LES SYSTÈMES DE FINANCEMENT DES POLITIQUES D'EMPLOI

UNE COMPARAISON INTERNATIONALE

*par Gunther Schmid**

Au cours des quinze dernières années le chômage a fait l'objet d'une préoccupation constante et croissante de la plupart des pays de l'OCDE. Les programmes d'indemnisation ont pesé sur les finances publiques et les efforts menés pour réduire le déficit budgétaire ont conduit à limiter l'effort financier en faveur du chômage et à exclure de nombreux chômeurs de l'assurance chômage. Ceci a contribué à accroître la charge des budgets de protection sociale se répercutant sur les initiatives locales en faveur de l'emploi, particulièrement dans les pays où la protection sociale est assurée par des institutions régionales ou locales. Au même moment les gouvernements ont du tenir compte de la structure du chômage ; une part croissante est constituée de chômeurs de longue durée dont les qualifications se perdent (ainsi que leur moral), ce qui rend leur embauche difficile ; certains travailleurs, des femmes tout particulièrement, des jeunes se découragent, les disparités entre l'offre et la demande s'accroissent au niveau régional comme en termes de qualifications.

Les programmes d'indemnisation du chômage structurel sont une réponse insuffisante et inappropriée aux problèmes des chômeurs. Face au fort taux de chômage, il serait nécessaire de mettre en œuvre une politique de l'emploi très active (OCDE, 1987 : 14). Cependant les contraintes budgétaires en période de ralentissement de l'activité économique imposent des choix difficiles face à des demandes concurrentes ou des ressources rares. Par ailleurs, il est clair que les coûts fiscaux des politiques d'emploi sont à peine supérieurs aux coûts fiscaux du chômage. Pourquoi alors les gouvernements ne combattent-ils pas le chômage structurel avec une « politique active de l'emploi » qui pourrait à la fois améliorer l'efficacité du marché du travail et abaisser les poids financier, social et psychologique qui pèsent sur de nombreux chômeurs ?

Cet article se propose de montrer que l'organisation et le financement des politiques de l'emploi seront très différents selon que les mesures actives seront complémentaires ou substituables au soutien financier « passif » du chômage. L'absence d'harmonisation institutionnelle et financière (1) constitue, dans certains pays de l'OCDE, une barrière à une mise en œuvre efficace de programmes « actifs » visant à lutter contre le chômage structurel ou à compléter des mesures de soutien à la demande globale.

Nous commencerons par une analyse empirique qui nous permettra d'apprécier dans quelle mesure les programmes d'indemnisation du chômage ont été accompagnés de politiques « actives » de l'emploi au cours des 15 dernières années. L'étude porte sur six pays de l'OCDE : l'Autriche (A), la République Fédérale Allemande (D), la France (F), la Grande-Bretagne (GB), la Suède (S) et les États-Unis (2). Nous nous intéresserons principalement aux systèmes de financement des politiques d'emploi que nous décrirons, puis nous verrons quelles caractéristiques expliquent les différences de politiques

---

(*) Senior Research Fellow et Deputy Director au Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), lieu de recherche « Labour Market and Employment », Reichpietschufer 50, D-1000 Berlin 30.

Traduction : Dominique EYRAUD.

(1) Si l'on excepte d'autres facteurs importants comme la structure du chômage, les traditions et les idéologies, l'existence d'une gestion de la demande effective (keynesienne) et la présence d'un organisme établi assurant des services pour l'emploi.

(2) Ces observations ainsi que les suivantes sont tirées pour l'essentiel de notre publication récente : Schmid/Reissert/Bruche 1987.

adoptées par ces six pays. Nous conclurons sur les conséquences pratiques que l'on peut en déduire.

LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES ACTIVES ET PASSIVES

DÉFINITIONS

Les mesures « actives » de politique d'emploi comprennent les services d'information, de conseil et de placement, les mesures visant à promouvoir la formation professionnelle et le recyclage, la création d'emplois publics temporaires, les subventions salariales accordées pour promouvoir l'embauche de certains groupes cibles, la réinsertion professionnelle et les allocations destinées à la réduction du temps de travail.

Les mesures « passives » de la politique d'emploi comprennent les programmes d'aide financière au chômage comme les indemnités de chômage, l'assistance aux sans emplois et les allocations accordées en cas de faillite. (Les prestations de protection sociale qui s'ajoutent ou complètent l'aide financière au chômage ne sont pas prises en compte car les chômeurs n'en sont pas les seuls bénéficiaires).

Les mesures « actives » ont pour but de permettre l'intégration immédiate des chômeurs sur le marché du travail ou d'occuper le temps de chômage à des activités « productives » comme investissement en capital humain ; l'objectif des mesures « passives » est de remplacer dans une certaine mesure les salaires, assurant ainsi un revenu régulier mais maintenant aussi la motivation à rechercher activement un nouvel emploi.

La différence entre les mesures « actives » et « passives » n'est cependant pas nette. Un soutien financier important (à court terme), peut aider le travailleur à accepter son état de chômeur qu'il percevra comme une étape de mobilité ou à faciliter sa recherche d'un nouvel emploi qu'il fera dans un état d'esprit plus serein. Une aide financière moins élevée (à long terme), peut amener le chômeur à chercher plus activement un nouvel emploi et à accepter plus facilement les offres qui lui sont faites. On notera également que l'effet de stabilisation induite de l'assurance chômage, c'est-à-dire l'impact des programmes de soutien du revenu, sur la demande effective empêche une détérioration rapide de la situation économique et favorise (au moins indirectement) la création de nouveaux emplois. A l'inverse, les mesures « actives » peuvent aboutir à une « occupation artificielle » ou à l'embouteillage des autres investissements (plus utiles).

La dynamique des dépenses pour les mesures passives

Dans tous les pays de l'OCDE le soutien financier aux chômeurs est assuré par un système d'assurance chômage. Avec l'élévation du taux de chômage il faut s'attendre à une augmentation des dépenses d'indemnisation ou d'assistance au chômage. Toutefois, la dynamique des dépenses d'un soutien financier « passif » dépend, de nombreux facteurs, en particulier de la structure du chômage, de la réglementation sur les droits d'indemnisation (leur montant et leur durée) et des mesures de régulation pour faire face à la charge croissante qui pèse sur les budgets de l'État.

La comparaison entre les dépenses de 1975 et de 1982 *(tableau 1)* montre que les systèmes de financement ont été différents. Par exemple, le chômage a doublé en Suède, mais les dépenses ont presque triplé ; en Grande-Bretagne, en revanche, le chômage a triplé mais les dépenses ont simplement doublé. La *colonne 2* donne les chiffres de ces dépenses en relation avec le revenu moyen brut des salariés (3). La Grande-Bretagne et les États-Unis sont les seuls pays pour lesquels les indemnités relatives de chômage ont diminué, pour des raisons toutefois différentes (*colonne 3*) : la proportion des personnes bénéficiant d'indemnités chômage est restée constante en Grande-Bretagne alors qu'elle a chuté de manière considérable aux États-Unis. Le niveau des indemnités en Grande-Bretagne a diminué alors qu'il est resté constant aux États-Unis (*colonne 4*, mettant en relation les indemnités d'assurance chômage avec les seuls bénéficiaires).

Ce phénomène d'exlusion des chômeurs de l'indemnisation alors que le niveau des indemnités reste constant (ou même augmente) sous la pression financière peut être appelé « effet de segmentation ». Celui de réduction du niveau des indemnités alors que le nombre des bénéficiaires reste constant (ou même augmente) peut être appelé « effet de nivellement ». Bien que moins importants qu'aux États-Unis, des effets de segmentation existent en France et en RFA, alors qu'en Autriche et en Suède la couverture de l'indemnisation a augmenté légèrement ainsi que le niveau des indemnités. Ceci résulte de ce que ces deux derniers pays sont parvenus à maintenir un niveau de chômage peu élevé au cours de cette période, mais pour des raisons différentes.

(3) Ces chiffres ne peuvent être interprétés comme des indicateurs de générosité des systèmes d'assurance chômage dans les divers pays, en raison (entre autres choses), de la structure différente du chômage. (Ils ne peuvent être qu'une représentation grossière de cette générosité). Cependant, au sein d'un même pays, la structure du chômage restant à peu près la même, la dynamique des chiffres reflète bien les variations de cette générosité.

TABLEAU 1 : DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE (*) ET LEURS PRINCIPAUX DÉTERMINANTS

	1		2		3		4	
Pays	Dépenses d'indemnisation du chômage en % du produit national brut (variation du chômage 1975-82 en pourcentage)		Dépenses d'indemnisation du chômage par chômeur en % du revenu salarial par salarié		Bénéficiaires des indemnités de chômage en % du nombre de chômeurs		Dépenses d'indemnisation du chômage par bénéficiaire en % du revenu salarial par salarié	
	1975	**1982**	**1975**	**1982**	**1975**	**1982**	**1975**	**1982**
A	0,25	0,61 (106)	21	26	73	75	29	34
D	0,85	1,44 (69)	30	31	76	66	39	46
F	0,47	1,36 (103)	16	23	62	57	27	40
GB	0,81	1,80 (165)	34	24	83	84	41	29
S	0,24	0,70 (94)	22	32	63	77	34	42
USA	1,18	0,82 (14)	19	11	77	45	25	25

(*) Sont incluses : les indemnités de chômage, l'aide au chômage ou des indemnités complémentaires.
Sont exclus : les subventions en cas de faillite, les pensions de retraite anticipée, les coûts administratifs.

Source : Schmid/Reissert/Bruche 1987, Table 3 : 168

La dynamique des dépenses des mesures actives

Dans quelle mesure les pays de l'OCDE ont-ils essayé de combattre le chômage par des programmes actifs en faveur de l'emploi et comment cette politique a-t-elle évolué face à la croissance cyclique des 15 dernières années ? Telle est la question à laquelle nous tenterons de répondre dans ce paragraphe. Le *tableau 2* et le *graphique 1* donnent le niveau des dépenses par rapport au PIB en moyenne et sur plusieurs années.

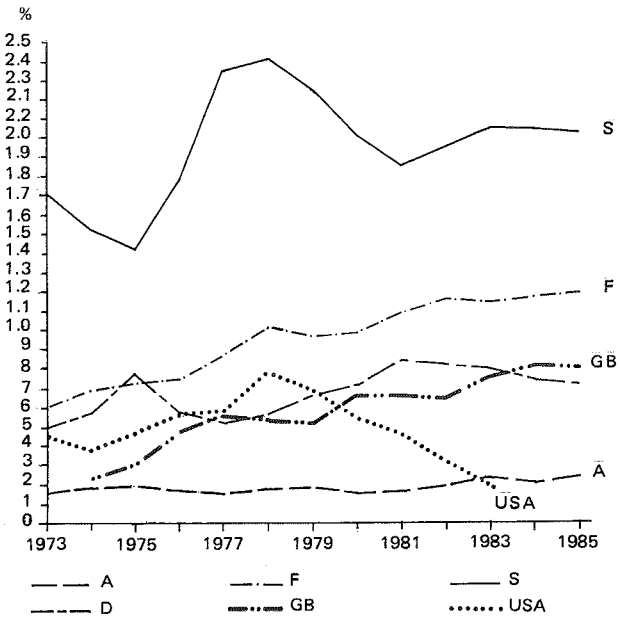
TABLEAU 2 : DÉPENSES MOYENNES CONSACRÉES AUX POLITIQUES ACTIVES EN FAVEUR DE L'EMPLOI, DÉPENSES DANS LES ANNÉES DE RÉCESSION ET TAUX MOYEN DE CHOMAGE

	Dépenses moyennes en % du PIB	**Dépenses**		**Taux moyen de chômage**
		1975	**1982**	
A (1)...	0,19	0,20	0,19	2,4
D (1)...	0,68	0,77	0,82	4,5
F (1)...	0,95	0,73	1,16	6,1
GB (2)	0,58	0,30	0,64	7,6
S (1)	1,95	2,34 (4)	2,04 (4)	2,4
USA (3)	0,49	0,46	0,31	7,1

(1) 1973-85
(2) 1974-85
(3) 1973-83
(4) 1977 resp. 1983

Source : *Schmid/Reissert/Bruche, 1987*

GRAPHIQUE 1 : DÉPENSES CONSACRÉES AUX POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI EN % DU PIB.



Source : Schmid/Reissert/Bruche 1987 : 238.

La Suède est le pays où le niveau moyen des dépenses consacrées à une politique active de l'emploi est le plus élevé (environ 2 % du PIB), l'Autriche le plus faible (0,2 %). Les chiffres pour les autres pays se situent de 0,5 % à 1 % du PIB. Ces différences ne sont pas dues – naturellement – à l'origine, aux systèmes de financement. Elles reflètent avant tout l'importance accordée au plein emploi et le rôle donné à la politique active

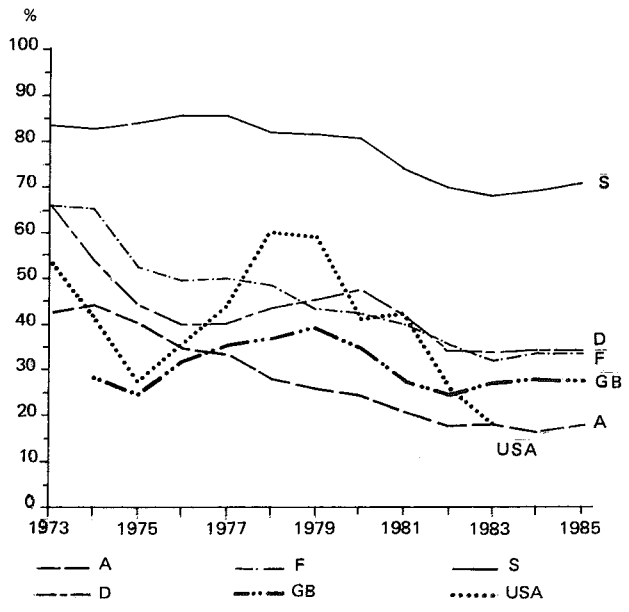
de l'emploi pour la réalisation de cet objectif. La Suède et l'Autriche ont accordé la priorité au plein emploi (le taux moyen du chômage est de 2,4 %), mais ont adopté des stratégies totalement différentes pour atteindre ce but. En Suède, cela s'est fait par la combinaison d'un développement de l'emploi dans le secteur public, accompagné d'un partage du travail (travail à temps partiel), d'une politique salariale de solidarité et d'une politique active globale de l'emploi. L'Autriche, quant à elle, a combiné une politique monétaire et fiscale « austro-keynésienne », des subventions au secteur relativement important de l'industrie manufacturière nationalisée et une réduction de l'offre de travail – travailleurs étrangers, retraite anticipée – (Meidner/Hedborg, 1984 ; Scharpf, 1987).

Le taux d'activité et sa dynamique

Tous les rapports officiels accordent une priorité absolue à une politique active de l'emploi : chaque fois que cela est possible, il faudrait orienter les dépenses vers la prévention du chômage plutôt que vers des compensations salariales données à une main-d'œuvre inoccupée. Le « taux d'activité » permet de mesurer le degré d'engagement des pays dans la réalisation de cet objectif et leur réussite. Ce taux est défini comme la part des dépenses affectées aux politiques actives de l'emploi par rapport aux dépenses totales (politiques de l'emploi actives + passives).

Comme le montre le *graphique 2,* c'est la Suède où l'engagement dans une « politique active de l'emploi » est le plus fort. On notera une légère baisse sous le gouvernement conservateur-libéral (1976 à 1982) et une reprise sous le gouvernement social-démocrate (1982 ff). Le taux d'activité est nettement inférieur mais aussi décroissant tout particulièrement en Autriche, en Allemagne de l'Ouest et en France. Sa variabilité aux USA reflète les changements des priorités politiques. La Grande-Bretagne est le seul pays où les derniers taux d'activité sont supérieurs à ceux du début de la période étudiée. Ceci est lié en partie à l'organisation et au financement de la politique d'emploi, phénomène que nous allons maintenant étudier.

GRAPHIQUE 2 : DÉPENSES EN FAVEUR DES POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI EN % DES DÉPENSES TOTALES (« TAUX D'ACTIVITÉ »).



Source : Schmid/Reissert/Bruche 1987 : 249.

EXPLICATIONS POSSIBLES DES DIFFÉRENCES OBSERVÉES DANS LES DYNAMIQUES DES MESURES ACTIVES ET PASSIVES

Les questions qui se posent sont les suivantes : pourquoi des pays ayant des taux de chômage moyens équivalents (la Suède et l'Autriche) consacrent-ils aux mesures actives des niveaux de dépenses si différents ? Comment se fait-il que ces dépenses puissent être aussi rapidement réduites (comme aux États-Unis) alors que le chômage augmente ? Pourquoi sont-elles relativement stables ou suivent-elles une courbe stable dans certains pays (comme en France ou en Grande-Bretagne) et pourquoi varient-elles de façon cyclique (comme en Suède ou en RFA) ? Pourquoi, par exemple, les responsables politiques d'Allemagne de l'Ouest – que ce soit sous le gouvernement social-démocrate-libéral ou sous le gouvernement conservateur-libéral – n'ont-ils pas opté pour une stratégie plus explicite de plein-emploi associée à une extension des mesures actives en faveur de l'emploi puisqu'à l'évidence les mesures actives actuelles sont assez efficaces et s'autofinancent pour une large part – certaines entièrement – ? (Schmid, 1988). Enfin, pour poser le problème de manière plus générale et plus directe : pourquoi les gouvernements dépensent-ils tant pour le chômage (non productif) et si peu pour le travail (productif) ou la formation ?

Il est difficile d'apporter des réponses à ces questions ou à d'autres à ce stade de la recherche. Nous n'en sommes cependant pas réduits à des « spéculations averties ». L'observation de l'organisation et du financement de la politique de l'emploi fournie une clef – et ce n'est certainement pas la seule – pour résoudre une partie du puzzle. Les traditions et les idéologies peuvent en constituer une autre, bien que les explications qui en découlent et qui sont plausibles ne soient pas très intéressantes dans une perspective comparative. Le modèle suédois (Meidmer/Hedborg, 1984) dont la politique active d'intervention sur le marché du travail a une fonction essentiellement de défense de l'emploi, a une longue tradition qui s'enracine dans une idéologie de « droit du travail ». Un taux de chômage supérieur à, disons 5 %, est difficile à imaginer (et plus encore à accepter) pour la plupart des Suédois. Ce système de valeur tradition-

nel ne peut être appliqué dans les autres pays. Cependant, le modèle suédois n'est pas seulement fondé sur la tradition et l'idéologie mais aussi sur d'autres structures institutionnelles qui peuvent être plus aisément adoptées par d'autres pays.

Les systèmes d'organisation et de financement de la politique d'emploi

Le spectre de l'organisation et du financement de la politique de l'emploi dans les six pays étudiés va de la concentration de toutes les fonctions au sein d'une organisation centrale jusqu'à la dispersion de ces fonctions au sein de multiples organisations. La majeure partie du financement est assurée par les cotisations et le reste presque essentiellement par le budget de l'État. Les formes courantes de l'organisation et du financement dans les pays pris individuellement peuvent être résumées de la façon suivante :

• En Autriche, le ministère des Affaires sociales et ses bureaux de province sont responsables de l'élaboration de l'ensemble de la politique de l'emploi et de sa mise en œuvre. Les dépenses sont financées par un fonds alimenté par les cotisations des employeurs et des salariés à l'assurance chômage et qui – quelques exceptions mises à part – ne peut faire apparaître un déficit ou un excédent que sur une courte période. Les fonds de réserve ne peuvent être accumulés au-delà d'une limite fixée et les éventuels déficits ne sont couverts que temporairement par des prêts du budget fédéral. Une réglementation spéciale existe pour les coûts administratifs ainsi que pour les allocations en cas de faillites ou d'intempérie. Le financement est dans ces cas (en partie) assuré par le budget fédéral ou par des prélèvements spéciaux auprès des employeurs.

• En République Fédérale Allemande, les dépenses pour la politique de l'emploi sont gérées par une seule organisation, l'Institut Fédéral de l'Emploi (FEI). C'est une institution indépendante dont les activités sont supervisées d'un point de vue légal par le ministère du Travail qui, dans certains cas, peut donner des directives au FEI ou doit être consulté par ce dernier. Ses activités sont largement financées par les cotisations des employeurs et des salariés. A l'inverse de l'Autriche il n'existe pas en Allemagne d'obligation d'ajustement immédiat entre entrées financières et dépenses, dans la mesure où la loi n'interdit pas l'accumulation de fonds de réserve et où les déficits éventuels (les réserves étant épuisées), sont couverts par une subvention du budget fédéral sans obligation de remboursement. L'aide aux chômeurs – assistance au chômage – est normalement financée par le budget fédéral, c'est-à-dire par les « impôts ». Les subventions aux entreprises en faillite et les programmes visant à promouvoir l'activité dans le bâtiment pendant l'hiver sont financés à partir d'une taxe prélevée sur l'employeur.

• En France la mise au point, le financement et la réalisation des mesures « actives » et « passives » sont menés de façons très distinctes. L'assurance Chômage (UNEDIC/ASSEDIC), couvre la plupart des dépenses d'indemnisations chômage ainsi que le financement des mesures de retraite anticipée. Les fonds proviennent des cotisations des salariés et des employeurs et d'une subvention de l'État couvrant un certain pourcentage (variable) des dépenses. Cependant l'État n'assume aucune responsabilité en ce qui concerne la couverture de déficits éventuels. Lorsque le système d'assurance chômage a commencé à être déficitaire au début des années 1980, une taxe spécifique d'État fut créée dans le but de fournir des ressources supplémentaires au fonds de l'assurance chômage (une taxe additionnelle sur le revenu et un impôt de solidarité payé par les fonctionnaires et les retraités au-dessus d'un certain plafond de revenus). Sous la direction du ministère du Travail, le budget de l'État finance également l'assistance chômage ainsi que les mesures plus récentes (après avril 1984) de retraite anticipée et la majeure partie des dépenses entraînées par les mesures de politique active de l'emploi, en particulier celles relativement nombreuses concernant l'insertion de la formation des jeunes chômeurs. La formation continue constitue une exception puisqu'elle est financée dans une large mesure par une taxe spéciale sur les entreprises ; cependant, elle n'a pas à être versée dans sa totalité si l'entreprise finance déjà des actions de formation interne ou externe.

• En Grande-Bretagne, le ministère des Affaires Sociales est chargé des indemnisations d'assurance chômage alors que le Département de l'Emploi et sa branche déléguée, la « Manpower Services Commission » sont responsables de la politique active de l'emploi. Les indemnisations chômage proviennent du fonds national d'assurance sociale géré par le ministère des Affaires Sociales qui finance également les retraites et autres allocations sociales. Ce fonds est alimenté par les cotisations générales à la sécurité sociale que payent les employeurs et les salariés et par une subvention (variable et mineure) du budget de l'État ; il n'existe qu'un seul type de cotisation alimentant l'ensemble du système de sécurité sociale. Le montant de la cotisation en Grande-Bretagne – comme dans les autres pays – varie en fonction du revenu mais le taux de cotisation est depuis 1985 progressif : l'indemnisation du chômage à laquelle s'ajoutent les allocations familiales est uniforme. La Grande-Bretagne est donc le seul pays étudié pour lequel le principe d'équivalence (c'est-à-dire le principe d'assurance) est différent du point de vue de la détermination du niveau des cotisations et des indemnités d'assurance chômage. L'allocation supplémentaire accordée aux chômeurs en fonction des ressources familiales est financée par le budget du gouvernement central (4). Celui-ci alimente également les fonds pour la politique active de l'emploi.

• En Suède, l'assurance chômage est prise en charge par des fonds syndicaux spécifiques alimentés par les cotisations des membres. Cependant celles-ci sont demeurées très basses et, au cours du temps, ont été progressivement complétées par des fonds en provenance du budget de l'État. Cette « cotisation étatique » assure à présent 90 % des dépenses d'assurance chômage. L'aide au chômage (KAS) qui – lorsque toutes les conditions générales sont requises – ne dépend pas des ressources familiales, est entièrement financée par le budget de l'État. La politique active de l'emploi est planifiée et mise en œuvre par l'organisme chargé de l'emploi, l'AMS, à partir de directives fournies par le ministère du Travail. Elle est elle-même entièrement financée par le budget de l'État.

En outre, les fonds destinés à l'indemnisation du chômage temporaire (jusqu'en 1984), et les rémunérations des personnes qui suivent une formation continue ou sont concernées par des mesures de réinsertion, sont – comme l'aide au chômage et la « cotisation étatique » aux fonds d'assurance chômage – largement refinancés (2/3) à partir d'une taxe sur la masse salariale payée par les employeurs. Cependant, au cours des dernières années, le pourcentage réel refinancé par ce moyen a été généralement inférieur à ce chiffre cible (2/3).

• Aux États-Unis, chaque état possède son propre mode d'assurance chômage, le système de cotisations et d'indemnisations est par conséquent différent d'un état à l'autre. Dans la plupart d'entre eux, les cotisations à l'assurance chômage sont payées par les employeurs uniquement selon un système progressif (expérience rating) : ce qui signifie que le niveau des cotisations dépend du niveau du licenciement individuel ou collectif atteint par chaque entreprise. Outre les plans d'assurance chômage mis en place dans chaque état, il existe aussi un plan national d'indemnisations financé à parts égales par les cotisations à l'assurance chômage de chaque état et par une cotisation fixe additionnelle à l'assurance chômage prélevée sur tous les employeurs du pays. De 1982 à 1985 fut également mis en place un programme spécial temporaire pour assurer le paiement des indemnités de chômage financé par des fonds fédéraux. Si le système d'assurance chômage d'un état est en déficit, il recevra un prêt du budget fédéral. Le gouvernement fédéral incite au remboursement rapide par des mesures comme le paiement d'un intérêt sur le prêt. Les programmes de politique active de l'emploi sont financés par le budget fédéral et leur mise en œuvre est assurée par chaque état, les gouvernements locaux et des associations et comités divers. Seuls les fonds pour le service de placement sont alimentés par une partie des cotisations à l'assurance chômage destinée à une telle activité nationale (5).

Le *tableau 3* suivant présente les caractéristiques des systèmes financiers en fonction de leurs sources principales de financement des politiques de l'emploi. La colonne sept donne un indicateur synthétique. L'Autriche et l'Allemagne possèdent un « système à base de cotisations ». La Grande-Bretagne représente un cas quasi idéal de « système par la fiscalité ». En Suède et aux USA domine un « système par la fiscalité » complété cependant par des éléments essentiels d'un « système à base de cotisations ». En France, enfin, existe un système mixte avec des éléments des deux types. Si l'on subdivise les politiques de l'emploi selon leurs fonctions, les caractéristiques spécifiques à chaque système sont encore plus prononcées. Ainsi les politiques actives de l'emploi sont financées en Grande-Bretagne et aux USA (si l'on excepte les services de placement) uniquement par la fiscalité, et à l'inverse par des cotisations en Allemagne (à l'exception des travaux d'utilité publique).

« L'absence d'harmonisation fiscale » et ses relations avec les ressources financières comme limite à la coordination

La thèse de l'absence d'harmonisation fiscale revêt deux aspects. D'un côté, elle souligne l'incohérence qui existe entre les ressources considérables qu'exige une politique de l'emploi active et qu'assurent les cotisants dans quelques pays, comparées à ses effets qui dépassent largement le cercle étroit de ces cotisants. De l'autre, elle insiste sur la non proportionnalité horizontale aussi bien que verticale entre les dépenses et les économies budgétaires dues à la politique de l'emploi. Ce paragraphe s'intéressera au premier aspect tout en prenant compte d'autres facteurs qui conditionnent la coordination des mesures actives aussi bien que passives.

• Le modèle suédois permet concrètement de montrer quelles sont les conditions institutionnelles d'une mise en œuvre offensive d'une politique active de l'emploi. En effet, cette dernière n'aurait sans doute pas pu remplir son rôle si elle avait été financée essentiellement par des cotisations sans l'aide du budget de l'État. Les systèmes par cotisations présupposent toujours – du moins dans une large mesure – qu'il existe un équilibre entre les contributions et les indemnités reçues par les ayants droit. Or, ce principe d'équivalence est rompu lorsque la politique de l'emploi prend en charge la création d'emplois publics ou de

(4) Soulignons ici que cette allocation supplémentaire a pris au cours de ces dernières années une importance plus grande que l'indemnisation chômage dans le soutien au revenu des chômeurs.

(5) Pour une description détaillée des pays étudiés, voir Bruche, 1984 a ; 1984 b ; 1985 – Reissert, 1985 et 1987 – Schmid, 1984.

Pour une description et une analyse plus approfondies du système français, qui nous ont été d'une grande aide, voir Colin/Gaudin, 1983.

TABLEAU 3 : RESSOURCES PRINCIPALES DE FINANCEMENT DES POLITIQUES DE L'EMPLOI 1973-1985 (MOYENNES SUR L'ENSEMBLE DE LA PÉRIODE ET FONDÉES EN PARTIE SUR DES « ESTIMATIONS »).

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		(7)	
	Indemnités chômage		Services de placement		Formation professionnelle		Emploi public temporaire		Ajustements saisonnier et cyclique		Programmes spécifiques en faveur des jeunes		Pondération	
	C	T	C	T	C	T	C	T	C	T	C	T	C	T
A	XXX		XXX	X	XXX	X	–	–	XX	X	–	–	11	3
D	XXX	X	XXX		XXX		XXX	X	XXX		–	–	15	2
F	XX	XX		XXX	XXX	X	–	–	XXX		X	XXX	9	9
GB	XX (*)	XX		XXX		XXX		XXX		XXX		XXX	2	17
S	XX	XX	X	XXX	XX	XX	X	XXX	XX	XX	XX	XX	10	14
USA	XXX	X	XXX			XXX		XXX	–	–		XXX	6	10

C : systèmes de cotisations - T : systèmes fiscaux

XXX : 2/3 et plus - XX : entre 1 et 2/3 - X : moins d'1/3.

– : absence de programme ou mesures peu significatives au cours de la période.

Explication des colonnes :
(1) incluant les assistances chômage ou les indemnités supplémentaires et les programmes de retraites anticipées.
(2) incluant les conseils et avis.
(3) il s'agit de la seule formation des adultes à l'exclusion de la formation professionnelle initiale mais incluant les recyclages.
(6) il s'agit de tous les programmes visant à insérer les jeunes sur le marché du travail.
(7) la somme des X n'a pas été ajustée pour tenir compte de l'importance relative des différentes mesures contenues dans les programmes.

(*) les cotisations à l'assurance chômage sont parties intégrantes de celles à la sécurité sociale.

vastes programmes de formation professionnelle. Dans de tels cas des effets redistributifs sont créés, explicitement ou non, en ciblant les participants et en raison de coûts par individu, généralement plus élevés que les coûts immédiats du chômage. Par ailleurs, les avantages qui résultent de tels programmes vont bien au-delà du cercle des cotisants à l'assurance chômage : c'est toute la société qui en bénéficie.

• L'Autriche constitue l'exemple opposé. Les mesures actives et passives sont financées par un fonds intégré d'assurance et l'accumulation des réserves est très limitée. Un accroissement des mesures conduirait immédiatement à une augmentation considérable des cotisations et à une résistance de la part des cotisants.

• En République Fédérale d'Allemagne la situation est comparable avec une différence d'importance cependant : une accumulation des réserves est possible et tout déficit, après épuisement des réserves, est couvert par une subvention du budget fédéral, qui n'a pas à être remboursée. Ce système permet par conséquent, dans une certaine mesure, une « instrumentalisation » des cotisations dans le cadre d'une politique de plein emploi anticyclique. A long terme, cependant, l'utilisation massive des fonds des cotisations pour une politique de plein emploi conduirait à une réaction identique à celle de l'Autriche : un accroissement considérable des cotisations et une résistance des cotisants.

L'effet des différents systèmes de financement sur la dynamique des dépenses est plus clair encore que sur son volume. Au Royaume-Uni, en Suède et aux États-Unis les priorités politiques peuvent être facilement traduites en dépenses du fait du mode de financement des mesures actives provenant exclusivement des ressources générales. La dynamique des dépenses traduit par conséquent les différentes priorités politiques : en Grande-Bretagne, le financement de la politique active de l'emploi, notamment en faveur des

jeunes chômeurs a été régulièrement augmenté en fonction des objectifs politiques. En Suède, les dépenses ont varié de façon anticyclique afin d'assurer une politique de plein emploi. Aux États-Unis elles ont connu – en fonction des objectifs politiques prioritaires variables du gouvernement et du Congrès – tout d'abord une orientation expansionniste puis, dans les années quatre vingt, une réduction considérable. La flexibilité des dépenses aux États-Unis est renforcé par une législation déclinante et par le fait que les programmes en faveur de l'emploi ne sont pas articulés sur des obligations légales s'appliquant aux individus ou aux entreprises. Sur ce dernier point, les systèmes à base de cotisations ou mixtes (RFA, Autriche, France, Suède), sont très différents. Enfin, il n'existe pas d'institution sociale spécifique chargée d'appliquer ces programmes. Les rigidités organisationnelles et les avantages acquis qui rendent difficiles des changements rapides et assurent une relative stabilité des structures (comme en Suède ou en Allemagne de l'Ouest) sont donc de moindre importance aux USA.

L'analyse comparative internationale permet aussi de montrer l'influence du système de financement sur la structure des dépenses en faveur de l'emploi dans les pays où le budget de l'État ne joue dans ce domaine qu'un rôle mineur. Par exemple, en RFA, l'Institut Fédéral pour l'Emploi disposait des réserves considérables au début de la récession pour couvrir les coûts croissants de l'indemnisation du chômage ainsi que les dépenses de mise en œuvre des politiques actives de l'emploi. Ces réserves, cependant, se sont rapidement épuisées du fait des récessions successives longues et profondes. Le gouvernement fédéral que devait couvrir le déficit naissant choisit alors l'« axe budgétaire » en réduisant tout particulièrement les mesures actives pour l'emploi plutôt que passives car il y est facile d'exercer un pouvoir discrétionnaire. En d'autres termes, un budget de l'emploi intégré fondé sur les cotisations assure de manière plus efficace les droits de l'indemnisation du chômage que ceux relatifs à la formation, au soutien du salaire etc... Lorsque la situation du marché du travail s'améliore, les surplus et les réserves vont dans un tel système à nouveau s'accumuler et induire un accroissement des dépenses. Ce mode de financement crée un modèle particulier de dépenses dans le cadre d'une politique active de l'emploi : des réactions anticycliques lorsque le taux de croissance diminue (et que le chômage s'accroît), puis procycliques, c'est-à-dire une réduction des dépenses lorsque le chômage est encore croissant et élevé et enfin à nouveau un accroissement des dépenses même lorsque le chômage diminue. Ceci explique, du moins en partie, le paradoxe selon lequel les sommes affectées aux politiques actives de l'emploi ont été réduites sous la coalition sociale démocrate-libérale et accrues sous la coalition conservative-libérale alors qu'on aurait pu s'attendre à l'inverse compte tenu de leur doctrine respective :

Si l'on suppose que le financement d'une politique de l'emploi active s'adapte temporellement à l'état du marché du travail (il s'accroît lorsque cet état se détériore et inversement), on observera la situation suivante. Les systèmes où les mesures pour l'emploi sont financés par le budget général facilitent la mise en œuvre d'une action anticyclique si la volonté politique existe. Dans le cas contraire, de tels systèmes vont permettre des variations de dépenses qui se feront totalement à contre temps. Un exemple en est donné par la réduction massive du financement de la politique active de l'emploi décidé par le gouvernement Reagan au début des années quatre vingt et cela même pendant les périodes d'accroissement du chômage.

Par comparaison, les systèmes à base de cotisations, lorsqu'il existe une possibilité d'accumuler des réserves comme dans le cas de la RFA, ont des effets de stabilisation cyclique qui permettent, dans une certaine mesure, des réactions financières anticycliques. Cependant, dans les phases de récessions profondes et durables où la pression financière est forte, les systèmes à base de cotisations articulées sur des budgets d'emploi intégrés, produisent des « déficits localisables ». Ces derniers conduisent alors à des remises en cause arbitraires des mesures actives en faveur de l'emploi mal adaptées aux « problèmes qui se posent ». Cette pression financière et la force du « droit de propriété » des indemnités chômage permettent aussi, dans une certaine mesure, d'expliquer que la part des dépenses actives se caractérise au cours de ces quinze dernières années par un trend descendant dans les pays où les systèmes sont à base de contributions (Autriche et RFA), et mixtes (France), (voir le *graphique 2).*

Les systèmes à base fiscale pure montrent au contraire un aspect erratique du taux d'activité (USA), ou même un léger accroissement (Grande-Bretagne).

Les sources de financement sont également différentes selon que les effets redistributifs tendent à être liés à des mesures passives ou actives. Bien plus, lorsque les systèmes à base de contributions sont en déficit, ils tendent à exclure les cotisants « marginaux » du paiement des indemnités ou du bénéfice des mesures actives. Ils contribuent ainsi à la segmentation du marché du travail. Les systèmes fondés sur la fiscalité, en revanche, tendront à réduire le niveau de l'indemnisation lorsqu'une crise budgétaire survient, ce qui conduit par conséquent à un nivellement sur le marché du travail. Les données du *tableau 1* en relation avec celles du *tableau 3,* confirment partiellement cette hypothèse : la Grande-Bretagne est le seul pays où le financement de l'assurance chômage est assuré principalement par la fiscalité. En effet, bien que formellement les cotisations à l'assurance chômage constituent une part substantielle du financement, leur intégration au sein d'un système global d'assurance sociale et, très

largement dans le budget général de l'État, fait qu'on ne peut les considérer comme de pures cotisations (Reissert, 1986). Elles ne peuvent donc induire et elles n'induisent pas un droit de propriété. Ainsi, la proportionnalité de l'indemnisation en fonction du revenu ne joue qu'un rôle mineur et a été abolie depuis 1982. Les indemnités complémentaires qui remplacent les indemnités chômage après douze mois sont en principe illimitées et les taux de remplacement sont très différenciés en fonction des tranches de revenus et du statut familial, traduisant ainsi une forte capacité à assurer une redistribution des revenus entre individus.

Des effets redistributifs s'observent aussi en France et en Suède qui sont les deux seuls pays, si l'on excepte la Grande-Bretagne, où l'impôt joue un rôle considérable dans le financement des indemnités de chômage. En Autriche, Allemagne et USA, au contraire, domine un système à base de cotisations. Les indemnités de chômage y sont – comme on pouvait s'y attendre – largement proportionnelles aux revenus (cf. Schmid/Reissert/Bruche, 1987, *Tableau 8 :* 183).

Dans le cadre des mesures passives, les USA et dans une moindre mesure l'Allemagne de l'Ouest (6), où dominent des systèmes à base de cotisations, sont aussi les seuls pays où apparaît l'effet attendu de segmentation. L'Autriche, qui se caractérise par un système pur à base de cotisations, semble être une exception. L'absence de segmentation, cependant, s'explique par un niveau de chômage encore relativement bas qui n'a donc pas mis le système à l'épreuve. Avec l'accroissement du taux de chômage, on peut s'attendre à l'exclusion de chômeurs du bénéfice des indemnités actuelles. Par ailleurs, la Grande-Bretagne qui a le seul système exclusif de financement par la fiscalité, est aussi le seul pays où apparaît un effet de nivellement, c'est-à-dire une réduction substantielle de l'indemnisation pour une proportion constante (et élevée) d'ayants droit.

Jusqu'ici nous avons traité des effets redistributifs du financement des mesures passives. Pour des raisons analogues on peut s'attendre à ce que des mesures actives produisent les mêmes conséquences. En premier lieu, il est probable que les systèmes de financement par la fiscalité vont amener à une focalisation des ressources sur les « régions à problèmes » ou sur les « groupes à problèmes » alors que ceux fondés sur les cotisations vont tendre à favoriser des « régions protégées » ou les « groupes protégés » du marché du travail.

L'analyse empirique confirme ces hypothèses. La distribution régionale des politiques actives de l'emploi suit largement les « zones sensibles » des systèmes de financement. Le partage des dépenses des politiques actives de l'emploi entre les régions correspond plus ou moins à leur part dans le chômage national dans le cas de système à financement fiscal en Grande-Bretagne et en Suède. Aux USA les « régions à problèmes » en matière de chômage reçoivent une part plus que proportionnelle du financement des politiques actives de l'emploi.

On observe des résultats comparables pour ce qui est des redistributions individuelles. Les systèmes fiscaux de la Grande-Bretagne, de la Suède et des USA concentrent prioritairement le financement des dépenses de leur politique active de l'emploi sur les « groupes à problèmes » ou au moins garantissent une représentation proportionnelle de ces groupes parmi les bénéficiaires de ces programmes. Dans le système allemand, fondé sur les cotisations, les groupes particulièrement sensibles au chômage sont généralement sous représentés parmi les bénéficiaires des mesures actives (cf. Schmid/Reissert/Bruche, 1987 ; 275 ff).

L'absence d'harmonisation fiscale et ses relations avec la fragmentation institutionnelle

La fragmentation verticale et horizontale des institutions financières peut aussi gêner le développement d'une politique active de l'emploi si la responsabilité des dépenses et les rentrées financières ne sont pas assurées par la même institution. Une telle politique en effet suppose, plutôt qu'une résignation face au chômage, que des mesures actives soient financées avant tout par les mêmes moyens que ceux qui auraient servi à payer les indemnités chômage. Dans les pays étudiés, cette condition est différemment respectée. Tous ces pays compensent, au moins partiellement, les dépenses des mesures actives par les coûts qui, sans elles, seraient apparus (dépenses pour l'indemnisation du chômage ou l'assistance sociale, perte de ressources du fait des impôts et des cotisations à la sécurité sociale). Les « coûts nets » (coûts additionnels) des mesures actives efficaces sont par conséquent bien moindres que les coûts bruts. Cependant, le soulagement qu'apporte aux finances publiques une réduction du chômage due aux mesures actives, n'est pas répercuté, dans tous les pays, auprès des institutions ayant la charge du financement de cette politique active de l'emploi. Les bénéficiaires sont souvent des institutions qui financièrement n'y ont pas participé. Ainsi, les incitations ou les possibilités d'appliquer un « calcul de coût net » et d'affecter, pour un faible coût additionnel, des dépenses gaspillées auprès d'une main d'œuvre inoccupée, à une politique active de l'emploi, sont différentes selon les pays.

Lorsqu'une politique active de l'emploi est financée par des cotisations, l'absence d'harmoni-

(6) Depuis 1981, l'assurance chômage est financée par les ressources générales du gouvernement fédéral, ce qui, par conséquent, modère l'effet de segmentation.

sation fiscale est plus probable que dans le cas d'un financement par l'impôt car les effets fiscaux positifs indirects ne se retrouvent pas dans les institutions parafiscales : les coûts fiscaux tendent à être beaucoup plus élevés que les recettes fiscales (des indemnisations chômage sont économisées et le revenu des contributions s'accroît). L'absence d'harmonisation fiscale, cependant, peut aussi apparaître lorsque les programmes pour l'emploi sont financés par les recettes générales, tout particulièrement dans le cas d'une fragmentation horizontale des budgets pour l'emploi (une séparation de la budgétisation des politiques de l'emploi actives et passives), ou verticale (lorsque les coûts de la politique active pour l'emploi et les économies qui en résultent sont inégalement distribuées entre les budgets centraux et locaux). En d'autres termes, la probabilité pour qu'il y ait une harmonisation fiscale est plus forte dans les systèmes fondés sur la fiscalité que dans ceux basés sur les cotisations et, dans les premiers, lorsque les budgets verticaux et horizontaux sont intégrés. On peut donc poser l'hypothèse que plus l'harmonie fiscale sera bonne et plus l'incitation institutionnelle à prendre des mesures actives pour l'emploi sera forte.

Le *tableau 4* montre que le poids global du chômage sur les finances publiques est similaire dans tous les pays (cf. *la ligne 4.1).* Par contre, les variations sont grandes pour ce qui concerne la structure et la distribution institutionnelle des coûts fiscaux du chômage. Cette variation reflète les différences qui existent au niveau des compen-

TABLEAU 4 : LES COÛTS FISCAUX DU CHÔMAGE DANS 6 PAYS : TAILLE, COMPOSITION ET DISTRIBUTION INSTITUTIONNELLE.
Coûts moyens par chômeur par an en monnaie nationale, en pourcentage du revenu individuel et types des dépenses et institutions.

	Autriche (1983) couronne autrichienne	%	**RFA** (1983) mark allemand	%	**France** (1982) franc français	%	**Gr.-Bretagne** (1981-82) livre anglaise	%	**Suède** (1982) couronne suédoise	%	**USA** dollar US	%
1. Dépenses pour :												
1.1 – Compensation chômage.	65 342	47	11 400	48	22 803	48	1 481	33	33 718	38		
1.2 – Autres indemn. de prot. soc.			600	3			128	3				
2. Pertes de revenus dues :												
2.1 – Impôts directs.	24 915	18	4 300	18	2 719	6	1 089	24				
2.2 – Impôts indir.	5 440	4	1 500	6	2 581	5	891	20				
3. Pertes de cotisations pour :									54 092	62		
3.1 – Systèmes de retraite.	31 496	23	3 700	15		41	907	20				
3.2 – Ass. chômage.	5 684	4	1 300	5	19 382							
3.3 – Ass. maladie.	5 103	4	1 200	5			–					
4. Total :	137 984	100	24 000	100	47 485	100	4 495	100	87 809	100		
4.1 – En pourcentage du PIB/habitant	86		88		73		98		116			
5. Distribution institutionnelle : (parmi les budgets publics)												
5.1 – Gouvernement central.		13		23		32		64	XXXXX		XXX	
5.2 – Gouvernement d'État.		5		9		–		–	X		X	
5.3 – Gouvernements locaux.		4		5		–		3	XX		X	
5.4 – Ass. chômage.		57		43		27		33	3		XXX	
5.5 – Système de retraite.		17		15		41			XX		X	
5.6 – Ass. maladie.		4		5				–				

Source : Schmid/Reissert/Bruche 1987, p. 195 *X : correspond à peu près à 10 %.*

sations chômage, de l'assurance maladie et des systèmes de retraite aussi bien que des systèmes d'imposition.

Pour tester notre hypothèse nous devons maintenant mettre en rapport la distribution institutionnelle des coûts du chômage et celle des coûts des politiques actives de l'emploi. L'harmonisation fiscale existera lorsque la distribution institutionnelle de ces deux types de coûts aura la même structure. En d'autres termes, l'institution financièrement responsable de la mise en œuvre de la politique active de l'emploi, devra bénéficier de tous les coûts d'opportunité du chômage. S'il en est ainsi, et si en particulier les coûts d'opportunité sont supérieurs à ceux des mesures actives, alors il existera une incitation institutionnelle à choisir une politique active plutôt que passive de l'emploi (7).

Le *tableau 5* présente cette comparaison des coûts fiscaux de manière simplifiée. On observera que l'absence d'harmonie fiscale est particulièrement forte en Autriche et aux USA mais pour des raisons différentes. En Autriche, la responsabilité fiscale de mise en œuvre de la politique active de l'emploi incombe principalement à l'institution chargée de l'assurance chômage alors que les bénéfices potentiels (ou coûts d'opportunités) vont largement vers d'autres institutions fiscales. Aux États-Unis la situation est pratiquement inverse. L'autorité centrale a, pour l'essentiel, la charge des coûts affairant aux politiques actives de l'emploi alors que les bénéfices potentiels vont pour une large part à l'assurance chômage et à d'autres institutions fiscales. Ceci permet de comprendre en partie le fait que le « calcul des coûts nets » (la comparaison des coûts entre les politiques actives et passives de l'emploi) ne joue pas, au sein de ces deux pays, un rôle significatif dans l'élaboration des budgets pour l'emploi et qu'ils ont les plus bas niveaux de dépenses moyennes ainsi que la part de dépenses actives.

La Suède et la Grande-Bretagne sont des cas proches de l'« harmonie fiscale ». Dans ces deux pays, les coûts fiscaux du chômage ainsi que des politiques actives de l'emploi sont pour l'essentiel pris en charge par l'autorité centrale. Comme on peut le déduire de l'analyse du processus d'élaboration budgétaire, le « calcul des coûts nets » joue un rôle important pour déterminer le budget de l'emploi. L'importance de la part des dépenses actives, en Suède et leur croissance en Grande-Bretagne confirment l'« hypothèse de l'harmonie fiscale ». En Suède, il existe une incitation supplémentaire à la mise en œuvre de mesures actives alliées à des coûts d'opportunité relativement élevés (voir *tableau 4, ligne 5.3)* et à une « harmonisation fiscale » au niveau des autorités locales que l'on ne trouve pas dans les autres pays. Lorsque les municipalités suédoises réduisent par leur propre initiative le chômage, elles bénéficient de la réduction des coûts qui en résultent (du fait tout particulièrement de leur contribution élevée à l'impôt sur le revenu). Elles évitent aussi le versement des prestations sociales obligatoires lorsque les indemnités chômage sont épuisées et ne créent pas des « profits d'aubaine » en faveur d'autres institutions fiscales. Il n'est par conséquent pas surprenant que les municipalités suédoises soient plus engagées dans la lutte contre le chômage que les autorités locales des autres pays.

(7) Une autre alternative est bien sûr de réduire les « coûts d'opportunités », par exemple par la réduction des indemnités chômage.

TABLEAU 5 : DISTRIBUTION DES COÛTS DU CHÔMAGE ENTRE LES INSTITUTIONS FISCALES COMPARÉE A LA DISTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ FISCALE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI.

	Coûts fiscaux du chômage				Responsabilité fiscale de mise en œuvre des politiques actives de l'emploi			
	Autorité centrale	Autorités locales et intermédiaires	UI[1]	SI[2]	Autorité centrale	Autorités locales et intermédiaires	UI[1]	SI[2]
A	X	X	XX	X			XXX	
D	X	X	XX	X			XXX	
F	XX		X	XX	XXX			
GB	XXX		XX		XXX			
S[3]	XXX	X		X	XXX	X		
USA[3]	XX	X	XX	X	XXX		X	

XXX = Part de la charge financière supérieure à 60 %
XX = 30-60 %
X = 10-30 %

1) Assurance chômage.
2) Assurance maladie et retraite.
3) Estimations.

Source : Schmid/Reissert/Bruche 1987, p. 261.

La France et l'Allemagne constituent des cas intermédiaires entre « l'harmonisation fiscale » et son absence. On n'y trouve pas une forte incitation fiscale institutionnelle à la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi, pas plus cependant que la tendance inverse comme en Autriche et aux USA.

QUELQUES CONCLUSIONS PRATIQUES POUR CARACTÉRISER LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Si l'on voulait résumer en une phrase le résultat de cette étude on dirait que les systèmes de financement des politiques de l'emploi ont un impact, non seulement sur les dépenses liées à ces dernières mais aussi sur le fonctionnement du marché du travail. Ces relations, cependant, ne sont pas déterminantes mais plutôt, dans la plupart des cas, conditionnelles. Ainsi, les institutions de financement sont une condition nécessaire mais non suffisante pour faire jouer à la politique de l'emploi des fonctions spécifiques. Par exemple, si la politique de l'emploi doit assurer des fonctions anticycliques, les systèmes à base de cotisations seraient mal adaptés. De même, si la politique de l'emploi doit s'attaquer à des effets externes, impliquant par exemple la formation professionnelle, les systèmes à base de cotisations seront en difficulté. Il en sera de même lorsque la politique de l'emploi devra prendre en charge des fonctions de redistribution des revenus ou d'amélioration de la situation des plus défavorisés sur le marché du travail. A l'inverse, cependant, de tels systèmes revêtent des avantages évidents. En établissant un « droit de propriété » pour les cotisants, ils assurent une protection sociale élevée qui favorise l'acceptation des changements technologiques et de la mobilité. En séparant le budget de l'emploi du budget général, ils évitent une compétition souvent destructrice entre les différents budgets, due à la myopie des priorités politiques. Ils assurent ainsi une stabilité des dépenses et des prévisions conjointes à long terme qui sont nécessaires à une coordination efficace des agents économiques.

L'analyse des systèmes de financement fournit ainsi les règles d'une « construction institutionnelle » des politiques de l'emploi. De telles règles, cependant, ne sont pas des recettes (8). Les réformes institutionnelles doivent prendre en compte la logique des « structures institutionnelles ». Toutes les combinaisons d'éléments institutionnels ne sont pas efficaces. Ainsi, des indemnités de chômage généreuses supposent un appui institutionnel contre la « poussée du chômage », c'est-à-dire des institutions pesant sur les entreprises non rentables pour qu'elles ferment leur porte ou se restructurent ainsi que favorisant la mobilité des salariés affectés par ce processus. Cela peut se faire au moyen d'une politique active de l'emploi qui propose des choix productifs aux ressources en main d'œuvre inemployée, comme la formation professionnelle, la mobilité régionale ou des emplois publics temporaires. Ces possibilités peuvent avoir une double fonction : prévenir l'apparition de goulots d'étranglement sur le marché du travail avec des conséquences inflationnistes ou créer des travaux d'utilité publique que le marché ne peut pas offrir. ■

(8) Pour une analyse approfondie de ce type de règles, voir Schmid- Reissert-Bruche, 1987/ 325-334.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bruche, Gert (1984 a) : Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik : *Frankreich, Discussion Paper* IIM/LMP 84-21b des Wissenschaftszentrums Berlin.

Bruche, Gert (1984 b) : Die Finanzierung der Arbeitsmarkpolitik : *Österreich, Discussion Paper* IIM/LMP 84-21d des Wissenschaftszentrums Berlin.

Bruche, Gert/Reissert, Bernd (1985) : Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik : *System, Effektivität, Reformansätze,* Frankfurt/New York.

Colin, Jean-François/Gaudin Jocelyne (1983) : Le financement de la politique de l'emploi en France, Paris, Octobre, mimeo.

Meidner, Rudolf/Hedborg, Anna (1984) : Modell Schweden. *Erfahrungen einer Wohlfarhtsgesellschaft,* Frankfurt/New York : Campus.

OECD (1987) : Employment Outlook, Paris.

Reissert, Bernd (1985) : Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik : *Großbritannien, Discussion Paper* IIM/LMP 84-21e des Wissenschaftszentrums Berlin.

Reissert, Bernd (1987) : Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik : *USA, Discussion Paper* IIM/LMP 84-21e des Wissenschaftszentrums Berlin.

Scharpf, Fritz W. (1987) : Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. *Das « Modell Deutschland » im Vergleich,* Frankfurt/New York : Campus.

Schmid, Günther (1984) : Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik : *Schweden, Discussion Paper* IIM/LMP 84-21a des Wissenschaftszentrums Berlin.

Schmid, Günther/Reissert, Bernd/Bruche, Gert, (1987) : Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. *Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich,* Berlin, édition Sigma. (English edition in preparation).

Schmid, Günther (1988) : *Labour Market Dynamics and Labour Market Policy in the Federal Republic of Germany* (Country Case Study for the Project « Winners and Losers in Three Economies »), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozial-forschung/EFA-Stockholm), mimeo.

Labour Market Policy in Transition. Labour Market Trends and Effectiveness of Labour Market Policy in the Federal Republic of Germany, Stockholm (EFA - Print).