

INTERACTIONS DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE AVEC LES MESURES EN VIGUEUR

Giuseppe Bertola

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	216
Objectifs et limites de la politique du marché du travail	217
Le cas de l'assurance-chômage	217
Interactions entre les instruments classiques	218
Les politiques de valorisation du travail et politiques en vigueur	222
Les politiques de valorisation du travail peuvent-elles réduire l'utilité de l'assurance-chômage ?	224
A quels égards les politiques de valorisation du travail peuvent-elles se substituer aux politiques actives du marché du travail ?	226
Les politiques de valorisation du travail sont-elles une option intéressante dans les marchés du travail où la protection de l'emploi est importante ?	227
Bibliographie	230

European University Institute, Università di Torino et CEPR. Cet article s'inspire des fructueux débats qui ont eu lieu lors de l'Atelier de l'OCDE sur la valorisation du travail (Paris, 10-11 septembre 1999). Les points de vue et opinions exprimés ici sont exclusivement ceux de l'auteur.

INTRODUCTION

En général, les interventions des pouvoirs publics ont à la fois des effets souhaitables et des effets indésirables sur l'efficacité et/ou l'équité de l'affectation des ressources par le marché. L'équilibre entre les premiers effets et les seconds dépend dans une large mesure, pour chaque instrument, de l'ampleur et de l'élasticité des réactions du marché à son utilisation, lesquelles sont elles-mêmes fonction de l'étendue et de la nature des interventions publiques dans les domaines où ces réactions peuvent avoir lieu. Ainsi, certaines orientations spécifiques sont difficiles à évaluer ou même à rationaliser de façon isolée. Les interventions des autorités sur le marché du travail visent à atteindre des objectifs généraux au moyen de différentes panoplies, souvent assez complexes, d'instruments entre lesquels se produisent des interactions. Les instruments retenus par chaque pays, que ce soit actuellement ou dans le passé, reflètent à la fois les caractéristiques structurelles de son marché du travail et des considérations politiques quant au poids relatif des effets souhaitables et indésirables de chaque mesure.

Le présent article vise à illustrer brièvement cette conception des interactions entre les politiques du marché du travail auxquelles les pays ont le plus largement recours à l'heure actuelle, à savoir :

- l'assurance-chômage ;
- les dispositions concernant la protection de l'emploi ;
- les dispositifs de formation et de placement à l'intention des chômeurs ;
- la compression de l'échelle des salaires.

L'analyse portera ensuite sur les interactions de ces politiques et d'autres mesures avec :

- les subventions salariales et les prestations liées à l'exercice d'un emploi dans le cas des bas salaires.

Les effets de ces interactions peuvent être plus ou moins favorables suivant les caractéristiques structurelles et politico-économiques des politiques en vigueur.

OBJECTIFS ET LIMITES DE LA POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

En général, les mécanismes institutionnels du marché du travail visent à :

- accroître la production nette et/ou
- réduire les disparités de situation *ex post* pour des individus similaires *ex ante* et/ou
- redistribuer les ressources entre différents individus.

La création d'emplois et la réduction du chômage sont des moyens d'atteindre ces objectifs généraux, mais elles peuvent aussi constituer des objectifs à part entière si le non-emploi a, de lui-même, une incidence négative sur la situation sociale d'une personne. Il est également possible que le non-emploi, s'il est très répandu, se traduise par une diminution du bien-être économique mesuré par la production ou par l'utilité (deux premiers points énumérés ci-dessus), par le biais d'effets externes d'ordre politique et social ou liés à la criminalité (Phelps, 1998).

Si les interactions sur le marché du travail étaient parfaitement concurrentielles et pouvaient s'appuyer sur des informations complètes (et s'il en allait de même pour tous les autres mécanismes économiques), une politique de non-intervention permettrait une affectation efficace des ressources. Aucune intervention des autorités ne pourrait accroître la production nette, et tout problème de répartition pourrait et devrait être traité en termes de redistribution globale. Malheureusement, les marchés (et notamment les marchés du travail) ne sont ni parfaits ni complets dans la réalité. Par conséquent, l'équité et l'efficacité de la non-intervention peuvent en principe être améliorées au moyen de prélèvements fiscaux, de subventions et de contraintes réglementaires, et il n'est donc guère surprenant de constater que ce type d'intervention des autorités sur le marché du travail est très courant dans tous les pays industrialisés.

LE CAS DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

La conception et la mise en œuvre des interventions se heurtent toutefois à des problèmes du même ordre que ceux qui empêchent une politique de non-intervention de déboucher sur les résultats optimaux. Des problèmes d'information, en particulier, nuisent aux interactions sur les marchés ainsi qu'aux interventions collectives visant à assurer l'efficacité et l'équité. Ces problèmes se posent de façon manifeste, par exemple, dans le contexte des politiques qui visent à offrir des garanties face au risque d'entrée ou de maintien dans les rangs des chômeurs. Des problèmes d'aléa moral et de sélection adverse limitent l'offre de ce type d'assurance sur le marché. En effet, les travailleurs assurés ne sont pas incités à faire tout leur possible pour éviter le chômage et pour trouver de nouveaux

emplois ; si le prix de l'assurance ne peut pas être calculé sur la base d'informations complètes, la méconnaissance de l'évaluation par chaque travailleur de son propre risque relatif de chômage aura pour effet soit d'enlever toute rentabilité au système d'assurance, soit de le rendre sans intérêt pour les travailleurs représentant un risque moyen.

Les régimes publics d'assurance-chômage ont pour objet de pallier l'incapacité du marché à offrir ce type d'assurance. L'affiliation obligatoire à ces régimes peut résoudre les problèmes de sélection adverse. En revanche, un problème d'aléa moral demeure, puisque les travailleurs ne sont pas moins incités à réduire leur effort de recherche d'un emploi lorsqu'ils sont couverts par l'assurance sociale que lorsqu'ils le sont par une assurance privée. Étant donné que les interventions ne permettent pas d'obtenir les résultats optimaux, leur utilité est remise en cause par leurs propres effets sur le comportement des agents économiques dans les domaines où ils réagissent à des incitations du marché également imparfaites.

On ne peut alors justifier les interventions des autorités qu'en faisant valoir que les moyens dont disposent les organismes collectifs en matière de collecte d'informations et de mise en œuvre sont sans doute plus importants que ceux des assureurs privés. L'assurance-chômage réduit certes la propension à rechercher un emploi, mais un contrôle et des incitations appropriés peuvent en principe permettre de faire en sorte que toute réduction de l'efficacité de la production soit plus que compensée par les avantages d'une consommation plus stable.

Cependant, les régimes d'indemnisation du chômage n'offrent pas seulement une assurance utile (peut-être aux dépens de l'efficacité de la production). Ils ont aussi des effets redistributifs *ex ante*, en particulier lorsqu'ils ne sont pas uniformément ouverts à tous les individus. En particulier, l'existence de prestations de non-activité renforce le pouvoir de négociation des travailleurs et leur permet de s'approprier une part plus importante du surplus du producteur. Lorsque des prestations plus généreuses sont financées sur les recettes générales de l'État, le revenu net des facteurs autres que le travail se trouve réduit.

INTERACTIONS ENTRE LES INSTRUMENTS CLASSIQUES

Dans ce cadre relativement simple, les régimes d'indemnisation du chômage n'ont pas seulement des effets souhaitables et indésirables *ex ante* pour la collectivité tout entière. Ils influent aussi sur le bien-être relatif de différents agents ou groupes d'agents qui peuvent suivant les cas être favorisés ou défavorisés, *ex ante* ou *ex post*, par une configuration donnée des prélèvements fiscaux, des subventions ou des contraintes réglementaires.

La même analyse peut s'appliquer à d'autres instruments. Les effets de chacun de ces instruments dépendent toutefois de la nature et de l'élasticité des réactions comportementales des travailleurs, des employeurs et des marchés dans les domaines où ceux-ci peuvent effectivement réagir librement. D'autres instruments peuvent modifier l'ampleur de ces réactions et peuvent même être utilisés pour éviter que les interactions sur le marché ne contournent les interventions des autorités et ne rétablissent (partiellement) les effets indésirables d'une politique de non-intervention contre lesquels on souhaitait lutter.

Les effets possibles de **l'assurance-chômage** considérée isolément ont été décrits ci-dessus. Si les employeurs (en leur qualité d'actionnaires) ont un meilleur accès que les travailleurs aux marchés financiers, les **dispositifs de protection de l'emploi** peuvent transférer les coûts d'ajustement sur les employeurs et réduire ou éliminer les conséquences négatives de la perte d'emploi pour les travailleurs non assurés.

De ce point de vue, l'assurance-chômage et la protection de l'emploi visent à remédier à des problèmes similaires et peuvent dans une certaine mesure se substituer l'une à l'autre. Une protection contre la perte d'emploi est moins nécessaire lorsque de généreuses allocations de chômage sont offertes et, inversement, ces dernières sont d'autant plus nécessaires que la sécurité de l'emploi n'est pas assurée.

En ce qui concerne les effets indésirables ou « secondaires », les deux types de politique ont tendance à réduire l'efficacité de la production. Dans la mesure où l'assurance-chômage réduit l'intensité de la recherche d'un emploi et accroît le salaire minimum accepté par les travailleurs, elle implique un taux de sortie plus lent du chômage, tout en lissant les profils de consommation des travailleurs. La protection de l'emploi a elle aussi tendance à réduire l'efficacité de la production car elle empêche la destruction d'emplois relativement peu productifs et ralentit la création de possibilités d'emploi plus productives dans la mesure où les employeurs s'efforcent de réduire le coût des futures réductions d'emploi en embauchant moins de travailleurs en période de haute conjoncture. Étant donné qu'elles réduisent à la fois le taux de destruction d'emplois et le taux de création d'emplois, ces dispositions n'ont pas, en principe, d'effet à court terme sur l'emploi total¹. La protection de l'emploi a toutefois tendance à être associée à un chômage de longue durée et à des taux de chômage élevés parmi les travailleurs qui n'appartiennent pas au groupe des hommes appartenant aux classes de forte activité. En outre, en empêchant la réorientation des travailleurs occupés vers des emplois plus productifs, elle réduit en principe l'efficacité globale de la production en cas de choc local ou sectoriel.

Bien qu'elles aient tendance à favoriser un sous-emploi de la main-d'œuvre en maintenant les travailleurs dans le chômage ou dans des emplois relativement improductifs, l'assurance-chômage et la protection de l'emploi peuvent en fait

accroître l'efficacité de la production s'il existe d'autres distorsions que l'absence d'un marché de l'assurance contre la perte d'emploi. L'assurance-chômage, tout en réduisant l'intensité de la recherche d'emploi par unité de temps, peut accroître le volume global de la recherche d'emploi dans les cas où les travailleurs réduiraient le temps qu'ils consacrent à la recherche d'un emploi s'il n'y avait pas d'assurance-chômage. De même, la législation relative à la protection de l'emploi peut inciter les employeurs à assurer le recyclage de leurs travailleurs au lieu de les licencier, ce qui peut accroître la productivité du travail (déduction faite des coûts de recyclage) lorsque les imperfections des marchés financiers auraient autrement empêché les travailleurs de financer eux-mêmes leur propre recyclage. Dans la mesure où cette législation prévoit des paiements directs aux travailleurs (et non des procédures administratives représentant des dépenses improductives du point de vue des employeurs comme des salariés), elle peut faciliter la réinsertion des travailleurs dont les emplois ont été supprimés et qui ne disposeraient pas de liquidités suffisantes en l'absence d'indemnités de licenciement.

Là encore, l'assurance-chômage et la protection de l'emploi sont plus interchangeables qu'elles ne sont complémentaires. Elles sont cependant complémentaires en ce qui concerne un point important : en réduisant l'intensité des flux sur le marché du travail, la protection de l'emploi fait que les chômeurs ont plus de difficulté à trouver un emploi. Ainsi, les allocations de chômage de longue durée (ou les pensions d'invalidité et les dispositifs de préretraite) sont d'autant plus intéressantes pour les travailleurs que la législation relative à la protection du travail est rigoureuse.

Pour que l'assurance-chômage et la protection de l'emploi puissent améliorer l'efficacité et l'« équité », il faut que le marché ne soit pas en mesure d'effectuer les investissements nécessaires pour redéployer les travailleurs et améliorer leurs qualifications. En général, la médiocrité des possibilités offertes par une politique de non-intervention en ce qui concerne le financement du recyclage et de la réinsertion des travailleurs est due à un certain nombre de caractéristiques de l'environnement économique. En particulier, ce problème peut être traité directement au moyen d'autres instruments comme les **programmes de formation et de placement en faveur des chômeurs**. Ces programmes associent certaines formes de soutien des revenus à des mesures « actives » destinées à éviter que la main-d'œuvre soit inutilisée (comme cela pourrait être le cas dans le cadre d'un régime d'assurance-chômage pur) ou qu'elle soit utilisée dans des emplois peu productifs (ce que la sécurité de l'emploi a tendance à favoriser), et à faire en sorte qu'elle soit recyclée et redéployée de manière à pouvoir être utilisée de façon efficace.

Ces régimes présentent manifestement un intérêt si les organismes publics peuvent les financer de façon plus efficace que les marchés financiers, en raison une fois encore d'avantages en termes de traitement de l'information et de capacités de mise en œuvre. La création d'emplois publics peut aussi être intéressante

dans les mêmes circonstances, c'est-à-dire si les pouvoirs publics sont plus à même que les marchés d'utiliser les services de la main-d'œuvre. Dans la pratique, cependant, les politiques actives du marché du travail peuvent se révéler coûteuses (Martin, 1998) si l'on tient dûment compte de leurs coûts de financement, lesquels dépendent naturellement de la structure du régime fiscal en vigueur.

D'autres interactions peuvent être observées entre, d'une part, chacune des politiques évoquées ci-dessus et, d'autre part, l'importance et la nature des dispositifs institutionnels qui favorisent une **compression de l'échelle des salaires** entre les différents emplois, comme la *négociation centralisée des barèmes de salaire* (et l'extension administrative de ceux-ci au niveau sectoriel, régional ou national) et la fixation d'un *salaire minimum légal*.

La compression de l'échelle des salaires est un sous-produit naturel de l'assurance-chômage : étant donné que les travailleurs ne sont guère incités à accepter des emplois à bas salaire lorsqu'ils peuvent obtenir de généreuses allocations de chômage, le bas de l'échelle des salaires qui existerait dans un régime de non-intervention est tronqué par le niveau élevé du salaire minimum accepté. Les salaires minimums et la négociation centralisée des barèmes de salaires ont des effets similaires et plus manifestes encore sur la dispersion des salaires entre les différentes possibilités d'emploi et entre des travailleurs qui présentent des caractéristiques différentes. Lorsque la négociation salariale individuelle est limitée par ce type de dispositif institutionnel, les travailleurs situés dans les segments du marché du travail où la demande est faible ne peuvent pas obtenir un emploi en acceptant un bas salaire (et en faisant ainsi baisser le salaire des travailleurs de niveau comparable mais ayant un emploi). Par conséquent, l'assurance-chômage et la compression de l'échelle des salaires sont complémentaires : la première réduit la propension à accepter un bas salaire (dans un segment non réglementé du marché du travail, par exemple) et la seconde, en supprimant les emplois à bas salaire, rend les allocations de non-emploi plus intéressantes pour les travailleurs.

Les politiques qui tendent à réduire les écarts de salaire et une législation rigoureuse en matière de protection de l'emploi sont également complémentaires. Les coûts liés à la rotation de la main-d'œuvre incitent en fait les entreprises à conserver des effectifs en surnombre en période de basse conjoncture et à restreindre l'embauche en période de haute conjoncture. De ce fait, la productivité marginale du travail et les bénéfices des employeurs accusent de plus fortes fluctuations. Naturellement, les entreprises essaient de réduire cette instabilité par tous les moyens dont elles disposent, par exemple en modulant le temps de travail lorsque cela est possible. Si la détermination des salaires était laissée aux forces du marché, l'instabilité de ceux-ci augmenterait aussi et les contraintes institutionnelles en matière de licenciement ne contribueraient sans doute guère à réduire l'instabilité des revenus du travail au niveau individuel. Dans le cas extrême où les travailleurs n'ont aucun pouvoir de négociation, les salaires peuvent réagir si

fortement aux fluctuations de la demande de main-d'œuvre, contre lesquelles la législation relative à la protection de l'emploi est censée protéger les travailleurs, que cela peut aller jusqu'au rétablissement de l'égalité des salaires et de la productivité marginale. La stabilité temporelle des salaires est alors un complément naturel de la protection de l'emploi : elle se traduit généralement par une réduction de l'éventail des salaires entre les différents secteurs d'activité, puisque la plupart des fluctuations de la demande de main-d'œuvre ont lieu au niveau sectoriel ou régional ou au niveau des entreprises, et non au niveau global.

Cette brève analyse des interactions entre les différents moyens d'action dont disposent les pouvoirs publics a principalement porté sur l'arbitrage qu'il convient d'opérer entre l'efficacité de la production (résultant d'un haut niveau d'emploi, en particulier dans les activités à forte productivité) et l'inégalité *ex post* (tenant par exemple à l'incapacité des marchés à fournir à eux seuls une assurance suffisante face aux chocs pouvant se produire sur le marché du travail). Ainsi qu'on l'a noté plus haut, cependant, les politiques et les dispositifs institutionnels peuvent aussi viser des objectifs de redistribution *ex ante*, dont la poursuite entraîne généralement des pertes d'efficacité étant donné l'absence, dans la réalité, d'instruments d'action globaux. En particulier, les organisations de travailleurs peuvent plus facilement obtenir une part plus importante du surplus du producteur non seulement si les allocations d'assurance-chômage offrent une option crédible en dehors des négociations salariales, mais aussi si une concurrence sur les salaires est rendue difficile par l'existence d'un salaire minimum ou par l'extension administrative des taux de salaire négociés à l'échelon central. La protection de l'emploi n'a pas nécessairement, en soi, une influence sur le taux d'emploi moyen à des niveaux de salaire donnés, de même qu'elle n'accroît pas automatiquement le pouvoir de négociation de travailleurs si le processus de détermination des salaires n'est pas soumis à d'autres contraintes. Conjuguée à la compression de l'échelle des salaires, en revanche, elle peut faire bénéficier les travailleurs qui ont un emploi (les hommes appartenant aux classes de forte activité, principalement) non seulement de la sécurité de l'emploi et de la stabilité salariale, mais aussi de taux de salaire élevés.

LES POLITIQUES DE VALORISATION DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES EN VIGUEUR

Les politiques du marché du travail visent à « protéger » les travailleurs contre des revenus du travail peu élevés et instables, au prix probablement de faibles taux d'emploi ou d'une moindre efficacité de la production. Les pays et les marchés du travail se distinguent les uns des autres non seulement par le niveau global de cette protection assurée par des interactions politico-économiques, mais aussi

par la combinaison des politiques destinées à assurer l'équilibre souhaité entre protection des travailleurs et efficacité de la production.

Compte tenu des interactions évoquées ci-dessus, chaque instrument d'action appelle généralement l'utilisation d'autres instruments. Si le salaire minimum était la seule mesure imposée dans un marché du travail par ailleurs non réglementé, les travailleurs peu productifs ne seraient pas employés : leur niveau de vie dépendrait alors des allocations de non-emploi, ou des aides à la formation pourraient être utilisées pour les rendre employables. Naturellement, cette interaction en chaîne peut être amorcée par d'autres instruments que les salaires minimaux, et la configuration ultime des interactions entre les moyens d'action et le marché peut être ou ne pas être préférable à une politique de non-intervention. Les coûts aussi bien que les avantages de la politique du marché du travail dépendent de certaines caractéristiques très précises de l'environnement économique dans lequel cette politique est mise en œuvre. L'intervention des autorités semble plus souhaitable dans les cas où les marchés, laissés à eux-mêmes, engendreraient plus d'inégalités et/ou d'insécurité, mais leurs inconvénients deviennent aussi plus apparents (mais à des degrés variables selon les observateurs). Ainsi, les détails des réformes à entreprendre dépendront de l'importance relative des diverses raisons pouvant expliquer la médiocrité des résultats obtenus dans la configuration existante².

Compte tenu de la complémentarité ou de la substituabilité des interactions entre les mesures que peuvent prendre les pouvoirs publics, il n'est guère étonnant que les politiques mises en œuvre dans différents pays et sur différents marchés du travail soient intégrées dans des « modèles » bien définis. Par exemple, les pays anglo-saxons ont surtout recours à l'assurance-chômage et se caractérisent par une mobilité relativement grande en termes d'entrées au chômage et de sorties du chômage, ainsi que par une dispersion assez prononcée des salaires. La législation relative à la protection de l'emploi est un moyen d'action plus important dans les grands pays d'Europe continentale, qui se caractérisent par de faibles taux d'emploi des travailleurs n'appartenant pas aux classes de forte activité et par une compression de l'échelle des salaires. Les pays scandinaves et les autres petits pays européens ont recours à des mesures actives du marché du travail financées sur les recettes générales de l'État, jointes à un processus de négociation centralisé et à une forte compression de l'éventail des salaires.

L'institution de subventions en faveur des emplois à bas salaire parallèlement à des moyens d'action plus traditionnels ou en remplacement de ceux-ci ne peut pas avoir les mêmes effets dans toutes les situations que l'on observe actuellement sur les marchés du travail. Les différences institutionnelles ont souvent des effets relativement évidents et presque mécaniques. Par exemple, les réductions de charges qui sont accordées aux employeurs offrant des emplois à bas salaire et les compléments de revenu subordonnés à l'exercice d'un emploi qui sont accordés au salariés se situant au bas de l'échelle des salaires ont des conséquences

théoriquement identiques si les salaires avant impôts peuvent s'adapter librement aux pressions du marché et aux influences institutionnelles, mais des conséquences très différentes en présence d'un salaire minimum légal.

Plus fondamentalement, cependant, l'intérêt de ces moyens d'action et d'autres politiques de valorisation du travail dépend des caractéristiques structurelles et redistributives de chaque économie, qui peuvent avoir pour effet de rationaliser les dispositions relatives au salaire minimum. Examinons à nouveau le rôle économique et redistributif de ces dispositions (Gregg, 1999). L'imposition d'un salaire plancher a tendance à réduire l'intensité de la concurrence salariale et peut abaisser ou non le niveau d'emploi, suivant la structure du marché du travail. Les effets d'un tel dispositif sur la composition de l'emploi et du chômage, cependant, sont relativement clairs : la théorie et l'analyse économétrique conduisent l'une comme l'autre à penser qu'un salaire minimum élevé a tendance à limiter les possibilités d'emploi des jeunes qui entrent sur le marché du travail. De ce point de vue, le caractère plus ou moins rigoureux des dispositions concernant le salaire minimum, de même que d'autres aspects institutionnels du marché du travail, reflètent sans doute l'intensité et la dimension sociale de ces effets et dépendent à leur tour de circonstances économiques et sociales différentes en termes de structures familiales, d'ampleur et d'instabilité des fluctuations de la productivité, et de concurrence sur les marchés de produits à l'intérieur et au-delà des frontières des marchés du travail.

Cette approche générale peut être retenue pour évaluer les effets des subventions en faveur des emplois à bas salaire sur l'efficacité, l'assurance, la redistribution et les coûts budgétaires. Une reconfiguration de l'action gouvernementale afin d'y intégrer un plus large recours aux instruments destinés à valoriser le travail permettrait sans doute d'améliorer la performance du marché du travail sous tous ses aspects, mais elle pourrait aussi privilégier un aspect aux dépens des autres. Étant donné que chaque instrument d'action a à la fois des effets souhaitables et des effets indésirables, et compte tenu du caractère redistributif de nombreuses politiques en vigueur, il serait de fait surprenant que les politiques de valorisation du travail n'aient aucun effet indésirable (du moins du point de vue de certains individus). Certains aspects potentiellement importants de ces interactions seront examinés ci-après dans ce cadre d'analyse complexe.

Les politiques de valorisation du travail peuvent-elles réduire l'utilité de l'assurance-chômage ?

D'un point de vue statique, il peut être souhaitable de remplacer les allocations de chômage par des prestations liées à l'exercice d'un emploi, versées aux travailleurs ou aux employeurs. Même si un travailleur a de façon permanente une faible productivité, celle-ci peut être positive et plus élevée que la valeur qu'il

attribue aux loisirs (compte tenu d'effets externes possibles). Dans ces conditions, les régimes qui subordonnent le versement d'indemnités au fait de ne pas travailler réduisent de façon inefficace les incitations au travail et sont moins intéressants que les mesures de soutien inconditionnel des revenus présentant les mêmes caractéristiques redistributives.

Les régimes d'assistance chômage imposent des conditions d'admission plus ou moins rigoureuses destinées à inciter davantage les personnes concernées à accepter les emplois qui leur sont offerts (Grubb, 2000 ; Atkinson, 1999, chapitre 4). Bien sûr, des conditions d'admission plus rigoureuses réduisent le degré effectif de soutien des revenus pour les chômeurs, en même temps qu'elles les incitent à accepter un emploi. Dans le cas extrême où la conditionnalité des prestations serait si rigoureuse qu'elle rendrait le chômage indemnisé tout aussi pénible que le chômage non indemnisé, le régime n'aurait pas de conséquences défavorables sur l'emploi, mais il ne permettrait pas de réduire les inégalités de bien-être entre personnes occupées et chômeurs. Pour éviter ce manque d'équité, un ciblage approprié des conditions d'admission, reposant par exemple sur des exceptions liées à la situation familiale et à l'état de santé, serait sans doute nécessaire. Par souci de concision, le présent article n'examine pas plus avant ces interactions, ainsi que d'autres interactions évidentes entre les politiques de valorisation du travail et les mesures d'aide sociale. Il convient toutefois de noter que les prestations liées à l'exercice d'un emploi constituent sans doute un instrument d'action approprié lorsqu'il n'est pas possible de déterminer l'aptitude au travail, mais qu'elles ont tendance à accroître les inégalités en termes de bien-être, par comparaison avec les mesures de soutien inconditionnel des revenus (Besley et Coate, 1992).

Cependant, on justifie généralement l'utilité de l'assurance-chômage par des considérations qui ont un caractère expressément dynamique. Si le chômage et la faiblesse de la productivité sont temporaires, et non permanents, l'existence d'une assurance contre les risques de perte d'emploi améliore le bien-être des travailleurs *ex ante* et permet plus facilement *ex post* de redéployer la main-d'œuvre sur des emplois plus productifs. De ce point de vue, la productivité d'un travailleur et le salaire qui lui est offert ne sont pas irrémédiablement bas, mais peuvent être améliorés par la recherche d'un emploi. En incitant les travailleurs à accepter des emplois à bas salaire, les politiques de valorisation du travail peuvent empêcher une utilisation plus productive de la main-d'œuvre grâce à une recherche d'emploi plus approfondie. Les données d'observation concernant l'ampleur des effets du salaire minimum accepté (Greenwood et Voyer, 2000), ainsi que l'importance relative des aspects permanents ou temporaires des inégalités de revenu dans différents pays, peuvent servir à évaluer l'utilité relative des politiques de valorisation du travail (tendant à employer les travailleurs dans le segment du marché de l'emploi où ils se trouvent déjà) et de l'assurance-chômage (qui peut

réduire les incitations à accepter un emploi, mais aussi accroître la probabilité de l'offre d'un salaire suffisamment élevé).

A quels égards les politiques de valorisation du travail peuvent-elles se substituer aux politiques actives du marché du travail ?

La productivité d'un travailleur occupé dépend non seulement de la possibilité qui lui est offerte de trouver un emploi qui lui convient, mais peut-être instable, mais aussi de certaines caractéristiques du travailleur qui n'ont pas un caractère permanent mais peuvent être modifiées grâce à de coûteux programmes de formation et de réinsertion. Les allocations de chômage réduisent les incitations à suivre une formation mais, en facilitant un redéploiement de la main-d'œuvre, elles peuvent aussi donner aux travailleurs les moyens financiers d'obtenir des qualifications supplémentaires tout en recherchant un emploi ; à l'inverse, les prestations destinées à valoriser le travail sont subordonnées à une faible productivité, et elles réduisent donc l'influence des facteurs qui, sur le marché, incitent les travailleurs et les employeurs à améliorer la productivité. Naturellement, rien ne garantit que les travailleurs tireraient profit des possibilités de gains de productivité offertes par les allocations d'assurance-chômage.

Les politiques actives du marché du travail visent à faire en sorte qu'en dépit d'incitations individuelles peut-être insuffisantes, les travailleurs obtiennent une aide appropriée en matière de formation et de placement de la part des services publics de l'emploi. Les politiques de valorisation du travail peuvent viser des objectifs similaires -- c'est-à-dire accroître la composante endogène, potentiellement variable dans le temps, de la productivité individuelle. Tel est le cas si la productivité est plus facilement améliorée par l'expérience en milieu de travail et le développement de la responsabilité individuelle (Phelps, 1998) que par une formation externe et des services de placement.

Il est intéressant de constater que cette analyse des avantages présentés par les politiques de valorisation du travail et de ceux qui justifient traditionnellement les politiques actives du marché du travail s'appuie sur des conceptions très différentes des sources endogènes de productivité individuelle. Les défenseurs des politiques de valorisation du travail estiment que l'emploi sur le marché est en soi une source puissante d'amélioration des possibilités d'emploi et de rémunération d'un individu, tandis que les défenseurs des politiques actives du marché du travail préfèrent s'en remettre à l'éducation, à la formation et aux services collectifs de l'emploi.

Dans la pratique, bien sûr, les deux catégories de politiques peuvent être souhaitables et ne sont pas nécessairement incompatibles. Les politiques actives du marché du travail telles qu'elles sont actuellement appliquées peuvent se traduire par des périodes de chômage déguisé et d'emploi subventionné, si bien que leurs

effets peuvent être comparables à ceux des prestations liées à l'exercice d'un emploi. Mais elles peuvent aussi compléter les subventions liées à l'exercice d'un emploi si elles peuvent contrebalancer la tendance de ces dernières à réduire l'effort financier consacré à la formation par les travailleurs et/ou les employeurs. Cependant, étant donné que les ressources publiques sont limitées, les décideurs doivent évaluer avec soin les gains de productivité potentiels offerts par ces deux catégories de politiques. Les informations concernant l'efficacité limitée des programmes publics de formation et de placement (Martin, 1998) devraient être prises en compte à cet égard, parallèlement à de nouvelles données concernant les possibilités offertes par la formation en cours d'emploi du point de vue de la croissance des salaires dans les emplois peu rémunérés (Greenwood et Voyer, 2000).

Les politiques de valorisation du travail sont-elles une option intéressante dans les marchés du travail où la protection de l'emploi est importante ?

Les dispositifs de protection de l'emploi ont tendance à engendrer de plus fortes fluctuations de la productivité du travail et des écarts plus sensibles d'un secteur à un autre, car ils incitent les entreprises à conserver d'importants effectifs excédentaires. Dans la mesure où les politiques de valorisation du travail subventionnent les emplois peu productifs, elles peuvent amplifier de tels effets et, en accroissant l'emploi dans des secteurs ou régions en déclin, à réduire encore la productivité globale des travailleurs occupés. De ce point de vue, ces politiques sont sans doute assez comparables aux mesures de politique industrielle utilisées pour subventionner des secteurs et régions en déclin, par voie de nationalisation dans certains cas extrêmes, dans des marchés du travail très rigides comme celui de l'Italie³.

D'autres interactions importantes peuvent être observées entre les politiques de valorisation du travail et la protection de l'emploi, ce qui nous rappelle que les mêmes marchés se caractérisent souvent aussi par une compression de l'échelle des salaires, pour les raisons exposées plus haut. Ainsi, il n'y a pratiquement pas d'emploi à bas salaire sur de tels marchés du travail, car les salaires ne peuvent tout simplement pas refléter pleinement la productivité des travailleurs et des emplois à une période donnée, et ne peuvent le faire en moyenne qu'au prix d'une adaptation endogène du comportement des travailleurs et des employeurs. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, la compression de l'échelle des salaires contribue non seulement à la stabilité des revenus du travail, mais elle empêche aussi toute remise en cause, par une concurrence salariale, du niveau élevé des salaires. Dans la pratique, de nombreux marchés du travail dans lesquels la protection de l'emploi joue un rôle important se caractérisent par un taux d'emploi et des salaires élevés pour les travailleurs très productifs (hommes appartenant aux classes de forte activité) et par un chômage (ou un non-emploi) élevé et persistant pour les autres travailleurs. L'emploi de travailleurs peu productifs peut fort bien réduire les

possibilités d'emploi et de gain des travailleurs très productifs, objectif qui peut être souhaitable dans une optique de redistribution, mais qui ne répondra pas forcément aux impératifs politiques qui régissent la configuration actuelle de ces marchés du travail.

Il est intéressant d'analyser les interactions entre les politiques de valorisation du travail et les dispositifs institutionnels en vigueur en constatant que, dans beaucoup de pays européens, le chômage a un caractère fortement régional (Mauro *et al.*, 1999), parce que la compression de l'échelle des rémunérations et l'assurance-chômage empêchent les salaires de s'adapter aux conditions du marché du travail local. Comme l'a montré Spilimbergo (1999), la configuration actuelle des dispositifs institutionnels du marché du travail est sans doute celle que les travailleurs préféreraient dans les régions relativement productives, où les salaires et les possibilités d'emploi pourraient être remis en cause si les migrations n'étaient pas empêchées par ces dispositifs. Dans ce contexte, les politiques de valorisation du travail interagissent de façon importante avec la politique régionale, la politique industrielle et la politique commerciale, et elles peuvent être ou ne pas être politiquement acceptables dans les pays où les mécanismes institutionnels du marché du travail se caractérisent par une compression de l'échelle des salaires et par une protection de l'emploi.

NOTES

1. Le fondement empirique de cette simple déduction, illustrée dans Bertola (1999) et références, est globalement confirmé par OCDE (1999).
2. Ces raisons sont les suivantes : opportunisme accru et moindre discrédit (Lindbeck, 1997), modification de la structure démographique de la population, notamment en termes de taux de natalité et de configuration des mariages (Esping-Andersen, 1999), changements de régime dans la dynamique globale de la productivité (Blanchard et Wolfers, 1999), modifications de la productivité relative, par type de qualification, au sein de la population active (Nickell et Bell, 1995, par exemple) pouvant à leur tour être le résultat d'une concurrence accrue de la part des travailleurs des pays en développement ou du changement technologique. L'intégration économique influe aussi sur les coûts et les avantages des politiques du marché du travail et des politiques sociales en augmentant l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre vis-à-vis de l'impôt, puisque les travailleurs à haut revenu peuvent réagir à des taux d'imposition élevés en allant s'établir dans des pays où la fiscalité est moins lourde plutôt qu'en limitant leur offre de travail (Bertola *et al.*, 1999). Ces considérations peuvent être particulièrement pertinentes dans l'évaluation des politiques de valorisation du travail, qui ont inévitablement pour effet d'accroître la progressivité des impôts sur les revenus du travail.
3. Il est intéressant de constater que ce type de politique est actuellement remis en cause par les autorités européennes : les subventions en faveur des bas salaires, contrairement aux bas salaires, sont une source de concurrence déloyale dans une économie intégrée.

BIBLIOGRAPHIE

- ATKINSON, A. B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge (Mass) : MIT Press.
- BERTOLA, G. (1999), « Microeconomic Perspectives on Aggregate Labour Markets », dans O. Ashenfelter et D. Card (dir. pub.), *Handbook of Labour Economics* vol. 3, North-Holland.
- BERTOLA, G., JIMENO, J., MARIMON, R., PISSARIDES, C. (1999), « Welfare Systems and Labour Markets in Europe : What convergence before and after EMU ? », communication présentée à la conférence de la Fondazione RDB sur le thème *Welfare and Employment in a United Europe*.
- BESLEY, T. et COATE, S. (1992), « Workfare versus Welfare : Incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs », *American Economic Review* 82 : 1 pp. 249-261.
- BLANCHARD, O. et WOLFERS, J. (1999), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment : the Aggregate Evidence », document non publié, MIT.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford : Oxford University Press.
- GREENWOOD, J. et VOYER, J-P. (2000), « Observations expérimentales sur le recours aux compléments de revenus comme stratégie visant à 'rendre le travail payant' », article publié dans le présent numéro.
- GRUBB, D. (2000), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », article publié dans le présent numéro.
- LINDBECK, A. (1997), « Welfare State Dynamics », *European Economy* 1997:4, pp. 47-71.
- MARTIN, J.P. (2000), « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, 2000/1.
- MAURO, P., PRASAD, E. et SPILIMBERGO, A. (1999), « Perspectives on Regional Unemployment in Europe », Washington DC : Fonds Monétaire International (Occasional Paper 177).
- NICKELL, S. et BELL, B. (1995), « The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD », *Oxford Review of Economic Policy* 11, pp. 40-62.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 2, Paris.
- PHELPS, E. S. (1998), *Rewarding Work*, Cambridge (Mass.) : Harvard University Press.
- SPILIMBERGO, A. (1999), « Labour Market Integration, Unemployment and Transfers », *Review of International Economics* (à paraître).