne touchent que des allocations de chômage est également bas en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Le taux de remplacement net étant présenté en moyennes annuelles, les valeurs faibles peuvent être dues à des niveaux modestes de prestations, à leur brièveté (par exemple, la durée maximale des prestations dans un État typique des États-Unis était de 26 semaines avant le prolongement accordé par l'État fédéral en 2008), ou aux deux.

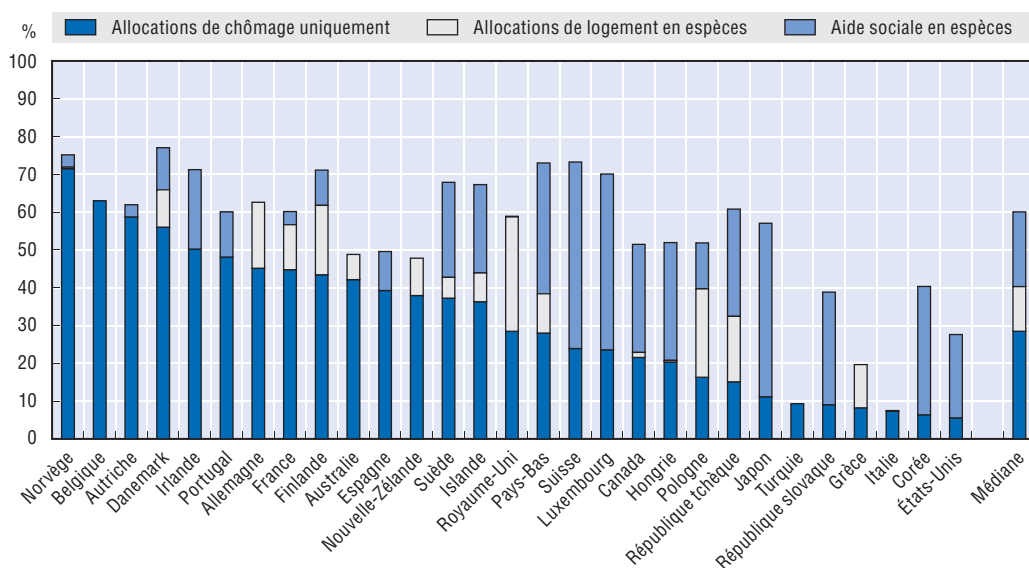
Dans les pays où l'assurance chômage verse des prestations, les taux nets de remplacement baissent le plus souvent au fil de l'épisode de chômage. Le gradient de cette pente varie cependant beaucoup. Les chômeurs de longue durée d'âge très actif en Corée, aux États-Unis, en Italie et en Turquie perdent la totalité des allocations après 12 mois de chômage, ou même avant. Dans plusieurs autres pays, les allocations de chômage ne sont plus octroyées lors de la deuxième année de chômage, bien que les familles ayant des enfants puissent recevoir des prestations familiales préservant un très faible montant d'allocations (Canada, Hongrie, Japon, Luxembourg, République slovaque).

Les très grandes différences observées au niveau de la durée de versement des allocations sont le reflet partiel de l'incidence du chômage de longue durée, les liens de causalité pouvant fonctionner dans les deux sens. Par exemple, le tableau G de l'annexe statistique montre que moins de 20 % des personnes à la recherche d'un emploi en Corée ou aux États-Unis sont au chômage sans discontinuer depuis au moins six mois, contre plus des deux tiers en Belgique ou en Allemagne. Mais les durées maximales de versement des allocations sont également longues dans des pays où les épisodes de chômage sont courts (Danemark, Nouvelle-Zélande) et *vice versa* (Italie, République slovaque). Pour les demandeurs d'emploi d'âge très actif, les pays accordant les droits les plus longs à des prestations d'assurance chômage sont la Belgique (illimités) et le Danemark (48 mois). Mais dans plusieurs pays, l'aide accordée sous condition de ressources assure des droits continus (et généralement inférieurs) à prestations dès que l'assurance chômage cesse (Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Grèce et Portugal). Quatre pays anglophones octroient des prestations d'assurance chômage illimitées soumises à des conditions de ressources (Australie, Irlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni), ce qui donne au taux de remplacement un profil plat⁷⁸.

L'octroi d'allocations de logement peut largement influencer le revenu net des demandeurs d'emploi dans certains de ces pays, de même que l'aide sociale et d'autres allocations de dernier ressort. Comme le montre le graphique 1.19, ces allocations sont donc d'importantes composantes de l'ensemble des mesures de soutien : le taux de remplacement net en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni (ainsi que dans un certain nombre de pays d'Europe continentale) est souvent nettement supérieur pour ceux qui louent leur logement et ont droit à une aide en numéraire. Ce constat met en exergue les difficultés financières potentiellement graves de ceux qui n'ont pas droit à ces allocations de logement (à l'instar par exemple des propriétaires-occupants qui perdent leur emploi). L'aide sociale et les autres garanties de revenu et transferts de « bien-être » constituent une solution de secours pour les individus qui ne reçoivent pas ou plus d'indemnités chômage. Les compléments de revenu tirés des transferts d'aide sociale peuvent être significatifs pour leurs bénéficiaires. Mais, comme nous le verrons plus loin, ils échouent souvent dans leur mission d'assistance à de larges pans de la population à faible revenu.


Graphique 1.19. **Les allocations de chômage ne sont qu'un élément du filet de sécurité dont disposent ceux qui perdent leur emploi**

Taux nets moyens de remplacement durant un épisode de chômage de cinq années^a



a) Voir dans les notes du tableau 1.6 les détails du calcul de ces moyennes. Les allocations de logement sont accordées aux familles qui louent leur logement et dont la somme du loyer et des autres frais de logement (notes d'électricité, d'eau, etc.) est supposée être égale à 20 % du salaire moyen. Dans certains pays, le soutien au logement est plutôt assuré par des versements de l'aide sociale. Aux États-Unis, l'aide sociale prévoit en sus une prestation qui revêt une forme quasi numéraire (bons d'alimentation).

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE (www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/706238714484>

Les systèmes existants d'indemnisation du chômage fournissent-ils une protection sociale suffisante en cas de récession sévère? Le tableau 1.6 montre qu'à l'évidence, les pays diffèrent beaucoup dans la conception de leur politique. Alors que la montée du chômage pèsera lourdement sur les systèmes de prestation dans tous les pays, certains sont mieux placés que d'autres pour assurer un soutien du revenu efficace en période de récession. Les pays où la protection des prestations présente des lacunes devraient

rapidement procéder aux ajustements nécessaires afin d'atténuer l'impact négatif de l'affaiblissement des marchés du travail sur la sécurité des revenus, tout en veillant à ce que ces mesures n'entravent pas la reprise lorsque l'activité économique redémarrera. Les versements exceptionnels et les augmentations *ad hoc* des prestations pour telle ou telle catégorie coûtent cher et ont peu de chances de constituer une réponse efficace aux évolutions complexes du marché du travail que suscite le repli économique. La première priorité est bien d'éviter la multiplication de chômeurs non protégés en assurant leur prise en charge. Voici quelques-uns des principaux défis à relever :

- *L'explosion du nombre des demandes de prestations* : peut-on intensifier rapidement les mesures de soutien pour répondre à cette demande supplémentaire? Lors des récessions précédentes, le nombre des demandeurs d'allocations de chômage dans les pays de l'OCDE a eu tendance à gonfler très tôt, puis à se stabiliser à un niveau élevé avant de refluer lentement. Le profil semblable du début de la récession actuelle a engendré une explosion du nombre de demandes de prestations, et donc une forte demande supplémentaire en termes de capacités administratives et financières. Il faut donc veiller en priorité à dégager les ressources nécessaires, pour éviter des dysfonctionnements dans les services, des retards dans l'accès aux droits ou des droits diminués au moment où le soutien du revenu est le plus nécessaire.
- *L'allongement des épisodes de chômage* : au fur et à mesure que les épisodes de chômage s'allongent, les bénéficiaires sont confrontés à une baisse des prestations ou à une cessation des droits dans la plupart des pays. Ces « échéances menaçantes » renforcent les incitations à chercher un emploi et il est prouvé qu'elles améliorent le taux d'insertion professionnelle, même avant que les prestations ne diminuent. Mais comme le nombre d'emplois vacants se tarit en cas de récession et que la baisse de la demande devient plus contraignante, ces incitations sont moins efficaces, ce qui suscite des préoccupations sur le caractère adéquat du soutien du revenu pour la cohorte grandissante des chômeurs de longue durée. En Europe de l'Est, en Corée, aux États-Unis, en Italie, au Japon, en République slovaque et dans les autres pays où les prestations sont de courte durée, l'allongement de leur durée contribuera à diminuer le nombre de demandeurs d'emploi se trouvant en fin de droits tout en étant disposés à travailler. Il est important que ces mesures s'attaquent aux problèmes particuliers posés par la récession. Il faut donc prendre des engagements crédibles pour en maintenir le caractère temporaire (par exemple en les conditionnant au niveau d'un indicateur approprié du marché du travail, comme le rapport entre le chômage et les emplois vacants), afin d'éviter de retarder la reprise de l'emploi à la fin de la récession. Comme nous l'avons montré à la section 2 plus haut, l'ampleur et la nature des difficultés sur le marché du travail liées à la récession différeront profondément selon les groupes de main-d'œuvre. Il peut donc être important de maintenir une différenciation appropriée de la durée des prestations (par exemple, la section 2 ci-dessus montre que le taux d'insertion professionnelle des jeunes est plus élevé que la moyenne de ce taux dans les autres groupes d'âge, mais que la durée des épisodes de chômage des jeunes ayant perdu leur emploi s'allonge lors des récessions). Enfin, la prolongation des prestations peut s'avérer moins urgente à court terme si des dispositifs efficaces et complets de revenu minimum fournissent une deuxième strate de soutien du revenu. Toutefois, compte tenu des éléments qui font apparaître de manière constante les grosses difficultés que pose le passage de l'aide sociale au réemploi, les raisons semblent nombreuses de maintenir les allocations de chômage des chômeurs prêts à retrouver un emploi.

- *Le nombre croissant de demandeurs d'emploi n'ayant pas droit à des prestations* : l'analyse ci-dessus met en lumière les différences présentées par les pays en termes d'aide octroyée à ceux qui ont en principe droit à des allocations de chômage. Or une proportion importante de chômeurs n'a pas droit à ces prestations. Cette situation est en partie voulue. Par exemple, les gouvernements peuvent souhaiter le maintien d'un lien entre le paiement des cotisations et le versement d'indemnités, et exclure ainsi les personnes ayant eu un parcours professionnel court ou discontinu (et parfois celles qui ont de très faibles rémunérations). Mais en fonction des conditions d'attribution des allocations de chômage, une proportion croissante de travailleurs ne sera pas couverte par les systèmes de protection si le travail temporaire et d'autres formes de travail atypiques se répandent⁷⁹. Ils peuvent être exclus légalement (comme les travailleurs indépendants dans la plupart des pays, y compris les « faux » travailleurs indépendants) ou *de facto* parce qu'ils sont moins susceptibles de satisfaire les exigences en matière de cotisations ou d'autres critères d'attribution des droits (comme les travailleurs temporaires ou à temps partiel)⁸⁰. Le manque de protection de ces travailleurs est extrêmement préoccupant dans le contexte actuel de récession parce que la situation des travailleurs atypiques en matière d'emploi est plus fragile, ce qui les rend susceptibles de subir une part disproportionnée des pertes totales d'emploi. Au fur et à mesure que le nombre de disparitions d'emploi va augmenter, les problèmes de non-couverture de l'assurance chômage deviendront évidents dans les pays ayant d'importantes proportions de travailleurs atypiques. Alors que la crise va clairement mettre en lumière les lacunes existantes de la protection des chômeurs, une réforme spécifique des règles de l'assurance chômage sera probablement sans effet, dans un contexte de récession, pour les travailleurs qui n'ont pas assez cotisé et qui ont déjà perdu leur emploi. Surtout, l'existence de fortes proportions de travailleurs atypiques est le résultat des changements structurels à long terme du marché du travail. En adoptant des modifications rapides et isolées des règles d'attribution des prestations, on ferait, à tort, l'économie d'un débat réfléchi sur le rôle de l'emploi atypique et, plus généralement, sur ses relations avec le système de protection sociale. Une réponse à court terme plus intéressante serait d'assurer la mise à disposition et l'efficacité des dispositifs d'aide aux plus défavorisés, comme l'aide sociale.

4.2. L'aide aux personnes ayant un bas salaire – protéger les travailleurs et les emplois?

La montée du chômage étant le principal sujet d'inquiétude lors d'une grave récession, il faut s'attendre aussi à un besoin accru d'aide pour les travailleurs à temps partiel et à bas salaire. Les travailleurs qui échappent au licenciement peuvent malgré tout être contraints d'accepter des concessions salariales ou une réduction du temps de travail, tandis que ceux qui perdent leur emploi et les nouveaux entrants sur le marché du travail devront plus souvent se contenter de nouveaux emplois offrant des salaires plus bas ou un nombre d'heures de travail moins élevé que ce qu'ils auraient pu obtenir sur un marché du travail plus tonique. Il existe plusieurs moyens de soutenir les revenus des personnes ayant un bas salaire; ces moyens ont des effets différents sur la répartition et créent aussi des incitations différentes selon que l'on se place du côté de la demande ou de l'offre du marché du travail. Ces dispositifs peuvent, par exemple, être structurés de manière à essayer d'éviter ou de différer les licenciements, ou encore de manière à améliorer les chances de reclassement des personnes perdant leur emploi.

En période de forte activité économique comme en période de récession, des transferts bien ciblés en faveur des travailleurs à bas salaire peuvent aider à renforcer leurs liens avec le marché du travail et à réduire la fréquence et la sévérité de la pauvreté dans l'emploi (chapitre 3). Pourtant, au total, les effets redistributifs et sur l'emploi de ces transferts, et donc leur rôle dans la stratégie globale de soutien des revenus, dépendent dans une grande mesure de la situation du marché du travail. Lorsque la demande de main-d'œuvre est forte, des compléments de revenu pour les travailleurs à bas salaire aident à vaincre un important obstacle qui, du côté de l'offre, s'oppose à un niveau d'emploi plus élevé : ils renforcent l'emploi parmi le groupe cible en atténuant les éventuelles contre-incitations au travail qui résultent de la combinaison de faibles niveaux de salaire et du paiement d'allocations de chômage. Cependant, les effets positifs sur l'emploi n'expliquent pas, à eux seuls, la popularité accrue de ces mesures. Leur attractivité en tant que transferts bien conçus en faveur des personnes ayant un emploi tient plutôt au fait qu'elles offrent une rare occasion d'échapper à l'arbitrage courant entre redistribution et emploi. Sous réserve de certaines conditions générales, telles qu'une répartition relativement inégale des gains, elles ciblent l'aide vers les familles à faible revenu tout en améliorant les incitations à travailler (Immervoll et Pearson, 2009).

Les pénuries d'offre de main-d'œuvre sont moins contraignantes en période de récession. Le chômage étant pour une grande part involontaire, il est moins impératif d'offrir des incitations supplémentaires au travail. Les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle sont plutôt attractives en période de récession du fait qu'elles permettent d'améliorer le revenu de ceux qui subissent une baisse de niveau de leurs gains. Face à la contraction de la demande de produits et à d'éventuels problèmes de trésorerie liés au durcissement des conditions du crédit, les employeurs cherchent à réduire leurs coûts de main-d'œuvre en élaguant la production et en rehaussant la productivité du travail. Les aides financières aux personnes ayant un emploi subventionnent l'emploi (faiblement rémunéré) et peuvent amortir en partie la perte de revenu résultant d'une réduction des horaires de travail. Comme ces mesures rendent le travail plus attractif par rapport au chômage (le taux de remplacement baisse pour les travailleurs indemnisés), elles peuvent aussi favoriser la modération salariale, stimulant la demande de main-d'œuvre à moyen terme⁸¹. En résumé, lorsque le marché du travail est déprimé, la balance des objectifs de l'aide aux personnes ayant un emploi penche non plus vers la création d'emplois mais vers la redistribution et la lutte contre la pauvreté – et il s'agit non plus d'offrir aux chômeurs des incitations à travailler, mais de faciliter le maintien du lien avec l'emploi pour ceux qui en ont déjà un.

Maintenir (et rétablir) les liens avec le marché du travail est particulièrement important en période de gonflement des flux d'entrée en chômage et d'allongement des périodes de chômage (cf. section 2). Cela soulage aussi les services d'indemnisation du chômage et d'autres services connexes de soutien, qui risquent d'atteindre leurs limites de capacité en période de grave récession économique. Compte tenu des pressions intenses qui s'exercent sur les services d'aide aux chômeurs et d'aide au retour à l'emploi, les mesures qui limitent les entrées dans le chômage total peuvent être intéressantes même si elles n'évitent pas le chômage mais ne font que le retarder. Un meilleur étalement des nouvelles périodes de chômage réduit la mise à contribution des filets de sécurité, ce qui peut aider de façon décisive à maintenir une garantie de ressources et des services d'aide suffisamment efficaces.

Les objectifs de l'aide aux personnes ayant un emploi étant en partie fonction de l'état général du marché du travail, certaines formes de soutien en faveur des travailleurs à faible revenu peuvent être souhaitables en période de récession économique, même dans les pays où ces prestations n'auraient autrement pas vraiment de raison d'être. Pour la même raison, les pays qui ont déjà des programmes de ce type devraient se poser la question de savoir si l'ajustement des paramètres pertinents, tels que les conditions d'accès, les rendrait plus efficaces au cours de la récession et au cours de la reprise ultérieure.

L'aide aux travailleurs à bas salaire peut revêtir diverses formes :

- Face à la récession actuelle, plusieurs pays de l'OCDE ont créé ou renforcé des *indemnités de chômage partiel* pour les travailleurs confrontés malgré eux à des horaires de travail réduits⁸². Comme les prestations d'assurance chômage, cette aide est limitée dans le temps et peut être subordonnée à la participation à d'autres activités telles que la recherche d'emploi ou la formation. Dans le cadre de *programmes plus généraux de travail à horaire réduit* ou de *partage du travail*⁸³, une indemnisation au titre de la réduction du nombre d'heures travaillées peut être versée par le biais de l'employeur qui, lui-même, reçoit des subventions salariales qui lui sont accordées à condition que les travailleurs en place conservent leur emploi (à temps partiel) (*chômage partiel*, en France). En plus des transferts explicites à l'employeur ou au salarié, d'importants transferts implicites peuvent être offerts également (accumulation continue de droits à temps plein dans les systèmes de retraite ou d'assurance chômage, par exemple). Il y a des différences selon les pays du point de vue des conditions imposées aux employeurs, qui elles-mêmes conduisent probablement à des taux d'utilisation différents, souvent peu élevés⁸⁴. À titre d'exemple, les entreprises doivent généralement prouver la nature et l'ampleur de leurs difficultés, encore que, en période de grave récession, ces obligations ne soient pas toujours intégralement respectées. Il peut y avoir aussi d'autres conditions, telles que des accords de « non-licenciement » pendant la durée d'application du programme de réduction des heures de travail (il existe généralement des dispositions permettant aux employeurs de remplacer certains travailleurs). Les employeurs peuvent aussi avoir l'obligation d'offrir ou d'organiser une formation pendant la période de travail à horaires réduits (comme cela s'est fait récemment en République tchèque). Une autre solution consiste à offrir des incitations financières à la formation (Autriche). Le point commun de tous ces programmes est qu'ils facilitent le maintien temporaire des contrats d'emploi existants et, partant, favorisent les emplois « existants » par rapport aux « nouveaux » emplois⁸⁵.
- Les programmes de *garantie de salaire*, beaucoup moins courants, fonctionnent aussi en rapport avec un précédent contrat d'emploi, mais la différence essentielle par rapport aux prestations de chômage partiel est que, au lieu de maintenir les contrats existants, le but est d'encourager la réintégration dans des emplois moins bien payés. Pour ce faire, l'écart de salaire entre l'ancien emploi et le nouveau est partiellement compensé. Cette compensation non seulement lisse les revenus de ceux qui perdent leur emploi, mais vise à accélérer le reclassement en élargissant la recherche d'emploi du chômeur aux emplois moins bien rémunérés. En encourageant le passage à des emplois dans lesquels la correspondance initiale avec les qualifications des travailleurs est partielle, la garantie de salaire peut aussi servir à subventionner la formation en entreprise. Bien qu'un projet pilote parrainé par le gouvernement canadien ait attiré une attention considérable (Bloom et al., 1999), les programmes de garantie de salaire n'ont pas été déployés massivement, sauf aux États-Unis, où les travailleurs âgés à temps plein qui ont perdu

leur emploi précédent pour une série précise de raisons commerciales sont couverts par l'*Alternative Trade Adjustment Assistance for Older Workers (ATAA)* depuis 2002⁸⁶. Ils reçoivent un montant représentant jusqu'à la moitié de leur perte de revenu, ainsi qu'une aide financière pour certains soins de santé. Tout comme les prestations de chômage partiel, les programmes de garantie de salaire sont strictement limités dans le temps (deux ans dans le cas de l'ATAA). Cependant, à la différence de ces prestations, destinées à amortir la perte de revenu résultant d'une réduction des horaires de travail, les systèmes de garantie de salaire sont généralement ciblés sur les travailleurs déplacés qui, dans leur nouvel emploi, ont un salaire horaire inférieur au précédent.

- Les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle sont versées indépendamment de l'existence (ou des caractéristiques) d'un précédent emploi. Le *Working Tax Credit* au Royaume-Uni, l'*Earned Income Tax Credit* aux États-Unis, l'*In-work Tax Credit* en Nouvelle-Zélande ou le Bonus à l'emploi en Belgique, par exemple, s'adressent à un groupe bien défini de travailleurs à bas salaire, que ces derniers aient ou non occupé auparavant un emploi mieux rémunéré. Elles sont aussi versées à ceux qui reprennent un emploi après une période de chômage, ainsi qu'aux primo-entrants sur le marché du travail. On peut distinguer les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle permanentes (payables tant que les conditions requises, telles que les gains, le nombre d'heures travaillées et la situation familiale sont remplies) et celles qui sont limitées dans le temps (souvent ciblées sur ceux qui entrent dans l'emploi). En principe, les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle peuvent être payées à tous les travailleurs qui gagnent « peu », que ce soit en raison d'horaires de travail réduits ou d'un taux de salaire peu élevé. Cependant, certains pays s'efforcent de distinguer ceux qui font « peu d'efforts » de ceux qui ont « peu de possibilités » pour tenter d'éviter que les prestations ne soient versées à des personnes qui optent volontairement pour des horaires de travail réduits⁸⁷. Une des conséquences du ciblage sur les bas salaires, plutôt que sur les bas revenus, est que les prestations assurent une moindre garantie de ressources en période de récession, lorsque les réductions du nombre d'heures travaillées sont généralement involontaires.

S'il est vrai qu'une forme de garantie de ressources liée à l'emploi pour les bas salaires paraît particulièrement valable en période de profonde récession, il n'est pas simple d'évaluer les avantages relatifs de ces trois approches pour déterminer qui a droit à une aide et quel doit être le montant de cette aide. Les prestations de chômage partiel et la garantie de salaire sont ciblées directement sur la garantie de revenu en période de contraction de la demande de main-d'œuvre puisque l'accessibilité et le montant des prestations sont liés aux pertes de revenu résultant de réductions involontaires des horaires de travail ou de licenciements. De fait, il vaut mieux considérer ces formules comme des versions modifiées des indemnités de chômage traditionnelles, versions qui ont pour but d'étendre la garantie de ressources à de nouveaux travailleurs qui subissent des pertes de revenu du fait de la baisse de la demande de main-d'œuvre, mais aussi de maintenir des niveaux d'emploi plus élevés en incitant plus fortement les employeurs à limiter les licenciements ou en offrant aux personnes ayant perdu leur emploi une incitation plus puissante à chercher un nouvel emploi. Une autre solution possible – ou complémentaire – consiste à offrir une aide qui n'est pas liée à un contrat d'emploi particulier ou à une précédente expérience professionnelle. Les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle qui dépendent seulement de la situation au regard de l'emploi et du revenu du moment (et éventuellement d'un certain nombre de

caractéristiques concernant la famille de l'intéressé) peuvent soutenir les travailleurs à bas salaire tout en écartant les risques de distorsions entre les emplois existants et les nouveaux. À la différence des prestations de chômage partiel, elles touchent également les travailleurs faiblement rémunérés qui sont employés de manière marginale ou intermittente, ainsi que les chômeurs tout juste replacés et les entrants sur le marché du travail.

En raison de leur couverture potentiellement plus large (elles ne sont pas subordonnées aux cotisations acquittées dans le passé ou à la situation précédente au regard de l'emploi), les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle peuvent coûter plus cher que les prestations de chômage partiel. De manière générale, cependant, elles sont plus étroitement ciblées sur les groupes à bas revenus et sont donc plus efficaces pour atteindre les travailleurs qui ont le plus grand besoin d'une aide financière. Le ciblage approprié des prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle, ainsi que leur efficacité, dépendent dans une large mesure du nombre d'emplois « faiblement rémunérés » et de la répartition des gains de façon plus générale⁸⁸. La plupart des pays de l'OCDE offrant ces prestations ont donc soigneusement adapté les mécanismes de ciblage (Immervoll et Pearson, 2009). Il est toutefois prévisible que des évolutions de grande ampleur dans la situation des marchés du travail durant et après la récession modifieront la distribution des gains et, partant, le degré optimal de ciblage. Il importe, par exemple, de voir si les conditions relatives au travail doivent être adaptées de manière à faire en sorte que les personnes travaillant (temporairement) à temps partiel aient droit aux prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle.

Une deuxième question concernant la conception des programmes qui revêt un intérêt particulier dans le contexte d'une grave récession a trait au calendrier des versements de prestations. Il existe, par exemple, de bons arguments en faveur d'une réduction maximale des délais qui s'écoulent entre l'ouverture de l'accès aux droits et le paiement des prestations (des remboursements d'impôt l'année suivante limitent l'efficacité des prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle en tant que filet de sécurité pour ceux qui subissent une perte de revenus). Par ailleurs, les pays qui mettent en place ou étendent des prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle peuvent envisager de le faire à titre temporaire. Une limitation dans le temps des prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle serait cependant motivée principalement par des considérations budgétaires étant donné que, en comparaison des prestations de chômage partiel, le risque de voir des prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle offertes de façon permanente nuire au dynamisme du marché du travail est beaucoup moins important⁸⁹.

Une des principales préoccupations que suscitent toutes les formes de soutien lié à l'emploi est le fait qu'elles peuvent être considérées comme soutenant la mobilité descendante au lieu que l'accent soit mis sur le maintien (ou l'insertion) des intéressés dans de « bons » emplois. Ces préoccupations sont valables dans la mesure où les transferts liés à l'exercice d'une activité professionnelle font que certaines personnes surqualifiées supplantent des travailleurs peu qualifiés, encore que ce phénomène, en période de récession, se produise aussi en l'absence de ces programmes. Il importe aussi de reconnaître que ces transferts aident principalement à réduire les distorsions existantes qui font que certaines personnes préfèrent être au chômage plutôt que travailler pour un bas salaire, au lieu de créer des distorsions en faveur des emplois faiblement rémunérés. Pour une évaluation globale de l'intérêt de la mise en place de transferts liés à l'exercice

d'une activité professionnelle, la question des incitations concernant l'offre de main-d'œuvre est, en tout cas, sans doute moins pertinente en période de récession, lorsque de nombreux travailleurs sont confrontés à des pertes de salaire, que ces programmes existent ou non. Dans ce contexte, les mesures qui (d'une façon peut-être limitée dans le temps) aident l'aide sur les travailleurs à bas salaire sont une composante valable des politiques de protection sociale orientées vers l'emploi et peuvent avoir un rôle plus large à jouer en cas de profonde récession.

4.3. Soutenir le revenu des personnes en détresse

L'aide sociale et d'autres prestations de revenu minimum du même ordre peuvent fournir une assistance rapide et ciblée aux chômeurs n'ayant aucun autre droit, et, plus généralement, aux titulaires de très bas revenus (y compris comme complément des allocations de chômage dans certains pays). Comme allocations « de dernier ressort », ce sont des éléments essentiels des politiques de redistribution. Elles constituent donc des dispositifs opportuns à un moment où un nombre croissant de familles sont confrontées à la détérioration de leurs revenus et à l'éloignement de toute perspective d'autosuffisance durable. De plus, l'investissement dans le soutien du revenu minimum en période de récession a l'avantage d'être une dépense publique qui se traduira par une hausse rapide de la consommation privée dans la mesure où elle cible les groupes ayant de faibles revenus.

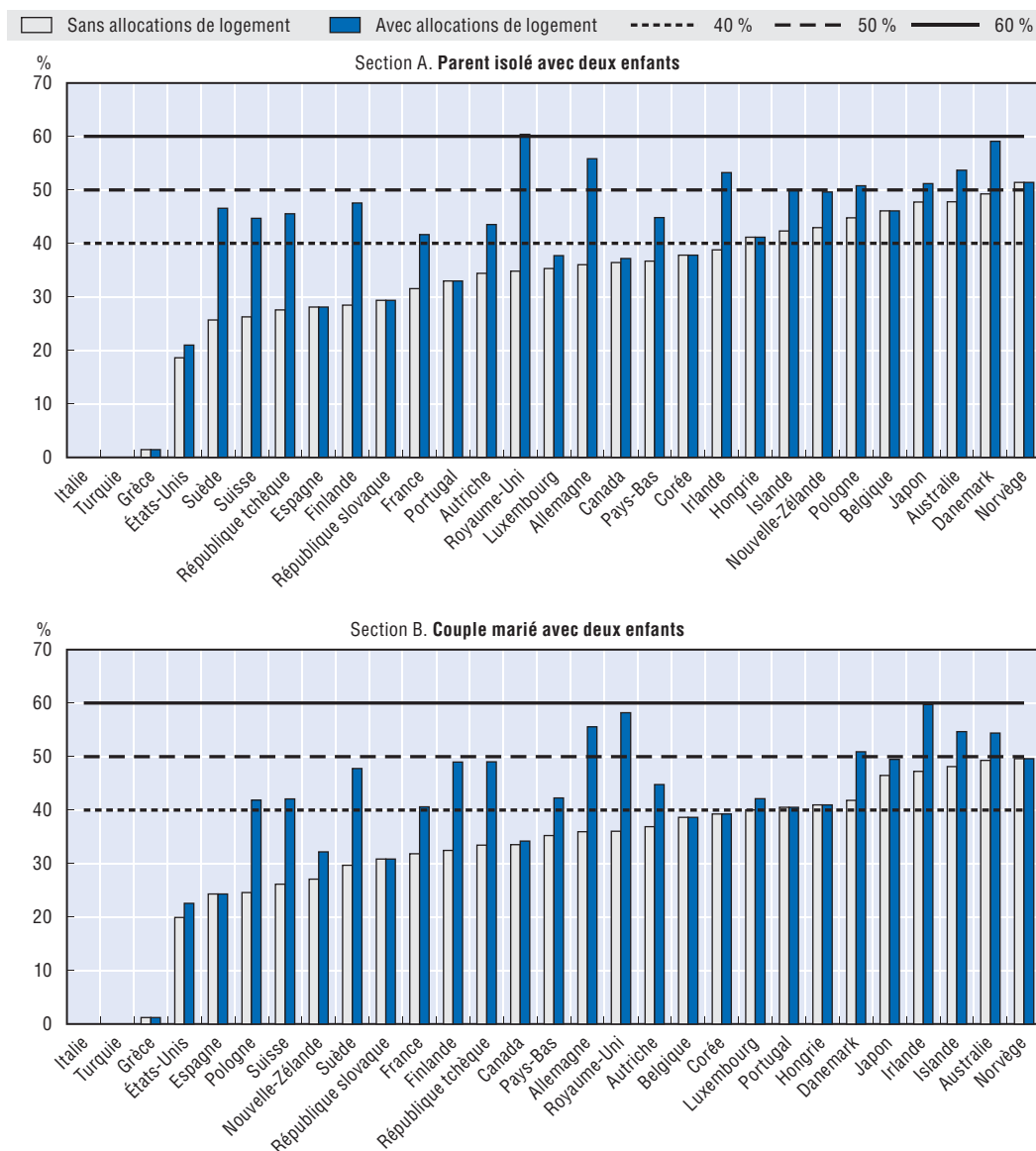
Atténuer la pauvreté est l'objectif primordial des prestations de revenu minimum. Or le graphique 1.19 montre que, dans tous les pays, les familles bénéficiaires de ces prestations ont besoin d'autres sources de revenu pour éviter des risques élevés de basculement dans la pauvreté. Dans une faible majorité des pays de l'OCDE pour lesquels des calculs sont disponibles, les revenus nets des familles sans autre source de revenu se situent au-dessus du plus bas des trois seuils de pauvreté relative couramment utilisés (40 % du revenu médian), mais uniquement lorsque des aides au logement sont versées (barres claires). S'agissant des personnes qui n'ont pas accès à des allocations de logement (barres foncées), leur revenu se situe au-dessous des trois seuils de pauvreté dans la plupart des pays, avec des écarts de pauvreté très sensibles dans certains d'entre eux (il n'existe pas de prestations d'aide sociale d'application générale en Grèce, en Italie et en Turquie).

Ces écarts sensibles de pauvreté monétaire constituent une grave source de préoccupation, et plus encore s'ils s'accompagnent d'un accès insuffisant à des services essentiels tels que les soins de santé (non pris en compte dans le graphique 1.19). Avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires, les effets des dispositifs de revenu minimum sur le taux de pauvreté et sur la répartition globale des revenus sont plus apparents en période de récession. Les résultats présentés plus haut démontrent que les prestations d'aide sociale en elles-mêmes sont généralement trop faibles pour assurer des revenus proches du seuil de pauvreté. Or il n'est souvent pas suffisant d'augmenter le niveau de ces prestations, et cela ne doit sans doute pas constituer une priorité parmi les mesures à envisager pour limiter l'impact de la récession sur les groupes les plus vulnérables.

En effet, et comme lors de l'analyse faite plus haut des allocations de chômage, une condition d'efficacité des prestations de revenu minimum est qu'elles soient disponibles et accessibles. Les études de non-recours aux prestations montrent régulièrement qu'une part importante de familles ayant un faible revenu ne perçoivent pas les prestations soumises à des conditions de ressources auxquelles elles auraient droit (Hernanz et al.,


Graphique 1.20. **Revenus nets des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à différents seuils de pauvreté, 2007^a**

Pourcentage du revenu médian des ménages



a) Les résultats montrent les droits dont bénéficie une famille avec deux enfants de 4 et 6 ans qui n'a pas d'autres sources de revenu. Ils prennent en compte toutes les prestations concernées (aide sociale, prestations pour parent isolé, autres allocations familiales et aide au logement) et, si approprié, les impôts sur le revenu et les cotisations sociales. Les résultats pour les États-Unis prennent également en compte une prestation qui revêt une forme quasi monétaire (*Food Stamps*). Les comparaisons avec les niveaux de revenu médians sont faites sur une base d'équivalence (l'échelle d'équivalence étant la racine carrée de la taille du ménage). Les revenus médians des ménages portent sur une année proche de 2005 et sont exprimés aux prix de 2007.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE (www.oecd.org/els/social/prestations et salaires).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/706265650677>

2004; Bargain et al., 2007). Ces taux de non-recours approchent ou dépassent souvent les 50 %, ce qui réduit beaucoup l'effet de ces prestations en matière de réduction de la pauvreté. Bien que le non-recours puisse procéder parfois d'une décision rationnelle (les personnes ayant droit à de faibles sommes ou anticipant une courte durée de leur statut de personnes à faible revenu peuvent décider qu'il ne vaut pas la peine de faire valoir leurs

droits), les résultats montrent que les obstacles à la perception de ces prestations peuvent concerner surtout les familles les plus pauvres⁹⁰.

Un certain nombre de mesures peuvent contribuer à faire diminuer ces obstacles. Les systèmes d'accès aux droits définis juridiquement et de façon claire sont plus transparents et apportent davantage de certitude aux demandeurs de prestations que le principe du « premier arrivé, premier servi », selon lequel les dépenses totales du programme sont limitées par un budget prédéfini (ce qui peut être insuffisant, surtout lors des périodes d'explosion des demandes d'indemnisation). On peut faire mieux connaître ces mesures grâce à des campagnes d'information et à des guichets uniques qui regroupent des informations sur les différents dispositifs. Ces guichets peuvent aussi participer d'une entreprise de rationalisation du processus de demande de prestations en instituant un point de contact unique pour les demandeurs. Enfin, des mesures organisationnelles, comme la préservation de l'anonymat des demandeurs ou l'élargissement des horaires d'ouverture des organismes dispensateurs de prestations, peuvent faciliter les démarches et diminuer la stigmatisation des demandeurs de prestations⁹¹.

Un autre aspect du ciblage et de l'efficacité de la couverture des prestations est l'ensemble des obligations demandées aux bénéficiaires. Toutes les prestations de revenu minimum sont conditionnées au moins à certaines obligations de la part des bénéficiaires (comme la confirmation régulière de leur situation). Dans le cadre d'une politique de retour dans l'emploi des assistés, un certain nombre de pays de l'OCDE ont adopté ou renforcé des exigences liées au travail au cours des dernières années. La question de l'efficacité de ce type de mesure est importante dans une situation où de nombreux bénéficiaires de prestations se concurrencent pour un nombre rapidement décroissant d'emplois vacants. À partir des travaux en cours au sein de l'OCDE, on peut recenser plusieurs points à considérer pour savoir s'il faut adapter certains aspects des obligations existantes au vu de la situation dégradée du marché du travail :

- Par définition, les bénéficiaires de prestations de dernier ressort ont en règle générale peu d'autres possibilités de recourir au soutien public du revenu. Une application trop stricte des obligations imposées pourrait réduire à de très faibles niveaux le revenu des personnes exclues des systèmes de prestations. La situation des laissés-pour-compte potentiels deviendra encore plus préoccupante si les bénéficiaires potentiels ne remplissent pas leurs obligations, non par mauvaise volonté de leur part, mais parce qu'ils en sont incapables.
- Les résultats existants montrant des effets d'emploi positifs correspondent à des périodes de relative solidité des marchés du travail⁹². En période de chômage élevé, les mesures pour le retour dans l'emploi des assistés peuvent être beaucoup moins efficaces pour faire retrouver un emploi aux bénéficiaires de prestations. Pire, elles peuvent nuire à des demandeurs d'emploi plus susceptibles d'être employés, dont les bénéficiaires d'allocations de chômage, en détournant l'aide à la recherche d'un emploi et d'autres mesures d'activation au profit des bénéficiaires les moins employables.
- Les caractéristiques individuelles et les difficultés des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail sont généralement très hétérogènes. Ces bénéficiaires incluent des personnes connaissant de graves difficultés en matière d'emploi, des personnes plus employables, et des travailleurs ayant des emplois irréguliers, des rémunérations très faibles ou des situations familiales difficiles. Au fur et à mesure que des travailleurs ayant récemment perdu leur emploi (ou des bénéficiaires d'allocations de chômage)

viennent grossir les rangs de ce groupe, un nombre important de bénéficiaires de l'aide sociale sont des personnes qui pourraient travailler ou qui ont travaillé relativement récemment.

- Certaines obligations touchant le travail sont certes plus difficiles à remplir en période de récession (comme le fait de devoir trouver un emploi dans un certain délai), mais d'autres ne le sont pas (comme la fourniture de preuves de recherche d'emploi ou de la participation à des PAMT). Il est important de reconnaître que, là où elles existent, ces obligations peuvent prendre différentes formes.
- L'expérience des récessions précédentes montre que les coûts à long terme des transferts sociaux passifs sont très élevés. En reconnaissance de ces coûts, plusieurs pays de l'OCDE ont investi massivement dans des réformes instituant ou intensifiant des systèmes actifs de protection sociale. Revenir sur ces efforts comporte le risque de créer une dynamique d'assistance et d'inactivité à long terme qu'il serait très difficile d'inverser une fois mise en place et qui génèrera des coûts élevés, devant perdurer bien au-delà de la récession actuelle, en termes de niveau de pauvreté et de performance du marché du travail.

Mises ensemble, ces considérations impliquent qu'il existe un besoin de réponses en termes d'action des pouvoirs publics pour maintenir des approches crédibles de retour dans l'emploi des assistés pendant une récession. Il est également nécessaire de faire des ajustements dans l'application des dispositions existantes, dont les exigences liées au travail. Premièrement, il faut davantage de ressources pour maintenir, autant qu'il est possible, le même niveau de service pour un nombre croissant de bénéficiaires et, probablement, pour une durée plus longue. Deuxièmement, les exigences liées au travail et les mesures d'aide à l'emploi doivent être appliquées d'une façon différenciée et ciblée qui tienne compte des besoins des bénéficiaires et des perspectives du marché du travail. Ce traitement doit se fonder sur une appréhension détaillée des caractéristiques de chaque bénéficiaire et des difficultés particulières auxquelles il est confronté. Du fait de l'hétérogénéité des bénéficiaires de l'aide sociale, ces défis ne sont pas nouveaux. Mais ils deviennent critiques au fur et à mesure que le nombre et la composition des clients de l'aide sociale évoluent et que la concurrence pour les emplois s'intensifie. Enfin, pour les groupes ayant de graves difficultés à se placer sur le marché du travail, la diminution du nombre d'emplois vacants impliquera de passer d'une priorité de réintégration directe dans un marché du travail ouvert à une optique de maintien et d'amélioration des qualifications et de l'employabilité. Il en résultera probablement une forte augmentation des besoins en ressources pour les programmes de formation et les emplois aidés, comme les emplois d'intérêt collectif.

Notes

76. OCDE (2007a) dresse un panorama détaillé des paramètres institutionnels, dont les critères d'admissibilité, les montants des prestations et la durée de service de ces dernières. Les mises à jour de ces données et une calculatrice impôts-prestations sont par ailleurs disponibles sur Internet à l'adresse www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires.
77. Les taux de remplacement nets sont plus élevés pour les familles dans lesquelles, du fait de la présence d'un deuxième apporteur de revenu, la perte de revenu n'est que partielle (les taux peuvent de même être plus faibles dans les ménages dont deux ou plusieurs membres sont touchés par le chômage). Dans de nombreux pays, les programmes d'aide sociale sous condition de ressources prévoient une solution de secours pour ceux qui n'ont pas droit, ou presque, à des allocations de chômage. Les taux de remplacement nets des allocataires en droit (et effectifs) de ces allocations de revenu minimum peuvent donc être plus élevés. Il est toutefois utile, afin de centrer le débat sur l'ampleur des allocations de chômage, de commencer par en exclure, dans un premier temps, les prestations d'aide sociale.
78. L'Irlande et le Royaume-Uni octroient des prestations d'assurance chômage uniformes non soumises à des conditions de ressources pendant une période initiale de chômage. Pour une famille n'ayant pas d'autre revenu, les montants de l'assurance chômage et des prestations d'aide sont toutefois du même ordre.
79. Bien que ces tendances soient loin d'être uniformes dans les pays de l'OCDE, la part de l'emploi temporaire dans les pays de l'UE15 a augmenté de 20 % en dix ans (pour atteindre 14,8 % en 2007). Le travail temporaire représente plus de 20 % de l'emploi total en Pologne et au Portugal, et près d'un tiers des contrats de travail sont à durée limitée en Espagne. En dehors de l'Europe, le Japon a connu une explosion des formes d'emploi atypiques.
80. Parmi les pays de l'OCDE en 2007, les pays imposant les conditions d'emploi et de cotisation les plus strictes étaient la République slovaque (trois ans), la Turquie (600 jours ouvrés) et le Royaume-Uni (deux ans), suivis par la Belgique, la Pologne et l'Espagne (respectivement 468, 365 et 360 jours ouvrés) ainsi que l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et la Suisse (12 mois chacun). À l'autre extrémité du spectre, les travailleurs d'âge très actif de neuf pays remplissent les conditions de cotisation et d'emploi dès six mois de travail ou moins (Canada, Corée, États-Unis, France, Grèce, Islande, Japon, Norvège, Pays-Bas). L'Australie et la Nouvelle-Zélande octroient des allocations de chômage (soumises à des conditions de ressources) sans imposer de conditions d'emploi ou de cotisation. Outre l'ancienneté dans l'emploi, les règles d'admissibilité peuvent toutefois prévoir d'autres conditions susceptibles d'empêcher l'accès des travailleurs à temps partiel à l'assurance chômage même lorsqu'ils sont anciens et relativement stables dans l'emploi. Par exemple, plusieurs États des États-Unis appliquent au revenu antérieur des conditions minimales qui peuvent exclure les travailleurs à temps partiel de l'assurance chômage.
81. Lorsque le marché du travail n'est pas totalement équilibré (c'est-à-dire lorsqu'il existe un important chômage involontaire), des modèles de marché du travail « imparfait » sont utiles pour réfléchir à la façon dont les politiques sociale et budgétaire influent sur les salaires et le chômage. Des modèles tenant compte d'un certain degré de rigidité des salaires (due, par exemple, à l'existence de syndicats puissants) semblent indiquer que les taux de remplacement et la charge fiscale ont une influence positive sur les niveaux de salaires, ce que confirment différentes études économétriques (Hersoug, 1984; Holmlund et Kolm, 1995; Lockwood et Manning, 1993; Sorensen, 1997). De plus, l'effet de modération salariale produit par des taux de remplacement plus bas est plus marqué en période de chômage élevé (Graafland et Huizinga, 1999).
82. Dans certains pays, ces prestations sont des extensions de programmes existants visant à réduire les coûts récurrents d'ajustement de la main-d'oeuvre dans les branches d'activité saisonnières, comme le tourisme ou la construction. Des prestations similaires mais non limitées aux activités saisonnières peuvent aussi être offertes, au cas par cas, aux travailleurs d'entreprises qui connaissent des difficultés notoires ou qui sont en cours de restructuration à grande échelle (*Transferkurzarbeitergeld*, en Allemagne).
83. Les programmes de réduction du temps de travail sont souvent qualifiés de partage du travail. Ils représentent effectivement une forme de partage du travail, mais le présent chapitre emploie le vocable de réduction du temps de travail pour éviter toute confusion avec des politiques de partage du travail visant à augmenter le nombre d'emplois disponibles grâce à une réduction du nombre normal d'heures travaillées, obligatoire ou négociée collectivement. Certains pays européens, notamment la France, ont appliqué par le passé ces politiques pour tenter de lutter contre le chômage structurel. Il est cependant difficile de modifier les normes nationales en matière de temps de travail, ce qui fait qu'un partage du travail de ce type aura peu de chance d'être un instrument efficace pour contrer les épisodes d'augmentation cyclique du chômage. Pour plus d'informations sur les politiques de partage du travail de ce type, voir Boeri *et al.* (2008).

84. Les contraintes à court terme auxquelles sont confrontées les entreprises en difficulté financière peuvent être telles qu'elles préfèrent ne pas participer à ces dispositifs afin d'éviter les coûts intermédiaires qu'ils peuvent comporter, même si les prestations de chômage partiel subventionnent les systèmes de travail à horaires réduits et peuvent par conséquent être profitables à l'entreprise dans le moyen terme.
85. Les prestations offertes à tout travailleur à temps partiel satisfaisant aux conditions correspondantes de cotisation et de recherche d'emploi sont moins courantes. Le système d'assurance chômage (facultative) du Danemark verse des prestations aux personnes employées à temps partiel qui ont perdu, ou recherchent, un emploi à temps plein. Cette indemnisation est aussi offerte aux travailleurs à temps partiel dont le contrat à temps partiel est entièrement distinct de leur ancien contrat à temps plein (étant souscrit avec un nouvel employeur, par exemple).
86. Topoleski (2008) résume les caractéristiques du programme. Baicker et Rehavi (2004) examinent l'historique du programme et ses effets sur le reclassement et les salaires.
87. Au Royaume-Uni, par exemple, il faut travailler un nombre minimum d'heures pour avoir droit au *Working Tax Credit*. En Belgique, l'accès au bénéfice du Bonus à l'emploi est fonction des taux de salaire horaire et non des gains. Cela a l'avantage de ne pas favoriser les emplois à temps partiel, surtout pour les deuxièmes apporteurs de revenu.
88. En tant que mécanisme de redistribution, les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle sont particulièrement intéressantes dans les pays où l'inégalité des revenus est grande, mais elles sont moins efficaces lorsque la distribution des gains est plus égale. Voir par exemple Immervoll *et al.* (2007).
89. En fait, comme les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle renforcent les incitations à travailler dans les emplois faiblement rémunérés, on peut s'attendre à ce qu'elles favorisent les sorties du chômage au cours de la reprise ultérieure. Une question que les pouvoirs publics devraient suivre soigneusement, cependant, est celle de savoir si des prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle ciblées créent des « trappes à bas salaires ». Les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle étant normalement supprimées progressivement au-delà d'un certain niveau de gains, elles peuvent réduire les incitations à travailler davantage ou à s'élever sur l'échelle des salaires en investissant dans une formation. En période de marasme du marché du travail, avec de nombreuses personnes qui subissent involontairement des pertes de salaire, les taux élevés d'imposition marginale effective qui vont de pair avec ce mécanisme de ciblage amortissent les pertes de revenu et deviennent plus ou moins virtuels. Cependant, une suppression brutale des prestations à des niveaux de salaire relativement bas pourrait retarder la croissance des gains une fois que le marché du travail commence à se redresser.
90. Par exemple, des calculs antérieurs pour les États-Unis montrent que la perception du total des prestations disponibles aurait réduit de 70 % le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté (Zedlewski *et al.*, 2002). Il est à noter que le seuil de pauvreté extrême utilisé dans cette étude est inférieur de 50 % au seuil de pauvreté fédéral des États-Unis, qui est lui-même largement inférieur aux seuils relatifs de pauvreté présentés dans le graphique 1.19.
91. Aux États-Unis, l'explosion du nombre des bénéficiaires du programme de bons d'alimentation « *Food Stamps* » (devenu le SNAP, *Supplemental Nutrition Assistance Program*), qui touche maintenant 11 millions de bénéficiaires (et s'adresse à plus de 30 millions de personnes), a été attribuée en partie à des changements organisationnels de ce type (une autre explication avancée est le durcissement des conditions d'accès aux autres programmes d'aide sociale).
92. Par exemple, un certain nombre d'études indiquent que les mesures de placement immédiat ont un effet positif sur l'emploi et font diminuer la dépendance envers les prestations, mais qu'elles sont souvent inefficaces pour sortir durablement les individus concernés et leur famille de la pauvreté (Moffitt, 2008; Bolvig *et al.*, 2003; Cancian *et al.*, 2003). Dans une économie ayant une demande suffisante de travailleurs peu qualifiés, l'obligation de recherche d'emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale peut stimuler à la fois la rémunération et l'emploi. Elle peut cependant s'avérer peu efficace pour augmenter les revenus moyens du fait du caractère plus strict des critères d'attribution et de la baisse subséquente du nombre de bénéficiaires. À l'inverse, on a pu montrer que des mesures d'aide à l'emploi telles que l'aide à la garde des enfants ou les prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle avaient un effet plus modeste sur l'emploi, même si elles sont bien conçues. Mais elles sont relativement efficaces pour stimuler les niveaux de revenu et diminuer la pauvreté de ceux qui ont une activité. Dans l'ensemble, ces résultats indiquent qu'il y a une synergie entre les mesures de placement immédiat et les mesures d'aide à l'emploi.

Bibliographie

- Baicker, K. et M.M. Rehavi (2004), « Policy Watch. Trade Adjustment Assistance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 2, pp. 239-55.
- Bargain, O., H. Immervoll et H. Viitamäki (2007), « How Tight are Safety Nets in Nordic Countries? Evidence from Finnish Register Data », IZA Discussion Paper, n° 3004, Bonn.
- Bloom, H., S. Schwartz, S. Lui-Gurr et S.-W. Lee (1999), *Testing a Re-employment Incentive for Displaced Workers: The Earnings Supplement Project*, Société de recherche sociale appliquée (SRSA), Ottawa.
- Boeri, T., M. Burda et F. Kramarz (2008), *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA. Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?*, Oxford University Press, Oxford.
- Bolvig, I., P. Jensen et M. Rosholm (2003), « The Employment Effects of Active Social Policy », IZA Discussion Paper, n° 736, Bonn.
- Cancian, M., R. Haveman, D.R. Meyer et B. Wolfe (2003), « The Employment, Earnings, and Income of Single Mothers in Wisconsin Who Left Cash Assistance: Comparisons among Three Cohorts », Institute for Research on Poverty, Special Report n° 85, Madison.
- Carcillo, S. et D. Grubb (2006), « From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 36, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Graafland, J.J. et F.H. Huizinga (1999), « Taxes and Benefits in a Non-linear Wage Equation », *De Economist*, vol. 147, n° 1, pp. 39-54.
- Hernanz, V., F. Malherbet et M. Pellizzari (2004), « Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 17, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Hersoug, T. (1984), « Union Wage Responses to Tax Changes », *Oxford Economic Papers*, vol. 36, pp. 37-51.
- Holmlund, B. et A.S. Kolm (1995), « Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment – Theory and Swedish Evidence », *Tax Reform Evaluation Report*, vol. 15.
- Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-work Benefits and Related Measures Across the OECD », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 81, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Immervoll, H., H.J. Kleven, C.T. Kreiner et E. Saez (2007), « Welfare Reform in European Countries: A Micro-simulation Analysis », *Economic Journal*, vol. 117, n° 517, pp. 1-44.
- Lockwood, B. et A. Manning (1993), « Wage Setting and the Tax System. Theory and Evidence for the United Kingdom », *Journal of Public Economics*, vol. 52, pp. 1-29.
- Moffitt, R. (2008), « Welfare Reform: The US Experience », IFAU Working Paper n° 2008:13, Uppsala.
- OCDE (2007a), *Prestations et salaires*, Éditions de l'OCDE, Paris. Voir www.oecd.org/els/social/workincentives.
- OCDE (2009e), « The Jobs Crisis: What Are the Implications for Employment and Social Policy – Further Material », OCDE, Paris. Disponible en ligne seulement à l'adresse www.oecd.org/els/emploi/perspectives.
- Sorensen, P.B. (1997), « Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem? », *Economic Policy*, vol. 25.
- Topoleski, J.J. (2008), « Trade Adjustment Assistance for Workers (TAA) and Alternative Trade Adjustment Assistance for Older Workers (ATAA) », CRS Report for Congress n° RS22718, Congressional Research Service, Washington, D.C.
- Zedlewski, S.R., S. Giannarelli, J. Morton et L. Wheaton (2002), « Extreme Poverty Rising, Existing Government Programmes Could Do More », *New Federalism*, Series B, n° B-45, avril.