

V. LA VALORISATION DU TRAVAIL

Les politiques qui subventionnent les emplois faiblement rémunérés afin de « valoriser le travail » ont récemment fait l'objet d'un regain d'intérêt¹. Les mesures en question consistent soit à réduire le coût des travailleurs peu qualifiés pour l'employeur, soit à augmenter le revenu disponible au bas de l'échelle des salaires. Ce faisant, il s'agit de tenter de remédier à trois problèmes auxquels sont confrontées les personnes ayant un faible potentiel de gain : l'exclusion du marché du travail, le fort risque de chômage et la faible rémunération en cas d'un emploi. La solution à long terme de ces problèmes est l'accroissement de la capacité de gain, grâce notamment au relèvement du niveau d'instruction et à l'amélioration de la formation en cours d'emploi. Toutefois, à court et à moyen terme, les politiques de valorisation du travail peuvent contribuer à accroître l'emploi et le revenu des travailleurs à faible productivité. En outre, elle réduisent le risque de constitution d'une sous-classe, en marge de la société. Ce chapitre passe brièvement en revue les difficultés rencontrées par les travailleurs à faible productivité, la façon dont les différentes politiques de valorisation du travail peuvent contribuer à y remédier ainsi que leur efficacité.

L'objectif des politiques de valorisation du travail est d'atténuer les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes ayant un faible potentiel de gain ainsi que leurs familles

L'analyse présentée ici permet de penser que les politiques de valorisation du travail ont réussi dans une certaine mesure à stimuler l'emploi des personnes ayant une faible capacité de gain. En outre, elles se sont souvent révélées efficaces dans la redistribution des revenus en faveur des bas salaires. Mais elles ont aussi affaibli les incitations au travail de ceux exerçant déjà un emploi, encore que dans les pays mettant en œuvre ces politiques, ces effets négatifs n'aient pas été suffisamment marqués pour annuler les effets positifs sur l'emploi. Pour un maximum d'efficacité, les politiques de valorisation du travail doivent être adaptées au contexte particulier de chaque pays, et leur introduction ou leur expansion devra sans doute s'accompagner de modifications dans d'autres domaines du marché du travail et des politiques sociales.

La situation économique des travailleurs peu qualifiés

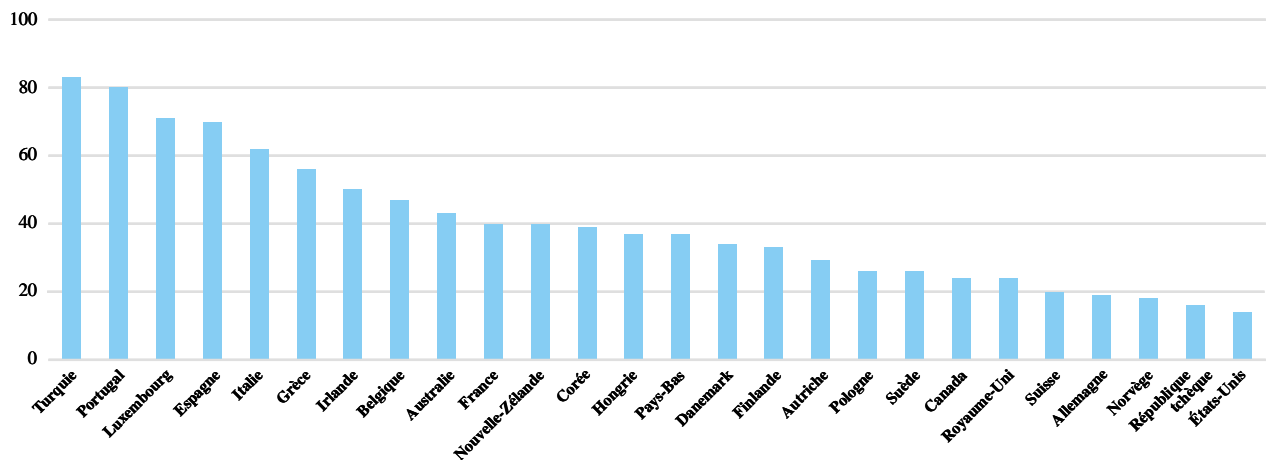
La faible capacité de gain est généralement associée à un bas niveau de formation et à un manque d'expérience professionnelle. Dans les différents pays Membres de l'OCDE, la proportion de la population âgée de 25 à 64 ans n'ayant atteint, au mieux, que la fin du premier cycle du secondaire variait considérablement au milieu des années 90 (graphique V.1). Les femmes ayant souvent par le passé reçu moins d'éducation que les hommes, elles sont sur-représentées dans le groupe à faible niveau

Les personnes n'ayant qu'un faible niveau de formation et peu d'expérience professionnelle souffrent de divers problèmes :...

1. Ce chapitre est largement inspiré des documents présentés à un atelier de l'OCDE sur la valorisation du travail, qui s'est tenu en septembre 1999. Ces documents seront publiés dans la *Revue économique de l'OCDE*, n° 31 (à paraître). D'autres éléments d'information de base utilisés dans ce chapitre proviennent de OCDE, *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques*, Paris, 1999 ; et OCDE, *Valoriser le travail*, Paris, 1997.

Graphique V.1. Personnes âgées de 25 à 64 ans possédant au mieux un enseignement secondaire du premier cycle, 1996

En pourcentage de la population âgée de 25 à 64 ans



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, 1998.

d'instruction dans beaucoup de pays². En outre, les compétences qu'elles ont acquises pour l'exercice d'un emploi sont souvent affectées par les interruptions de carrière qu'elles doivent consentir pour s'acquitter de leurs responsabilités familiales, ce qui influe sans doute fortement sur la capacité de gain des mères célibataires, même lorsqu'elles ont un niveau de formation relativement élevé. Bien que la jeune génération tende à faire des études plus poussées, les jeunes inexpérimentés qui quittent l'école tôt n'ont pas suffisamment de qualifications pour s'assurer une importante capacité de gain. L'absence d'une expérience professionnelle récente rend aussi les chômeurs de longue durée moins attrayants pour les employeurs.

... faible taux d'activité

Le taux d'activité des groupes n'ayant qu'un niveau de formation de base est faible dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique V.2, panneau du haut). Pour la population adulte ayant atteint au mieux la fin du premier cycle du secondaire, ce taux est souvent de 20 points de pourcentage inférieur à celui des adultes qui ont quitté le système scolaire à la fin du deuxième cycle du secondaire et l'écart est encore beaucoup plus grand si l'on fait une comparaison avec les diplômés de l'université.

... taux de chômage élevé

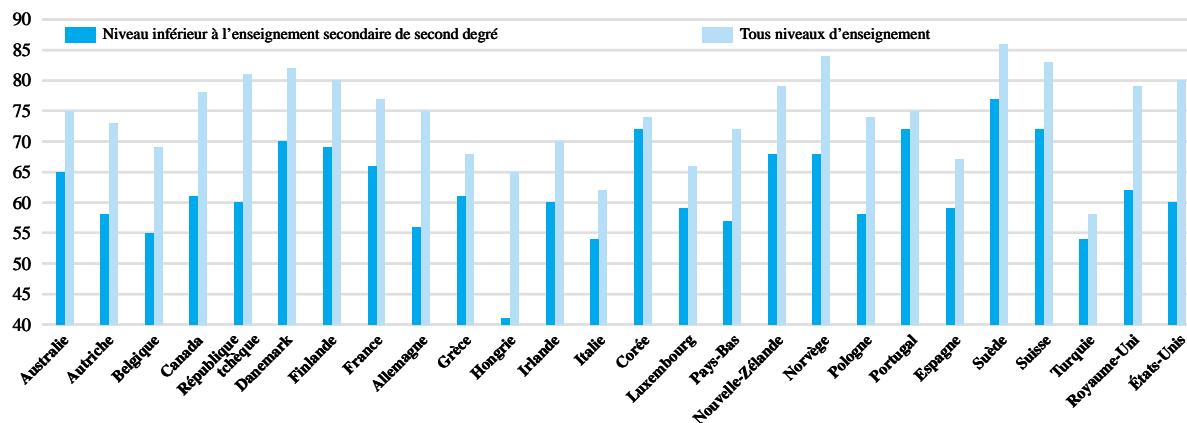
Les travailleurs peu formés représentent une forte proportion du nombre total de chômeurs dans la plupart des pays de l'OCDE. Leur taux de chômage est généralement supérieur à la moyenne (graphique V.2, panneau du milieu) et même deux fois supérieur à la moyenne aux États-Unis et en République tchèque³. Dans nombre de pays, les graves problèmes de chômage dont souffrent les travailleurs peu qualifiés semblent être liés au seuil relativement élevé des coûts de main-d'œuvre, imputable à de hauts salaires minimums et/ou à de lourds prélèvements sur les bas salaires,

2. Voir tableau A1.2b dans OCDE, *Regards sur l'éducation 1998*, Paris, 1998.

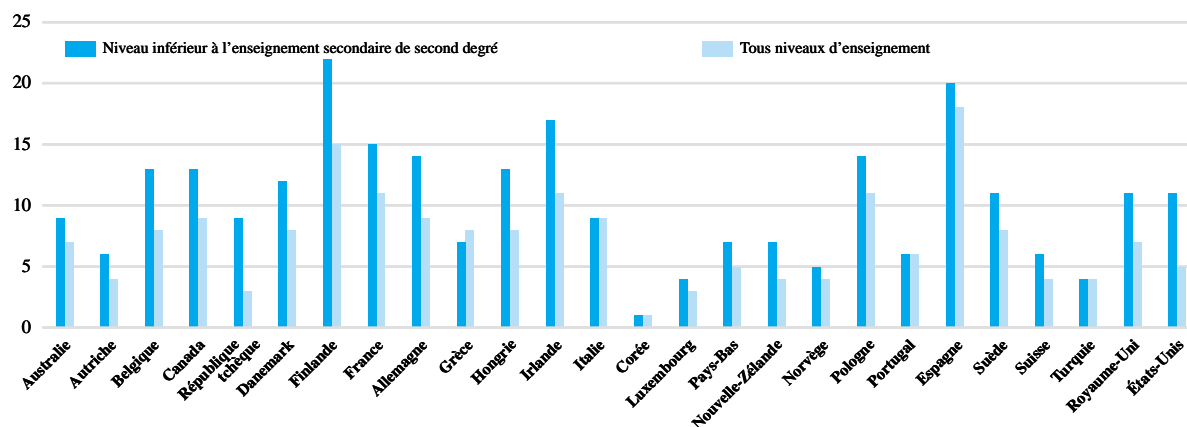
3. Si le taux de chômage des personnes ayant le plus faible niveau de formation est très élevé aux États-Unis et en République tchèque, le fait que ces personnes ne représentent qu'une proportion relativement peu importante de la population active totale dans les deux pays implique qu'il y a peu de chômeurs ayant un bas niveau de formation par rapport à la population active totale.

Graphique V.2. Situation économique des personnes possédant au mieux un enseignement secondaire du premier cycle, 1996

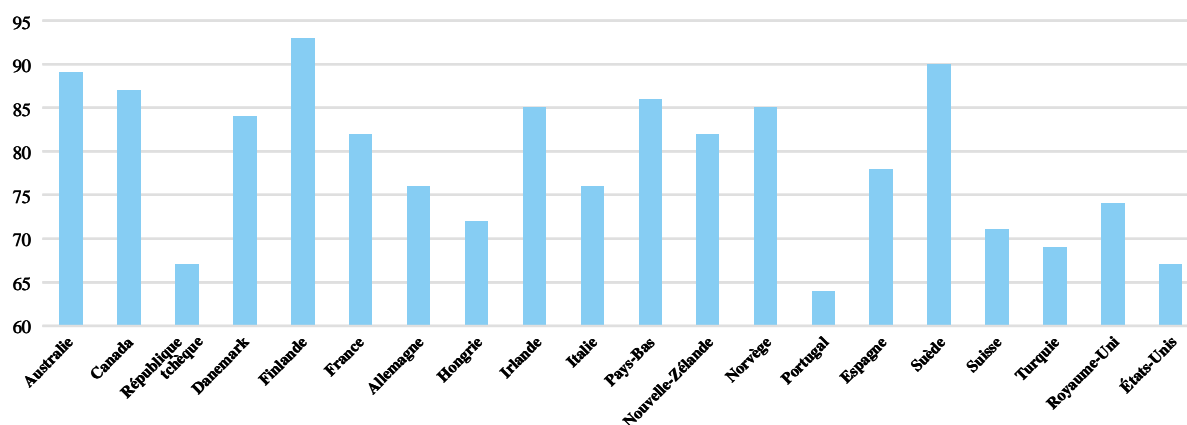
Taux de participation de la population active dans le groupe d'âge 25-64



Taux de chômage dans le groupe d'âge 25-64



Gains annuels relatifs¹ des moins éduqués dans le groupe d'âge 25-64



1. Rapport des gains moyens de ceux possédant au mieux un enseignement secondaire du premier cycle sur ceux ayant un enseignement secondaire de deuxième cycle (enseignement secondaire de deuxième cycle = 100).

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation - Les indicateurs de l'OCDE*, 1998.

lesquels empêchent l'embauche des travailleurs à faible productivité (ou considérés comme tels). Par exemple, le seuil relativement élevé des coûts de main-d'œuvre observé dans certains pays européens par le passé (notamment en France et en Belgique) a sans doute fait obstacle à l'emploi des travailleurs moins qualifiés, des jeunes inexpérimentés et des chômeurs de longue durée.

... et/ou faible rémunération

La rémunération pour un niveau de formation de base est relativement faible dans nombre de pays (graphique V.2, panneau du bas). Dans plusieurs pays de l'OCDE (Canada, Corée, États-Unis et Hongrie), plus d'un cinquième de l'ensemble des travailleurs à plein temps et plus d'un dixième de tous les travailleurs en âge de forte activité entrent dans la catégorie des bas salaires, ceux-ci étant définis comme des gains inférieurs aux deux tiers de la rémunération médiane. Une proportion importante de ces travailleurs faiblement qualifiés perçoivent des bas salaires pendant une période de temps assez longue⁴. Toutefois, ce n'est pas parce qu'un individu est faiblement rémunéré qu'il se situe nécessairement au-dessous du seuil de pauvreté⁵. En fait, la majorité des personnes percevant des bas salaires vivent dans des ménages se situant bien au-dessus du seuil de pauvreté. Néanmoins, dans certains pays (États-Unis, Italie), un quart à un cinquième de l'ensemble des bas salaires vivent dans des ménages pauvres.

Les politiques de valorisation du travail dans les années 90

Les politiques de valorisation du travail ont fait l'objet d'un regain d'intérêt dans les années 90 ...

La volonté des responsables de faire face aux problèmes d'exclusion économique, de chômage élevé et de faible rémunération des travailleurs peu qualifiés a suscité un regain d'intérêt pour les possibilités d'utilisation des systèmes de prélèvements et de transferts afin d'améliorer la situation de ces travailleurs. Bien que les problèmes et les objectifs fondamentaux de ces politiques soient à peu près les mêmes, les pays sont intervenus de deux manières différentes, en fonction de leur situation initiale. D'une part, ceux plus préoccupés par le chômage élevé touchant les travailleurs peu qualifiés ont privilégié les mesures visant à accroître la demande de travailleurs de cette catégorie sans diminution de leurs salaires. De l'autre, ceux connaissant une forte incidence des bas salaires se sont concentrés sur la redistribution du revenu en faveur des travailleurs faiblement rémunérés. Dans les deux cas, les personnes ayant un faible potentiel de gain sont davantage incitées à participer au marché du travail. Cependant, comme tous les pays qui ont augmenté les subventions pour le travail des bas salaires ont des salaires minimums imposés, l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre n'exerce pas pour autant une pression à la baisse des niveaux de salaires.

Les cotisations patronales à la sécurité sociale ont été réduites pour les bas salaires dans de nombreux pays...

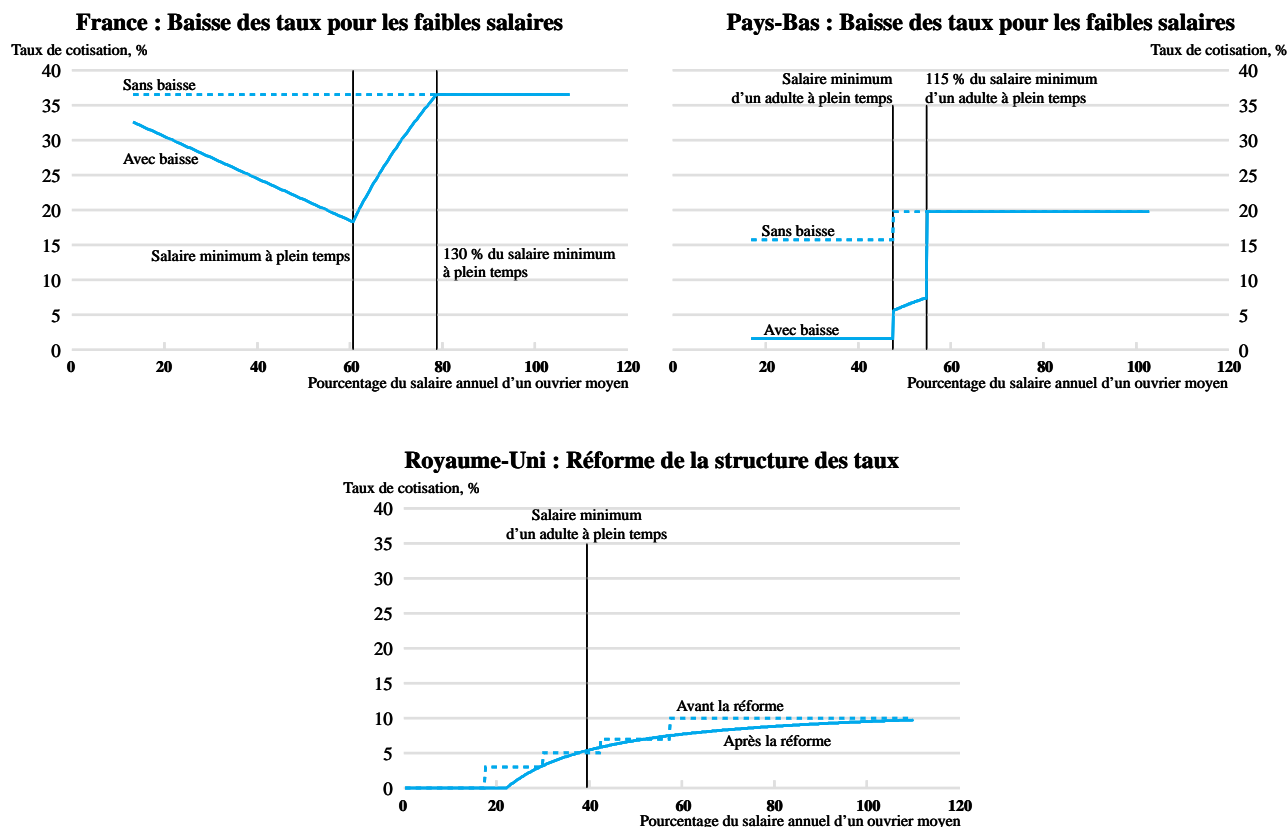
Les mesures destinées à encourager la demande de travailleurs peu qualifiés ont revêtu essentiellement la forme d'une réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale au titre des bas salaires⁶. Cette approche a été largement utilisée en France et aux Pays-Bas (graphique V.3). Les réductions des charges sociales dans ces pays

4. Voir par exemple, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, 1998.

5. Le seuil de pauvreté est fixé à moins de la moitié du revenu médian des ménages pour tout individu.

6. Outre les pays mentionnés dans ce paragraphe, des réductions des prélèvements sur les bas salaires ont été introduites en Autriche, en Belgique, en Grèce et au Mexique ; voir OCDE, *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – Évaluation des performances et des politiques*, Paris, 1999, p. 128.

Graphique V.3. Taux de cotisation sociale des employeurs en 1999 : Les réformes dans certains pays



Note : Les gains d'un ouvrier moyen représentent les gains estimés d'un ouvrier de production moyen travaillant à plein temps en 1999. Les modifications dans les gains jusqu'à la hauteur du salaire minimum à plein temps reflètent les variations dans les heures travaillées multipliées par le salaire horaire minimal.

Sources : Sources nationales et OCDE.

s'appliquent actuellement aux travailleurs gagnant jusqu'à 115 pour cent du salaire minimum légal aux Pays-Bas et jusqu'à 130 pour cent du salaire minimum officiel en France⁷, et elles tendent à diminuer avec l'augmentation du revenu⁸. Au niveau du salaire minimum, la réduction des coûts totaux de main-d'œuvre est d'environ 12 à 13 pour cent en France et aux Pays-Bas. Du fait de la compression de la distribution des salaires dans ces pays, un grand nombre de salariés sont couverts par ces taux de cotisation favorables : un sur six aux Pays-Bas et un sur quatre en France. Cependant, les allègements de charges étant progressivement supprimés à mesure que les gains augmentent, les coûts budgétaires de ces mesures ont été modérés, le système français étant le plus onéreux (0.6 pour cent du PIB en 1997). La récente réforme des taux de cotisation au Royaume-Uni a aussi diminué les taux des cotisations patronales sur les bas salaires.

7. Le gouvernement français a récemment proposé une extension de ce système de façon à couvrir les travailleurs gagnant jusqu'à 180 pour cent du salaire minimum.

8. En France, le barème en pente descendante jusqu'au salaire minimum à plein temps tient au fait que la réduction des charges dans ce dispositif particulier diminue avec le nombre d'heures travaillées. Cependant, un autre dispositif prévoit des réductions supplémentaires des prélèvements sur les salaires pour les travailleurs à temps partiel.

... et différents systèmes de prestations liées à l'exercice d'un emploi ou de crédits d'impôt ont été introduits ou développés

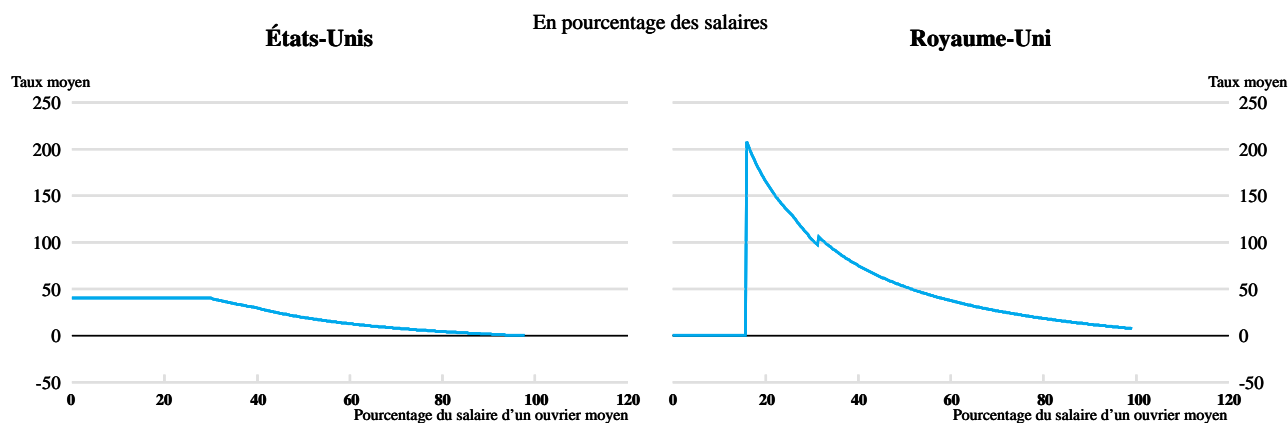
Les mesures visant à accroître le revenu des personnes ayant une faible capacité de gain ont consisté avant tout à introduire ou développer différents systèmes de prestations liées à l'exercice d'un emploi ou de crédits d'impôt, permettant de majorer les bas salaires. Contrairement à la réduction des cotisations de sécurité sociale, les prestations liées à l'exercice d'un emploi ou les crédits d'impôt peuvent être étroitement ciblés, eu égard à la situation familiale particulière des groupes considérés. Parmi les exemples les plus intéressants, on peut citer :

- Le crédit d'impôt au titre des revenus du travail aux États-Unis (Earned Income Tax Credit – EITC), qui est actuellement consenti de façon différenciée selon que les contribuables n'ont pas d'enfants à charge, ont un enfant à charge ou ont plus d'un enfant à charge. L'EITC a été de plus en plus étroitement ciblé depuis son introduction en 1975.
- Le crédit d'impôt pour les familles qui travaillent (Working Families Tax Credit – WFTC) récemment introduit au Royaume-Uni. Ce dispositif est très ciblé, prévoyant un crédit d'impôt pour chaque enfant différencié en fonction de l'âge, un crédit d'impôt supplémentaire pour la garde des enfants et un autre crédit d'impôt pour une durée du travail hebdomadaire de 30 heures ou plus.
- Plusieurs pays ont accru leurs allocations de garde d'enfants en faveur des parents qui travaillent (Australie, Canada, Finlande) afin d'encourager les taux d'activité.

La structure des crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi aux États-Unis et au Royaume-Uni diffère sur des points importants (graphique V.4), en raison essentiellement des différents objectifs des programmes :

- Aux États-Unis, les crédits d'impôt sont consentis à partir du premier dollar gagné et encouragent ainsi un attachement au travail, quel qu'il soit, alors qu'au Royaume-Uni, ils ne sont accordés qu'à la condition qu'un membre de la famille travaille au moins 16 heures par semaine.
- Le crédit d'impôt étant majoré au-delà de 16 heures de travail au Royaume-Uni, l'incitation à rejoindre la population active y est en conséquence plus

Graphique V.4. Crédits d'impôt en 1999 liés à l'exercice d'un emploi aux États-Unis et au Royaume-Uni



Note : Le schéma pour les États-Unis fait référence au crédit d'impôt au titre des revenus du travail (Earned Income Tax Credit) pour les contribuables ayant plus d'un enfant. Le schéma pour le Royaume-Uni est basé sur le crédit d'impôt pour les familles actives (Working Family Tax Credit), dans le cadre d'une famille avec deux enfants en dessous de 11 ans pour lesquels les charges d'entretien sont de 60 livres par semaine. Pour un travail de 30 heures ou plus par semaine, un crédit supplémentaire est accordé dès qu'on atteint 30 fois le salaire horaire minimal d'un adulte.

Sources : Sources nationales et OCDE.

forte qu'aux États-Unis. C'est notamment le cas lorsque le revenu salarié est très faible, le crédit d'impôt pouvant alors représenter plus de 200 pour cent des gains au Royaume-Uni, contre 40 pour cent aux États-Unis.

- Le retrait des crédits d'impôt commence à un niveau relativement faible de gains et le taux de retrait est relativement élevé⁹ au Royaume-Uni, ce qui implique que la plupart des bas salaires sont confrontés à de forts taux marginaux effectifs d'imposition, avec des conséquences éventuellement négatives pour la durée du travail.

Le retrait rapide des crédits d'impôt, ainsi que le ciblage, ont contribué à limiter le coût budgétaire de ces programmes. Les États-Unis dépensent près de 0.3 pour cent du PIB au titre de l'EITC, alors que le Royaume-Uni s'attend à ce que la mise en place du WFTC fasse passer à 0.6 pour cent du PIB le coût des aides financières liées à l'exercice d'un emploi.

L'incidence des politiques de valorisation du travail

Les politiques de valorisation du travail semblent avoir permis d'accroître l'emploi des groupes cibles et par conséquent de réduire le risque d'exclusion. Aux États-Unis, on a constaté que l'expansion de l'EITC avait permis d'encourager l'emploi, en particulier parmi les parents célibataires, encore que l'augmentation de l'emploi global n'ait pas été substantielle. Au Royaume-Uni, les estimations des effets ultimes sur l'emploi du programme WFTC vont de dix à cent mille personnes. Une expansion du programme de crédit familial (Family Credit), prédécesseur du WFTC, intervenue à la fin des années 80 aurait aussi, selon les estimations, accru l'emploi, notamment des mères célibataires. D'après les éléments indirects d'information dont on dispose, les réductions des charges sociales sur les bas salaires ont sans doute eu des effets importants sur l'emploi. Ainsi, la croissance de l'emploi en France s'est accélérée depuis la réduction des cotisations en 1994, et la diminution des cotisations aux Pays-Bas semble aussi avoir contribué à une croissance rapide de l'emploi.

Les politiques de valorisation du travail semblent avoir stimulé l'emploi...

Si les prestations liées à l'exercice d'un emploi et les crédits d'impôt semblent avoir encouragé davantage de personnes à exercer une activité rémunératrice, les taux élevés de réduction des prestations ont peut-être induit les personnes gagnant plus à diminuer leur durée de travail. D'après une simulation¹⁰ réalisée au milieu des années 90 sur l'expansion de l'EITC, l'effet négatif sur la durée du travail de l'augmentation du taux de réduction pour un plus grand nombre de familles pourrait annuler environ un tiers de la hausse du taux d'activité engendrée par le dispositif. Les modifications du programme de crédit familial au Royaume-Uni à la fin des années 80 auraient eu aussi, selon les estimations, des effets négatifs sur la durée du travail, annulant en partie l'incidence positive sur l'emploi.

... mais l'incidence sur l'offre totale de main-d'œuvre a été en partie annulée par les effets dissuasifs sur les travailleurs mieux rémunérés...

9. Le taux de retrait dans le WFTC est de 55 pour cent, contre 70 pour cent dans le mécanisme précédent (Crédit familial).

10. Voir J.K. Scholz, « In-work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit », *Economic Journal*, 106, 1996, pp. 156-169.

... et par l'alourdissement de la fiscalité requis pour financer les programmes de valorisation du travail

Lorsqu'on évalue l'incidence des politiques de valorisation du travail sur l'utilisation totale de main-d'œuvre, il faut tenir compte du fait que le financement de ces programmes peut entraîner une réduction de la durée du travail. Lorsque les crédits d'impôt et la diminution des taux des prélèvements sur les salaires sont financés par une hausse des impôts et des cotisations de sécurité sociale des travailleurs se situant plus haut sur l'échelle des revenus, ces derniers peuvent réduire leur durée du travail. On ne dispose pas d'évaluation des effets globaux sur la durée du travail des politiques actuelles de valorisation du travail. Il ressort d'une étude récente¹¹ sur l'introduction hypothétique d'une forme simplifiée d'EITC dans quatre pays que l'incidence sur la durée totale du travail est vraisemblablement positive dans les pays où la dispersion des gains est large. Dans une telle situation, peu de travailleurs sont admis à bénéficier du crédit d'impôt et l'alourdissement requis de la fiscalité est en conséquence peu important. Toutefois, l'introduction de l'EITC pourrait avoir une incidence globale négative dans les pays où la distribution des gains est étroite, car les impôts des travailleurs mieux rémunérés devraient augmenter sensiblement. Ces effets négatifs sont sans doute accentués lorsque la pression fiscale est déjà forte au départ.

Les aides liées à l'exercice d'un emploi ont souvent été un instrument efficace de lutte contre la pauvreté...

Les prestations liées à l'exercice d'un emploi et les crédits d'impôt semblent avoir permis de redistribuer les revenus en faveur des ménages à faible revenu. Du fait de son ciblage sur les groupes dans le besoin, environ la moitié des paiements au titre du programme EITC aux États-Unis vont à des familles se situant au-dessous du seuil de pauvreté. D'après les estimations, ces paiements auraient permis de sortir de la pauvreté 4.3 millions de personnes en 1997, soit deux fois plus qu'avant l'extension du système au milieu de 1990, et ces mesures auraient permis d'atténuer sensiblement la pauvreté chez les enfants¹². La générosité accrue des aides liées à l'exercice d'un emploi au Royaume-Uni, du fait de l'introduction du WFTC, bénéficiera, selon les estimations, presque entièrement aux familles se situant dans la moitié inférieure de l'échelle des revenus, avec des gains concentrés dans les deuxième et troisième déciles¹³.

... contrairement à la réduction des prélèvements sur les salaires

Du fait de l'absence de ciblage, la réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale n'est pas un outil très efficace de lutte contre la pauvreté. Les travailleurs qui sont embauchés suite à ces mesures auront un revenu supérieur à celui qu'ils avaient auparavant, à condition que les prestations non liées à l'exercice d'un emploi soient plus faibles que les gains qu'ils tirent de l'emploi. Cependant, comme on l'a noté précédemment, il n'existe qu'une faible correspondance entre le bas niveau de rémunération de l'individu et la pauvreté d'une famille. Ainsi, une forte proportion de ceux dont la réinsertion sur le marché du travail est facilitée par la diminution des cotisations patronales à la sécurité sociale vivent vraisemblablement dans des familles qui ne sont pas pauvres. Aucune étude formelle n'a été réalisée, toutefois, sur l'incidence redistributive des importants programmes mis en œuvre en France et aux Pays-Bas.

11. Voir A. Bassanini, J.H. Rasmussen et S. Scarpetta, « 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 de l'OCDE*, n° 224, 1999.

12. Voir encadré 3-3 dans *Economic Report of the President*, transmis au Congrès en février 1999, Washington.

13. Tous les programmes d'aides financières liées à l'exercice d'un emploi ne redistribuent pas nécessairement les revenus vers les bas salaires. Par exemple, en Irlande, la prestation subordonnée à l'exercice d'un emploi (Family Income Supplement) est en général perçue par des personnes se trouvant au milieu de l'échelle des revenus, voir *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris, 1996, p. 51.

Les effets dynamiques des politiques de valorisation du travail sont incertains

Il n'est pas établi que les politiques de valorisation du travail puissent faire cesser durablement la dépendance des travailleurs à faible productivité à l'égard des prestations ou des subventions. En aidant les travailleurs peu qualifiés à prendre pied sur le marché du travail et à acquérir ainsi une expérience et une formation en cours d'emploi, les prestations liées à l'exercice d'un emploi et les incitations à l'embauche peuvent enclencher une dynamique professionnelle qui rendra en fin de compte inutile l'intervention de l'État. Cependant, malgré une importante mobilité vers le haut de l'échelle des salaires dans nombre de pays de l'OCDE, une proportion non négligeable des travailleurs restent piégés dans les bas salaires, et ceux ayant obtenu un emploi grâce aux politiques de valorisation du travail pourraient entrer dans cette catégorie. En améliorant l'emploi et les perspectives d'emploi des peu qualifiés, ces politiques peuvent aussi décourager les individus en question d'accroître leur capital humain, renforçant alors la dépendance à l'égard des prestations et des subventions.

Renforcement de l'efficacité des politiques de valorisation du travail

L'efficacité dépend de l'orientation des politiques dans plusieurs domaines

L'efficacité des politiques de valorisation du travail dans la réalisation de leurs objectifs déclarés dépend, dans une large mesure, de l'environnement économique dans lequel les réductions des prélèvements sur les salaires et les aides financières liées à l'exercice d'un emploi sont mises en œuvre. Une situation macroéconomique bien orientée et stable renforcera vraisemblablement l'incidence de ces politiques, incitant les employeurs à embaucher davantage et encourageant un plus grand nombre de personnes à entrer sur le marché du travail. Cependant, le succès des politiques de valorisation du travail dépend de façon cruciale des choix qui ont été faits concernant la générosité et l'administration des prestations non liées à l'exercice d'un emploi, le régime fiscal, la législation en matière de protection de l'emploi et les salaires minimums légaux. Lorsque la politique traditionnelle consiste à encourager des salaires minimaux relativement élevés et lorsque les problèmes rencontrés par les travailleurs peu formés tiennent essentiellement à un manque d'emplois, la mesure la plus efficace pour valoriser le travail est sans doute de stimuler la demande des travailleurs en question, grâce à une réduction des prélèvements sur les salaires et/ou à des subventions salariales ciblées. En revanche, les aides financières liées à l'exercice d'un emploi sont vraisemblablement plus efficaces si le problème principal des travailleurs peu formés est le bas niveau de la rémunération et la faiblesse du taux d'activité.

L'offre de main-d'œuvre doit être mobilisée...

Les politiques visant à accroître la demande de travailleurs peu qualifiés doivent s'accompagner de mesures adéquates pour inciter ces travailleurs à entrer sur le marché du travail. En particulier, le passage à l'emploi doit être financièrement intéressant et la recherche d'un emploi doit être active. Or, dans nombre de pays, les indemnités de chômage et les autres prestations sociales assurent aux personnes ayant un faible potentiel de gain un revenu assez semblable, voire supérieur, à leur rémunération potentielle nette du travail. En outre, bien que les conditions d'admissibilité aux prestations aient été renforcées dans plusieurs pays ces dernières années, les obligations de disponibilité pour l'emploi et de recherche d'un emploi semblent avoir été faiblement appliquées dans nombre de cas. Ainsi, l'introduction ou l'expansion de mesures de réduction des prélèvements sur les bas salaires pourrait devoir aller de pair avec un durcissement des conditions d'admissibilité, en particulier en ce qui concerne la recherche d'un emploi et le refus des offres d'emploi.

*... et les contraintes
à l'embauche doivent
être atténuées*

Encourager les travailleurs ayant un faible potentiel de gain à entrer sur le marché du travail ne se traduira par une hausse de l'emploi que si les employeurs sont incités à embaucher par des mesures adéquates. Il faut, en particulier, que les coûts de main-d'œuvre correspondant à ces travailleurs soient suffisamment faibles pour qu'il soit rentable de les embaucher. Il faut aussi que la législation en matière de protection de l'emploi et les restrictions pesant sur le travail à temps partiel n'agissent pas comme des obstacles à l'embauche.

Mises en œuvre simultanément, des aides financières liées à l'exercice d'un emploi et des incitations plus fortes à l'embauche pourraient avoir des effets de synergie. Ainsi, la diminution des charges sociales peut permettre d'accroître l'emploi si les prestations liées à l'exercice d'un emploi renforcent dans le même temps les incitations au travail, malgré d'importantes prestations non liées à l'exercice d'un emploi et à des conditions d'admissibilité trop souples. Les aides financières liées à l'exercice d'un emploi peuvent aussi être efficaces en association avec des réductions des charges sociales même si les seuils de salaires restent élevés et la protection de l'emploi rigide. Toutefois, les contraintes de coûts empêcheront vraisemblablement la subvention, sur une large échelle, à la fois de la demande et de l'offre de travailleurs à faible productivité. Néanmoins, lorsqu'ils s'inscrivent dans un ensemble de mesures conçues dans l'optique de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE, les dispositifs de valorisation du travail peuvent compléter utilement dans nombre de cas les autres politiques visant à améliorer les résultats du marché du travail.