

## ÉDITORIAL

### Vers une politique sociale axée sur l'emploi

*La croissance économique ne va vraisemblablement pas se traduire dans les pays de l'OCDE par une forte décre du chômage dans un proche avenir...*

Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, le PIB s'est accru en 1997 d'un peu plus de 3 pour cent, le meilleur résultat depuis 1989, malgré la crise financière asiatique. Il est prévu pour 1998-1999 un taux de croissance qui se situera en moyenne autour de 2½ pour cent, avec pourtant des prévisions très différentes selon les régions. Par conséquent, on peut s'attendre à ce que le taux de chômage ne diminue seulement que très lentement au cours de l'année 1999 pour atteindre environ 7 pour cent, ce qui correspond à plus de 35 millions de demandeurs d'emploi.

*... de sorte que les gouvernements continuent d'assigner une haute priorité aux politiques destinées à accroître l'emploi...*

Les progrès dans la lutte contre un chômage qui reste élevé sont fort variables d'un pays à l'autre. Au cours des années 90, le chômage structurel a reflué dans six pays seulement – en Australie, au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Il n'est resté stable, à un bas niveau, qu'en Norvège, aux États-Unis et au Japon bien que dans ce dernier pays, le taux de chômage se soit récemment nettement accru et devienne un sujet de préoccupation. C'est pourquoi endiguer le chômage et élargir les possibilités d'emploi demeurent une tâche hautement prioritaire qui exigera toute une palette de mesures, notamment des politiques judicieuses sur le plan macro-économique – message qui a été rappelé avec force par les ministres du Travail des pays de l'OCDE, lors de leur réunion d'octobre 1997. Les ministres ont demandé en particulier à l'OCDE d'accorder une haute priorité au suivi et à l'évaluation des divers dispositifs autour desquels peut s'articuler une politique sociale axée sur l'emploi pour accroître l'emploi, réduire la dépendance à l'égard des prestations et éviter autant que faire se peut la pauvreté. Ce thème sera aussi débattu par les ministres des Affaires sociales des pays de l'OCDE lors de leur réunion des 23 et 24 juin 1998.

*... et veulent que les mesures de protection sociale, telles que le salaire minimum et les prestations liées à l'exercice d'une activité, s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie de promotion de l'emploi.*

Cet éditorial est centré sur le rôle que peuvent jouer le salaire minimum et les prestations subordonnées à l'exercice d'une activité dans le cadre d'une politique sociale axée sur l'emploi. A la base, il y a l'idée que les systèmes de protection sociale peuvent, certes, atténuer la pauvreté des familles mais ne peuvent suffire pour encourager une plus large participation à la vie de la collectivité, à moins d'être étroitement liés à des mesures destinées à favoriser l'insertion dans le monde du travail.

*Les coûts et avantages d'un salaire minimum doivent s'apprécier objectivement...*

Comme on le verra au chapitre 2, un salaire minimum légal existe actuellement dans 17 pays Membres et il est prévu d'en instituer un prochainement dans deux autres (en Irlande et au Royaume-Uni). Dans les autres pays, le salaire minimum est établi par convention collective et a dès lors tendance à varier selon le secteur. L'analyse du salaire minimum légal suscite des réactions passionnées, tant du côté de ceux qui y sont favorables que de ceux qui y sont opposés, et les conclusions, théoriques et empiriques, quant à son impact sont très variables. Une évaluation moins passionnée et continue des avantages et des coûts d'un salaire minimum s'impose pour apprécier la contribution que ce type de dispositif peut apporter à une politique sociale axée sur l'emploi.

*... en examinant aussi leurs effets sur les inégalités de salaire, la pauvreté, les mécanismes incitatifs et les niveaux de l'emploi...*

Alors qu'on se préoccupe du creusement des inégalités de salaire et de l'extension de la pauvreté chez les travailleurs dans un certain nombre de pays de l'OCDE, un salaire minimum légal peut contribuer à éviter que les rémunérations ne tombent en dessous d'un niveau socialement acceptable. De fait, l'objectif fondamental d'un salaire minimum est souvent présenté comme étant d'assurer une juste rémunération de l'activité et d'aider à éviter la pauvreté des travailleurs. Cela peut aussi être une incitation à entrer sur le marché du travail et à chercher un emploi (un moyen de « valoriser le travail »). En ce qui concerne les inconvénients, un salaire minimum peut avoir des effets de désemploi.

*... et il faut donc savoir quels sont les travailleurs qui y gagnent, quels sont les effets sur l'inégalité et la pauvreté, et si des emplois sont détruits.*

Après avoir rapidement examiné le niveau et le champ d'application du salaire minimum dans les pays de l'OCDE, nous tentons de répondre à trois questions : Quels sont les travailleurs les plus susceptibles d'être affectés par l'existence d'un salaire minimum ? Quelle est l'incidence du salaire minimum sur les inégalités de salaire et la pauvreté des familles ? D'après les observations dont on dispose, quels sont les effets sur l'emploi du salaire minimum ?

*Le niveau du salaire minimum varie énormément d'un pays à l'autre.*

Le niveau du salaire minimum légal varie énormément selon les pays, la fourchette allant de 20-33 pour cent du salaire médian d'un travailleur à plein-temps en République tchèque, au Japon et en Espagne, à environ 60 pour cent en Belgique et en France. Comme on pouvait s'y attendre, plus le salaire minimum est élevé par rapport au salaire moyen ou au salaire médian, plus est réduite la part de l'emploi à bas salaire dans l'emploi total (chapitre 2). De même, un salaire minimum élevé va de pair avec de moindres inégalités de salaire entre hommes et femmes, et entre travailleurs jeunes et travailleurs adultes.

*Les principaux bénéficiaires en sont les travailleurs jeunes et les femmes...*

Les bénéficiaires d'un salaire minimum sont les travailleurs faiblement rémunérés. Les jeunes et les femmes sont les groupes les plus susceptibles d'occuper un emploi rémunéré au salaire minimum. Par ailleurs, comme cela avait été noté dans les *Perspectives de l'emploi* de 1997, ce sont en particulier les femmes et les travailleurs peu qualifiés qui risquent le plus d'être pris au piège de l'emploi à bas salaire, alors que pour les jeunes un emploi à bas salaire est souvent un tremplin vers un emploi mieux payé.

*... mais les travailleurs à bas salaire dans des familles à revenu relativement élevé peuvent aussi en tirer avantage...*

Cependant, l'une des critiques formulée à l'encontre d'un salaire minimum est qu'il ne peut être « ciblé » efficacement sur les travailleurs vivant dans des familles qui ont vraiment besoin d'être aidées. En effet, le salaire minimum profite souvent à des travailleurs vivant dans des ménages dont le revenu est égal ou supérieur au revenu médian car les travailleurs à bas salaire vivent fréquemment dans ce type de ménage, et le salaire minimum, en revanche, ne peut pas profiter aux ménages dans lesquels personne ne travaille.

*... et, de fait, la plupart des travailleurs à bas salaire occupant un emploi à plein-temps n'appartiennent pas à la catégorie des ménages pauvres...*

Il existe de grandes différences d'un pays à l'autre en ce qui concerne le degré de *recoupement* entre faible rémunération et faible revenu de la famille lorsque l'on considère l'ensemble des familles, indépendamment de leur situation au regard de l'emploi. Dans les pays de l'Union européenne, environ 20 pour cent des travailleurs à bas salaire occupant un emploi à plein-temps tout au long de l'année vivent dans des ménages pauvres, alors que la proportion atteint près de 40 pour cent aux États-Unis. Par conséquent, nombre de personnes pauvres vivent dans des ménages où personne n'a d'emploi rémunéré : en moyenne, pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, 40 pour cent environ des personnes à faibles revenus vivent dans ce type de ménage.

*... de sorte qu'un relèvement du salaire minimum n'a que peu d'incidence globalement sur la pauvreté.*

Le fait que les travailleurs à bas salaire ne se trouvent pas fortement concentrés dans les ménages pauvres donne à penser qu'un relèvement du salaire minimum légal n'aura, dans la plupart des cas, qu'un effet limité sur le taux global de pauvreté des familles. L'avantage d'un salaire minimum de ce point de vue est donc faible. Cependant, il convient aussi de souligner qu'en abaissant la générosité du système de protection sociale, surtout si, parallèlement, on réduit le salaire minimum, on risque de voir s'étendre la pauvreté chez les travailleurs.

*Du côté des coûts, un salaire minimum semble, dans une certaine mesure, détruire des emplois susceptibles d'être occupés par les moins de 20 ans, encore que ces destructions ne représentent qu'une fraction de l'ensemble des emplois perdus, et il ne semble pas y avoir d'effet notable sur l'emploi des adultes...*

L'une des critiques les plus vives à l'égard du salaire minimum est que, s'il est fixé au-dessus du niveau d'équilibre du marché, il évince de l'emploi certains travailleurs dont le coût devient trop élevé compte tenu de leur faible productivité. Les nombreuses études effectuées au niveau national aboutissent à des estimations empiriques diverses. Quelques études américaines récentes tendent à montrer qu'il n'y a pas d'effet sur l'emploi, encore qu'au total il semble y avoir un certain effet négatif sur l'emploi des jeunes. Les données présentées au chapitre 2 concernant neuf pays semblent indiquer qu'un salaire minimum relativement élevé a un effet négatif sur l'emploi des moins de 20 ans : un relèvement de 10 pour cent du salaire minimum va de pair avec un recul de 1½ à 3 pour cent de l'emploi des moins de 20 ans, et l'effet est le même, pour l'essentiel, dans tous les pays, indépendamment du niveau du salaire minimum. Les données montrent aussi qu'un relèvement du salaire minimum, à lui seul, n'explique que pour une faible part l'importante baisse des taux d'emploi des moins de 20 ans qu'on a pu observer, au cours des deux dernières décennies, dans presque tous les pays. Selon les données recueillies au niveau international, un salaire minimum n'aurait pas d'effet notable sur l'emploi global des adultes.

*... un taux minoré pour les jeunes travailleurs serait donc peut-être souhaitable.*

Les pertes d'emplois constatées pour les jeunes amènent naturellement à se demander s'il faut accepter une certaine souplesse et fixer un minimum distinct pour les jeunes. La question est d'autant plus pertinente qu'on est partout soucieux de faciliter le passage de l'école à la vie active. De fait, comme on le verra au chapitre 3, il y a de grandes différences selon les pays en ce qui concerne la proportion de jeunes qui trouvent rapidement un emploi au sortir de l'école, la proportion la plus élevée s'observant dans les pays où de nombreux jeunes passent par l'apprentissage (en Autriche, en Allemagne et au Luxembourg, par exemple). Or, les jeunes qui suivent un apprentissage perçoivent généralement une rémunération ou une allocation relativement faible. Par conséquent, il semblerait souhaitable dans les pays où existe un salaire minimum d'appliquer un taux minoré aux jeunes et, de fait, un certain nombre de pays se sont déjà engagés dans cette voie.

*Le salaire minimum n'est ni la solution à la pauvreté de l'ensemble des familles ni un fléau systématique pour l'emploi comme le prétendent ses détracteurs...*

Ce qu'on peut dire, finalement, d'un salaire minimum légal c'est que tant ceux qui y sont favorables que ceux qui y sont opposés en exagèrent, selon le cas, ou les avantages ou les inconvénients. Si le niveau du salaire minimum est fixé avec discernement, il peut améliorer le bien-être matériel de certains travailleurs faiblement rémunérés; il peut, dans une certaine mesure, renforcer les incitations au travail; et il peut limiter l'ampleur des inégalités de salaire qui se sont notablement accentuées dans certains pays Membres. Mais un salaire minimum n'est pas la solution au problème de pauvreté et de faiblesse des revenus dans les familles, et il peut entraîner des pertes d'emplois, en particulier pour les jeunes.

*... et ses effets varient selon les pays qui, pour certains, fixent le salaire minimum à un niveau relativement élevé, qu'ils associent à des réductions de charges sociales et/ou à des subventions salariales pour faciliter l'embauche des travailleurs à faible productivité, tandis que d'autres complètent les bas salaires par des prestations liées à l'exercice d'une activité.*

*Les prestations liées à l'exercice d'une activité présentent l'avantage d'être ciblées sur les familles dans le besoin et de constituer une protection contre une baisse temporaire de revenu...*

*... mais elles sont coûteuses, l'avantage qu'elles représentent risque d'être détourné à leur profit par les employeurs et elles déclenchent l'engrenage de la pauvreté...*

*... par conséquent, le salaire minimum et les prestations liées à l'exercice d'une activité doivent être coordonnés pour donner les meilleurs résultats...*

L'efficacité globale d'un salaire minimum légal comme élément d'une politique sociale axée sur l'emploi dépend fondamentalement des interactions avec le système d'imposition/de prestations et de l'ampleur des éventuels effets de chômage. Le débat concernant le rôle d'un salaire minimum légal dans le cadre d'une politique sociale axée sur l'emploi recouvre des points de vue divers. Certains pays d'Europe continentale ont opté pour un salaire minimum relativement élevé conjugué à des réductions de charges sociales et/ou des subventions salariales ciblées sur les basses rémunérations. D'autres pays associent un salaire minimum plutôt bas à des prestations subordonnées à l'exercice d'une activité pour compléter les ressources des familles à faible revenu, et ils considèrent que les deux dispositifs sont complémentaires. Enfin, certains doutent que salaire minimum et prestations subordonnées à l'exercice d'une activité soient complémentaires, estimant qu'un salaire minimum peut freiner l'emploi et que les prestations subordonnées à l'exercice d'une activité sont un moyen plus efficace d'atteindre des objectifs de redistribution.

L'application judicieuse de prestations subordonnées à l'exercice d'une activité présente deux caractéristiques intéressantes. Premièrement, ces prestations permettent mieux qu'un salaire minimum de traiter le problème de la pauvreté dans les familles de travailleurs. Deuxièmement, à une époque où les gens ont un fort sentiment de précarité de l'emploi et des revenus, ces prestations peuvent apparaître comme une forme « d'assurance-revenu » temporaire. On s'est efforcé d'estimer le nombre de familles susceptibles de bénéficier du crédit d'impôt au titre des revenus du travail (Earned Income Tax Credit) aux États-Unis : au cours d'une année donnée, environ une famille sur six seulement peut en bénéficier, mais si on considère une période de dix ans, ce sont deux familles sur cinq qui pourront en bénéficier du fait qu'elles auront enregistré une baisse de leur revenu d'activité pendant une ou plusieurs années.

Cependant, à elles seules, les prestations subordonnées à l'exercice d'une activité ne sont pas une panacée. Elles peuvent être fort coûteuses pour les finances publiques, beaucoup plus qu'un salaire minimum qui est « payé » par les entreprises et les consommateurs, et non par les contribuables. Se pose aussi le problème du « risque subjectif » qui fait que le simple fait d'offrir ainsi une forme « d'assurance » peut induire des changements non souhaités dans les comportements. Alors qu'elles visent à subventionner les travailleurs, ces prestations peuvent finalement aboutir à subventionner les employeurs. En effet, en l'absence de salaire plancher véritable, ou bien les prestations pourraient avoir un effet d'une telle ampleur sur l'offre que les salaires seraient poussés à la baisse, ou bien les entreprises et les travailleurs pourraient s'entendre pour maintenir les salaires à un bas niveau, sachant que les pouvoirs publics combleront la différence. Cependant, il n'y a guère d'éléments qui permettent de dire que les dispositifs actuels ont effectivement joué dans ce sens. Les prestations soumises à condition de ressources se traduisent par des taux marginaux d'imposition effectifs élevés qui n'incitent guère les gens à travailler plus longtemps ou à se montrer plus dynamiques – c'est l'engrenage de la pauvreté.

En résumé, salaire minimum et prestations subordonnées à l'exercice d'une activité sont des mesures qui ne devraient pas s'envisager isolément. Leurs forces et leurs faiblesses au regard de la distribution des revenus et de l'efficacité peuvent se compléter. Cependant, pour que ces mesures soient complémentaires, il faut qu'elles soient conçues conjointement et soient perçues comme un élément d'un ensemble destiné à atténuer certains mécanismes désincitatifs à l'égard du travail et à éviter les pièges du chômage et de

la pauvreté qui menacent souvent les travailleurs faiblement rémunérés. Si, pour être complémentaires, ces deux mesures doivent être conçues conjointement, cela montre bien à quel point la question des niveaux relatifs du salaire minimum et des prestations est déterminante.

*... compte tenu, par ailleurs, des interactions complexes entre la fiscalité, les prestations et la distribution des salaires propres à chaque pays.*

S'il est difficile de préciser un niveau « optimal », on peut dire qu'en règle générale plus le salaire minimum est élevé et plus le seuil de gains ouvrant droit à la perception de prestations subordonnées à l'exercice d'une activité est bas, moins les deux mesures sont susceptibles d'être complémentaires. Les difficultés auxquelles les pays sont confrontés sur ce point se reflètent d'ailleurs dans les choix qui sont faits actuellement par les pouvoirs publics. On dira, pour simplifier, que plus le salaire minimum est bas par rapport au salaire moyen ou au salaire médian et plus la distribution des salaires est inégale, plus le pays est susceptible d'offrir des prestations subordonnées à l'exercice d'une activité. À l'inverse, plus l'éventail des salaires est resserré, plus les pays ont tendance à recourir aux réductions de charges ou aux subventions aux employeurs pour stimuler l'embauche de travailleurs peu qualifiés, et cela souvent pour un coût budgétaire élevé. Les interactions entre le système d'imposition/de prestations et le salaire minimum sont complexes et, finalement, la juste combinaison des différents éléments dépendra beaucoup des circonstances propres à chaque pays.

*Ces mesures à caractère social peuvent être conçues de manière à favoriser l'emploi mais, à long terme, l'objectif doit être de mieux valoriser les travailleurs sur le marché et non pas de s'en remettre uniquement à la protection sociale.*

Un ensemble bien conçu de mesures économiques associant un salaire minimum fixé à un niveau approprié et des prestations subordonnées à l'exercice d'une activité a de bonnes chances, au total, de permettre de se rapprocher d'une politique sociale véritablement axée sur l'emploi. Les travaux empiriques sont rares et il faudrait d'urgence disposer de davantage de données pour savoir comment concevoir un tel ensemble. Idéalement, l'objectif ultime doit être d'améliorer la situation du marché du travail de façon que les travailleurs non qualifiés aient de moins en moins besoin de cette « assurance-revenu » que représentent, implicitement, un salaire minimum légal et des prestations subordonnées à l'exercice d'une activité. Cependant, on ne saurait se satisfaire même d'un ensemble bien conçu de mesures. En effet, premièrement, on ne sait pas exactement jusqu'à quel point ces mesures contribueront effectivement à modifier les mécanismes incitatifs vis-à-vis de l'activité. Deuxièmement, tout le monde ne sera pas à même de tirer pleinement avantage de ces mécanismes incitatifs et on ne doit pas s'en désintéresser si on veut que la cohésion sociale soit autre chose qu'une simple formule. Il faut que toutes les personnes aptes à participer à la vie active y soient aidées par des mesures appropriées concernant, par exemple, les services sociaux et le marché du travail et par des mesures d'aides au titre des frais de garde des enfants.

*Par conséquent, le moyen le plus sûr de contribuer au bien-être des moins favorisés est d'investir dans leur potentiel de production.*

À long terme, le bien-être des individus qui se trouvent au bas de l'échelle des revenus dépend à la fois d'un élargissement de leurs possibilités d'emploi et d'une amélioration de leur productivité. Ce n'est qu'en étant attentif, parallèlement, à la nécessité de concevoir des politiques à long terme destinées à améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs peu qualifiés, et à la nécessité d'encourager les entreprises qui investissent dans cette main-d'œuvre qu'on pourra continuer d'améliorer durablement les conditions de vie des groupes défavorisés dans les pays de l'OCDE. L'ensemble de mesures évoquées plus haut devrait aider à focaliser le débat sur cet aspect essentiel.