

VUE D'ENSEMBLE : QUE SAVONS-NOUS DES POLITIQUES DE VALORISATION DU TRAVAIL ?

Mark Pearson et Stefano Scarpetta

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	12
La valorisation du travail accroît-elle l'emploi ?	12
La valorisation du travail améliore-t-elle la répartition du revenu ?	18
Le contexte	19
Salaire minimum et système de prélèvements et de transferts	20
Mobilisation de l'offre de main-d'œuvre	22
Conception des politiques	23
Limites des politiques de valorisation du travail	25
Bibliographie	28

Les auteurs voudraient remercier Jørgen Elmeskov, Michael Feiner, Philip Hemmings, John P. Martin et Ignazio Visco pour leur commentaires et suggestions. Ils remercient également Lyn Louichaoui pour son assistance. Les opinions exprimées dans cette étude sont celles des auteurs et n'engagent ni l'OCDE ni ses pays Membres.

INTRODUCTION

Plusieurs pays ont mis en place des politiques visant à améliorer les possibilités d'emploi des groupes en marge du marché du travail -- ceux ayant peu d'expérience du travail et/ou de faibles qualifications (ci-après désignés par l'expression peu qualifiés par souci de simplicité) -- tout en maintenant dans le même temps des taux de salaire et une répartition des revenus socialement acceptables. Ces politiques de « valorisation du travail » sont mises en œuvre par le biais soit de prestations liées à l'exercice d'un emploi et d'allègements fiscaux soit de subventions salariales et de réductions des prélèvements sur les salaires versés par les employeurs. Ces politiques débordant les frontières traditionnelles entre les ministères et les disciplines économiques, il n'est pas surprenant que les différentes institutions et approches en cause ne se soient pas rejoins sur un ensemble d'objectifs par rapport auxquels les politiques pourraient être évaluées, alors que (ce qui n'est guère étonnant) les différents aspects de ces politiques ne se voient pas tous accorder la même priorité. Lors de l'atelier de l'OCDE, qui est l'origine du présent numéro de la *Revue économique de l'OCDE*, deux motivations générales ont été mises en évidence :

- *L'insertion économique*. Les politiques qui renforcent les incitations à embaucher ou à accepter un travail peuvent accroître l'emploi. L'emploi est en soi un instrument fondamental d'insertion ; il peut aussi avoir des retombées beaucoup plus vastes en atténuant des problèmes sociaux, liés notamment à la criminalité et à la santé.
- *La redistribution*. L'utilisation des fonds publics pour valoriser le travail peut accroître les ressources financières d'une partie de la population qui se rapprocherait autrement de l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus.

LA VALORISATION DU TRAVAIL ACCROÎT-ELLE L'EMPLOI ?

Edmund Phelps, dans son article, fixe l'objectif le plus ambitieux à une politique de valorisation du travail : « faire en sorte que le plus grand nombre puisse avoir un métier et gagner sa vie dans une activité économique centrale... » Dans cette optique, pour assurer l'insertion, il ne s'agit pas exclusivement de donner un emploi, il faut aussi que l'emploi soit d'une certaine manière rémunérateur. Le

bien-fondé économique d'une telle politique réside dans les avantages qui peuvent être tirés de la réduction des dépenses de transferts et de l'augmentation de la production économique (et donc des recettes fiscales). En outre, Phelps avance que le fait d'avoir un emploi à plein-temps est associé à des externalités économiques et sociales qui peuvent être importantes. Premièrement, un emploi est souvent bon pour la santé mentale et physique de l'individu, améliorant l'image qu'il a de lui-même et son bien-être en lui donnant l'impression d'être davantage intégré dans la société. Deuxièmement, faire entrer dans des activités économiques centrales des groupes jusque-là socialement marginalisés, y compris des groupes ayant travaillé dans l'économie souterraine, peut être très bénéfique pour la société dans son ensemble, par exemple grâce à l'atténuation de certains problèmes sociaux, comme la criminalité, l'abus de stupéfiants et la déchéance sociale.

Malheureusement, l'importance quantitative de ces externalités est difficile à évaluer. En revanche, comme il ressort des autres articles du présent volume, on dispose de données bien meilleures concernant l'incidence des politiques actuelles de valorisation du travail sur l'emploi des groupes cibles :

- Il apparaît que le dispositif de crédit d'impôt au titre des revenus du travail des États-Unis (voir encadré 1 pour plus de précisions), qui subventionne les travailleurs acceptant un emploi mais ayant de faibles revenus familiaux, favorise l'emploi (voir l'article de Hotz et Scholz). Cependant, l'augmentation de l'emploi, bien qu'importante, n'est pas substantielle.
- Le Royaume-Uni vient d'accroître sensiblement la générosité de sa principale politique de valorisation du travail (appelée désormais crédit d'impôt pour les familles actives, voir encadré 1 pour plus de précisions). D'après les simulations, l'expansion du programme accroîtra l'emploi, dans une proportion se situant, selon les estimations, entre 10 000 et 100 000 personnes (voir l'article de Dilnot et McCrae).
- Le Canada a expérimenté les compléments de rémunération (Projet du supplément de revenus et Projet d'autosuffisance)¹. Greenwood et Voyer signalent dans leur article que les résultats varient suivant les aspects particuliers des programmes, certains n'ayant pratiquement pas d'incidence perceptible alors que d'autres ont un effet sur l'emploi si important que la réduction correspondante des dépenses de transferts a été suffisante pour financer l'aide à l'emploi.
- La croissance de l'emploi s'est accélérée en France depuis 1994, en partie sous l'effet d'une modification de la structure des cotisations patronales à la sécurité sociale qui s'est traduite par la diminution du taux moyen des prélèvements sur les salaires minimums ou les salaires juste supérieurs (voir l'article de Fitoussi et l'encadré 1)². La majeure partie de cette croissance s'est située dans le secteur des services. Des informations quantitatives plus

Encadré 1. Exemples de politiques de valorisation du travail

Le crédit d'impôt au titre des revenus du travail aux États-Unis (Earned-Income Tax Credit)

Ce dispositif existe depuis 1975. Pendant une grande partie de la période qui a suivi sa mise en place, il est resté relativement peu développé, alors que dans les années 90 il a pris une très grande extension. En 1999, les contribuables ont droit au crédit d'impôt s'ils gagnent moins de 30 095 dollars (avec plus d'un enfant), de 26 473 dollars avec un enfant et de 10 030 dollars sans enfant. L'aide maximale pour un couple avec deux enfants est de 3 756 dollars et correspond à un revenu se situant entre 9 930 dollars et 12 260 dollars. Au-dessous de ce seuil et pour un tel foyer fiscal, le crédit est introduit progressivement à un taux de 40 pour cent (c'est-à-dire que les taux marginaux d'imposition globaux sont négatifs). Le crédit est réduit à un taux de presque 21 pour cent au-delà du seuil (les aspects précis varient suivant les types de foyers fiscaux). Compte tenu des autres impôts, les taux d'imposition marginaux effectifs peuvent atteindre 50 pour cent. Le coût total en 1999 a été de 26,3 milliards de dollars – environ un tiers de point de pourcentage du PIB. Le montant final du crédit accordé est fondé sur le revenu annuel. La plupart des contribuables américains choisissent de demander leur crédit à la fin de l'année sous forme d'une somme forfaitaire, bien qu'en principe ils aient la possibilité de le demander sur une base mensuelle, l'ajustement pour trop ou moins perçu se faisant en fin d'année.

Le crédit d'impôt pour les familles actives au Royaume-Uni (Working Families Tax Credit)

Ce crédit d'impôt a remplacé les prestations précédentes liées à l'exercice d'un emploi (Family Credit) en octobre 1999. Il est versé à toutes les familles à faible revenu avec enfants où au moins l'un des adultes travaille pendant un minimum de 16 heures par semaine (un programme analogue couvre les handicapés). Les paiements sont fixés à un niveau qui garantit à la famille un revenu minimum de 200 livres (333 dollars par semaine), avec des paiements supplémentaires pour les familles nombreuses. En outre, 70 pour cent de l'ensemble des dépenses liées aux soins aux enfants (jusqu'à concurrence de 150 livres – 240 dollars) seront couvertes. Un léger paiement complémentaire est effectué en cas d'un travail de plus de 30 heures. Lorsque les gains dépassent 90 livres par semaine (150 dollars), le crédit est réduit à hauteur de 55 pour cent des gains supplémentaires. Cependant, cet ajustement n'est opéré qu'à des intervalles de six mois, de façon à ne pas décourager l'augmentation marginale des heures travaillées, du moins à court terme. Ce taux de retrait s'ajoute à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales. En outre, d'autres prestations liées à l'emploi, comme l'aide au logement et la prise en charge partielle ou totale de la taxe d'habitation, sont aussi retirées à mesure que les gains augmentent, le taux maximal théorique de retrait représentant plus de 90 pour cent des gains marginaux. Cependant, dans la pratique, ce taux s'applique à très peu de personnes. Le crédit est versé avec les salaires chaque mois, sauf si les bénéficiaires choisissent une autre formule. Le crédit d'impôt devrait couvrir 1,5 millions de bénéficiaires (contre un total d'environ 20 millions de ménages et une population active d'environ 30 millions). Il coûtera plus de 5 milliards de livres par an – environ les deux tiers d'un point de pourcentage du PIB.

(voir page suivante)

(suite)

Le crédit d'impôt pour les familles actives au Royaume-Uni (Working Families Tax Credit)

Ce crédit d'impôt a remplacé les prestations précédentes liées à l'exercice d'un emploi (Family Credit) en octobre 1999. Il est versé à toutes les familles à faible revenu avec enfants où au moins l'un des adultes travaille pendant un minimum de 16 heures par semaine (un programme analogue couvre les handicapés). Les paiements sont fixés à un niveau qui garantit à la famille un revenu minimum de 200 livres (333 dollars par semaine), avec des paiements supplémentaires pour les familles nombreuses. En outre, 70 pour cent de l'ensemble des dépenses liées aux soins aux enfants (jusqu'à concurrence de 150 livres – 240 dollars) seront couvertes. Un léger paiement complémentaire est effectué en cas d'un travail de plus de 30 heures. Lorsque les gains dépassent 90 livres par semaine (150 dollars), le crédit est réduit à hauteur de 55 pour cent des gains supplémentaires. Cependant, cet ajustement n'est opéré qu'à des intervalles de six mois, de façon à ne pas décourager l'augmentation marginale des heures travaillées, du moins à court terme. Ce taux de retrait s'ajoute à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales. En outre, d'autres prestations liées à l'emploi, comme l'aide au logement et la prise en charge partielle ou totale de la taxe d'habitation, sont aussi retirées à mesure que les gains augmentent, le taux maximal théorique de retrait représentant plus de 90 pour cent des gains marginaux. Cependant, dans la pratique, ce taux s'applique à très peu de personnes. Le crédit est versé avec les salaires chaque mois, sauf si les bénéficiaires choisissent une autre formule. Le crédit d'impôt devrait couvrir 1.5 millions de bénéficiaires (contre un total d'environ 20 millions de ménages et une population active d'environ 30 millions). Il coûtera plus de 5 milliards de livres par an – environ les deux tiers d'un point de pourcentage du PIB.

Réduction des prélèvements sur les bas salaires en France

En octobre 1996, une exonération des cotisations familiales et une réduction de la contribution sociale pour les bas salaires ont été fusionnées en une seule déduction dégressive. Cette dernière a été modifiée en 1998 : elle est désormais proportionnelle au nombre d'heures travaillées (de façon à ne pas favoriser indûment le travail à temps partiel) et s'applique jusqu'à 1.3 fois le salaire minimum (SMIC). Cette déduction réduit le coût du travail de 12.6 pour cent au niveau du SMIC. En 1997, elle a couvert 5.1 millions de salariés, dont 3.6 millions travaillaient à plein-temps, et son coût s'est élevé à 46.7 milliards de francs français (soit environ 0.6 pour cent du PIB) sur un total de 82.7 milliards de francs d'allègements des cotisations sociales. Les autres exonérations fiscales visent des groupes spécifiques : « contrats emploi-solidarité », aides au travail à temps partiel, exonérations pour l'embauche d'un nouveau venu sur le marché du travail (qui ne s'applique qu'aux premiers cinquante emplois créés), exonérations au titre de l'emploi des jeunes et exonérations liées aux contrats de formation et d'apprentissage, entre autres. Nombre de ces avantages fiscaux peuvent être cumulés.

détaillées pour la France peuvent être trouvées dans le rapport de la *Commission Malinvaud* sur le financement de la sécurité sociale qui défendait avec force l'argument selon lequel la restructuration du système de prélèvements sur les salaires encouragerait l'emploi des peu qualifiés.

Il ressort des éléments d'information disponibles que certaines personnes, déjà sur le marché du travail, réduisent leur durée de travail comme suite aux mesures de valorisation du travail qui ne sont pas liées aux salaires horaires. En effet, la réduction des gains entraînée par la diminution du nombre d'heures travaillées est en partie compensée par une hausse des paiements au titre des prestations liées à l'exercice d'un emploi. Cependant, la plupart des estimations utilisées dans les études reproduites ici permettent de penser que, même lorsque ces effets sont pris en compte, les politiques de valorisation du travail non seulement ont pour incidence positive d'augmenter le nombre de personnes qui travaillent mais contribuent aussi à accroître le nombre global d'heures travaillées, encore que cet effet soit moins marqué.

Cette conclusion est fondée sur des études qui, pour la plupart, tiennent compte des effets à court terme sur l'emploi des politiques de valorisation du travail. Or, ces politiques font souvent intervenir des ressources financières suffisamment importantes pour qu'il y ait une série de retombées dans l'ensemble de l'économie. Par exemple, les politiques qui réduisent le coût du travail peu qualifié conduisent à des réductions des prix à la production appliqués par les employeurs des salariés en question. La demande de consommation de ces biens et services pourrait alors augmenter par rapport à celle des biens et services produits par une main-d'œuvre plus qualifiée, ce dernier phénomène pouvant à son tour conduire à un nouvel accroissement de la demande de travailleurs peu qualifiés (et des salaires qui leur sont versés).

D'autres importants effets d'équilibre général pourraient cependant réduire l'incidence globale sur l'emploi des politiques de valorisation du travail. Comme cela a été noté lors de l'atelier – et pris en compte dans certaines des quantifications citées plus haut – les importantes aides à l'emploi ou réductions des prélèvements sur les salaires doivent être financées par une augmentation des impôts ailleurs et/ou des réductions des dépenses publiques, qui peuvent en elles-mêmes avoir des effets négatifs sur l'emploi³. Ces effets négatifs peuvent, toutefois, être atténués si le passage à un système d'imposition plus progressif modifie les comportements en matière de fixation des salaires⁴.

La mesure dans laquelle les dispositifs de valorisation du travail contribuent à l'emploi dépend aussi de la façon dont ils sont conçus et présentés. Par exemple, des difficultés pratiques peuvent être rencontrées lorsqu'on cherche à financer les réductions des prélèvements sur les salaires dans l'intérêt des travailleurs peu qualifiés par une modification de l'assiette d'imposition. Une certaine résistance

pourrait être opposée à un tel changement dans certains pays, par crainte que ne soit remis en cause le principe contributif qui préside aux systèmes d'assurance sociale. En outre, le volume des impôts qui ne sont pas assis sur le travail pourrait ne pas être suffisant pour assurer l'augmentation des recettes nécessaire au financement d'une politique de valorisation du travail.

Le ciblage des dispositifs de valorisation du travail est un autre facteur important dans la détermination de leur incidence sur l'emploi. Les réductions des prélèvements sur les salaires sont généralement assez onéreuses dans la mesure où elles ne visent pas des groupes spécifiques mais peuvent bénéficier à tous les travailleurs dont les salaires sont inférieurs à un seuil donné. Les coûts des dispositifs de prestations liées à l'exercice d'un emploi aux États-Unis et au Royaume-Uni sont maîtrisés par un ciblage attentif des bénéficiaires. Ces dispositifs ne visent qu'une partie de la population de travailleurs peu qualifiés – les familles avec enfants (mis à part un crédit d'impôt peu important pour les célibataires aux États-Unis). Les autorités souhaitant éviter que des enfants grandissent dans la misère, les prestations non liées à l'exercice d'un emploi sont généralement plus élevées pour les familles avec enfants. Le ciblage des prestations liées à l'exercice d'un emploi sur les familles avec enfants accroît donc directement le bien-être des enfants dans certains ménages à faible revenu et assure à leurs parents une incitation à travailler qui serait autrement absente. En outre, comme c'est le cas des autres mesures de valorisation du travail, les crédits d'impôt au titre des revenus du travail et les crédits d'impôt pour les familles actives sont supprimés à mesure que les gains augmentent.

Ce ciblage est efficace pour maîtriser les coûts globaux, permettant d'axer ces importantes subventions sur ceux qui tirent effectivement parti des programmes. Il n'a pas cependant toujours une incidence favorable : comme on l'a signalé plus haut (voir aussi bien Dilnot et McCrae que Hotz et Scholz), certains travailleurs ayant déjà un emploi sont incités à réduire leur durée de travail, voire, s'ils vivent dans un couple où les deux partenaires travaillent et gagnent relativement peu, à décider de se retirer totalement du marché du travail. Aux États-Unis, Hotz et Scholz avancent que les taux d'imposition initiaux sont suffisamment faibles pour que l'augmentation supplémentaire du taux d'imposition marginal effectif (TIME) liée au crédit d'impôt au titre des revenus du travail soit imposée sur le revenu du travail sans effet dommageable important. Au Royaume-Uni, la question du niveau élevé du TIME revêt une plus grande actualité, car plusieurs prestations autres que le crédit d'impôt sont réduites à mesure que les gains augmentent. Cependant, Dilnot et McCrae avancent que des TIME élevés ne réduisent pas le nombre de travailleurs en activité dans une mesure suffisante pour annuler l'augmentation de nombre d'heures travaillées attribuable à ceux qui obtiennent un emploi, conclusion à laquelle Hotz et Scholz souscrivent après leur étude de l'expérience des États-Unis.

Ainsi le message général qui ressort de ces études est assez optimiste. Les politiques de valorisation du travail encouragent l'emploi de ceux qui, dans le groupe cible, pourraient autrement être piégés dans le chômage. Ces dispositifs entraînent une réduction du nombre d'heures travaillées ou de l'emploi de ceux qui sont déjà en poste, même si ces effets négatifs peuvent être atténués par une conception judicieuse des différentes mesures. Plus généralement, toutefois, les effets sur l'emploi et la répartition des revenus dépendent fortement de la répartition initiale des salaires et du système de prélèvements et de transferts. Dans les pays où la distribution des salaires est étroite et les niveaux d'imposition et de prestations non liées à l'exercice d'un emploi sont élevés, le financement des politiques de valorisation du travail aura vraisemblablement des effets négatifs marqués sur le nombre d'heures travaillées de ceux qui financent ces dispositifs (voir ci-après).

LA VALORISATION DU TRAVAIL AMÉLIORE-T-ELLE LA RÉPARTITION DU REVENU ?

L'autre objectif essentiel des politiques de valorisation du travail est la redistribution des revenus en faveur des particuliers ou des ménages à faible revenu. De fait, certains experts participant à l'atelier ont avancé que l'objectif essentiel des politiques en question est d'accroître les revenus des personnes se situant presque au bas de l'échelle des revenus. De leur point de vue, plus la proportion des dépenses allant aux ménages dans les déciles inférieurs de la distribution des revenus est importante, mieux c'est. Les dépenses qui sont consacrées à aider des personnes gagnant peu mais vivant dans des ménages à revenu élevé ne sont pas souhaitables.

A cet égard, les articles de Hotz et Scholz, Dilnot et McCrae et Gregg montrent que les politiques de valorisation du travail des États-Unis et du Royaume-Uni augmentent sensiblement les ressources des ménages pauvres. Les ménages à revenu élevé reçoivent relativement peu. Évidemment, dans toute société, les plus pauvres ne reçoivent généralement aucun salaire. Ils ne peuvent donc pas tirer parti de l'élargissement des possibilités offertes par les politiques de valorisation du travail et ne voient pas leurs ressources augmenter. En outre, le crédit d'impôt aux États-Unis est introduit progressivement à mesure que les gains augmentent par rapport à un certain seuil – de sorte que ceux ayant un taux de salaire plus élevé peuvent bénéficier *d'avantage* du programme que ceux ayant un taux de salaire plus faible. Le groupe qui bénéficie le plus des dispositifs existants est celui des ménages monoparentaux pour lesquels la rémunération du travail était faible par le passé et qui forment un sous-groupe important des pauvres⁵.

Cependant, le ciblage des prestations liées à l'exercice d'un emploi sur le revenu des ménages est inefficace dans la mesure où il ne fait pas de distinction

entre ceux qui ont un faible revenu parce qu'ils ne font guère d'effort sur le marché du travail et ceux qui sont véritablement désavantagés. Au Royaume-Uni, les bénéficiaires doivent travailler au minimum 16 heures par semaine afin d'avoir droit aux prestations, mais cela laisse quand même la possibilité à ceux qui ont des taux de salaire plus élevés et qui choisissent de travailler moins de bénéficier d'un crédit d'impôt plus important que ceux qui ont des qualifications et des taux de salaire inférieurs mais qui fournissent un plus gros effort de travail. En revanche, les programmes d'aide à l'emploi, comme les réductions des prélèvements sur les salaires en France et aux Pays-Bas, sont modulés en fonction du *taux* de salaire, et non des gains totaux. Ceux qui travaillent plus ne souffrent pas d'une réduction de l'aide. En outre, ces mesures visent les *individus* défavorisés et non les familles à faible revenu (voir Fitoussi dans le présent volume). La question de savoir s'il faut considérer comme un problème le fait que ces subventions soutiennent des membres peu qualifiés de ménages à revenu élevé dépend de l'objectif sous-jacent des politiques de valorisation du travail.

En résumé, l'atelier a mis en évidence l'existence de priorités relatives. Si toutes les politiques de valorisation du travail cherchent à la fois à encourager l'emploi faiblement rémunéré et à augmenter les revenus de ceux situés quasiment à l'extrémité inférieure de la distribution des revenus, elles varient dans l'importance qu'elles accordent à chacun de ces deux objectifs. Le fait que des objectifs différents soient poursuivis implique que l'évaluation et la comparaison de ces dispositifs doivent reposer sur plusieurs critères. Par exemple, il ne convient pas d'évaluer les prestations liées à l'exercice d'un emploi qui ont un fort effet redistributif seulement du point de vue de leur incidence sur le marché du travail, à l'aide de critères comme la modification des taux d'activité ou du nombre total d'heures travaillées ; il faut plutôt renforcer ces critères en en ajoutant d'autres comme les effets des mesures sur le revenu des ménages et la pauvreté.

LE CONTEXTE

Dans la mesure où, globalement, il est possible de porter une appréciation positive sur l'expérience de certains pays dans l'utilisation des politiques de valorisation du travail, il serait raisonnable que d'autres pays cherchent à les imiter en adoptant des stratégies similaires. Les études reproduites dans le présent numéro donnent à penser que l'efficacité des politiques de valorisation du travail dépend fortement de plusieurs aspects de la conjoncture qui influent sur les réactions de l'offre et de la demande de main-d'œuvre aux mesures mises en œuvre (voir le document de Bertola pour une vue d'ensemble de cette question). Par exemple, des conditions macroéconomiques favorables font qu'il est plus facile à ceux incités à rechercher un travail par les politiques en question de trouver effectivement

un emploi. Outre l'état général de l'économie, l'efficacité des politiques de valorisation du travail dépend en fin de compte de leurs interactions avec plusieurs politiques et institutions sociales, fiscales et du marché du travail.

Salaire minimum et système d'imposition et de transferts

Les salaires minimaux négociés et légaux sont souvent considérés comme des substituts ou des compléments des politiques de valorisation du travail. Un salaire minimal augmente les taux de salaire de certains, faisant ainsi progresser la rémunération du travail au même titre que les compléments de salaires. L'inconvénient cependant est qu'un salaire minimal trop élevé nuit aux perspectives d'emploi des travailleurs à faible productivité. L'article présenté par Gregg résume les éléments d'information disponibles sur la question de savoir si les salaires minimaux influent sur l'emploi et examine les effets de distribution de ces politiques. Gregg conclut que si le salaire minimal est fixé à un niveau raisonnablement faible, il est peu probable qu'il ait des effets négatifs importants sur l'emploi global. Cependant, les effets de cette politique ne seront sans doute pas les mêmes pour les différents groupes du marché du travail : les travailleurs en place en bénéficieront peut-être, mais les perspectives d'emploi des jeunes seront probablement affectées, en particulier si les salaires minimaux ne sont pas modulés en fonction de l'âge. Une hausse des salaires minimaux pourrait aussi avoir des effets de distribution non ciblés : dans la mesure où un travailleur percevant le salaire minimum peut cohabiter avec un haut salarié (comme cela peut être le cas pour un conjoint ou un jeune vivant avec ses parents), la progression du revenu des ménages découlant d'une hausse des salaires minimaux est répartie sur toute l'échelle des revenus et n'est pas étroitement ciblée sur les ménages à bas revenu. Les données empiriques font apparaître que cela est souvent le cas, faisant du salaire minimal un instrument de lutte contre la pauvreté relativement inefficace par rapport aux prestations liées à l'exercice d'un emploi.

Les salaires minimaux interagissent aussi étroitement avec les autres politiques de valorisation du travail. Comme l'a noté Bertola, les salaires minimaux et les prestations non liées à l'emploi fixent un plancher pour les salaires qui comprime leur distribution. L'importance de ce phénomène détermine dans une large mesure la viabilité des dispositifs de valorisation du travail. Plus le salaire minimum est élevé, plus la proportion des travailleurs qui seront couverts par une subvention d'un montant donné sera importante et plus cette aide sera coûteuse. Un salaire minimal d'un niveau relativement élevé signifie aussi que toute augmentation des TIME intervenant dans la phase de retrait d'une prestation liée à l'exercice d'un emploi (ou d'une aide salariale ciblée) affecte une proportion importante de travailleurs. Ainsi, l'arbitrage entre encourager l'intégration au marché du travail des sans-emploi et nuire aux incitations au travail de ceux qui sont déjà intégrés devient plus difficile en présence d'un salaire minimal de niveau très élevé.

Le niveau global de la fiscalité est tout aussi important pour les politiques de valorisation du travail. Plus les taux marginaux d'imposition existants sont élevés, plus il sera difficile de retirer rapidement les prestations liées à l'exercice d'un emploi ou les subventions salariales ciblées. Les taux d'imposition s'additionnent, conduisant parfois à un TIME proche de 100 pour cent, point auquel il n'y a plus d'incitation financière en faveur d'une augmentation des heures travaillées ou d'une amélioration du capital humain.

Comme le notent Hotz et Scholz, aux États-Unis les salaires minimaux sont relativement faibles, les prestations sociales peu élevées et les taux d'imposition bas. En outre, la distribution des gains est relativement large. Cela permet d'avoir d'importants crédits d'impôt liés à l'emploi, qui peuvent être retirés graduellement. Les TIME peuvent être maintenus à un bas niveau, sans que le crédit pénètre une partie particulièrement dense de la répartition des revenus. Les arbitrages au Royaume-Uni sont un peu plus difficiles. Bien que faibles par rapport à un grand nombre de pays, les niveaux de transferts y sont plus élevés qu'aux États-Unis. Afin de limiter le nombre de bénéficiaires du Family Credit, le taux de retrait a toujours été fixé à un niveau élevé (70 pour cent du revenu net), ce qui veut dire qu'avec les autres impôts et les prestations liées à l'emploi, les TIME peuvent dépasser 90 pour cent pour un petit nombre de familles. Lors de l'introduction du crédit d'impôt pour les familles actives, le Royaume-Uni a ramené à 55 pour cent le taux de retrait. Mais comme le notent Dilnot et McCrae, si les TIME d'un niveau très élevé sont ainsi réduits pour quelques-uns, un plus grand nombre se trouve assujéti à des TIME assez élevés, les travailleurs ayant des salaires proches du niveau médian pouvant bénéficier de la prestation nouvelle et plus généreuse.

Les impôts et les salaires minimaux peuvent aussi se conjuguer pour influencer sur l'efficacité des politiques de valorisation du travail. Par exemple, le salaire minimal peut limiter la possibilité qu'ont les employeurs de « s'approprier » une partie des prestations liées à l'exercice d'un emploi en réduisant les taux de salaire. De fait, en présence de TIME élevés, les réductions des taux de salaire n'entraînent plus beaucoup de changement dans le revenu net des ménages. Cela pourrait finir par créer une situation dans laquelle les fonds publics destinés à venir en aide aux bas salaires bénéficient en fait aux employeurs sous la forme de réductions des taux de salaire, sans les inciter à embaucher davantage.

En résumé, plusieurs conditions environnantes influent sur les avantages relatifs des prestations liées à l'exercice d'un emploi par rapport aux subventions salariales, et inversement. En supposant que le dispositif de valorisation du travail ait à la fois des objectifs d'insertion et de redistribution, il semble que les pays puissent être répartis en deux groupes. Dans ceux où les transferts et les impôts sont relativement faibles et les salaires minimaux relativement peu élevés, le problème essentiel consiste à encourager l'offre de main-d'œuvre et à assurer de meilleurs revenus aux travailleurs peu rémunérés. Dans ces conditions, il semble préférable

d'accorder la priorité aux prestations liées à l'exercice d'un emploi. En revanche, dans les pays où les impôts et les transferts sont élevés et les salaires minimaux relativement importants, les dispositifs de valorisation du travail auront des coûts budgétaires élevés et risquent de renforcer les effets contre-incitatifs d'une augmentation des TIME. Dans ces conditions, les interventions devraient probablement être limitées aux subventions salariales, car le problème essentiel est d'accroître la demande de travailleurs peu qualifiés ou sans expérience. Un échelonnement dans le temps des réformes pourrait aussi présenter des avantages, la réduction des coûts de main-d'œuvre par le biais d'exonérations des prélèvements sur les bas salaires, destinée à stimuler la croissance de la partie de l'économie reposant sur l'emploi de travailleurs peu qualifiés, précédant la mise en œuvre de réformes visant à accroître les incitations à l'acceptation de ces emplois. Enfin, dans certains pays, il est possible que l'échelle des gains soit si étroite, que les taux d'imposition initiaux soient si élevés ou que les autres conditions soient telles que les politiques de valorisation du travail ne peuvent être introduites sans avoir des effets globalement négatifs.

Mobilisation de l'offre de main-d'œuvre

C'est seulement si les travailleurs recherchent activement un emploi et sont en mesure d'accepter les offres qui leur sont faites que les politiques qui augmentent la rentabilité du travail seront efficaces. Cela a été souligné tout particulièrement dans l'article de Greenwood et Voyer, qui montrent que l'incidence sur le marché du travail du Projet d'autosuffisance du Canada a été d'autant plus grande que le supplément de revenu a été conjugué à d'autres services destinés à encourager l'offre effective de main-d'œuvre. Les dispositifs visant à aider les chercheurs d'emploi et à faciliter la garde des enfants, d'une part, et l'amélioration de la rentabilité du travail, de l'autre, sont des approches qui se sont révélées complémentaires pour aider les travailleurs à trouver un emploi (encore que les données disponibles aient fait apparaître que ces services n'augmentent pas sensiblement la proportion de la population cible qui *garde* un emploi une fois qu'il a été trouvé : voir ci-après).

Dans son article, Grubb examine un aspect négligé de la politique qui peut contribuer à « valoriser le travail » – l'obligation faite aux bénéficiaires d'indemnités de chômage de rechercher un emploi et d'accepter toute offre d'emploi pouvant convenir et la mesure dans laquelle l'on fait respecter cette obligation. Comme il le note, cette obligation tend à compenser les effets de désincitation des indemnités de chômage. En outre, si la recherche d'un emploi est efficace et les obligations conditionnant le versement des indemnités sont efficacement appliquées (de sorte que la désutilité du chômage avec indemnités est presque aussi grande que la désutilité du chômage sans indemnités), la recherche d'emploi pourrait être plus intensive (et la durée du chômage plus courte) que s'il n'y avait pas

du tout de système d'indemnisation. L'application stricte des dispositions en matière de disponibilité pour l'emploi peut à la fois favoriser la prise de conscience par les sans-emploi de l'existence d'emplois subventionnés par les politiques de valorisation du travail et également les pousser à accepter des emplois moins bien rémunérés (qui feront l'objet d'une subvention au titre des politiques en question).

Comme le dit Grubb, des différences majeures existent entre les pays dans ces domaines. Une rigueur relative d'un aspect des conditions d'admissibilité est souvent contrebalancée par une souplesse relative dans un autre domaine. En outre, les conditions très strictes d'admissibilité et la possibilité de recourir à des sanctions prévues dans certains pays risquent d'inciter les agents publics à se montrer moins rigoureux dans l'application de ces mesures, alors que des dispositions moins rigoureuses constituent peut-être un cadre plus adapté à une application systématique. Bien que la relation entre les conditions d'admission aux prestations, les mécanismes d'application et les stratégies visant plus généralement à « remettre en activité » les chômeurs soit complexe, Grubb cite certains éléments démontrant que les différences dans les conditions d'admissibilité et leur mise en œuvre peuvent avoir une véritable incidence sur les incitations au travail et les résultats en matière d'emploi.

Un deuxième aspect de la mobilisation de l'offre de main-d'œuvre est souligné dans l'article de Dilnot et McCrae. Trouver des services de garde d'enfants convenables et d'un prix raisonnable est souvent un aspect qui a été considéré comme un obstacle majeur à l'emploi, en particulier pour les parents isolés qui sont, comme l'a noté plus haut, l'un des principaux groupes cibles des crédits d'impôt ou des prestations liées à l'emploi. Le dispositif de crédit d'impôt pour les familles actives du Royaume-Uni prévoit désormais un supplément très important pour couvrir (la majeure partie des) les frais de garde d'enfants des personnes pouvant bénéficier du crédit d'impôt. Le risque est que les modalités informelles de soins aux enfants actuellement utilisées (garde d'enfants par des amis ou des parents) ne soient transformées en dispositions plus formelles afin de pouvoir avoir droit à la subvention, ce qui entraînera des dépenses improductives importantes. Bien que la formalisation des dispositifs de garde d'enfants puisse être bénéfique (par exemple elle peut faciliter le suivi et l'amélioration de la qualité des soins), Dilnot et McCrae avancent que diriger les fonds directement vers les prestataires de services a sans doute été plus efficace dans le développement des services de garde d'enfants.

CONCEPTION DES POLITIQUES

Aussi bien conçues et aussi souhaitables les politiques de valorisation du travail puissent-elles paraître, leur efficacité dépend de façon décisive de leur administration détaillée. Un grand nombre de problèmes ont dû être surmontés par les

pays qui les ont déjà introduites⁶. Payer le complément de salaire sous la forme d'une prestation, comme au Royaume-Uni (et dans plusieurs autres pays), se heurte au fait que, comme c'est le cas pour un grand nombre d'autres prestations assujetties à un critère de ressources, le nombre de bénéficiaires est souvent faible. L'ignorance, la honte et la lourdeur des formalités à accomplir sont autant d'éléments qui découragent les travailleurs de demander à bénéficier de la prestation. De larges campagnes de publicité ont été nécessaires pendant de nombreuses années au Royaume-Uni pour permettre un taux de couverture de 70 pour cent des bénéficiaires potentiels.

Une autre approche, suivie par les États-Unis et auquel le nouveau dispositif du Royaume-Uni adhère actuellement, est de verser le complément de salaire sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable. Le foyer fiscal doit être identique à l'unité de revenu utilisée pour le ciblage. Aux États-Unis, le foyer fiscal est le couple marié, de sorte que le ciblage du crédit d'impôt sur le revenu familial est direct. Même ainsi, des paiements ont été effectués à des ménages n'ayant pas droit à cet avantage. Les pays où l'unité d'imposition est le particulier sont confrontés à une tâche encore plus complexe s'ils souhaitent utiliser le régime fiscal pour verser des prestations fondées sur le revenu familial.

La période déterminant le droit à prestations doit correspondre à celle utilisée pour la déclaration fiscale. L'impôt sur le revenu est calculé en fonction du revenu annuel. Bien qu'en principe le crédit d'impôt puisse être demandée aux États-Unis sur la base d'une courte période de revenu salarial, le droit à cette prestation dépend en fin de compte du revenu salarial annuel. Dans ces conditions, la plupart des demandes sont présentées annuellement. La subvention est ainsi reçue sous la forme d'une somme forfaitaire en fin d'année, et non sous la forme d'un supplément permanent de revenu nettement lié au travail. Les données manquent, mais il ne serait pas surprenant que cela limite l'incidence du programme sur l'offre de main-d'œuvre.

Si le régime d'imposition sur le revenu est utilisé pour assurer un complément de revenu, il doit couvrir une grande proportion de la population de bénéficiaires potentiels. C'est le cas aux États-Unis, pour diverses raisons. En revanche, jusqu'à récemment, la politique du Royaume-Uni était de limiter le nombre de personnes ayant à remplir une déclaration annuelle de revenus. Comme ce dernier pays s'en est rendu compte, vouloir utiliser le régime fiscal pour mettre en œuvre des dispositifs de valorisation du travail dans ces conditions est lourd et coûteux du point de vue administratif.

Les problèmes administratifs rencontrés pour introduire les réductions des prélèvements sur l'ensemble des bas salaires sont généralement moins importants que ceux découlant du recours aux prestations liées à l'exercice d'un emploi⁷. Certains problèmes concernent en général aussi bien les crédits d'impôts que les

prestations liées à l'emploi, les subventions salariales ou les réductions des prélèvements sur les salaires. Par exemple, les dispositifs visent parfois à limiter les prestations liées à l'exercice d'un emploi ou les subventions salariales aux travailleurs à plein-temps (Projets canadiens d'autosuffisance et de supplément de revenus) afin d'empêcher les travailleurs ayant un salaire horaire élevé de bénéficier du programme s'ils ne travaillent que quelques heures par semaine ou seulement une partie de l'année. Ces critères peuvent être difficiles à mettre en œuvre. Néanmoins, certains pays ont réussi à collecter des informations détaillées sur le nombre effectif d'heures travaillées pour déterminer l'admissibilité et les niveaux des subventions à l'emploi.

Enfin, plusieurs études soulignent que la « commercialisation » du dispositif semble être un élément déterminant de son efficacité. L'expérience canadienne rapportée par Greenwood et Voyer montre que l'expression même « valoriser le travail » est efficace pour vendre le programme. L'introduction du crédit d'impôt en faveur des familles actives au Royaume-Uni s'est aussi accompagnée d'une importante campagne de publicité.

LIMITES DES POLITIQUES DE VALORISATION DU TRAVAIL

D'après certaines données, les travailleurs qui, après une période de chômage, trouvent un emploi grâce à un crédit d'impôt ou à une prestation liée à l'exercice d'un emploi se voient offrir un salaire inférieur à celui qu'ils avaient avant de perdre leur emploi. Cela n'est guère surprenant : le capital humain spécifique à l'emploi antérieur peut être perdu, tout comme les rentes associées à cet emploi. Mais certains pouvoirs publics insistent sur le fait que les politiques de valorisation du travail ne sont pas censées être des dispositifs de soutien permanent pour les particuliers. Ils estiment, au contraire, qu'une fois employés, les travailleurs acquièrent des compétences et grimpent dans l'échelle des salaires, n'ayant plus besoin d'un soutien public. Pourtant, dans la pratique, l'on sait peu de choses de la mesure dans laquelle les travailleurs acquièrent des compétences dans l'exercice d'un emploi. En outre, comme le montre l'expérience du Canada, certains de ceux qui retrouvent un emploi ne le font que temporairement, piégés dans un cycle de chômage et de travail faiblement rémunéré.

Malheureusement, la conséquence inévitable de l'augmentation des aides aux personnes n'ayant que de faibles compétences est que les incitations à accroître ces compétences se trouvent réduites. Dans ces conditions, on peut craindre que l'investissement dans le capital humain ne diminue. L'objectif sous-jacent des politiques, à savoir encourager de façon permanente l'autonomie des travailleurs faiblement qualifiés, ne peut donc être que partiellement atteint par les mesures de valorisation du travail. Des politiques complémentaires qui aident les travailleurs

faiblement qualifiés à garder leur emploi une fois qu'ils l'ont trouvé et les encouragent à acquérir des compétences de façon à trouver des emplois de meilleure qualité, sont aussi requises.

Il importe d'appeler l'attention sur les limites des politiques de valorisation du travail. Cependant, la possibilité de réaliser des arbitrages et les difficultés pratiques d'application des dispositifs en question ne devraient pas faire oublier un message assez positif émanant de l'analyse de ces mesures. Les études présentées ici ne permettent pas de penser que les politiques de valorisation du travail « résolvent » le problème de l'insuffisance de l'emploi et de l'insuffisance des salaires des travailleurs peu qualifiés. De fait, sauf si certaines conditions sont réunies (concernant, par exemple, la répartition des gains, le régime fiscal et le salaire minimum), il est même possible que ces politiques aillent à l'encontre du but recherché. En outre, il apparaît de plus en plus nettement qu'aucune mesure ne peut à elle seule avoir une incidence majeure sur l'emploi. Les politiques de valorisation du travail doivent donc être considérées comme un élément d'une stratégie d'ensemble, par exemple les dix grands principes directeurs de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE. Cependant, toute politique pour laquelle il est empiriquement démontré que, dans certaines circonstances, elle peut encourager à la fois l'efficacité et l'équité en favorisant l'emploi et des revenus familiaux décents mérite d'être envisagée dans les pays rencontrant ce type de problèmes.

NOTES

1. Les évaluations de ces programmes sont particulièrement intéressantes car la façon dont l'expérience a été conçue permet de déterminer les effets des programmes avec une bien plus grande exactitude que ce n'est le cas pour les exercices de simulation sur la base desquels les évaluations des autres pays doivent s'appuyer.
2. L'Autriche et le Royaume-Uni, et surtout la Belgique et les Pays-Bas, ont aussi diminué les prélèvements sur les salaires pour les travailleurs faiblement rémunérés. Voir OCDE (1999).
3. L'OCDE (1997) tente de simuler les effets de différents types de politiques de valorisation du travail. Un document récent du Secrétariat (Bassanini, Rasmussen et Scarpetta, 1999) simule les effets globaux potentiels sur l'emploi d'un simple système de crédit d'impôt au titre des revenus du travail dans quatre pays de l'OCDE (États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni et Suède) sur la base d'un modèle d'équilibre général.
4. Lorsque les salaires dans une entreprise particulière sont accrus, les coûts de main-d'œuvre augmentent et l'emploi peut être réduit. Une hausse des taux marginaux d'imposition signifie que le gain après impôt pour les salariés d'une hausse des salaires est réduit. Dans ces conditions, un système d'imposition plus progressif modifie l'arbitrage entre le risque et le rendement dans les négociations salariales, favorisant probablement la modération des salaires.
5. D'après les informations disponibles, les parents isolés représentent un tiers à la moitié des bénéficiaires du crédit d'impôt pour les familles actives au Royaume-Uni et du crédit d'impôt au titre des revenus du travail aux États-Unis.
6. A cet égard, Hotz et Scholz considèrent que les difficultés d'administration du crédit d'impôt au titre des revenus du travail constituent l'un des principaux inconvénients de ce dispositif.
7. Cependant, les tentatives faites pour imposer la conditionnalité (par exemple, exiger des employeurs qu'ils enregistrent une augmentation nette de l'emploi afin d'avoir droit à l'allégement fiscal) ou utilisant une définition horaire pour des rabais accentuent sensiblement les problèmes administratifs liés aux réductions des prélèvements obligatoires.

BIBLIOGRAPHIE

- BASSANINI, A., RASMUSSEN, J.H. et SCARPETTA, S. (1999), « The economic effects of employment-conditional income support schemes for the low paid : an illustration from a CGE model applied to four OECD countries », *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 224.
- MALINVAUD, E. (1998), « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique, rapport présenté au Premier ministre », Conseil d'analyse économique, *La Documentation Française*.
- MINISTÈRE DANOIS DES FINANCES (1998), « Availability criteria in selected OECD countries », *Document de travail n° 6*, novembre.
- OCDE (1997), *Valoriser le travail*, Paris.
- OCDE (1999), *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Évaluation des performances et des politiques*, Paris.