

# DILEMMES CONCERNANT LES SALAIRES ET L'EMPLOI

EDMOND MALINVAUD

## *English Summary Dilemmas about Wages and Employment*

### 1. INTRODUCTION

What do just wages mean? Does maintaining a satisfactory employment level require an appropriate level of wages? How should we cope with the presence of the working poor in affluent societies? These three questions, among others, point to dilemmas which have been long standing. However, perceptions of these dilemmas have become more disquieting than thirty years ago. To a greater extent than was thought then, these are now held to challenge the durable implementation of Christian values.

The focus is placed here on the monetary reward received from work and on the right to work. The dilemmas involved have as their background the experience of deterioration over the last three decades: inequalities in wage rates have increased; inequalities in access to work have also increased; and the protection and insurance provided for workers by the welfare state have been found to be somewhat disappointing. The prognosis for measures which solve these dilemmas does not give grounds for expecting a substantial improvement. This paper does not claim to present solutions to these dilemmas, but rather to examine the implications of those advances in economic knowledge which are relevant to them.

### 2. JUST WAGES

Every employer has the duty to pay a just wage to each of his employees. This is a basic principle of Catholic social teaching, a principle directly related to another: the recognition due to the dignity of working persons. As a principle it seems to be widely accepted. But the exact meaning of the concept of a "just wage" deserves some attention. What are commonly meant by just wages, or in *de facto* terms by fair wages, in a given society at a given time, may be taken as being pretty well established and usually as being close to the current wage scales in use.

Why is this so? The argument starts with the concept of the just price which

was much discussed by scholastic philosophers in the Middle Ages. For St. Thomas Aquinas the just price for whoever was selling, perhaps in a quite "thin" market considering the conditions of the time, was the normal price holding more generally, something like a broader market price or, when a price control existed, the legal price. The main principle behind this definition was that, under normal cost conditions, the seller should not charge an exceptionally high price when he or she could do so, because the buyer could have an urgent need of the good, or could benefit considerably from holding the good. If we transpose this idea to the labour market, if we argue that the wage is the price for the service performed by labour, and if we consider that opportunities for exploitation are more frequent for employers than for employees, we are led to precisely the characterization given above for the just wage.

A tension nevertheless remains in the association between the idea of a just wage and that of a normal wage, particularly when wages<sup>1</sup> are generally low. Can we impose on individual employers the moral obligation to pay substantially higher wages than their competitors do? Would not the result often be that the employer would go out of business and his employees lose their jobs? Confronted with this dilemma we naturally tend to think about legal or regulatory interventions.

State intervention in labour markets changes the outcome of the economic law of supply and demand or of negotiations between employers and trade unions. What should the government do about wages? We cannot consider the issue in isolation because whatever is decided about wages will have effects on the fulfilment of other social objectives, whether positively or negatively, depending on the case. Our particular concern here is about effects on employment.

For the purpose of the organisation of the argument, we shall distinguish between various groups of questions. Section 3 will discuss the dilemmas surrounding the average real wage rate. Section 4 will consider two questions. What are the causes of the existence of large groups of poor workers? What dilemmas are faced by any government which seeks to raise their wages by instituting or raising legal minimum wages? Section 5 will discuss the option of dissociating relative labour costs from relative wage rates.

### 3. THE AVERAGE WAGE AND EMPLOYMENT

#### *Economic analysis*

Whenever and wherever the unemployment rate is high, the main cause lies in an insufficient demand for labour by potential employers, even though other causes may also contribute marginally. Numerous economists have argued in the past and some still argue today, that the main reason for an insufficient demand for labour

---

<sup>1</sup> Indeed in relation to low wages we must recall the permanent emphasis in the teaching of the Church since *Rerum Novarum* on the fact that a worker should receive a sufficient wage "for establishing and properly maintaining a family and for providing security for its future" (*Laborem Exercens*, 19). Any assessment of the exact level of this "family wage" has to refer to a standard for the minimum amount permitting a decent level of consumption, in relation to the norm specific to the country in question.

is always a level of real wages which is too high. If they are right, the proposition highlights a potentially important conflict of ethical objectives which is discussed at the end of this section. The proposition is, however, unduly one-sided. Indeed employers themselves often report that they would employ more people if the demand for their products or their services were higher, without any change in real wages taking place. Such an answer is important though it may well be superficial because the level of real wages and the demand for the products of firms are inter-dependent.

Decisions of any normal firm about its demand for labour depend on two factors, which we may respectively label profitability and demand (meaning demand for what the firm produces). Profitability and demand are in fact often correlated. However, it makes sense to distinguish them because there are significant cases in which demand exists but at the overly low mark-up currently prevailing. There are also, more frequently, cases in which current prices are profitable but buyers are not forthcoming and are not expected to be significantly attracted by lower prices. Thus business analysts recognize the distinction and use it in their comparisons between different countries and different periods.

When they occur, increases in wages boost demand for a while and diminish profitability. The first effect comes from the fact that incomes from labour are more quickly spent than other incomes, something which is particularly true in poor countries; this effect tends to vanish progressively with time. But it is favourable in the meantime, if indeed it was lack of demand which was preventing full employment. The second effect, diminishing profitability, is not a reason for concern if profitability was previously high. Even if the case is otherwise, inadequate profitability is slow to induce significant effects on employment. A government deciding what the objective of its policy should be with respect to wages requires, first, a diagnosis of the obstacles to better employment: is it dealing with a lack of demand for goods or a lack of profitability? Secondly, it also requires a time frame: the next year or so, or the next five years or beyond?

Two additional considerations should be kept in mind. In the first place, downward flexibility of the average wage level would be dangerous if it was high. It would indeed lead to downward flexibility of prices. Decreases in prices would raise the real cost of standing debts. Debtors would lose and creditors would gain. Since many employers have a net debt, they would have to reduce their activity in order to remain financially viable, and this precisely in a time of business depression, which would thus be made worse.

In the second place, countries in which unemployment is endemic cannot experience high growth rates of production; hence they cannot experience high growth rates in wages either. If unemployment is initially due to wages being too high, it often happens that the initial advantage accruing to employed wage earners turns out to be only temporary: a temporary gain is followed by a protracted loss. If unemployment was initially due to lack of demand, failure to include measures permitting wage rises in a package intended to stimulate activity may also mean missing an opportunity for turning a vicious depressive circle into a virtuous expansionary circle, in which increases in demand, in production, in employment and in wages would have gone hand in hand. Simplifying the argument but keeping its

main thrust, we may say that reference to the possibility of one or the other of these two opposing vicious circles explains the sentence contained in *Quadragesimo Anno* and already quoted by Father Schasching (op. cit.): "A scale of wages too low, no less than a scale excessively high, causes unemployment".

### *Ethical priorities*

Everybody agrees that reducing unemployment, where it exceeds frictional unemployment, is an important social objective. But it is also common for an increase in the standard of living of wage earners to rank high among social objectives. Yet there are cases in which increasing wages still further would mean increasing unemployment, particularly if one looks beyond the first one or two years. This paper argues in favour of an explicit position of the Magisterium on how decisions should be oriented when a trade-off of this kind seems to exist.

This paper, however, recognizes the inaccuracies of macroeconometrics due to the many difficulties facing research in this field. This means that the terms of the trade-off in question cannot be assessed with precision. Any objective assessment will have to be qualified by restrictive clauses, showing that wide margins of uncertainty remain. The paper also raises a crucial question: will the next fifty years experience trends in standards of living that will be as favourable as trends have been in this respect during the last fifty years? Economists have only a limited ability to answer this question, which mainly turns on physical and biological potentialities. However, the worries currently expressed by many lead us to think that prudence recommends considering the possibility of a near stagnation in *per capita* standards of living. What then should be the choice between, on the one hand, employment and frugality for all and, on the other hand, a more inequitable future?

#### 4. THE WORKING POOR

During the last two decades most Western European countries have resisted the trend towards declining real wages for unskilled jobs, so containing an increase in the number of working poor. Did they contain the increase in poverty in this manner? Is there any lesson to be drawn from this for other regions of the world, in particular for low income countries?

### *Trends and their explanation*

We must distinguish the trend toward lower real wages for the unskilled in industrial countries from the trend toward increasing wage inequality throughout the wage scale. A natural explanation of the increase in wage inequality could be found if the trend in the structure of the labour supply by skill levels had been very different from the trend in the corresponding structure of the demand for labour. But during the past five decades, say, both structures have moved *grosso modo* in the same direction: toward higher skills in the supply of labour because of progress in education, training and diffusion of technical information, and simultaneously, toward higher skills demanded of labour because of the nature of technical progress and, in industrial countries, because of increasing competition from newly developing countries with regard to goods with a high unskilled labour content.

For a satisfactory explanation of decreasing wage inequality in the 1950s and 1960s, followed by increasing inequality since then, we need a rather precise assessment of the relative speeds of these two structural trends over time, corresponding respectively to the supply of labour and to the demand for labour. Such an assessment shows that the change in the relative speeds, from the early post-war period to the more recent decades, has not been dramatic. There also remains room for institutional factors to have played a role, particularly in the USA: namely the decline in the real value of the minimum wage, the decline in unionization and the movement towards economic deregulation.

Common wisdom among economists now claims that, although exposed to the same trends in the structural compositions of demand and supply on their labour markets, Western European countries reacted differently to the USA: they limited the increase in wage dispersion, in particular by maintaining the purchasing power of minimum wages, but, so the argument goes, the counterpart was that these countries had to accept high unemployment of the unskilled, a trend which the USA avoided. The argument is to some extent misleading because there is a better explanation for much of the increase in European unskilled unemployment, namely the greater importance of overall unemployment, which the USA has avoided thanks to its macroeconomic policy. However, the existence of a remaining trade-off appears likely and must be investigated.

#### *Employment and poverty*

Various possibilities are open to societies in order to cope with poverty. We shall, however, restrict attention to just one question: do minimum wages cause unemployment of the unskilled? Existence of a legal or conventional minimum wage in a country, in a region or in an industry may be justified as being the most effective way to prevent some employers from exploiting employees who have no other option than remaining in their job. But negative effects on employment might perhaps result, particularly where the levels of minimum wages are high enough to imply that a substantial proportion of workers receive a wage just equal to the minimum.

In the past, economists of different persuasions have frequently debated the possibility of such a negative effect, often arriving at radically different evaluations, and the debate still goes on. A large number of econometric studies have been undertaken during the last twenty years, but their results have been far from concordant. However, all things considered we may at least rule out the extreme thesis that gave a dominant role to minimum wages in explaining the level of overall unemployment. If contributing at all to unemployment, minimum wages are only one cause among others, a cause that can only apply to employment of the unskilled or of the young applicant to the labour market and a cause that cannot be significant where the levels of minimum wages are low.

This being said, anything that increases the unemployment of the unskilled is worrying because of the likely future evolution in the structures of supply and demand in the labour market, and because of the resulting increase in poverty and social exclusion. In addition, anything that increases unemployment of the young is worrying because of the importance at that age of a good start to work. Moralists

who have to face the dilemma between maintaining unchanged (at their low level) the real wages of the working poor or somewhat improving their employment would certainly like to know more precisely about the terms of the trade-off between them. An explanation of the difficulty of making this assessment may be the best way of conveying a sense of the real importance of the trade-off.

Firstly, econometric measurement generally faces difficulty in its attempt to attribute observed results to the various causes that play a part and then combine in their effects. This is an unfortunate fact of the scientific conditions in which economists find themselves. Secondly, some economists give an important role to minimum wages in generating overall unemployment. Protection of workers would contribute to making all workers less prone to accept "the verdict of the market"; where minimum wages are generous, workers would obtain wages which are too high, and so the argument goes, this would generate unemployment. From the discussion in section 3 above it appears that this argument is unlikely to have universal validity.

But, thirdly, the trade-off has an important time-dimension that may be neglected and ought not to be. If the minimum wage is lowered, the impact on the income of the workers concerned will be instantaneous, whereas the increase in the chances for unemployed unskilled people to find jobs will be slow. It will appear progressively, but over a period covering a decade and more. But where levels of the minimum wages are high, changes in these levels should eventually have quite significant effects on the employment of the category of persons affected by these changes.

Although no one should take my estimate as accurate, I venture to suggest that where the minimum wage rate is high, given present European prospects about future employment of persons with low skill, and everything else remaining unchanged, a decrease by 1 per cent in the minimum wage is likely to increase by 1 per cent in the long run (after not much more than a decade) the employment of the group directly effected by the initial decrease, a group amounting to something like 20 per cent of the labour force. Giving top priority to the right to work would imply an acceptance of this decrease in the minimum wage. Giving priority to maintaining the income of employed working poor would lead in the opposite decision.

##### 5. LOWER WAGES OR LOWER LABOUR COSTS?

Faced with the dilemma just posed, a number of economists and persons holding public office in Western Europe have suggested that an escape could be found by a kind of fiscal manoeuvre. This occurred in late 1992 and in 1993, when it became clear that a serious depression was under way in our part of the world and that unemployment, which had been decreasing since the middle of the 1980s, would peak again, perhaps at a still higher level than before. Since most of our countries were financing a large part of their welfare transfers by a payroll tax, or something equivalent, the idea was to reduce the rate of the tax levied on low wages and to find alternative ways by which to replace the public funds thus lost. The minimum wage, and more generally the wages received by low-wage earners, could thus be maintained unchanged while the cost of labour to their employers would be lowered and the demand for low-skilled labour would be stimulated. The

policy would thus counteract, at least to some extent, the damaging effects of the depression on the working poor.

Now as the policy has been applied in a number of countries, we have a better understanding of the implementation, limits and chances of success of the idea. Here are the main conclusions.

1. Implementing cuts in payroll taxes is feasible, at least to some extent. But in order to be effective, the fiscal manoeuvre must be viewed as permanent.

2. A number of evaluations have been made of the long-term employment effect of permanent cuts in payroll taxes. Most of them have reached conclusions similar to that given by the following simple calculation: if the decrease in the labour cost affects 20 per cent of the labour force and is on average equal to 10 per cent, the expected increases in employment may be respectively those of 10 per cent for unskilled persons and of 2 per cent for the whole labour force.

3. Objections have been raised by some economists against the policy as now envisaged. Some have argued that a better policy is to upgrade skills in the population. Unfortunately, the diagnosis according to which it would be possible to do better in this respect in the future than is commonly assumed does not seem credible in Western European countries.

4. Other economists are worried by the distortion that cuts in payroll taxes introduce into our fiscal systems. The concern is serious. Present scales of payroll tax rates in some countries may hinder the promotion of low-wage workers as well as seniority bonuses being granted to them. These people might be then kept in a kind of "poverty trap".

5. In order to remedy this kind of distortion, we may consider a schedule which would make the increase in the labour cost, after a given rise in the take-home pay, equal to the same amount at all levels of wages. But then the move no longer appears as a small change in the taxation system; it should be viewed as a true fiscal reform and must be discussed as such.

6. With the flat-cut schedule described above, each full-time employee may be said to receive a "basic wage" exempt from payroll taxation. A schedule of this sort calls to mind the old proposal for a "negative income tax" or the more recent proposal for a "universal basic income". Since Western European welfare systems now contain a number of means-tested transfers, our countries may be said to stand half way down the road towards a universal basic income. Difficulties are already identified due to the fact that low take-home wages are in some cases hardly higher than the take-home income of those who are not working. This creates a disincentive, which may induce some people to prefer not to work. Such people are sometimes said to be kept in an "unemployment trap". The possible existence of this phenomenon, which would challenge Catholic teaching about the value of work, deserves attention.

Indeed, the possible roles of the so-called poverty trap and unemployment trap add further dilemmas to those on which attention has been focused in this paper; dilemmas which entail such ethical values as liberty, autonomy and confidentiality, on the one hand, and responsibility and solidarity on the other.

## 1. INTRODUCTION

Qu'entend-on par de justes salaires? Peut-on les définir indépendamment du souci du droit au travail? Maintenir un niveau satisfaisant d'emploi exige-t-il un niveau approprié des salaires? Ce niveau se réalise-t-il par la flexibilité du salaire moyen? Maintenir de bonnes perspectives d'emploi pour tous exige-t-il la flexibilité des salaires relatifs? Comment faire face à la présence de travailleurs pauvres dans les sociétés riches? L'existence d'un salaire minimum peut-elle nuire aux pauvres? La redistribution fiscale devrait-elle intervenir afin de dissocier les coûts du travail des salaires gagnés?

De telles questions révèlent des dilemmes qui se posent depuis longtemps. Elles sont très débattues dans les économies de marché développées, mais elles peuvent aussi concerner ceux des pays en transition ou en développement qui veulent remodeler leur système économique et social (ce que nous avons appris peut en effet être plus généralement pertinent). En raison d'un changement de contexte, la perception de ces dilemmes est devenue plus inquiétante qu'elle l'était il y a trente ans. Ils défient, plus qu'on le pensait alors, la réalisation durable des valeurs chrétiennes. C'est une raison suffisante pour considérer le sujet de cet article.

Nous pourrions même envisager celui-ci comme appartenant à un projet de recherche plus vaste, qui pourrait être motivé comme suit. Certaines formes d'organisation économique sont aujourd'hui hors jeu en raison de leurs échecs passés; elles ont peu de chance d'apparaître à nouveau attractives prochainement. Mais il reste des marges de choix. Nos institutions combinent, d'une manière complexe et variable, des droits économiques et sociaux, la concurrence sur les marchés ou entre groupes de pression, des normes sociales et des réglementations. Les spécialistes de sciences sociales doivent aujourd'hui énoncer ce que sont les performances respectives à long terme des divers types d'organisation se situant à l'intérieur de ces marges de choix. L'Académie Pontificale des Sciences Sociales aurait un rôle naturel à jouer dans ce vaste projet, celui de concentrer son attention sur les performances par rapport à des objectifs éthiques.

Le sujet est ici centré sur la rémunération monétaire du travail et sur le droit au travail. Les dilemmes se posent avec, à l'arrière plan, l'expérience des trois dernières décennies qui, à bien des égards, ont connu une détérioration: les inégalités de salaire ont crû; les inégalités quant aux chances d'emploi ont aussi crû; la protection et l'assurance fournies aux travailleurs par l'Etat-providence ont été jugées quelque peu décevantes. Alors que d'autres sujets d'inquiétude pourraient en large partie se résorber d'eux

mêmes, le diagnostic à propos des trois précédents ne conduit pas à prévoir une sensible amélioration.

L'exposé ne prétend pas présenter des solutions aux dilemmes, mais plutôt faire apparaître ce qu'implique toute avancée dans la connaissance économique qui pourrait être pertinente par rapport à ces dilemmes. Chacune des quatre sections qui vont suivre est centrée sur un problème principal.

## 2. DE JUSTES SALAIRES

### 2.1. *La relation entre salarié et employeur*

Tout employeur a le devoir de payer un juste salaire à chacun de ses salariés. C'est un principe de base dans l'enseignement social de l'Église, un principe directement rattaché à un autre: la reconnaissance due à la dignité de chaque personne dans son travail.<sup>2</sup> En tant que principe cela semble largement accepté. Mais le sens du concept de "juste salaire" mérite un peu d'attention. Avant de l'examiner, nous pouvons noter une idée voisine maintenant bien acceptée chez les économistes.

Indépendamment du principe moral, payer de justes salaires peut aussi être rentable pour l'employeur, parce que ce comportement conduit à une meilleure productivité des salariés (on parle en économie de "salaire d'efficacité"). Il est intéressant de noter que beaucoup d'économistes pensent aujourd'hui que la raison principale de cette productivité accrue doit être trouvée en dehors de leur discipline: ce n'est pas tant que les travailleurs seraient moins portés à rechercher des emplois mieux rémunérés et à quitter leur employeur ou que, par crainte de perdre leur emploi, il seraient moins portés à tirer au flanc; c'est plutôt parce que les salariés sentent un devoir moral de bien travailler quand ils sont bien payés.<sup>3</sup> Cette raison a à voir avec le respect mutuel, la réciprocité et "l'échange des dons" en sociologie.

Ce que l'on entend par des salaires justes, dans une société donnée à un instant donné, semble être assez bien déterminé et se trouver le plus souvent proche de ce qui résulte des échelles de salaires couramment appliquées. Mais les raisons de cette identification méritent examen. Pourquoi en est-il ainsi? Je ne suis pas bien préparé à répondre à cette question, car

---

<sup>2</sup> Voir J. Schasching, "Catholic social teaching and labor", in *The future of Labour and Labour in the Future*, Proceedings of the Second Plenary Session of the Pontifical Academy of Social Sciences, Vatican city 1998, particulièrement pages 53, 64 and 65.

<sup>3</sup> Pour les preuves empiriques voir T. Bewley, "Why not cut pay?", *European Economic Review*, May 1998.

je ne suis guère compétent en philosophie morale. En vue de stimuler la discussion je vais cependant avancer une brève argumentation.

Elle part du concept de juste prix qui a été beaucoup discuté, déjà par les philosophes scolastiques du Moyen Âge. Pour Saint Thomas d'Aquin le juste prix pour toute personne qui vendait, peut-être dans un marché très étroit considérant les conditions de l'époque, était le prix normal qui prévalait plus généralement, quelque chose comme un prix valant pour un plus vaste marché, ou quand existait un contrôle des prix, le prix légal. Le principe principal derrière cette identification était que, sous des conditions normales de coût, le vendeur ne devait pas appliquer un prix exceptionnellement élevé quand il ou elle en avait la possibilité du fait que l'acheteur avait un besoin particulièrement urgent du bien à vendre, ou même simplement que l'acheteur aurait tiré un bénéfice particulier de la détention du bien. Si nous transposons l'idée au marché du travail, si nous arguons de ce que le salaire est le prix du service du travail et si nous considérons que les opportunités pour exploiter des situations spéciales sont plus fréquentes pour les employeurs que pour les salariés, nous sommes conduits à préciser la caractérisation donnée ci-dessus du juste salaire.

Mais nous devons nous demander si la transposition ainsi esquissée n'entre pas en conflit avec le principe moral exigeant que nous ne traitions pas le travail comme s'il s'agissait d'une marchandise. Si le concept de juste salaire est en effet plus complexe que celui de juste prix, il semble que c'est pour deux raisons: parce qu'un salaire ou deux peuvent constituer le revenu total sur lequel une famille devra vivre, et parce que l'emploi signifie le plus souvent un lien durable avec l'employeur, ce qui crée au moins une dépendance économique. Dès lors l'employeur a des devoirs que les vendeurs n'ont pas normalement. Cependant la notion d'un salaire normal sera maintenue si y est ajouté que les conditions de travail doivent être de même normales pour le type d'emploi considéré et que, plus généralement, le travailleur doit recevoir un traitement respectant sa dignité.

Une tension subsiste cependant dans l'association entre l'idée d'un juste salaire et celle d'un salaire normal, particulièrement pour les salaires normalement bas.<sup>4</sup> Mais pouvons nous imposer à un employeur isolé l'obli-

---

<sup>4</sup> En effet c'est pour les bas salaires que nous devons rappeler la préoccupation, permanente dans l'enseignement de l'Église depuis *Rerum Novarum*, que le travailleur reçoive un salaire suffisant "pour établir et entretenir sa famille et pour lui assurer la sécurité dans l'avenir" (*Laborem Exercens*, 19). Toute évaluation quant au niveau précis du "salaire familial" doit se référer à une norme pour le montant minimum permettant une consommation décente, c'est-à-dire encore à une norme spécifique au pays en question.

gation morale de payer des salaires substantiellement plus élevés que ceux payés par ses concurrents? Cela n'aurait-il pas souvent pour effet d'obliger l'employeur à interrompre son activité et les salariés à perdre leurs emplois? Confrontés au dilemme nous pensons naturellement à des interventions légales ou réglementaires.

## 2.2. *L'Etat et des normes plus profondes de justice*

Il n'est pas nécessaire d'insister ici sur les justifications à l'existence du droit et de la réglementation du travail, en particulier pour protéger les travailleurs dans leurs relations avec les employeurs. L'Etat a ainsi à statuer sur le contenu, la conclusion et l'application des contrats de travail. Une telle fonction peut conduire à des règles permettant de contrôler que salaires et conditions de travail ne dévient pas substantiellement de ce qui serait normal.

L'intervention publique sur les marchés du travail va habituellement plus loin. A certains égards elle modifie ce qui aurait été le résultat normal de la loi économique de l'offre et de la demande ou des négociations entre employeurs et syndicats. Faisons abstraction ici pour simplifier de l'éventualité où les décisions publiques seraient entièrement inadéquates parce qu'elles résulteraient de mauvaises procédures ou de mauvaises motivations dans les choix étatiques. Notre sujet est ici de considérer les dilemmes devant lesquels se trouverait placé quiconque, inspiré par le souci de la justice, devrait dire précisément "ce que le gouvernement devrait faire" à propos des salaires et des relations de travail. Tel sera vraiment le sujet du reste de cet exposé.

Nous ne pouvons pas considérer la question isolément parce que tout ce qui sera décidé à propos des salaires et des conditions de travail aura des effets qui affecteront d'autres objectifs sociaux, plus ou moins directement, en mieux ou en pire, cela suivant le cas. Nous sommes particulièrement intéressés aux effets sur l'emploi, en raison de la valeur reconnue du droit au travail. Mais d'autres effets sociaux seront aussi cités par endroits.

Pour l'organisation de l'argument, nous allons distinguer divers groupes de questions. La section 3 examinera les deux suivantes. Quels dilemmes concernent le niveau moyen des salaires réels et les autres caractéristiques principales de la distribution statistique des taux de salaire par niveaux, à l'exception des bas niveaux examinés dans les sections ultérieures? Jusqu'à quel point les taux de salaire devraient-ils être flexibles de façon à s'adapter aux changements de l'environnement économique et social? La section 4 sera consacrée à deux questions. Comment s'explique

qu'existent autant de travailleurs pauvres? A quels dilemmes est confronté tout gouvernement qui vise à relever leurs salaires en instituant ou en augmentant des salaires minima? Etant donné ces dilemmes, la section 5 examinera l'option consistant à dissocier l'échelle des coûts du travail de l'échelle des taux de salaire. Nous nous arrêterons là, mentionnant simplement à la fin une question qui vient naturellement à l'esprit mais qui exigerait un article entier en elle-même: à supposer que les bas salaires qui tendraient à prévaloir soient incompatibles avec les normes éthiques sur les niveaux de vie comparés des gens, quels dilemmes confronterait l'intervention publique qui agirait par l'intermédiaire de la politique d'aide sociale ou de la redistribution fiscale des revenus et des richesses?

Un avertissement doit encore être donné: l'exposé sera délibérément bref sur les complications résultant de ce qu'il faut souvent distinguer entre les salaires réels, objet direct des préoccupations éthiques, et les salaires nominaux, sur lesquels portent les décisions au moment où elles sont prises. Quelques références seront faites à l'inflation, mais elles seront rares et brèves; aucune place ne sera réservée aux relations réciproques entre salaires nominaux, prix et chômage; en traiter entraînerait trop loin dans le domaine de la théorie économique.

### 3. NIVEAU DES SALAIRES, FLEXIBILITÉ DES SALAIRES ET EMPLOI

#### 3.1. *Le salaire moyen et l'emploi*

##### *Analyse économique*

Quand et là où le taux de chômage est important, la cause principale réside dans une demande insuffisante de travail par les employeurs potentiels, bien que d'autres causes puissent aussi y contribuer. Pas mal d'économistes ont prétendu dans le passé, et certains économistes prétendent encore aujourd'hui, que la raison principale d'une demande trop faible de travail est toujours, quand elle se produit, un niveau trop élevé des salaires réels. Si elle est exacte, la proposition dramatise un important conflit potentiel entre objectifs éthiques, un conflit sur lequel nous reviendrons à la fin de cette sous-section.

La proposition est cependant indûment unilatérale. En effet les employeurs eux-mêmes disent souvent qu'ils emploieraient plus de gens si la demande pour leurs produits ou leurs services était plus abondante, cela sans aucun changement des salaires réels. Une telle déclaration est une information importante, mais elle pourrait être trop superficielle pour notre propos, car le niveau des salaires réels et la demande pour la production des entreprises sont interdépendants. Une analyse plus approfondie est

donc requise. Je vais essayer d'expliquer en mots simples les conclusions présentes des analyses faites sur cette question dans ma discipline au cours des quelques dernières décennies.<sup>5</sup>

Les décisions de toute entreprise normale à propos de sa demande de travail dépendent de deux facteurs, que nous pouvons appeler respectivement la profitabilité et la demande (entendant alors par là la demande pour ce que l'entreprise produit). La profitabilité se réfère à des considérations telles que: les productions actuelles couvrent-elles leurs pleins coûts? Le développement d'une nouvelle ligne de produits va-t-il être probablement profitable, ou le risque de pertes est-il trop important? La demande se réfère évidemment à l'importance des commandes en attente d'exécution ou du volume des stocks prêts à être livrés à d'éventuels acheteurs, ou des débouchés prévus pour des productions futures. La profitabilité et la demande sont en fait souvent corrélées; cependant cela a un sens de les distinguer parce qu'il y a des cas non négligeables dans lesquels la demande existe mais avec les marges bénéficiaires trop faibles qui se trouvent alors prévaloir; il y a aussi, et encore plus souvent, des cas où les prix courants sont rémunérateurs mais les clients ne sont pas là et on ne s'attend pas à ce qu'ils soient attirés sensiblement par des prix plus bas. C'est pourquoi les conjoncturistes reconnaissent la distinction et l'utilisent dans les comparaisons auxquels ils se livrent entre pays différents et périodes différentes.

Dans une économie fonctionnant bien la profitabilité et la demande sont toutes deux en moyenne juste aux niveaux appropriés pour le plein emploi des ressources humaines, mis à part l'effet d'un volant normal de "chômage frictionnel". L'histoire et l'observation de l'actualité donnent beaucoup d'exemples dans lesquels l'économie peut être dite avoir bien fonctionné ou bien fonctionner à cet égard. Mais il y a aussi d'autres exemples dans lesquels le dysfonctionnement a persisté, ou persiste, longtemps. Ces derniers exemples sont précisément ceux qui nous intéressent ici.

Plaçons nous donc dans le contexte de tels exemples où un chômage important et durable existerait. Une hausse des salaires améliorerait alors la demande pendant un temps, mais elle détériorerait la profitabilité. Le premier effet vient de ce que les revenus du travail sont plus rapidement

---

<sup>5</sup> La question a été discutée dans nombre de publications, mais souvent de façon trop simplifiée ou, au contraire, par des développements trop techniques. Puisque le sujet a été l'un des rares thèmes principaux de mes préoccupations, il me sera sans doute permis de donner référence à deux de mes écrits, l'un en anglais, l'autre en français: "Real wages and employment - A decade of analysis" dans E. Malinvaud, *Diagnosing Unemployment*, Cambridge University Press, 1994, et "Le chômage. Quels enseignements émanent de la théorie économique", *Commentaire*, n. 45, printemps 1989, Paris.

dépensés que les autres revenus, ceci étant particulièrement vrai dans les pays pauvres; cet effet tend à disparaître progressivement avec le temps. Mais il a été favorable dans l'intervalle, si toutefois le manque de demande empêchait un meilleur niveau d'emploi. Le second effet, détérioration de la profitabilité, n'a pas à inquiéter si la profitabilité était élevée précédemment. Même si la situation était différente, une profitabilité trop faible est lente à produire des effets importants sur l'emploi: les affaires peuvent tourner pour un temps avec les capacités de production pré-existantes et avec une marge brute qui ne couvre pas en totalité les amortissements des équipements et autres frais avancés dans le passé; bien entendu l'entreprise va décider de ralentir ses investissements et ses embauches, mais cela ne produira pas beaucoup d'effet sur l'emploi avant un certain temps. Toutefois, après deux, trois ou davantage d'années, une profitabilité trop faible aura vraisemblablement des effets de plus en plus défavorable à l'emploi.

Pour un gouvernement décider ce que doit être l'objectif de sa politique quant aux salaires exige ainsi d'abord un diagnostic quant aux obstacles à un meilleur emploi: est-ce le manque de demande pour les productions des entreprises ou le manque de profitabilité? Cela exige ensuite le choix d'un horizon: la prochaine année à peu près, ou les cinq prochaines années et plus tard?

Trois considérations additionnelles doivent être présentes à l'esprit. Premièrement, la flexibilité à la baisse du niveau moyen des salaires serait dangereuse si elle était importante. Elle entraînerait en effet une flexibilité à la baisse des prix. La diminution des prix accroîtrait le coût réel des dettes. Les débiteurs y perdraient et les créanciers y gagneraient. Puisque beaucoup d'employeurs sont endettés, ils devraient réduire leur activité de façon à ce que leur affaire reste financièrement viable, et cela précisément à un moment où existerait une dépression, qui s'en trouverait ainsi aggravée.

Deuxièmement, le chômage peut être persistant. En effet, le manque de demande peut persister, par exemple dans les pays qui dépendent de leur exportations et dont la monnaie est surévaluée. Le manque de profitabilité aussi peut être persistant, par exemple dans les régions où les salaires sont maintenus à des niveaux trop élevés, par référence à d'autres régions du même pays ou à des pays voisins, ou en raison de charges annexes qui alourdissent les coûts du travail. De telles situations de chômage persistant, voire endémique, génèrent des cercles vicieux: puisque l'emploi est bas, la demande de biens et services est faible, la profitabilité et le développement des capacités productives sont faibles aussi; avec des capacités ainsi réduites tout relèvement favorable de la demande se heurte vite à la limite des capacités, pouvant alors entraîner une inflation, que les autorités monétaires contiendront en déprimant la demande; et ainsi de suite.

Troisièmement, les pays dans lesquels le chômage persiste ne peuvent pas connaître une rapide croissance de leur production; ils ne peuvent donc pas connaître non plus une croissance rapide de leurs salaires. Si le chômage était d'abord dû à des salaires trop élevés, il arrive alors souvent que l'avantage initial dont avait bénéficié les salariés employés s'avère juste temporaire et que, après quelques années, ces salariés se seraient trouvés dans une meilleure situation autrement: un gain temporaire est suivi par une perte prolongée. Si au contraire le chômage initial était dû à un manque de demande, avoir failli à introduire des mesures permettant la hausse des salaires dans un programme visant à stimuler l'activité peut de même signifier avoir manqué une occasion de changer un cercle vicieux dépressif en un cercle vertueux expansionniste, dans lequel les croissances de la demande, de la production, de l'emploi et des salaires se seraient mutuellement épaulées.

Cette dernière remarque doit être gardée présente à l'esprit parce qu'elle résume en quelque sorte le résultat de toute l'analyse économique précédente. En simplifiant le raisonnement mais en en gardant le sens, nous pouvons dire que la référence à la possibilité de l'un ou de l'autre des deux cercles vicieux explique bien la phrase contenue dans *Quadragesimo Anno* et déjà citée par le Père Schasching (op. cit.): "Une échelle des salaires trop basse, pas moins qu'une échelle des salaires trop élevée cause le chômage".

### *Priorités éthiques*

Après les quelques alinéas précédents nous sommes en état de penser à un conflit possible de priorités éthiques. En effet, tout le monde est d'accord pour juger que réduire le chômage, là où il excède le chômage frictionnel, constitue un objectif social important. Mais il est habituel aussi de classer haut parmi les objectifs sociaux une élévation du niveau de vie des salariés. Sous quelles conditions les deux objectifs sont-ils compatibles? Et, s'ils ne le sont pas, auquel des deux donner la priorité?

En examinant ce que fut l'enseignement social de l'Eglise à propos de ce possible conflit d'objectifs, j'ai cru y percevoir certaines hésitations.<sup>6</sup> Si nous acceptons l'analyse présentée ci-dessus, il y a des cas dans lesquels des

---

<sup>6</sup> Voir ce que j'ai écrit en particulier à propos de *Mater et Magistra* à la page 86 de "On the Social Doctrine of the Church" dans *Social and Ethical Aspects of Economics*, Conseil Pontifical Justice et Paix, Cité du Vatican, 1992. J'ai suggéré que le texte pouvait être interprété comme plaidant pour des augmentations plus importantes des salaires moyens à un moment où les salaires croissaient déjà vite, au moins en Europe Occidentale. Aucune crainte n'était exprimée quant au chômage qui pourrait en résulter.

salaires croissant encore plus rapidement signifieraient un chômage croissant, particulièrement quand l'attention porte au delà d'une ou deux années dans le futur. Dans de tels cas je serais enclin personnellement à donner la priorité à l'emploi de préférence aux salaires des travailleurs employés. Surtout, je plaide pour que le Magistère prenne position explicitement sur l'orientation à donner aux décisions quand un arbitrage de ce type doit être effectué. Les deux remarques suivantes sont liées à deux aspects qui affectent souvent l'application des principes éthiques: l'incertitude quant aux termes présents de l'arbitrage, la question de savoir comment ces termes sont susceptibles d'évoluer dans le futur prévisible.

Malheureusement la macroéconométrie a une faible précision, essentiellement à cause des nombreuses difficultés qui confrontent la recherche dans son domaine. Ceci signifie que les termes de l'arbitrage en question ne peuvent pas être précisément donnés. Toute évaluation objective devrait être accompagnée de clauses restrictives montrant que, en fait, de grandes marges d'incertitude subsistent.

De plus, la question se pose de savoir si les cinquante prochaines années connaîtront une croissance des niveaux de vie aussi favorable qu'elle l'a été au cours des cinquante dernières années. Les économistes n'ont qu'une compétence limitée pour répondre à la question, qui concerne surtout les potentialités physiques et biologiques sur la terre. Mais les inquiétudes qui sont actuellement exprimées par beaucoup nous conduisent à penser qu'un comportement prudent recommanderait aux moralistes d'envisager l'éventualité d'une stagnation prochaine des niveaux de consommation par personne. Que devrait alors être le choix, s'il fallait le faire, entre d'un côté l'emploi et la frugalité pour tous et de l'autre une société future plus inéquitable en termes de revenus et d'emplois? La question peut paraître déplacée aujourd'hui dans bien des parties du monde. Essayer d'y répondre maintenant serait cependant, je crois, un bon exercice afin de savoir comment répondre au mieux au dilemme présent entre salaire et emploi, et comment préparer les sociétés modernes en vue de l'avenir ... pour le cas où.

### 3.2. *La flexibilité des salaires relatifs*

Nous pouvons passer vite sur les niveaux comparés des salaires dans les différents emplois, sachant que le dilemme principal entre salaires et emplois a maintenant été posé et que le cas des bas salaires sera traité dans les deux dernières sections de cette note. Le problème de la flexibilité des salaires relatifs concerne le choix des arrangements sociaux qui conviendraient le mieux pour que les individus aient la faculté d'organiser leur vie entière et de s'adapter, s'ils le doivent, à des changements imprévus. Le pro-

blème va au delà du travail et de l'emploi, car il concerne aussi les arrangements pour le logement, l'éducation et la protection sociale. Mais considérer ces autres aspects distendrait trop le sujet de cette note.

Je crois que la flexibilité des salaires relatifs appartiendra à l'arrangement éthiquement préféré, quelles que soient par ailleurs ses caractéristiques, cela bien entendu dans l'ensemble des arrangements réellement faisables. Pour un regard rapide sur la question nous devons reconnaître au départ que le choix d'une profession ou d'un emploi engage durablement l'avenir. Ce fait se traduit par une demande souvent exprimée dans le public, celle qu'existe une planification de l'enseignement qui conduise à la bonne répartition des étudiants entre les débouchés par qualifications et professions: cette répartition devrait coïncider avec celle qu'auront dans une, deux ou trois décennies les emplois offerts par les employeurs. Mais le fait est que les spécialistes de l'enseignement, de la technologie, de l'économie du travail, de la macroéconomie et d'autres domaines pertinents sont conjointement incapables de faire face à ce défi. Sauf pour quelques tendances principales, ces spécialistes s'estiment incapables de prévoir comment évolueront les demandes des services de ceux formés aux diverses qualifications et professions.<sup>7</sup>

Les évolutions respectives des taux de salaire pour les diverses qualifications fournissent en fait l'information principale pour l'objectif maintenant considéré. Certes, la pertinence de ces indicateurs provenant du marché est limitée: les employeurs eux-mêmes sont incapables de prévoir ce que leurs demandes de travail seront à échéance de deux ou trois décennies. Ainsi l'évolution des salaires relatifs n'est pas le prédicteur parfait dont nous souhaiterions disposer. Mais elle donne des signaux plus précoces que les autres sources d'information semblent être capables de le faire. De plus ces signaux sont en termes de gains relatifs, les termes qui sont les plus pertinents pour les étudiants, qui ont à décider si et comment poursuivre leurs études, et pour les travailleurs et cadres déjà employés, qui ont à décider s'ils doivent saisir des occasions pour changer d'emploi et, si oui, à choisir telle ou telle occasion qui paraît la plus prometteuse, étant donné leurs situations particulières, leurs capacités et leurs goûts.

Nous pouvons penser de plus que, sauf pour les bas salaires, la résistance à la flexibilité des salaires relatifs n'est pas justifiée sur la base de principes éthiques. De fait, la résistance la plus forte vient de ceux qui

---

<sup>7</sup> Pour autant que je sache, seuls les résidents des Etats Unis disposent, publiées par le Bureau of Labor Statistics, de projections quelque peu détaillées de l'emploi par groupes de qualifications, cinq à dix ans à l'avance. Mais je ne sais pas si a été faite une évaluation de la qualité prévisionnelle de ces projections.

étaient antérieurement avantagés, de ceux dont les emplois sont les mieux protégés, de ceux qui sont organisés en groupes de pression et ont ainsi déjà obtenus des salaires comparativement favorables.

#### 4. LES TRAVAILLEURS PAUVRES

Il existe des pauvres dans tous les pays et partout la plupart des adultes pauvres travaillent, mais souvent "au noir", dans l'économie cachée, ou au moins dans le secteur informel de l'économie. Les limites de notre sujet recommandent que le concept de travailleur pauvre soit utilisé ici pour désigner les personnes à faible revenu employées dans l'économie formelle, la seule à laquelle les politiques salariales s'appliquent.<sup>8</sup>

Pendant les deux dernières décennies la plupart des pays de l'Europe Occidentale ont résisté à la tendance à la baisse des salaires réels des emplois non-qualifiés, limitant ainsi la croissance du nombre des personnes employées à de bas salaires. Ont-ils ainsi limité la croissance de la pauvreté? Faut-il tirer des enseignements de cette expérience pour les autres régions du monde, particulièrement pour les pays à bas revenu? Telles sont les deux questions principales que je voudrais traiter dans le reste de cette note, tenant compte de la compétence particulière et limitée dont je dispose pour en parler. Nous commencerons par des éléments de diagnostic, avant d'engager l'étude des choix de politiques.

##### 4.1. *Tendances et leur explication*

La tendance à la baisse des salaires réels des non-qualifiés a été la mieux documentée et la mieux étudiée aux Etats Unis. Ainsi qu'il arrive souvent en économie, le diagnostic est moins fermement établi, même pour les Etats Unis, que nous le souhaiterions. Il est cependant assez clair pour notre objet. Résumons le.

Nous devons d'abord distinguer entre la tendance vers de plus bas salaires réels pour les non-qualifiés dans les pays industriels et la tendance vers une inégalité croissante de l'échelle entière des salaires. Les deux ten-

---

<sup>8</sup> Le choix de cette définition du concept conduirait à un biais important si le sujet principal de cet article était la pauvreté. Evidemment nous ne pourrions pas traiter de la pauvreté, surtout dans les pays pauvres, si nous ne considérions pas le secteur informel. Mais le sujet de la pauvreté dans les pays pauvres exigerait une approche totalement différente de celle adoptée ici, et nécessiterait, à vrai dire, de longs développements. Pour le comprendre il suffit de lire P. Dasgupta, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Clarendon Press, Oxford, 1993.

dances ont des conséquences différentes du point de vue éthique et elles ne défient pas de la même manière l'enseignement social catholique. Si elles sont rarement distinguées dans les études analytiques qui visent à les expliquer, ce n'est pas seulement parce qu'elles se produisirent simultanément, mais aussi parce que des explications persuasives et utiles nécessitent des analyses et des preuves plutôt précises, alors que les données à notre disposition sont souvent maigres en comparaison de ce dont nous aurions besoin.

Une explication naturelle de la croissance de l'inégalité des salaires pourrait être trouvée si la tendance de la structure de l'offre de travail par niveaux de qualification avait été très différente de la tendance de la structure correspondante de la demande de travail. Mais pendant les cinq dernières décennies, disons, les deux structures se sont déplacées *grosso modo* de la même façon: vers de plus hautes qualifications dans l'offre de travail en raison des progrès de l'enseignement, de la formation professionnelle et de la diffusion de l'information technique, vers de plus haute qualifications dans la demande de travail en raison de la nature du progrès technique et, dans les pays industriels, en raison de la concurrence croissante des pays en développement, concurrence sensible pour les biens ayant un fort contenu en travail non-qualifié. Pour une explication satisfaisante de la décroissance de l'inégalité des salaires dans les années 1950 et 1960, suivie par une croissance de l'inégalité depuis, nous avons besoin d'une estimation assez précise des vitesses des deux tendances structurelles l'une relativement à l'autre. Une telle estimation peut être donnée: elle montre que le changement dans les vitesses relatives, depuis les premières décennies de l'après-guerre jusqu'aux décennies récentes, n'a pas été énorme.<sup>9</sup> Il y a place à l'intervention de facteurs institutionnels qui ont aussi joué un rôle, particulièrement aux Etats Unis: diminution de la valeur réelle du salaire minimum, diminution de la syndicalisation et mouvement de dérèglementation économique.<sup>10</sup>

L'opinion la plus répandue actuellement chez les économistes consiste à prétendre que, bien qu'exposés aux mêmes tendances quant aux structures de l'offre et de la demande sur leurs marchés du travail, les pays de l'Europe Occidentale ont réagi différemment des Etats Unis: ils ont limité la croissance de la dispersion des salaires, en particulier en maintenant le pouvoir d'achat des salaires minimum, mais, ainsi le dit l'opinion courante, la contrepartie fut que ces pays ont dû accepter un important chômage des

---

<sup>9</sup> Voir O. Blanchard, "Macroeconomic and policy implications of shifts in the relative demand for skills", dans D. Snower and G de la Dehesa, ed., *Unemployment Policy*, Cambridge University Press, 1997.

<sup>10</sup> Voir N. Fortin and T. Lemieux, "Institutional changes and rising wage inequality: is there a linkage", in Symposium on wage inequality, *Journal of Economic Perspectives*, Spring 1997.

personnes non-qualifiées, une tendance que les Etats Unis ont évitée. O. Blanchard (op. cit.) montre que l'argument est, dans une certaine mesure, trompeur, car il y a une meilleure explication pour la plus grande partie du chômage non-qualifié européen, à savoir l'importance du chômage global, ce que les Etats Unis ont évité grâce à leur politique macroéconomique. En effet, il est bien connu que, en réponse au chômage global, les travailleurs qualifiés au chômage prennent des emplois qui auraient été autrement offerts à des travailleurs moins qualifiés.

Cependant, il est vraisemblable que subsiste bien une marge de choix et que la thèse en vogue a du vrai. Il faut donc l'étudier de plus près. Avant que nous voyons ce qui peut être dit à son sujet aujourd'hui, élargissons notre champ de vision de façon à placer la question dans une perspective plus large, qui devrait importer pour la réflexion sur les priorités éthiques.

#### 4.2. *Emploi, pauvreté et exclusion*<sup>11</sup>

Utilisant un indicateur qui est maintenant conventionnel dans les statistiques sur la pauvreté et nous référant seulement aux pays d'Europe Occidentale, nous voyons que les taux de pauvreté des ménages dont le chef est au chômage sont beaucoup plus élevés que les taux de pauvreté de ceux dont le chef a un emploi. Il le sont en général par un facteur de deux à quatre. Sur cette base nous pourrions nous attendre *a priori* à ce que l'augmentation du chômage ait entraîné une augmentation significative de la pauvreté. On le constata aux Etats Unis pour quelque temps: les données de la période allant de 1953 à 1983 avaient suggéré qu'une augmentation d'un point du taux de chômage des hommes adultes était associée à une augmentation d'environ un point du taux de pauvreté; mais, interprétée comme une loi simple, cette association aurait signifié que maintenant, après la forte baisse du chômage américain depuis 1983, le taux de pauvreté serait bien plus faible qu'il l'est effectivement. Les données statistiques disponibles pour l'Europe Occidentale suggèrent une association positive entre chômage et pauvreté, mais une association beaucoup plus faible, qui peut être mise en défaut par d'autres facteurs agissant sur la pauvreté.

Chômage et pauvreté entraînent l'un comme l'autre "l'exclusion sociale". Le sens exact de ces mots, qui ont pénétré récemment le discours sur les réalités sociales, n'est pas toujours clair. Cependant les experts sont d'accord pour penser qu'il est significatif de dire de certaines personnes

---

<sup>11</sup> J'utilise ici A.B. Atkinson, "Pauvreté et exclusion sociale en Europe", dans Conseil d'Analyse Economique, *Pauvreté et exclusion*, Documentation Française, Paris, 1998.

qu'elles sont socialement exclues et pour estimer qu'une mesure adéquate du phénomène devrait tenir compte de trois aspects. Premièrement, la notion est relative: les personnes en cause sont exclues d'une société donnée à une époque donnée. Deuxièmement, l'exclusion se traduit en actions, d'un ou de plusieurs agents: des personnes peuvent refuser des emplois parce qu'elles préfèrent vivre sur des indemnités de chômage, ou elles peuvent être exclues du travail par les actions tantôt de certains salariés déjà en place, tantôt des syndicats, tantôt des employeurs, tantôt du gouvernement (serait-ce seulement parce qu'il ne mènerait pas une politique adéquate). Troisièmement, la notion a un aspect dynamique: des personnes sont exclues non pas seulement parce qu'elles se trouvent alors sans emploi ou sans un revenu de base, mais aussi parce qu'elles ont peu de chance d'une amélioration future.

Ce dernier trait est aussi partie du concept de pauvreté, qui peut être considéré comme le résultat d'un processus cumulatif d'handicap social. Les structures et les comportements sociaux peuvent alors avoir de l'importance quand différentes sociétés sont comparées quant à l'étendue de la pauvreté et de l'exclusion sociale. S. Paugam a prétendu que cette dimension des structures et comportements sociaux jouait un rôle même à l'intérieur du groupe assez homogène des pays constituant l'Union Européenne.<sup>12</sup> Examinant des données tirées des statistiques régulières et d'enquêtes sociales qualitatives pour sept pays (Allemagne, Danemark, Espagne, France, Grande Bretagne, Italie, Pays-Bas), il nota une bonne convergence à certains égards: la précarité sur le marché du travail et dans la famille, un accès insuffisant aux services de santé et aux transferts sociaux publics sont partout corrélés avec la pauvreté. Mais Paugam a aussi identifié des cas notables de divergence entre pays dans les domaines qui traduisent la force des liens entre individus: la précarité de la consommation n'est pas partout corrélée avec le relâchement des liens familiaux ou l'absence de réseaux d'aide privée. Paugam a conclu que les résultats confirmaient l'hypothèse que la pauvreté se manifestait sous différentes formes dans différents pays, selon les spécificités du développement économique, du marché du travail, de la force des réseaux sociaux et du degré de l'intervention étatique dans la vie des personnes désavantagées.

En d'autres termes, des possibilités diverses sont ouvertes aux sociétés pour faire face à la pauvreté. Agir sur l'emploi peu qualifié et/ou sur les bas salaires est une approche, mais pas la seule concevable. Nous allons cepen-

---

<sup>12</sup> S. Paugam, "Poverty and social disqualification: a comparative analysis of cumulative social disadvantage in Europe", *Journal of European Social Policy*, 1996, vol. 6(4), p. 287-303.

dant revenir à notre sujet principal et restreindre l'attention à une seule question: les salaires minimum causent-ils le chômage des non-qualifiés? Nous élargirons à nouveau quelque peu le champ de notre discussion dans la dernière section de la note, où nous ferons référence aux programmes visant à apporter une aide au revenu de ceux qui sont dans le besoin.

#### 4.3. *Salaires minimum et chômage non-qualifié*

L'existence d'un salaire minimum légal ou conventionnel dans un pays, une région ou un secteur peut être justifiée comme étant le moyen le plus efficace d'empêcher que certains employeurs exploitent des salariés n'ayant pas d'autre choix que de rester dans leur emploi. Mon intention n'est pas ici de remettre en cause cette existence, mais simplement de m'interroger quant à de possibles effets négatifs sur l'emploi, particulièrement là où le niveau du salaire minimum est assez élevé pour se marquer visiblement dans la distribution statistique des taux de salaire, c'est-à-dire là où une proportion substantielle des salariés reçoit un salaire exactement égal au minimum.

Pour être aussi clair que possible, je vais concentrer l'attention sur un cas simple, concernant un pays où existerait un salaire minimum national égal à  $x$  fois le salaire médian national. La question sera alors: quelle différence y aurait-il pour l'emploi si la valeur réelle du salaire minimum était de 1 pour cent plus faible? La réponse dépendra vraisemblablement de bien des caractéristiques du pays et de son marché du travail. En particulier nous pouvons nous attendre à ce qu'elle dépende de la valeur de  $x$ , étant peut-être "aucun effet significatif" là où  $x = 1/3$  (typique de la situation présente aux États Unis) et "un effet bien sensible" là où  $x = 2/3$  (à peu près le cas français actuel).

Les économistes de différentes tendances ont souvent débattu dans le passé sur la réponse à donner à une telle question, donnant souvent des réponses radicalement différentes, et ils en débattent encore. Un grand nombre d'études économétriques ont été faites durant les vingt dernières années, les résultats n'étant pas toujours concordants, ni toujours reçus comme donnant la réponse à la forme la plus pertinente de la question. Manque de concordance et manque possible de pertinence créent un problème qui sera expliqué dans une minute.

Cependant, tout bien considéré nous pouvons au moins éliminer la thèse extrême qui fut parfois émise et qui donnait un rôle dominant au salaire minimum pour expliquer le niveau du chômage global. A supposer même qu'il soit une cause du chômage, le salaire minimum n'est qu'une cause parmi beaucoup d'autres, une cause qui ne peut concerner directe-

ment que l'emploi des non-qualifiés ou des jeunes arrivant sur le marché du travail, une cause qui ne peut pas être significative là où le niveau du salaire minimum est bas. Cela dit, tout ce qui aggrave le chômage des non-qualifiés est inquiétant à cause des évolutions futures probables des structures des offres et des demandes sur le marché du travail, et à cause de la croissance qui en résultera pour la pauvreté et l'exclusion sociale; également tout ce qui aggrave le chômage des jeunes est inquiétant à cause de l'importance à cet âge d'une bonne insertion dans le travail.

Les moralistes qui auront à faire face au dilemme entre maintenir inchangés à leur bas niveaux les salaires réels des travailleurs pauvres ou améliorer quelque peu leur emploi apprécieraient sûrement de connaître plus précisément les termes de l'arbitrage. Expliquer brièvement la difficulté d'une évaluation peut être la meilleure façon de communiquer une idée sur ces termes d'arbitrage. Je vais être rapide sur deux considérations et m'attarderai un peu plus longtemps sur une troisième.

D'abord, l'estimation économétrique éprouve le plus souvent de la difficulté quand elle cherche à allouer les résultats observés aux différentes causes qui sont intervenues et ont combiné leurs effets; la difficulté est habituellement constatée sauf quand il y a une cause vraiment dominante. C'est un aspect regrettable des conditions scientifiques dans lesquelles les économistes, et probablement aussi les chercheurs des autres sciences sociales, se trouvent placés.

Ensuite, certains économistes attribuent au salaire minimum un rôle indirect important dans la détermination de l'emploi global, de la même façon qu'ils attribuent un rôle indirect important aux indemnités de chômage: dans les deux cas la protection des travailleurs les conduiraient à être moins disposés à accepter "le verdict du marché"; là où le salaire minimum et les indemnités de chômage auraient des montants généreux, les salariés seraient relativement en position de force et obtiendraient des salaires trop élevés qui, ainsi le dit-on, engendreraient du chômage. Selon la discussion de la section 3 ci-dessus, il est peu probable que cet argument ait validité universelle; un diagnostic doit être porté dans chaque situation afin d'établir si les salaires moyens y sont vraiment trop élevés et, quand tel est le cas, afin de pouvoir agir plus directement sur les salaires moyens qu'en abandonnant la législation du salaire minimum et les régimes d'indemnisation du chômage.

Enfin, l'arbitrage a une dimension temporelle importante qui est souvent négligée, mais ne devrait pas l'être. Si le salaire minimum est abaissé, l'effet sur le revenu des salariés intéressés est instantané, tandis que l'accroissement des chances qu'auront les chômeurs non-qualifiés de trouver des emplois sera lent; il apparaîtra progressivement, ceci sur une période

qui couvrira une décennie ou plus. En effet la demande supplémentaire pour le travail non-qualifié viendra en partie de changements dans les méthodes de production, qui seront moins orientées vers l'économie de travail qu'elles l'auraient été autrement; elle viendra en partie de changements dans les habitudes de consommation après la baisse du prix relatif des biens et services dont la production incorpore un grand contenu de travail non-qualifié. De tels effets mettent du temps à se concrétiser. De tels effets sont particulièrement difficiles à mesurer par les études économétriques directes, car la difficulté signalée dans la première remarque faite ci-dessus se trouve aggravée par l'échelonnement des effets. Heureusement il est possible d'évaluer l'importance de l'effet final en utilisant d'autres sources d'information que ce qui a été observé juste après les changements du salaire minimum, des sources qui conviennent pour détecter les déterminants à long terme de la demande de travail. Ces sources conduisent à la conclusion que, là où le salaire minimum est élevé, des changements de son niveau devraient à terme avoir des effets tout à fait significatifs sur l'emploi de la catégorie des personnes concernées par ces changements.

Bien que personne ne devrait interpréter mon estimation comme précise, je crois devoir donner une réponse quantifiée à la question que j'ai posée il y a quelques alinéas. Alors je vais m'avancer et dire que, là où le salaire minimum est élevé ( $x = 2/3$ ), étant donné de plus les perspectives européennes actuelles à propos de l'emploi des personnes peu qualifiées, et tout le reste étant inchangé, une diminution de 1 pour cent du salaire minimum provoquerait probablement une augmentation d'environ 1 pour cent à long terme (après pas beaucoup plus de dix ans) dans l'emploi des personnes du groupe directement concerné par la diminution en cause, un groupe qui représente à peu près 20 pour cent de la population salariée. Donner la priorité la plus élevée au droit au travail impliquerait alors d'accepter la diminution du salaire minimum. Donner la priorité au maintien du revenu des travailleurs pauvres employés conduirait à la décision opposée.

##### 5. DE PLUS BAS SALAIRES OU DE PLUS BAS COÛTS DU TRAVAIL?

Confrontés au dilemme qui vient d'être posé, divers économistes et personnes détenant des responsabilités publiques ont fait valoir en Europe Occidentale qu'une manoeuvre fiscale permettrait d'éviter le problème. Des propositions dans ce sens furent faites surtout à la fin de 1992 et en 1993, alors qu'il était devenu évident qu'une dépression sérieuse était en cours dans notre partie du monde et que le chômage, qui avait diminué depuis le milieu des années 1980, allait croître à nouveau, peut-être jusqu'à des

niveaux encore plus élevés qu'auparavant. Puisque la plupart de nos pays finançaient une grande partie de leurs transferts sociaux par un prélèvement sur les salaires ou par quelque chose d'équivalent, l'idée était de réduire le taux du prélèvement sur les bas salaires et de trouver d'autres moyens pour remplacer les ressources publiques ainsi abandonnées. Le salaire minimum, ou plus généralement les gains alloués à ceux qui ne recevaient que de bas salaires, pouvaient être ainsi maintenus inchangés, tandis que le coût du travail pour leurs employeurs pouvait être abaissé et la demande de travail peu qualifié être stimulée. La politique ainsi conçue pouvait contrecarrer, au moins en partie, les effets dommageables de la dépression pour les travailleurs pauvres.

La Commission Européenne figurait parmi ceux qui plaidaient en faveur de la proposition, laquelle fut incluse dans un programme soumis aux ministres.<sup>13</sup> Bien que le programme n'ait pas été accepté en tant que tel par l'Union Européenne, plusieurs pays effectuèrent la manoeuvre fiscale sous une forme ou une autre. Nous comprenons mieux aujourd'hui ce que peuvent être l'application, les limites et les chances de succès de la manoeuvre. Elles vont maintenant être résumées.<sup>14</sup>

1. Mettre en place des abattements des prélèvements sur les salaires est possible, tout au moins à l'intérieur d'une certaine marge. En France depuis 1995 l'abattement se traduit par une baisse du coût du travail de 13 pour cent pour les salariés payés au salaire minimum, et d'un pourcentage progressivement plus faible pour les salaires plus élevés jusqu'à 1,3 fois le salaire minimum. Cependant l'application actuelle n'est pas pleinement satisfaisante: l'abattement est décidé chaque année pour l'année suivante, sans garantie de renouvellement. Une telle pratique, qui est malheureusement fréquente pour les politiques de l'emploi, n'a pas de sens: elle renforce l'attente injustifiée d'effets rapides; elle laisse les employeurs dans le doute quant au fait de savoir s'ils doivent prendre des décisions irréversibles pour changer leurs méthodes de production et leurs opérations en employant davantage de travailleurs non-qualifiés.

---

<sup>13</sup> Voir aussi J. Drèze, E. Malinvaud et al., "Growth and employment: the scope of a European initiative", *European Economy, Reports and Studies*, n° 1, 1994.

<sup>14</sup> La question est discutée de façon plus précise dans plusieurs publications. Voir en particulier: J. Drèze and H. Sneessens, "Technological development, competition from low-wage economies and low-skilled unemployment" and S. Nickell and B. Bell, "Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment?", tous les deux dans D. Snower and G. de la Dehesa, ed., *Unemployment policy: government options for the labour market*, Cambridge University Press, 1997. Voir aussi, pour le contexte français, pages 50 à 64 dans E. Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*, La Documentation Française, Paris, 1998.

2. Un certain nombre d'évaluations ont été faites quant aux effets qu'auraient à long terme des abattements permanents sur les taux de prélèvement au niveau des bas salaires. La plupart ont conduit à des résultats voisins de ceux donnés par le calcul simple suivant: si la baisse du coût du travail concerne 20 pour cent de la population employée et est en moyenne pour ce groupe égale à 10 pour cent, l'augmentation de l'emploi à attendre, sur la base de l'évaluation annoncée à la fin de la section précédente, peut être respectivement de 10 pour cent pour les personnes non-qualifiées et de 2 pour cent pour l'ensemble de la population employée.<sup>15</sup> Le résultat n'est pas négligeable si nous considérons l'importance de l'emploi pour ceux qui se trouvent au chômage. Mais ce résultat exigera du temps; il ne conduira pas à des effets perceptibles à l'horizon de court terme que nos politiciens ont habituellement à l'esprit. De plus, en elle même cette action ne résoudra pas le problème de chômage que beaucoup de pays connaissent.

3. Certains ont objecté à la manoeuvre envisagée qu'une meilleure politique consisterait à hausser la qualification de la population. Malheureusement, le diagnostic selon lequel il serait possible de faire mieux dans l'avenir à cet égard que ce l'est déjà supposé ne paraît guère crédible dans les pays d'Europe Occidentale. Nous demandons à nos enseignants de se tenir à jour par rapport à l'évolution des techniques et de préparer pour la vie nos enfants et adolescents qui, en proportion croissante, grandissent dans des environnements familiaux et urbains défavorables. Lorsqu'ils examinent les défis posés à nos systèmes éducatifs, les spécialistes ne sont pas optimistes quant à l'insertion dans le travail d'une minorité significative de notre jeunesse; son insertion dépendra surtout de ce que se trouvera être la demande de travail non-qualifié.

4. D'autres économistes s'inquiètent de la distorsion que les abattements introduisent dans nos systèmes de prélèvements. La préoccupation est compréhensible: tant de dispositions spéciales ont été récemment insérées dans des systèmes qui avaient été antérieurement organisés en fonction

---

<sup>15</sup> Certains lecteurs peuvent remarquer que le calcul néglige le fait que des ressources budgétaires de substitution doivent être trouvées pour compenser les abattements considérés et que la perception de ces ressources peut avoir des effets défavorables à l'emploi. C'est juste. Mais une étude précise montre que des possibilités existent pour trouver des ressources de substitution n'ayant que des effets beaucoup plus faibles sur l'emploi. De toute façon l'évaluation donnée ici ne peut pas prétendre être précise. Deux autres causes de surestimation existent: (1) les employeurs pourraient ne pas considérer comme permanente la modification intervenue dans le barème du prélèvement, (2) le chômage global pourrait décroître pour d'autres raisons pendant les années qui viennent, et cela à tel point que des tensions apparaissent dans certains secteurs du marché du travail, où l'emploi ne puisse plus croître.

de quelques principes simples! S'opposer à de nouveaux changements peut apparaître comme le choix d'une saine ligne de conduite. Si je n'adopte pas cette attitude dans le cas présent c'est que je considère l'enjeu comme trop important pour que nous soyons dogmatiques. Je dois cependant rendre compte de ce que nous pouvons bien voir une partie des dommages qui peuvent résulter de la distorsion en cause.

Par exemple avec le barème qui s'applique à présent en France, pour accorder une augmentation de 100 francs du gain net d'un salarié gagnant juste le salaire minimum, l'employeur doit supporter un coût de 260 francs, tandis que, pour accorder la même augmentation à un autre salarié gagnant 1,3 fois le salaire minimum, le coût pour l'employeur s'élève à 187 francs. Il y a ainsi une forte dissuasion face à l'idée d'une augmentation accordée au premier employé, que ce soit en raison de l'ancienneté ou pour un accès à une fonction plus élevée. A long terme un tel barème est susceptible de conduire au développement de pratiques malsaines dans la gestion des personnels de basse qualification. Les personnes en cause pourraient être maintenues dans une espèce de "trappe de pauvreté".

5. Pour remédier à ce type de distorsion, nous pouvons envisager un barème qui conduirait à la même augmentation du coût du travail, après une augmentation donnée du gain net du salarié, quel que soit le niveau antérieur de rémunération. De façon équivalente nous pourrions dire que l'abattement allégeant le coût du travail concernerait tous les niveaux de salaire et consisterait en une somme fixe pour tout salarié employé à plein temps. Le problème avec un tel barème est que, pour le même allègement du coût du travail des salariés gagnant le salaire minimum, il conduit à un bien plus grand manque à gagner pour les budgets publics; en conséquence la compensation par des ressources additionnelles d'une autre origine doit être bien plus importante aussi. L'introduction du nouveau barème n'est plus alors perçue comme un aménagement marginal; elle devient partie d'une véritable réforme fiscale et doit dès lors être examinée comme telle. Les décisions sont encore plus difficiles à prendre. Peut-être cependant l'examen d'une telle réforme serait-il une bonne chose à d'autres égards. Peut-être donnerait-il l'occasion d'un réexamen de tout le système des transferts sociaux, un réexamen que certains observateurs estiment comme de plus en plus inévitable.

6. Cet article doit éviter d'entrer dans un sujet aussi vaste, qui exigerait évidemment pas mal de place. Notons seulement que, avec le barème décrit ci-dessus et comportant un abattement d'un montant égal pour tous, nous pouvons dire que chaque salarié occupé à plein temps reçoit un "salaire de base" exempté de prélèvement. Un barème de ce type fait penser à l'an-

cienne proposition visant un “impôt négatif sur le revenu” ou à la proposition plus récente pour un “revenu universel de base”, une proposition étudiée par R. Hauser dans ce volume. Le barème envisagé ici est différent puisqu’il concerne le salarié pris individuellement plutôt que son ménage et puisqu’il n’est accordé en totalité qu’aux salariés à plein temps (sans doute aussi *pro rata temporis* aux autres). Il y a cependant bien des similitudes entre les discussions des avantages et des problèmes des deux systèmes.

Puisque, en Europe Occidentale, nos systèmes contiennent bien des transferts “soumis à des conditions de ressources” (“means tested” en anglais), nous pouvons dire que nos pays sont à mi-chemin sur la route conduisant à un revenu de base universel et nous voyons déjà les difficultés provenant de ce que les bas salaires nets sont, dans bien des cas, à peine supérieurs aux revenus de transfert reçus par des personnes ne travaillant pas. Cela crée une dissuasion qui peut pousser certaines personnes à préférer de ne pas travailler. On dit parfois que de telles personnes se trouvent prises dans une “trappe de chômage”. L’existence possible de ce phénomène, qui poserait question par rapport à l’enseignement social de l’Eglise quant à la valeur intrinsèque du travail, mérite attention.

Effectivement, les rôles possibles des soi-disantes trappes de pauvreté et trappes de chômage ajoutent des dilemmes à ceux sur lesquels l’attention a porté dans cet article, dilemmes dans lesquels interviennent des valeurs éthiques telles que la liberté, l’autonomie et la confidentialité d’un côté, la responsabilité et la solidarité d’un autre côté.