

Etats-Unis

Marchés du travail et travailleurs faiblement qualifiés

Pierre CONCIALDI

Une série de réformes ont été mises en œuvre aux Etats-Unis dans les années 1980 dans le but d'obliger les allocataires du *Welfare* à fournir un travail en contrepartie de l'aide qui leur est attribuée. Le point culminant de cette série de réformes a été la promulgation du « *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* » qui a démantelé l'aide sociale existante (AFDC, *Aid to Family with Dependent Children*) pour la remplacer par un nouveau programme (TANF, *Temporary Assistance for Needy Families*). La réforme de 1996 impose notamment des pénalités financières aux Etats qui ne remplissent pas les objectifs fixés en termes d'emploi des allocataires du *Welfare* ou qui ne parviennent pas à réduire le nombre d'allocataires. Elle fixe également une limite à la durée de perception de l'aide sociale qui ne peut désormais excéder cinq années pour un même allocataire. Une fois ce crédit épuisé, les allocataires ne devraient plus pouvoir percevoir d'aide sociale, quelle que soit leur situation, au cours de leur vie. Dans la ma-

jeure partie des Etats, cette limite devrait être atteinte en 2002. La réforme pousse

donc vers l'activité et, si possible, vers l'emploi, une fraction croissante des allocataires du *Welfare*. Ces derniers sont principalement des mères isolées et des femmes de faible niveau d'éducation qui devraient, dans cette logique de *workfare*, venir grossir le rang des demandeurs d'emploi et accroître le volume de l'offre de travail aux plus faibles niveaux de qualification.

Cette réforme s'est mise en place dans un contexte marqué depuis une quinzaine d'années par une forte dégradation des conditions d'emploi et de rémunération des plus bas salaires, conduisant à un accroissement des inégalités de salaires, lesquelles ont atteint un niveau inégalé depuis 1940. L'affaîssement des revenus salariaux s'est traduit par le développement de la pauvreté laborieuse (« *working poor* »). Pour tenter de lutter contre ce phénomène, le gouvernement fédéral a étendu et rendu plus généreux le crédit d'impôt existant (EITC, *Earned Income Tax Credit*) qui vise à soutenir les revenus des ménages de travailleurs, principalement lorsque ces derniers ont des

en-
fan

ts .

Le « Joint Center for Poverty Research » a été créé en juillet 1996 grâce à une subvention du gouvernement fédéral américain. Le centre de recherches est administré conjointement par l'Institute for Policy Research de l'université de Northwestern et le Harris Graduate School of Public Policy de l'université de Chicago. Sa mission est de contribuer à une meilleure compréhension des causes et des conséquences de la pauvreté aux Etats-Unis ainsi que des effets des politiques destinées à la combattre. Son programme de recherches est mis en oeuvre par plus d'une quarantaine de chercheurs appartenant aux deux institutions. La direction du centre est actuellement assurée par Susan E. Mayer ; Greg J. Duncan en est le directeur adjoint.

Quelles vont être les conséquences de cette réforme du *Welfare* sur le fonctionnement du marché du travail et les conditions de vie des allocataires actuels ? Quelles sont les politiques les plus appropriées pour promouvoir l'emploi des travailleurs les moins qualifiés ? Quel bilan provisoire peut-on dresser de cette réforme et des expériences en cours dans divers Etats ? Telles étaient quelques unes des principales questions au centre d'une conférence organisée au début du mois de novembre par le Joint Center for Poverty Research. Cette conférence avait pour thème général « Marchés du travail et travailleurs faiblement qualifiés » (« *Labor Markets and Less-Skilled Workers* »). Autour de ce thème générique, une trentaine d'économistes américains ont été sollicités pour élaborer et discuter une douzaine de contributions dont chacune avait pour objet de faire le point sur une question précise concernant les travailleurs faiblement qualifiés. La conférence a réuni un large public, notamment parmi les représentants de l'administration fédérale américaine.

Les questions évoquées au cours de cette conférence étaient centrées sur le cas des Etats-Unis. Toutefois, ses enseignements éclairent aussi certains des débats que connaissent les pays européens,

notamment lorsqu'il s'agit de promouvoir l'emploi des travailleurs les moins qualifiés ou de s'interroger sur les politiques les plus à même de lutter contre la dégradation des ressources salariales.

Vers un développement de la pauvreté laborieuse ?

Depuis 1993, on observe une baisse très sensible du nombre des allocataires de l'aide sociale. Le pourcentage de la population recevant l'aide sociale est ainsi passé de 5 % en 1993 à un peu plus de 3 % en 1998. Ce déclin de l'aide sociale semble déjà avoir eu un impact notable sur le taux d'activité de certaines catégories. Le taux d'activité des femmes chefs de ménage faiblement qualifiées a ainsi augmenté de près de dix points tandis que, pour les femmes faiblement qualifiées dans leur ensemble, le taux d'activité n'a guère bougé. Le fait que le pourcentage d'allocataires de l'aide sociale soit de 29 % dans le premier groupe, contre seulement 2 % dans le second, accredit l'idée selon laquelle, la réforme du *Welfare* a bel et bien poussé un certain nombre d'allocataires à chercher du travail. Sur 15 ans, entre 1993 et 2008, certains auteurs estiment que cette réforme devrait accroître l'offre de main-d'oeuvre d'environ un à deux millions de person-

nes (contribution de T. Bartik). Entre le tiers et la moitié de cet effet a déjà été acquis depuis 1993.

Globalement, l'ampleur de ce changement est minime au regard de la population active totale : l'accroissement de l'offre de travail induit par la réforme du *Welfare* représente environ 1 % de la force de travail américaine. Il est donc peu probable que cet afflux de main-d'oeuvre ait un impact significatif sur l'emploi et les conditions de rémunération moyennes des salariés américains. Mais pour les catégories les plus directement concernées, à savoir les mères de famille isolées ou les femmes avec un faible niveau d'éducation, l'ampleur de ce choc risque d'être beaucoup plus importante. Si l'on se réfère à des études antérieures, cet accroissement de l'offre de travail devrait se traduire par une baisse de 5 % à 15 % des salaires de certaines catégories de travailleurs faiblement qualifiés. Les estimations les plus récentes établies à partir de la confrontation d'une variété de modèles suggèrent des ordres de grandeur analogues. En d'autres termes, la réforme du *Welfare* devrait avoir un impact négatif important sur les revenus d'activité de certaines catégories, particulièrement les mères isolées avec un faible niveau d'éducation. Il est intéressant de noter que, d'après ces études, les effets de cette réforme sur les gains des catégories concernées se feront surtout sentir à travers une hausse du chômage, les effets sur les taux de salaire devant être, *a priori*, faibles.

Ce diagnostic n'est cependant pas entièrement partagé par tous les économistes. Si le fait que la réforme du *Welfare* devrait entraîner une hausse de l'offre de travail d'un ordre de grandeur analogue à celui précédemment cité n'est pas contes-

té, les avis divergent en revanche sur l'impact de ce changement sur les taux d'emploi et les rémunérations des salariées les moins qualifiées et, surtout, sur l'ampleur de ce changement. Cet impact dépend en effet de façon cruciale de la sensibilité (ou de l'élasticité) de l'offre et de la demande de travail au salaire, paramètres dont les valeurs divergent fortement d'une étude à l'autre. Certains auteurs font ainsi remarquer que, si la réforme du *Welfare* devait avoir à l'avenir un impact négatif significatif – de l'ordre de 10 % par exemple – sur les gains des catégories concernées, l'immigration aurait dû avoir un effet bien plus fort encore sur les salaires des travailleurs les moins qualifiés, car elle a amené des flux sensiblement plus importants de main-d'oeuvre faiblement qualifiée sur le marché du travail américain. Or les études qui se sont attachées à évaluer l'impact de l'immigration sur l'offre de travail et les salaires des travailleurs américains concluent, soit que cet effet a été quasiment nul, soit qu'il est resté dans des limites incompatibles avec les estimations avancées en ce qui concerne la réforme du *Welfare*. Pour d'autres, une explication possible de ce contraste tient au fait que le « choc d'offre » induit par l'immigration ne se serait pas nécessairement traduit par une forte baisse des salaires, dans la mesure où cette offre supplémentaire de main-d'oeuvre se dirige plutôt vers des zones en expansion. L'offre de travail apportée par l'immigration serait alors tirée, en quelque sorte, par la demande et son impact économique s'inscrirait – aux Etats-Unis tout au moins – dans une dynamique de croissance qui en atténuerait fortement les effets.

**Emploi public et subventions
à l'emploi**

Quelle que soit son ampleur, personne ne conteste la perspective d'une dégradation des conditions de vie des allocataires actuels de l'aide sociale qui vont être poussés à rechercher un emploi ou à occuper une activité en contrepartie de l'aide qu'ils reçoivent. Quelle peut être alors l'action des pouvoirs publics pour contrecarrer cette tendance ? Deux types de mesure peuvent notamment être envisagés.

Une première série de mesures s'appuie sur l'action directe des pouvoirs publics à travers la création d'emplois. Deux scénarios polaires sont ici envisageables. Dans le premier, la création d'emplois publics traduit simplement la volonté des pouvoirs publics de mettre au travail la population des allocataires de l'aide sociale. Ce scénario correspond à une logique que l'on pourrait qualifier d'occupationnelle où l'emploi public constitue simplement la contrepartie exigée de l'aide reçue. La mise au travail des pauvres s'effectue alors à travers le biais d'emplois publics. Dans un second scénario, la vocation de l'emploi public est aussi de contribuer à une meilleure insertion des populations concernées dans le monde du travail. Dans cette logique « promotionnelle », l'obligation d'exercer un emploi se double du souci d'améliorer durablement les perspectives professionnelles futures des intéressés. Dans les deux cas, cette politique pose la question de l'efficacité de ces mesures, tant du point de vue économique – c'est la question du « gaspillage » des fonds publics – que du point de vue du bénéfice que les populations concernées peuvent tirer de la création de ces emplois. Sur ces deux points, un inventaire exhaustif des

différents programmes publics de créations d'emplois développés dans le passé aux Etats-Unis, lors de périodes de dépression ou de forte récession, livre deux messages significatifs (contribution D. Ellwood et E. Welty).

Tout d'abord, il convient d'éviter sur ce sujet les idées toutes faites : autant il est vrai que les programmes publics de créations d'emplois peuvent conduire à des gaspillages s'ils sont mis en œuvre dans de mauvaises conditions, autant ils peuvent aussi contribuer à accroître l'emploi et apporter une contribution originale à la production nationale, en particulier si le chômage provient en partie d'un désajustement entre l'offre et la demande. Tout dépend donc des conditions concrètes dans lesquelles ces programmes sont mis en œuvre. Le parti pris qui consiste à considérer que ces emplois sont systématiquement moins efficaces que les emplois privés n'est pas justifié.

Le second enseignement met en évidence un certain nombre d'arbitrages critiques concernant ces emplois publics. Plus ces emplois sont de qualité, plus il y a risque de substitution avec des emplois publics existants. De même, plus les emplois créés sont de qualité, plus ils peuvent contribuer à accroître les gains futurs de leurs bénéficiaires, au prix toutefois d'un coût plus élevé pour la collectivité. Autrement dit, la création d'emplois publics de faible qualité peut certes constituer un moyen pour les gouvernements fédéraux de donner un emploi aux allocataires du *Welfare*. Mais ces emplois ne pourront améliorer significativement les perspectives futures de ces personnes que si l'on y met le prix.

Une seconde série de mesures emprunte la voie, plus indirecte, des subventions à l'emploi, que ce soit celles qui

bénéficient directement aux employeurs – à travers diverses formules d'abaissement du coût de la main-d'oeuvre – ou celles qui se dirigent vers les salariés, à travers un soutien des bas salaires et des revenus, à l'exemple de l'EITC (*Earned Income Tax Credit*) américain dont les seuils ont été, comme on l'a déjà noté, considérablement réévalués depuis quelques années. Dans le schéma de base de la théorie économique, les effets de ces différentes formes de subvention sont les mêmes. Mais dans la pratique, on constate que les résultats empiriques peuvent être fort différents (contribution Dickert-Collin et Holtz-Eakin). En particulier, les subventions qui se dirigent vers les employeurs n'atteignent pas nécessairement les travailleurs les moins qualifiés ou les plus pauvres. Ce type de subvention suppose donc, pour être efficace, d'être très étroitement ciblé, ce qui pose alors le problème de la stigmatisation des publics concernés, d'où un taux de participation généralement très faible pour ces programmes, de l'ordre de 10 % dans le cas des Etats-Unis.

Il est également important de distinguer les effets des subventions selon qu'elles aboutissent à accroître la quantité de travail par une hausse du nombre de travailleurs (programmes extensifs), ou bien par une hausse de l'intensité du travail des salariés déjà en place (programmes intensifs). On peut en effet montrer que, *a priori*, les programmes extensifs qui s'adressent par exemple à une population cible écartée de l'emploi – à l'image de ce qui est recherché en France – ont plus de chances de se traduire par une incidence économique favorable pour les entreprises.

Une observation empirique, mais fondamentale pour l'efficacité des mesures,

souligne enfin la nécessité d'établir une distinction très nette entre bas salaires, basses qualifications et salariés pauvres. Aux Etats-Unis, seulement 15,1 % des ménages avec des salariés à bas salaires se situent en deçà du seuil de pauvreté et le revenu moyen des ménages avec un salarié à bas salaire est plus de 5 fois plus élevé que celui d'un ménage pauvre. Ces écarts s'expliquent par le fait que le taux d'emploi des chefs de ménage avec un bas salaire est de 81,2 % contre 27,7% pour les ménages pauvres. Dans le même ordre d'idées, seulement 11 % des salariés à basse qualification sont pauvres. Ces salariés faiblement qualifiés ont un salaire horaire moyen de 7,41\$, supérieur au seuil des bas salaires (5,69\$) et leur durée du travail est supérieure de 25 à 30 % à celle des salariés pauvres ou à bas salaires.

Quels enseignements pour le débat français ?

Sur un sujet aussi vaste et controversé, il n'est guère étonnant que certaines questions n'aient pas été abordées lors de la conférence du JCPR. Par exemple, les aspects institutionnels du fonctionnement du marché du travail et le rôle des acteurs n'ont guère été évoqués. La question du salaire minimum, en particulier, n'a pas été abordée. Par ailleurs, on pourra aussi regretter que le travail indépendant ait été absent de la plupart des contributions alors que l'on sait qu'il s'agit d'un facteur d'ajustement du marché du travail dont l'importance est sans doute plus forte aux Etats-Unis que dans la plupart des pays européens. Malgré ces limites, et en dépit du fait que les conclusions tirées de l'observation du cas américain ne peuvent être bien sûr transposées purement et simplement aux pays européens en raison des différences de contexte institutionnel et

économique, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de cette conférence.

L'analyse des modes de subventionnement des salariés les moins qualifiés retient d'abord l'attention en raison de l'importance accordée à cet axe politique depuis les conclusions du sommet d'Essen qui visaient à promouvoir l'emploi « non qualifié », notamment à travers l'allègement des charges sociales sur les bas salaires. Sur ce point, le risque de confusion entre bas salaires, basses qualifications et salariés pauvres mérite à nouveau d'être souligné. La difficulté du « ciblage », pour reprendre le jargon habituellement utilisé par les économistes, reste une des limites importantes des mesures de subventionnement du coût du travail. Par ailleurs, le fait que les modes de subventionnement ne soient pas neutres du point de vue de la distribution des revenus et que les subventions directes aux salariés apparaissent, à cet égard, préférables à des subventions directes aux employeurs mériterait probablement de recevoir plus d'écho dans les débats.

On retiendra aussi de cette conférence que, à contre-courant des idées péremptives qui peuvent être émises sur cette question, il existe encore de grandes zones d'ombre dans l'analyse des marchés du travail des salariés les moins qualifiés. Les modèles standards du marché du tra-

vail ne semblent pas rendre correctement compte de la réalité, d'où de fortes incertitudes sur les recommandations de politique économique. Un diagnostic analogue ressort d'ailleurs des travaux menés dans le cadre du réseau LoWER constitué avec le support de la Commis-

sion européenne et dont l'objectif est d'analyser la situation des salariés à bas salaires dans les pays de l'Union européenne. De ce point de vue, on ne peut qu'être frappé, par exemple, par le décalage entre l'ampleur et le coût des dispositifs mis en place dans notre pays et la très grande pauvreté des études permettant d'en évaluer les effets. Cette conclusion devrait sans doute inciter à une plus grande prudence dans la formulation de recommandations de politique économique.

Sources :

Participation de l'auteur à la conférence « Labor markets and Less-Skilled Workers », Joint Center for Poverty Research, 5-6 novembre 1998. Site Internet : <http://www.jcpr.org>.

Contributions à la conférence :

Bartik, Timothy « Displacement and Wage Effects of Welfare Reform » ;

Dickert-Conlin, Stacy et Douglas Holtz-Eakin, « Employee-Based versus Employer-Based Subsidies to Low-Wage Workers: A Public Finance Perspective » ;

Ellwood, David et Elisabeth Welty, « Public Service Employment and Mandatory Work: A Policy Whose Time Has Come and Gone and Come Again? »

EMPLOI FAIBLEMENT QUALIFIE