

Les allègements de cotisations sociales dans le cadre des politiques publiques d'emploi françaises : objectifs et conséquences

Pascale Turquet (*)

Les mesures d'allègement de cotisations sociales patronales sur bas salaires représentent une orientation majeure des politiques d'emploi françaises de la dernière décennie. Elles semblent atteindre leur objectif puisqu'un coup d'arrêt semble avoir été mis à la baisse de l'emploi non qualifié. Après une discussion rigoureuse des raisonnements économiques et économétriques qui inspirent ces mesures, l'auteure examine deux questions de fond, à l'aune desquelles on peut interroger l'efficacité de ces mesures. Est-on certain que les emplois non qualifiés sont occupés par les personnes les moins qualifiées ? N'assiste-t-on pas à un renforcement d'une tendance au déclassement de la main-d'œuvre agissant sur l'ensemble de la structure des emplois ? Par ailleurs, l'extension progressive de la « fenêtre d'exonération » au-delà des plus bas salaires à laquelle procède notamment la loi Aubry II ne porte-t-elle pas atteinte au principe de proportionnalité des cotisations sociales patronales et, partant, ne remet-elle pas en cause le lien traditionnel entre emploi et protection sociale ?

Les mesures d'allègement de cotisations sociales patronales sur bas salaires – hors baisses ciblées dans le cadre d'emplois aidés – représentent une orientation majeure des politiques d'emploi françaises de la décennie quatre-vingt-dix. Elles ont pour objectif la baisse du coût moyen du travail non qualifié et font partie des politiques publiques visant à « enrichir la croissance en emplois ». Si ces mesures ne font pas figure d'exception en Europe car elles concernent aussi la Belgique (depuis 1993) et les Pays-Bas (depuis 1996), c'est cependant la France qui en fait la plus large utilisation. En 1999, un quart des salariés français, un cinquième des salariés belges et un sixième des salariés néerlandais sont en effet couverts par des programmes de ce type, le système français étant le plus onéreux (OCDE, 2000). A cette date, les mesures mises en œuvre en France et aux Pays-Bas réduisent de 12 à 13 % le coût du travail au niveau du salaire minimum (OCDE, 2000). Mais la récente loi Aubry II du 19 janvier 2000 élargit considérablement le dispositif français en faveur des entreprises adoptant la nouvelle durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires.

Les effets de ces mesures d'allègement « bas salaires » sont cependant déjà loin d'être négligeables. Le coût du travail des salariés à temps complet sur la période 1993-2000 a en effet évolué comme suit (GUBIAN et PONTHEUX, 2000) :

- il a augmenté de 2,8 % pour les qualifiés,
- il a baissé de 1,6 % pour les non qualifiés (et même de 2,8 % pour les salariés au niveau SMIC).

Parallèlement, la chute de l'emploi non qualifié, dont la part dans l'emploi total ne cessait de baisser depuis les années quatre-vingt, semble enrayée à partir du milieu de la décennie quatre-vingt-dix (Insee, 1999). Le taux de croissance de l'emploi non qualifié devient alors nettement supérieur à celui de l'emploi qualifié : 2,6 % par an en moyenne contre 1,7 % pour l'emploi qualifié sur la période 1994-2000 (GUBIAN et PONTHEUX, 2000). L'objectif « d'enrichissement de la croissance en emplois » paraît bien atteint et se traduit mécaniquement par un très net ralentissement de la productivité horaire apparente des emplois non qualifiés dont le taux de croissance passe de 4,1 % entre 1984 et 1990 à 4,4 % entre 1990 et 1994, mais n'est plus que de 0,3 % sur la période récente 1994-2000 (GUBIAN et PONTHEUX, 2000). Le développement du temps partiel a aussi contribué à cet enrichissement⁽¹⁾ ; 40 % des travailleurs à temps partiel sont d'ailleurs, en 1998, non qualifiés (AUDRIC, 2001).

Les logiques économiques qui sous-tendent la mise en œuvre de ces mesures sont *a priori* connues. Les allègements de cotisations sociales sur bas salaires ont pour objectif la lutte contre le chômage classique. La baisse du coût moyen du travail non qualifié doit agir sur le niveau d'emploi via des effets de substitution et de revenu. Ces politiques d'allègement de cotisations sociales patronales ont d'ailleurs fait l'objet de multiples évaluations *ex ante* portant à la fois sur le nombre d'emplois créés et sur le coût de ces allègements pour les finances publiques. Ces études recourent à des modèles macroéconomiques

1. En 2000, 17,5 % des salariés travaillent à temps partiel (ATKINSON *et alii*, 2001).

(*) LESSOR, Université de Rennes II, 6 avenue Gaston Berger, CS 24307, 35043 RENNES CEDEX – email : pascale.turquet@uhb.fr.

d'inspiration keynésienne (dont les paramètres sont estimés), à l'économétrie de panels ou à des maquettes d'équilibre général (aux paramètres calibrés) qui n'accordent pas la même importance aux effets de revenu et de substitution à l'œuvre, et dont les résultats peuvent diverger.

En France, ce sont les travaux préparatoires au XI^{ème} Plan (Rapport du Groupe Emploi présidé par Bernard BRUNHES, 1993) qui, au début de la décennie quatre-vingt-dix, ont souligné la nécessité d'abaisser le coût du travail non qualifié afin de réduire le taux de chômage de cette population, taux de chômage largement plus élevé que la moyenne. Dès 1993, cette politique a été mise en œuvre à travers la budgétisation des cotisations sociales d'allocations familiales concernant les salaires proches du SMIC. Ce dispositif a ensuite fait l'objet de remaniements. Les mesures de 1993 (« budgétisation ») ou de 1996 (« ristourne Juppé ») correspondent à des allègements inconditionnels de cotisations sociales patronales au voisinage du SMIC. Il s'agit dans les deux cas de faire jouer à la fois les effets de substitution et de revenu en faveur de l'emploi non qualifié. Dans le cadre de la loi Aubry II, les allègements – plus conséquents – sont en revanche conditionnés à l'adoption par l'entreprise du nouvel horaire légal de travail afin de favoriser un effet « partage du travail » (cf. tableau 1).

Les différentes évaluations s'efforcent généralement de chiffrer le nombre de créations d'emplois liées à la mise en œuvre de telles mesures, mais ne s'intéressent pas au profil des personnes susceptibles d'occuper ces emplois nouvellement créés. Il va en effet *a priori* de soi que la création d'emplois non qualifiés bénéficie aux individus dénués de toute qualification. Cependant, et malgré la croissance de l'emploi non qualifié enregistrée depuis le milieu de la décennie quatre-vingt-dix, la situation des non qualifiés sur le marché du travail reste préoccupante car leur taux de chômage est toujours nettement plus élevé que la moyenne. Selon l'enquête Emploi de l'Insee, 14,1 % des personnes non diplômées ou titulaires du CEP⁽²⁾ sont encore au chômage en mars 2001 alors que le taux de chômage moyen s'élève à cette époque à 8,8 % de la population active. En 1990, alors que le taux de chômage s'élevait à 9,2 % de la population active, le taux de chômage de cette catégorie était de 13,1 %.

La chute de l'emploi non qualifié semble bel et bien avoir été enrayée sans que cette situation ne profite pour l'instant massivement aux personnes sans qualification. La notion de qualification caractérise à la fois les emplois et les personnes qui les occupent.

Exercice d'un emploi non qualifié ne signifie pas pour autant absence de qualification du travailleur. Des emplois non qualifiés sont donc tout à fait susceptibles d'être occupés par des individus qualifiés, supposés plus productifs par les employeurs. Ce phénomène traduit l'existence d'un déclassement sur le marché du travail : en période de chômage, les travailleurs qualifiés acceptent des postes de niveau inférieur, évinçant ainsi les moins qualifiés. Dès lors, la création d'emplois peu qualifiés ne bénéficie pas automatiquement au public visé par ces mesures. Il apparaît donc nécessaire de cerner le profil des salariés occupant à l'heure actuelle des emplois non qualifiés afin de savoir si les mesures d'allègement atteignent leur objectif.

Les mesures d'allègement de cotisations prévues par la loi Aubry II ne sont quant à elles plus tout à fait assimilables à des allègements bas salaires ou bas niveaux de qualification, car les cotisations sociales patronales ont été rendues progressives jusqu'à 1,8 SMIC. De fait, c'est le caractère proportionnel des cotisations sociales assises sur les salaires – issu du modèle bismarckien – qui est remis en cause. Ce type de mesure traduit également la volonté de modifier l'assiette de financement de la Sécurité sociale, notamment en introduisant de nouvelles taxes sur les entreprises. Mais la contribution de ce type de ressources au financement des exonérations demeure pour l'instant plus que modeste et la recherche de nouvelles ressources afin de compenser les allègements s'est souvent faite au coup par coup.

Nous commencerons par évoquer les effets attendus et les mécanismes économiques à l'œuvre lors de la mise en place de ces politiques d'allègement de cotisations patronales sur bas salaires. Nous verrons que des incertitudes subsistent et montrerons pour quelles raisons les modèles macroéconomiques et les maquettes d'équilibre général peuvent déboucher sur des résultats différents. Ensuite nous rappellerons le contexte d'adoption ainsi que les principales caractéristiques des mesures d'allègement de cotisations sociales patronales adoptées en France durant la décennie quatre-vingt-dix. Nous nous efforcerons de souligner leur importance relative par rapport aux autres mesures de politique publique d'emploi, ainsi que certaines questions posées par ce type de dispositif : assimilation implicite bas salaires-bas niveaux de qualification, risque de freinage des salaires. Puis, nous nous pencherons sur la question du déclassement à l'embauche. Ce phénomène s'est récemment tassé en ce qui concerne les jeunes les plus diplômés, mais la situation des non qualifiés sur le marché du travail ne s'améliore pas pour autant. Enfin, en conclusion, nous soulignerons les spécificités de la

2. Bien sûr, le diplôme n'est pas totalement assimilable à la qualification car celle-ci est également liée à l'expérience. Il en est cependant

un bon indicateur, surtout en ce qui concerne les sortants du système éducatif.

Tableau 1
Les mesures d'allègement du coût du travail en France depuis 1993

Mesures	Principales caractéristiques
27 juillet 1993 ⁽¹⁾ (« Budgétisation »)	Exonération totale des cotisations sociales d'allocations familiales pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,1 SMIC et partielle (de 50 %) pour les salaires compris entre 1,1 et 1,2 SMIC. Baisse de charges représentant 5,4 % du salaire brut au niveau du SMIC.
1^{er} octobre 1996 ⁽²⁾ (« Ristourne Juppé »)	Réduction dégressive de cotisations patronales de Sécurité sociale pour les salaires inférieurs à 1,33 SMIC (possibilité de cumul avec l'exonération de charges en faveur du temps partiel qui existe depuis 1992). Baisse de charges représentant 18,2 % du Smic brut (au niveau Smic, le taux de cotisations patronales tombe de 38 % en 1993 à 28 % en 1996).
19 janvier 2000 : loi Aubry II	Bénéfice d'un allègement de cotisations sociales aux entreprises qui appliquent un accord collectif fixant la durée collective du travail au plus à 35 heures hebdomadaires ou 1600 heures annuelles et s'engagent dans ce cadre à créer ou préserver des emplois. <i>L'aide prend la double forme d'une réduction générale et forfaitaire de 609,79 euros (4000 F) par salarié et par an et d'un allègement dégressif des cotisations de Sécurité sociale patronales jusqu'à 1,8 SMIC. Elle est majorée pour les entreprises qui réduisent la durée hebdomadaire à 32 heures.</i> <i>L'aide n'est plus conditionnée à la signature d'une convention entre l'Etat et l'employeur mais à la seule conclusion préalable d'un accord collectif majoritaire comportant des engagements de l'entreprise en matière d'emploi.</i> <i>L'allègement représente en 2000 : 26 % du salaire brut au niveau du SMIC et 11 % au niveau de 1,3 SMIC. Cela correspond à 3277,65 € (21 500 F) par an au niveau du SMIC (contre 2286,73 € ou 15 000 F dans le dispositif précédent), 1814,14 € ou 11 900 F à 1,3 SMIC, 609,79 € ou 4000F à 1,8 SMIC et au-delà.</i> Allègement destiné à être pérenne : intégré dans le barème des cotisations sociales patronales et inséré dans le Code de la Sécurité sociale. Financement prévu par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000.

1. La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993 prévoyait à terme l'extension de cet abattement jusqu'à 1,6 SMIC.

2. Ce système de ristourne dégressive existait déjà depuis le 1^{er} septembre 1995 où avait été instaurée une réduction maximale de 800 Francs sur les cotisations patronales d'assurance maladie, et ce jusqu'à 1,2 SMIC. Celle-ci s'ajoutait à l'exonération de cotisations d'allocations familiales existante (dorénavant totale jusqu'à 1,2 SMIC et partielle jusqu'à 1,3). La fusion des deux dispositifs en une réduction dégressive unique a eu lieu le 1^{er} octobre 1996. En janvier 1998, la limite a été ramenée à 1,3 SMIC et la ristourne est dorénavant calculée au prorata du temps de travail (elle était jusqu'alors très favorable au développement du temps partiel).

loi du 19 janvier 2000 (dite loi Aubry II) par rapport aux mesures qui l'ont précédée. Les allègements de cotisations prévues par ce texte consistent de fait en une réforme des cotisations sociales patronales. Les termes du débat ne doivent donc pas être réduits aux seuls effets de ces mesures sur l'emploi.

Les effets attendus d'une baisse du coût du travail : encore des incertitudes

En théorie, l'impact d'une réduction du coût du travail sur l'emploi passe à la fois par des effets de

substitution et des effets de revenu (voir notamment : ASSOULINE *et alii*, 1997 ; EUZÉBY, 1995 ; GERMAIN, 1997 ; LE BIHAN, 1998). Les premiers traduisent l'influence du coût relatif des facteurs sur la combinaison productive : substitution entre capital et travail (fondement de l'analyse néoclassique du marché du travail), mais aussi entre travail qualifié et non qualifié si ce facteur de production n'est plus considéré comme homogène. Les seconds jouent à la fois en matière de consommation, d'investissement et de solde extérieur. La baisse des coûts salariaux peut favoriser l'augmentation de la consommation grâce à la baisse des prix⁽³⁾ et celle de l'investissement productif grâce à l'amélioration des profits. Si les prix

3. Des effets de substitution peuvent également se produire entre biens intensifs en emplois et biens intensifs en capital, ce qui doit contribuer à modifier la structure de la demande en faveur des premiers.

baissent, la compétitivité des entreprises nationales doit également s'en trouver améliorée. Comme nous allons le voir dans ce qui suit, ces deux types d'effets peuvent cependant être discutés. Les modèles macroéconomiques et les maquettes d'équilibre général du marché du travail ne leur donnent d'ailleurs pas la même importance.

Un effet de substitution entre capital et travail

L'existence d'un effet de substitution n'a pas été jusqu'à présent validée empiriquement. Cet effet se mesure par la valeur des élasticités de substitution entre facteurs : substitution du capital au travail, substitution entre différentes catégories de travailleurs⁽⁴⁾. La sensibilité de la demande de travail à son coût, toutes choses égales par ailleurs, est appelée « élasticité directe de la demande de travail à son coût, à production constante »⁽⁵⁾. Cette élasticité peut être reliée à celle de substitution du capital au travail notée σ : pourcentage de variation du capital par tête lorsque le coût relatif du travail varie de 1 %. Si θ est la part des salaires dans la valeur ajoutée, l'élasticité directe vaut $\sigma(1-\theta)$ (GERMAIN, 1997). De nombreuses études économétriques se sont efforcées d'évaluer ces élasticités, sans toutefois parvenir à un consensus tant la diversité des résultats est grande, surtout pour la France (GAUTIÉ, 1998). Concernant la sensibilité de la demande de travail à son coût, les évaluations micro et macroéconomiques françaises donnent en effet des résultats très différents.

En France, l'élasticité emploi-salaire des modèles macroéconomiques du service public (Metric, BDF ou Amadeus), dont les paramètres font l'objet d'une estimation économétrique, est nulle. Tel est aussi le cas de Mosaïque (OFCE). Rappelons au passage qu'ils reposent essentiellement sur des fondements néo-keynésiens et attribuent en conséquence un rôle moteur à la demande. HAMERMESH (1993) a recensé un grand nombre d'études – anglo-saxonnes pour la plupart – et en a conclu que l'élasticité de l'emploi au coût salarial est au contraire significative et se situe à long terme entre $-0,75$ et $-0,15$. Le lecteur notera au passage la taille de l'intervalle retenu. Ces résultats, établis pour l'industrie manufacturière, varient généralement selon le niveau d'agrégation des données.

Selon DORMONT (1994, 1997), les raisons qui conduisent à retenir ces élasticités égales à zéro sont

étroitement liées aux choix effectués en matière de spécification de la fonction d'emploi : celle-ci peut s'effectuer en termes de coûts relatifs (des facteurs) ou séparés. S'il n'existe pas d'erreur de mesure sur les variables, l'élasticité emploi-coût salarial est estimée de manière convergente à partir de ces deux spécifications. Mais tel n'est plus le cas si le modèle est mal estimé ; l'hypothèse accréditée par l'auteur est en l'occurrence celle d'une erreur de mesure sur le coût d'usage du capital. Selon DORMONT, il apparaît nécessaire de séparer les coûts à cause de la trop grande variance du coût d'usage du capital, le coût relatif des facteurs étant alors très corrélé à ce dernier. Le biais d'erreur de mesure, important sur le modèle spécifié en termes de coût relatif, serait atténué quand on sépare les coûts.

Considérant exclusivement la spécification des modèles macroéconomiques français du service public, Dormont (1997) a procédé à des estimations sur trois types de données correspondant à trois niveaux d'agrégation : séries macroéconomiques, panels de secteurs et d'entreprises. En séparant les coûts, elle aboutit effectivement à des élasticités emploi-coût salarial de long terme significatives : comprises entre $-0,8$ et $-0,5$ que les données soient macro, méso ou micro-économiques⁽⁶⁾ (tandis que l'estimation du modèle spécifié en termes de coût relatif conduit à une élasticité non significative).

Ces travaux ont fait l'objet de critiques de la part de HUSSON (1999) qui n'adhère pas à la démarche de séparation des coûts et ne voit pas pourquoi « *le coût d'usage du capital serait par nature plus mal mesuré que celui du salaire qui pose, lui aussi, de redoutables problèmes de mesure liés à l'évolution des qualifications* » (HUSSON, 1999, p. 50). Il rappelle par ailleurs que la substitution capital-travail envisagée par la théorie néoclassique trouve bien sa source dans l'évolution des coûts relatifs de ces deux facteurs. Pour MIHOUBI (1997), l'estimation d'une équation de demande de travail où seul le coût réel du travail décrit l'évolution de l'emploi conduit à de délicats problèmes d'interprétation : « *s'agit-il d'une description du comportement de la demande de travail ou bien de la relation vérifiée a posteriori qu'entretiennent salaire réel et productivité du travail ?* » (MIHOUBI, 1997, p. 129).

Souhaitant éviter les difficultés rencontrées au niveau macroéconomique et jugeant pour partie

4. La mesure de l'élasticité de substitution entre différentes catégories de travail est assez délicate car elle pose le problème de la définition du travail non qualifié.

5. Si on suppose que la production peut s'ajuster, il faut tenir également compte dans ce calcul de la sensibilité de la demande (de biens) au prix.

6. DORMONT précise que cette importante élasticité est certainement surestimée à cause des biais de simultanéité, mais que l'existence de tels biais ne remet pas en cause l'existence d'une relation décroissante significative entre demande de travail et coût salarial.

infondée l'exception française en matière de modèles macroéconomiques publics, de nombreux micro-économistes ont également eu recours à l'économétrie de panels à partir d'observations d'entreprises afin de réinjecter des élasticités qu'une estimation directe ne parvenait pas facilement en évidence. Un biais d'hétérogénéité peut cependant apparaître si le modèle estimé ne s'applique qu'à une entreprise représentative. Selon LEGENDRE et LE MAITRE (1997), les deux sources essentielles d'hétérogénéité des données sont l'activité d'une entreprise et la qualification de sa main d'œuvre. Prenant en compte ces deux facteurs, les deux auteurs présentent quelques évaluations de la sensibilité de l'emploi au coût des facteurs. Celle-ci est au total assez faible (comprise entre $-0,18\%$ et $-0,04\%$)⁽⁷⁾ et très sensible au mode de prise en compte de l'hétérogénéité interentreprises. Après avoir également étudié un panel d'entreprises, DORMONT et PAUCHET (1997) concluent pour leur part à un biais d'hétérogénéité très faible⁽⁸⁾ et estiment en revanche que la prise en compte de ces hétérogénéités significatives ne modifie pas l'évaluation du comportement moyen de la demande de travail.

Travail qualifié, travail non qualifié et demande de travail

S'il s'agit d'analyser l'impact des allègements de charges sur bas salaires, ce n'est pas tant le comportement moyen qui importe que l'effet d'une baisse du coût du travail sur les bas niveaux de qualification. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de l'étude que nous venons de citer, DORMONT et PAUCHET (1997) ont intégré la structure des qualifications dans les équations de demande de travail estimées sur données micro-économiques. Si cette structure n'intervient pas significativement comme variable explicative de la demande de travail, elle semble, en revanche, être en mesure d'en influencer les coefficients. Les résultats de DORMONT et PAUCHET mettent en effet en évidence de fortes hétérogénéités dans les comportements de demande de travail selon le niveau de qualification de la main d'œuvre. Les élasticités emploi-coût salarial décroissent en valeur absolue lorsque le degré de qualification de la main d'œuvre augmente. L'influence du coût salarial sur la demande de travail se réduit donc lorsque la main d'œuvre est plus qualifiée. En concurrence monopolistique, ces résultats varient cependant en fonction de l'indicateur de qualification de la main d'œuvre retenu : S1 (part

des ingénieurs et techniciens dans les effectifs) ou S2 (1 - part des ouvriers non qualifiés dans les effectifs).

La construction de tels indicateurs pose en effet le problème de la définition du travail non qualifié. Les tentatives d'estimation des élasticités de substitution entre différentes catégories de travail se heurtent d'ailleurs au même type de difficulté. SNEESSENS et SHADMAN-MEHTA (1995) assimilent ainsi les non qualifiés à l'ensemble des ouvriers et employés, ce qui paraît pour le moins excessif. Les définitions retenues par DORMONT et PAUCHET (1997) nous paraissent également peu satisfaisantes : définition très restrictive de l'emploi qualifié dans un cas (S1) et très extensive dans l'autre (S2). Il nous semble au contraire nécessaire de distinguer les employés qualifiés des non qualifiés ainsi que les ouvriers qualifiés des non qualifiés.

C'est ce que s'est par exemple efforcé de faire MIHOUBI (1997) qui retient deux définitions du travail non qualifié : la première (assez grossière selon nous) regroupe l'ensemble des ouvriers, employés, stagiaires et apprentis, tandis que la seconde correspond aux ouvriers non qualifiés, employés non qualifiés, stagiaires et apprentis⁽⁹⁾. Ce dernier découpage apparaît donc plus conforme à la réalité. A partir d'une analyse effectuée sur un panel composé des 17 secteurs manufacturiers sur la période 1976-89, il s'est efforcé de mesurer la substitution entre travail qualifié et non qualifié. L'estimation d'un modèle de demande de facteurs hétérogènes lui permet de mettre en évidence deux résultats : une parfaite substituabilité entre travail qualifié et non qualifié d'une part, et une quasi-complémentarité entre capital et travail d'autre part (MIHOUBI, 1997).

Ici, l'élasticité de substitution entre travail et capital – quel que soit le niveau de qualification – n'est pas significativement différente de zéro. La substitution entre ces deux facteurs ne s'explique pas par l'évolution de leur coût relatif. D'autres facteurs ont donc déterminé les choix opérés en matière de structure productive : « *le degré d'exposition à la concurrence internationale peut, pour partie, expliquer un accroissement de l'intensité capitaliste en dépit d'une évolution du coût relatif défavorable au capital* » (MIHOUBI, 1997, p. 138). Mais l'évolution de l'intensité capitaliste résulte aussi des substitutions entre main d'œuvre qualifiée et non qualifiée

7. Ne cherchant à mettre en évidence que le seul effet de substitution entre facteurs de production, ils obtiennent leurs résultats à partir d'une spécification élémentaire de la demande de travail et de données relatives à un panel d'environ 800 entreprises industrielles françaises.

8. Ces auteurs ont étudié les structures de qualification sur un échantillon de 894 entreprises industrielles françaises. Celles-ci sont très variables. De fortes hétérogénéités de comportement sont donc mises en évidence.

9. Pour ce faire, l'auteur retient deux critères : la formation du salarié et le niveau de qualification de l'emploi occupé (nomenclature PCS). Comme les délimitations ouvriers qualifiés-ouvriers non qualifiés et surtout employés qualifiés-employés non qualifiés présentent des zones d'incertitude, il a confronté cette nomenclature au salaire (à partir des DADS : Déclarations annuelles de données sociales) et à la mobilité professionnelle (utilisation de l'enquête formation et qualification professionnelle).

ainsi que du degré de complémentarité entre main d'œuvre qualifiée et capital. La substitution entre travail qualifié et travail non qualifié contribuerait donc à expliquer l'infléchissement de l'intensité capitalistique en dépit de l'évolution favorable au travail du coût relatif capital-travail.

Reste que l'interprétation de MIHOUBI diffère de celle de DORMONT (1994) ainsi que de celle de DORMONT et PAUCHET (1997). La substitution s'opère selon lui entre travail qualifié et non qualifié, non plus entre capital et travail. Il prend d'ailleurs soin de préciser que « *ce n'est pas tant comme un facteur introduisant de l'hétérogénéité que la qualification du travail doit être appréhendée, mais bien plus comme des facteurs de production distincts* » (MIHOUBI, 1993, cité par HUSSON, 1999, p. 53).

Effets de revenu ou importance du mode d'affectation du surplus

L'existence d'effets de revenu (liés à la baisse du coût moyen du travail, laquelle doit engendrer une baisse du coût de production) dépend quant à elle de l'affectation du surplus. Celui-ci peut se traduire par une baisse des prix, une augmentation des profits ou une hausse des salaires nets. Le comportement de marge des entreprises ainsi que le pouvoir de négociation des représentants de salariés revêtent en la matière un caractère décisif. Le taux de profit ne détermine pas à lui seul la décision d'investir. Celle-ci dépend également des débouchés, des contraintes financières de l'entreprise et plus globalement, de l'état du marché financier (ASSOULINE *et alii*, 1997). Le coût du travail n'est pas non plus l'unique déterminant de la compétitivité. En la matière, c'est d'ailleurs le coût salarial unitaire qui doit être pris en compte, d'où l'importance de la productivité du travail (susceptible de favoriser des substitutions entre différentes catégories de main d'œuvre). Mais on ne peut bien évidemment limiter le raisonnement à la seule compétitivité-prix ; il est essentiel de l'élargir aux déterminants de la compétitivité-hors-prix. Freiner la substitution du capital au travail n'est pas favorable à cette dernière. Ajoutons enfin que si la baisse du coût du travail améliore effectivement la situation de l'emploi, des tensions sur les salaires finiront par apparaître (effet Phillips), lesquelles joueront comme force de rappel.

Concernant la répercussion d'une baisse du coût salarial sur les prix, celle-ci doit être plus sensible dans les secteurs fortement utilisateurs de travail, *a fortiori* de travail peu qualifié si l'allègement de charges porte sur les bas salaires. Tel est le cas des

secteurs de la restauration et de l'hôtellerie qui comptent une forte proportion d'emplois non qualifiés et ont à ce titre assez largement bénéficié des allègements de charges sur bas salaires mis en place depuis quelques années. GAURON montre cependant que l'importante baisse du coût salarial n'a pas débouché dans ces secteurs sur la baisse sensible des prix à laquelle on pouvait s'attendre (voir GAURON, 1998, p. 101).

On se retrouve au total dans une situation dans laquelle :

– la sensibilité de la demande de travail à son coût n'est pas toujours mise en évidence sur données agrégées car la faire apparaître nécessite de séparer les coûts de chacun des facteurs⁽¹⁰⁾ ;

– les effets de revenu dépendent largement de la façon dont est affecté le surplus lié à la baisse du coût du travail, c'est-à-dire des caractéristiques de l'offre et de la demande sur le marché des biens (type de concurrence, élasticité-prix de la demande) ainsi que du fonctionnement du marché du travail (mode de fixation des salaires notamment).

Modèles macroéconomiques versus maquettes d'équilibre général

Les modèles macroéconométriques d'inspiration néo-keynésienne ne retiennent pas le coût salarial réel comme variable explicative de la demande de travail des entreprises. L'impact d'une baisse des charges y est donc analysé à travers l'étude des effets de revenu. Ces modèles, qui permettent de prendre en compte le « bouclage macroéconomique », ne distinguent pas le travail qualifié du travail non qualifié. Leur usage est donc limité lorsqu'il s'agit d'analyser les effets d'une politique ciblée sur le coût du travail non qualifié.

D'où le recours récent à des maquettes d'équilibre général qui décrivent plus précisément le marché du travail, mais détaillent beaucoup moins les interactions entre les différents marchés (Insee, 1999). Elles sont d'inspiration classique et reposent sur le calibrage des paramètres. Leur description de l'économie est walrasienne et les ajustements par les prix y occupent une place centrale⁽¹¹⁾ (ASSOULINE *et alii*, 1997). Elles retiennent généralement trois facteurs de production : travail qualifié, travail non qualifié et capital. Le travail qualifié et le capital y sont substituables

10. Ceci est paradoxal : un effet de substitution entre biens devrait en théorie renforcer la sensibilité de la demande de travail à son coût au niveau macroéconomique.

11. Contrairement aux modèles macroéconomiques, elles intègrent à long terme des effets résultant de déformations de prix relatifs.

au travail non qualifié⁽¹²⁾ (AUDRIC *et alii*, 2000⁽¹³⁾ ; LAFFARGUE, 2000 ; SALANIÉ, 1999).

Ces maquettes d'équilibre général reposent sur le choix de paramètres dont l'estimation est encore empreinte d'incertitudes et dont les valeurs retenues conditionnent sensiblement les résultats. L'impact sur l'emploi d'une baisse des charges sur bas salaires passe dans ces maquettes par des substitutions factorielles. Il varie donc en fonction des élasticités de substitution retenues entre le travail non qualifié et les autres facteurs de production (travail qualifié et capital). A titre d'exemple :

- pour une élasticité de substitution du travail non qualifié aux autres facteurs de l'ordre de 2,5, l'impact d'une baisse des cotisations sociales employeur de 10 % sur le travail non qualifié serait à long terme de 440 000 emplois non qualifiés pour LAFFARGUE (2000) et de 410 000 pour AUDRIC *et alii* (2000)⁽¹⁴⁾ ;

- pour une élasticité de substitution de 0,7, les résultats en matière d'emplois non qualifiés sont respectivement de 116 000 (LAFFARGUE, 2000) et de 120 000 (AUDRIC *et alii*, 2000).

Il ne s'agit pas ici de comparer une à une les différentes études qui s'efforcent de mesurer l'impact d'une baisse des cotisations sociales, mais simplement de souligner à quel point les effets sur l'emploi sont sensibles aux hypothèses posées, notamment en matière d'élasticité de substitution. Ces maquettes extrêmement stylisées reposent en effet sur des hypothèses bien particulières : le marché du travail qualifié est équilibré, le chômage ne touche que les non qualifiés. Ce dernier est alors imputable à l'existence d'un salaire minimum rigide (SALANIÉ 1999 ; AUDRIC *et alii*, 2000). Dans un univers de ce type, où l'emploi non qualifié est de surcroît supposé très substituable aux autres facteurs de production, une baisse des charges sociales sur bas salaires a automatiquement un effet très positif sur l'emploi.

Reste un aspect essentiel : le financement des allègements de cotisations. Dans les maquettes d'équilibre général, l'impact d'une baisse des cotisations sociales sur les finances publiques dépend bien sûr du nombre d'emplois créés, c'est-à-dire des élasticités de substitution partielles entre facteurs de production. Si l'élasticité de substitution est suffisamment importante (Insee, 1999), l'effet sur l'emploi et la croissance est assez fort pour empêcher la détérioration des comptes sociaux. Comme le souligne LAFFARGUE (2000), l'existence ou non de ce type d'effet Laffer se révèle déterminante : elle est liée au caractère distorsif de la taxe à laquelle s'applique l'allègement. La

détérioration *ex ante* des comptes sociaux (due au financement de la mesure) est compensée *ex post* par l'élargissement de l'assiette fiscal-social si et seulement si les emplois créés sont en nombre suffisant. Les comptes sociaux peuvent même s'améliorer si l'élasticité de substitution est très forte ! Selon AUDRIC *et alii* (2000), la mesure d'allègement de charges s'autofinance, même si l'élasticité est de 0,7, et cela en grande partie grâce à un effet Laffer. En revanche, celui-ci ne joue pas chez LAFFARGUE (2000) qui note une dégradation des comptes sociaux.

Les modèles macroéconomiques sont généralement moins optimistes en ce qui concerne les effets du financement de ce type de mesures. A l'aide du modèle néo-keynésien Mimosa, LE BIHAN (1998) a évalué l'impact d'une baisse des charges globale (1 % du PIB) en France et dans les autres pays européens. Il en conclut à une efficacité des mesures de baisse générale des cotisations employeurs en matière d'emploi, surtout lorsqu'elles sont financées par endettement public. Elles sont alors assimilables à une relance budgétaire, mais s'avèrent nettement moins efficaces que d'autres mesures de relance plus directes de l'activité (du type relance de l'investissement par exemple). Une hausse de la fiscalité directe sur les ménages affecte quant à elle fortement la consommation, d'où un effet défavorable sur l'activité à court terme. Les mesures de baisse du coût du travail ciblées sur bas salaires sont susceptibles d'avoir un effet plus massif sur l'emploi mais « *peuvent difficilement suffire à combler l'écart séparant l'Union européenne du plein emploi* » (LE BIHAN, 1998, p. 188). Comme dans le cas précédent, la mesure est plus efficace en termes de PIB et d'emploi si elle est financée par endettement public. Mais quelle soit le financement, les mesures ciblées se traduisent par un ralentissement de la productivité, à long terme nuisible au niveau de production.

Si l'on compare les différentes estimations confrontées par l'instance de l'évaluation de la loi quinquennale, on retrouve le constat précédent : moindre optimisme des modèles macroéconomiques compte tenu d'un financement par prélèvement supplémentaire (pour un résumé des résultats essentiels, voir Insee-Liaisons Sociales-Dares, 1999). Dans les modèles macroéconomiques, l'augmentation de la fiscalité déprime en effet la demande.

Pour un élargissement du débat

Au terme de ce survol – bref et non exhaustif – de la littérature, il paraît difficile de conclure de façon

12. Tandis que travail qualifié et capital sont généralement considérés comme complémentaires.

13. Dans leurs travaux, ces auteurs s'efforcent de distinguer les ouvriers et employés non qualifiés des personnels qualifiés. La méthode utilisée

(appariement des fichiers issus des DADS : Déclarations Annuelles de Données Sociales et de l'enquête Emploi) s'inspire de BISUALT, DESTIVAL et GOUX (1994). Elle est décrite par l'Insee (1999).

14. La maquette utilisée par ces auteurs est celle de SALANIÉ (1999).

certaine à un effet significatif du coût du travail sur l'emploi. De nombreux travaux ont tenté de mettre en évidence une sensibilité de la demande de travail à son coût en recourant à une spécification différente de la fonction d'emploi (en termes de coûts séparés et non plus de coûts relatifs des facteurs) ou à l'économétrie de panels. Ils y sont parvenus. Ces démarches procèdent d'un certain volontarisme, certes revendiqué, mais quelque peu gênant dans le cadre d'une recherche scientifique : l'objectif affiché est bien de faire apparaître des élasticités significatives qui n'émergent pas spontanément des modèles macroéconomiques publics.

Certains travaux soulignent quant à eux le caractère réducteur des analyses menées uniquement en termes de substitution capital-travail : travail qualifié et non qualifié peuvent aussi être envisagés comme des facteurs de production distincts et substituables (MIHOUBI, 1997). Ce type d'analyse apparaît essentiel lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact d'un allègement du coût du travail sur l'emploi peu qualifié, mais se heurte à des difficultés de mesure concernant cette population. Les maquettes d'équilibre général considèrent également trois facteurs de production distincts : travail qualifié, non qualifié et capital. Alors que MIHOUBI concluait à une quasi-complémentarité entre capital et travail (toutes qualifications confondues), elles retiennent l'hypothèse d'une substituabilité entre capital et travail non qualifié (ainsi qu'entre travail qualifié et non qualifié) et s'efforcent de mettre en évidence les effets positifs sur l'emploi d'un allègement de cotisations sur bas salaires. Mais les résultats obtenus dépendent alors des hypothèses posées et notamment des valeurs attribuées aux élasticités de substitution lors du calibrage des paramètres, valeurs qui ne sont pas issues d'observations statistiques.

Il nous apparaît nécessaire de sortir du strict cadre de réflexion néoclassique afin de poser de façon plus large la question du choix de la combinaison productive, que le coût relatif des facteurs ne suffit vraisemblablement pas à expliquer. On peut par ailleurs déplorer que le débat autour d'une question telle que le coût du travail des non qualifiés prenne un tour aussi technique, car la complexité des méthodes utilisées contribue à le rendre opaque aux non spécialistes. La baisse du coût du travail peu qualifié relève aussi d'un choix de société dont les enjeux et les conséquences sociales ne doivent pas être oubliés au profit d'une discussion d'experts portant sur les dernières avancées techniques dans le domaine de l'économie formalisée. Si, comme l'écrit CONCIALDI (1998), la baisse du coût relatif des plus bas salaires encourage le développement d'activités à faible productivité, faut-il prendre le risque « *de sacrifier la productivité* » (CONCIALDI, 1998, p. 2) aux dépens d'activités innovantes ?

Est-il souhaitable « *d'organiser durablement notre système économique et social pour que l'abaissement du coût salarial soit une condition de préservation d'une sphère d'emplois peu qualifiés* » (FREYSSINET, 1998, p. 1) ? La question paraît d'autant plus légitime que le niveau d'éducation de la population tend à s'élever.

Un recours croissant aux allègements de cotisations depuis 1993

Le tableau n°1 s'efforce de synthétiser les politiques d'allègement de cotisations sociales patronales adoptées depuis 1993 en France afin d'abaisser le coût moyen du travail. Il fait apparaître les modalités essentielles des allègements de charges mis en œuvre depuis cette date, notamment :

- le montant des exonérations,
- le public cible c'est-à-dire la « *taille de la fenêtre d'exonération* », pour reprendre l'expression de L'HORTY (2000),
- les conditions d'exonération (réduction de la durée du travail, création/maintien d'emplois).

Apparaissent également dans ce tableau les caractéristiques de la loi Aubry II qui prévoit aussi des allègements dégressifs de cotisations sociales patronales. Nous n'y reviendrons cependant qu'en conclusion de cet article, car les dispositions prévues par ce texte ne sont pas totalement assimilables aux mesures « bas salaires » dont il est question dans ce qui suit. Nous rappelons ici les termes du débat autour du coût du travail, débat à l'issue duquel ces mesures ont vu le jour. Nous montrons qu'elles ont rapidement pris le pas sur les aides à l'emploi ciblées dans les secteurs marchand et non marchand, mais qu'elles ne touchent pas exclusivement les salariés non qualifiés, car bas salaire n'est pas toujours synonyme d'absence de qualification.

Le contexte : débat autour du SMIC et du chômage des non qualifiés

Le niveau du coût salarial, présenté comme responsable du chômage des salariés à faible productivité dès les années quatre-vingt, est au cœur des débats depuis cette date. Ceux-ci portent aussi à la même date sur le SMIC et ses effets sur l'emploi, mais la mise en cause du salaire minimum est alors écartée (Dares, 1996). Le choix s'opère à cette période en faveur des subventions à l'emploi marchand sous forme d'exonérations de cotisations sociales. Elles correspondent à un « *abaissement temporaire du coût marginal du travail* » (WELCOMME, 1994). Il s'agit de

baisses ciblées qui s'adressent à une catégorie particulière de bénéficiaires. L'objectif est de redistribuer les embauches en faveur de publics prioritaires et de lutter ainsi contre la sélectivité du marché du travail.

C'est au moment de la récession de 1993 que sont adoptées les premières mesures d'allègement du coût du travail sur bas salaires. Elles correspondent cette fois à un « *abaissement permanent du coût moyen du travail* » (WELCOMME, 1994) et portent sur un sous ensemble significatif de salariés : 3,5 millions de personnes sont concernées. Parallèlement, le nombre d'emplois aidés dans le secteur marchand double entre 1992 et 1996, tandis que celui des emplois aidés dans le secteur non marchand connaît la même évolution entre 1991 et 1994 (Dares, 1997). Le nombre global de bénéficiaires des dispositifs d'aides à l'emploi s'élève ainsi – hors allègements bas salaires – à 2,8 millions en 1996 (Dares, 1997). A partir de cette date, et pour la première fois, les baisses générales de charges sur bas salaires représentent un coût plus important que celui des dispositifs pour l'emploi marchand¹⁵, soit 40 milliards de francs. Elles concernent dès cette période 5 millions de personnes (Dares, 1997). Le milieu de la décennie marque ainsi un tournant en matière de politiques publiques d'emploi et consacre la montée en charge des allègements sur bas salaires (sous forme de réduction dégressive de cotisations sociales à partir de 1995-96) présentées comme l'instrument privilégié de lutte contre le chômage des personnes non qualifiées.

L'objectif de ces dispositifs, dont la mise en place fait suite aux recommandations contenues dans les travaux préparatoires du XI^{ème} Plan, est de réduire le coût du travail pour les salariés dénués de qualification, lesquels souffrent d'un taux de chômage nettement plus élevé que la moyenne. L'analyse communément admise à l'époque est en effet que la France ne souffre pas « *d'un handicap manifeste au sein des pays industrialisés, en ce qui concerne le coût salarial moyen* » (CSERC, 1999, p. 53). En revanche, le niveau du salaire minimum français, rapporté à celui de l'ouvrier moyen est jugé assez élevé : « *le salaire minimum étant très proche, en France, du niveau du premier décile alors qu'il est plus faible ailleurs et concerne proportionnellement moins de salariés* » (CSERC, 1999, p. 53). Dès lors, la question du coût du travail est abordée sous l'angle du chômage des non qualifiés, lequel proviendrait d'une insuffisance de productivité par rapport au salaire : généralement le SMIC. Soulignons cependant que le SMIC a certes connu de sensibles relèvements dans les années soixante-dix, mais évolue depuis 1983 en phase avec le salaire moyen (CSERC, 1999).

Cette interprétation néoclassique du chômage, dans laquelle le salaire minimum est envisagé uniquement sous son aspect coût, est reprise par les travaux de l'époque et notamment par ceux de la commission MATTÉOLI de 1993 sur les obstacles structurels à l'emploi¹⁶. Le SMIC y est présenté comme une « *barrière à l'entrée pour le travail peu qualifié* » et une « *locomotive* » pour les salaires proches. La révision à la baisse du SMIC n'est pas retenue comme solution pour des raisons sociales et politiques, mais aussi économiques (impact sur la consommation, car le SMIC est aussi un revenu). Après avoir rappelé l'importance du SMIC en tant que facteur de cohésion sociale et d'efficacité productive, la commission MATTÉOLI souligne cependant la nécessité de raréfier les « *coups de pouce* » afin que la progression du salaire minimum soit modérée et respecte le principe d'un strict maintien du pouvoir d'achat. De la même façon, estimant que « *le SMIC s'est retourné contre ceux qu'il était censé protéger* » (MAAREK, 1994, p. 121), le rapport MAAREK de 1994 (consacré au coût du travail et à l'emploi) évoque la possibilité d'une transformation des modalités d'évolution du SMIC consistant à ne conserver qu'une indexation sur les prix. Dans les deux cas, la solution finalement retenue afin de réduire le coût du travail des non qualifiés est la baisse des cotisations sociales employeurs.

Cet allègement peut cependant prendre différentes formes : les travaux du XI^{ème} Plan proposaient l'adoption d'une franchise de cotisations sociales sur les 1000 premiers francs du salaire mensuel. Cette mesure abaissait le coût du travail de 4,5 % au niveau du SMIC et de 1,9 % à 15 000 F mensuel (Dares, 1997). Cette formule n'a pas été retenue en raison de son coût très élevé. Les mesures adoptées ont été très fortement concentrées sur les bas salaires (sous forme d'allègements dégressifs) pour deux raisons essentielles (Dares, 1997) :

- à crédits limités, la baisse du coût du travail est d'autant plus forte que l'on se concentre sur les salaires les plus faibles ;

- d'après les évaluations *ex ante*, le lien emploi-coût du travail semble plus important en ce qui concerne le travail non qualifié. Mais nous avons vu que cela peut être discuté.

Comparant les avantages et inconvénients respectifs de ces deux formes d'allègement, le rapport MAAREK avait pourtant conclu que le système en « *biseau* » (dans lequel le taux de cotisation s'accroît régulièrement), certes mieux ciblé car il ne conduit à une diminution des charges sociales que pour les bas salaires, constituait « *un piège à SMIC* » en rendant « *relativement coûteux tous les efforts de qualification* ».

15. Qui coûtent aux environs de 31 milliards de francs en 1995 et de 38 milliards de francs en 1996.

16. Les travaux de cette commission ont inspiré la loi quinquennale du 20 décembre 1993.

de la main-d'œuvre au sein des entreprises. Il s'avère ainsi contre-productif à moyen-long terme » (MAAREK, 1994, p. 119).

Quoiqu'il en soit, en 1997, les mesures générales de réduction de cotisations sociales sur bas salaires concernent dorénavant 5,5 millions de personnes. Si on y ajoute les exonérations de charges au titre de la loi Robien⁽¹⁷⁾ (1,25 milliards de francs), ces allègements représentent alors 49 milliards de francs non comptabilisés dans les 323 milliards de francs de dépenses pour l'emploi (ROGUET, 2001). L'emploi marchand aidé coûte quant à lui 42 milliards de francs, tandis que le coût de l'emploi marchand non aidé se situe aux environs de 20 milliards de francs (ROGUET, 2001). Les mesures bas salaires restent au cœur de la politique « d'enrichissement de la croissance en emplois » entamée à cette date par le gouvernement Jospin. Les instruments privilégiés en sont en effet : la baisse des cotisations sociales, la réduction de la durée du travail et la création des Emplois Jeunes. En cette période de reprise économique et de baisse du chômage, la priorité aux personnes défavorisées est également réaffirmée avec un recentrage général des dispositifs spécifiques vers les publics prioritaires définis par la loi de lutte contre les exclusions.

Le nombre total de bénéficiaires des dispositifs de politique publique d'emploi s'élève au 31 décembre 1999 à 2 836 000 personnes (BOULARD et GUBIAN, 2000). Parmi elles, 1 598 000 occupent un emploi aidé marchand (dont 950 000 concernées par un abaissement des coûts salariaux) et 509 000 occupent un emploi aidé dans le secteur non marchand⁽¹⁸⁾ (BOULARD et GUBIAN, 2000). La ristourne dégressive, elle, concerne toujours 5,5 millions de salariés. Parallèlement, le mouvement de réduction collective de la durée du travail s'accélère. Fin 1999, la réduction du temps de travail permet aux employeurs de bénéficier de l'aide prévue par la loi Aubry I⁽¹⁹⁾ pour 1 843 000 salariés sur les 3 148 000 couverts par un accord « 35 heures » (BOULARD et GUBIAN, 2000).

Allègement du coût du travail des non qualifiés ou allègement bas salaires ?

La budgétisation des cotisations sociales d'allocations familiales du 27 juillet 1993 et la réduction dégressive du 1^{er} octobre 1996 (« ristourne Juppé ») prévoient un allègement de cotisations sociales en deçà d'un certain niveau de salaire. Aucune contrepartie n'est exigée de l'employeur. Ces mesures s'inspirent donc directement des recommandations

des travaux du XI^{ème} Plan. Leur objectif est la baisse du coût du travail non qualifié. Il s'agit d'allègements inconditionnels : l'impact sur l'emploi doit provenir des effets de substitution et/ou des effets de revenu décrits précédemment.

L'assimilation bas salaire-absence de qualification mérite à ce titre d'être discutée. Les allègements se définissent généralement en référence à un niveau de salaire (le SMIC). Ils assimilent donc bas salaire et absence de qualification. Or les salariés ne sont pas toujours rémunérés en fonction de leur productivité ou de leur qualification, surtout en période de chômage. La hiérarchie des salaires ne reflète pas parfaitement celle des qualifications. Les salaires inférieurs à 1,2 puis à 1,33 et 1,3 SMIC ont progressivement été assimilés à de bas salaires – donc à de bas niveaux de qualification – alors que ce sont généralement des considérations budgétaires qui ont contribué à définir la taille de la fenêtre d'exonération. La limite de 1,33 SMIC a par exemple été calculée en 1996 à partir d'une enveloppe préétablie de 40 milliards de francs. L'atténuation des effets de seuil a également nécessité l'élargissement de la plage d'exonération afin que le dispositif soit effectivement en « pente douce ».

Qui sont les bénéficiaires des allègements bas salaires ? En 1996, ils représentent 27,2 % des salariés à temps complet du secteur privé et des entreprises publiques : 22,6 % des hommes et 36,2 % des femmes, 50,3 % des jeunes entre 18 et 29 ans (DEMAILLY et LE MINEZ, 1999). Il s'agit à 42,2 % d'employés, à 58,4 % d'ouvriers non qualifiés, mais aussi à 30,1 % d'ouvriers qualifiés (DEMAILLY et LE MINEZ, 1999). Les salariés concernés par ces mesures ne sont donc pas en totalité assimilables à des salariés non qualifiés. Les travaux plus récents de GUBIAN et PONTHEUX (2000) confirment d'ailleurs que ces deux populations ne correspondent qu'imparfaitement. Selon ces auteurs, 78 % des salariés non qualifiés, mais aussi 27 % des qualifiés perçoivent en effet en 2000 un salaire mensuel inférieur à 1,3 SMIC (limite supérieure des allègements à partir de 1998).

La part des salariés rémunérés en deçà de 1,3 SMIC mensuel a d'ailleurs nettement augmenté depuis 1993 : ils représentaient à cette date 32,5 % de l'emploi total et sont environ 40 % en 2000 (GUBIAN et PONTHEUX, 2000). Bien sûr, les « coups de pouce » au SMIC (dont la diffusion à l'ensemble de l'échelle des salaires est incomplète) expliquent en partie cette situation à laquelle la progression du

17. La loi ROBIEEN de juin 1996 accorde des allègements de charges sociales aux entreprises qui réduisent la durée du travail en créant ou en préservant des emplois.

18. CES (223 000), CEC (112 000), contrats Emploi Ville (3000) et contrats Emploi Jeunes (170 000 hors contrats de droit public).

19. La loi Aubry I fixe la nouvelle durée légale du travail à 35 heures pour les entreprises de plus de vingt salariés au 1^{er} janvier 2000. Un système d'incitation permet aux entreprises qui anticipent cette échéance de financer à moindre coût la réduction du temps de travail.

temps partiel n'est pas non plus étrangère (si les emplois non qualifiés représentent aujourd'hui environ 25 % de l'emploi total, ce pourcentage tombe à 20 % de l'emploi à temps complet). La création d'emplois peu qualifiés est également un facteur explicatif. Mais un risque de freinage des salaires lié aux allègements est aussi envisageable : il a notamment été souligné par MALINVAUD qui a calculé le coût d'une augmentation de salaire au-delà du seuil d'exonération (MALINVAUD, 1998, p. 61). La crainte d'un tel « effet de seuil » l'a d'ailleurs conduit à préconiser l'élargissement progressif de la plage d'exonération.

Ces allègements « bas salaires » ne sont donc pas dénués d'effets pervers. Ils ont dans certains cas vraisemblablement permis – cas des salariés qualifiés rémunérés en deçà de 1,3 SMIC – un allègement du coût du travail, voire peut-être un freinage des rémunérations, des salariés qualifiés (effet « trappe à bas salaires »). Cela peut donc contrarier leur objectif initial : l'égalisation salaire-productivité, condition d'élimination du chômage classique. Ces mesures favorisent également les petites entreprises⁽²⁰⁾ ainsi que les secteurs dans lesquels la proportion d'emplois faiblement rémunérés est la plus forte. D'après les calculs de la DARES (1997), huit secteurs ont bénéficié en 1996 de la moitié de la ristourne dégressive : services personnels, agriculture, habillement-cuir, hôtels-restaurants, commerce de détail, textile, santé et services opérationnels. Ils représentent 30 % des salariés du secteur privé, mais 45 % des effectifs rémunérés en dessous de 1,33 SMIC. Ce type de mesure, à la dimension sectorielle très marquée, peut donc favoriser le développement de secteurs tertiaires de main d'œuvre et un ralentissement de la disparition de certains secteurs industriels également très utilisateurs de travail (DARES, 1997). L'enrichissement de la croissance en emplois passe ainsi par le soutien de secteurs à faible productivité ou en déclin. Il peut aussi être vu comme une prime aux entreprises payant de faibles salaires.

Déclassement à l'embauche et bénéficiaires des créations d'emplois non qualifiés

La baisse de l'emploi non qualifié enregistrée en France depuis 1982 semble bel et bien stoppée vers

le milieu de la décennie quatre-vingt-dix. En effet, selon l'Insee (1999), la part des emplois non qualifiés⁽²¹⁾ dans l'emploi salarié décline de 1982 à 1992, pour se stabiliser ensuite. Ils représentaient près du quart des salariés à temps plein du secteur marchand non agricole en 1982 et seulement 16 % en 1992. Cette diminution relative est d'ailleurs aussi une diminution absolue. Mais entre 1992 et 1994, les emplois non qualifiés sont les moins touchés par la récession (leur effectif diminue, mais de façon moindre que celui des qualifiés) et leur nombre progresse entre 1994 et 1996. Cette rupture de tendance coïncide bien avec la mise en œuvre en 1993 des allègements de charges sur bas salaires. Les calculs de GUBIAN et PONTHEUX (2000), déjà cités en introduction et menés à partir de l'enquête Emploi et d'un classement des professions, confirment cette tendance : sur la période 1994-2000, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi non qualifié s'élève à 2,6 %, soit un chiffre nettement supérieur à celui du taux de croissance de l'emploi qualifié : 1,7 % par an en moyenne.

Malgré cette évolution, le taux de chômage des non qualifiés demeure plus élevé que la moyenne⁽²²⁾. Deux explications peuvent être avancées :

- la baisse du coût du travail au voisinage du SMIC serait encore insuffisante. Ce raisonnement explique pour partie le constant élargissement des plages et des montants d'allègements accordés depuis 1993 ;

- les salariés non qualifiés pâtissent dans leur recherche d'emploi du phénomène de déclassement à l'embauche des jeunes qualifiés. Ils se voient en conséquence évincés de postes auxquels ils pourraient légitimement prétendre.

Cette hypothèse de déclassement à l'embauche des diplômés, qui peut les conduire en début de vie active à occuper des emplois non qualifiés, est confirmée par nombre d'études. Ce phénomène contribue ainsi à dégrader la situation des non diplômés sur le marché du travail. Il n'est pas pris en compte par les maquettes d'équilibre général du marché du travail évoquées au début de cet article, qui ne s'intéressent pas non plus à la « qualité » des emplois créés.

20. Le Cerc a calculé la structure de l'emploi par taille d'entreprise et niveau de salaire : le pourcentage des entreprises de moins de 20 salariés payant des salaires compris entre 1,3 et 1,8 SMIC est de 24,1 % alors qu'il est de 39,9 % lorsque les salaires sont inférieurs à 1,3 SMIC. Il n'est plus que de 15 % lorsque les salaires payés dépassent 1,8 SMIC (Cerc, 2001, p. 51).

21. Ces chiffres sont issus de la construction par l'Insee de données de coût et d'emploi par qualification à l'aide des DADS (Déclarations annuelles de Données Sociales dont le panel fournit des données complètes sur les salaires) et des résultats de l'enquête Emploi qui utilise la nomenclature des professions à un niveau assez détaillé.

22. Voir en introduction l'évolution du taux de chômage des non diplômés. Par ailleurs, selon AUDRIC-LERENARD et TANAY (2000), en 2000, le taux de chômage des employés non qualifiés s'élève à 15,3 % (contre 9,8 % pour les employés qualifiés) ; celui des ouvriers non qualifiés est de 18,8 % (contre 8,5 % pour les ouvriers qualifiés). Afin de définir l'emploi non qualifié, ces auteurs utilisent une répartition proposée par l'Insee et basée sur les grandes familles de fonctions professionnelles : voir BURNOD et CHENU (1999).

Qualification des emplois et qualification des personnes

Si l'on se réfère à la définition qu'en donne l'Insee (1995, p. 127) : « *constitue un emploi non qualifié tout poste auquel peut accéder un actif sans formation professionnelle validée, et dont la rémunération se situe au bas de l'échelle conventionnelle* ». Cette définition s'appuie, comme la nomenclature des professions, sur les classifications définies par les conventions collectives. Mais un décalage croissant est apparu entre la qualification des personnes, mesurée par leur diplôme, et celle des emplois qu'elles occupent. Il traduit l'existence d'un déclassement à l'embauche qui concerne essentiellement les jeunes en insertion :

« *Entre 1982 et 1994, le niveau de formation des actifs s'est en effet rapidement élevé. En douze ans, la part des non diplômés a baissé de 8 points chez les plus jeunes, et de 16 points au total, tandis que la proportion des titulaires du bac ou d'un diplôme supérieur s'accroissait respectivement de 12 et 10 points : l'allongement de la scolarité et la réduction des sorties de l'école sans diplôme ont exercé un puissant effet de qualification des actifs. Mais la structure des emplois occupés n'a pas évolué aussi vite.* » (Insee, 1995, p. 139).

Exercice d'un emploi non qualifié ne signifie pas pour autant absence de qualification. Si la fréquence des emplois non qualifiés parmi les jeunes diminue très fortement quand le diplôme s'élève, la probabilité d'occuper un poste sans qualification progresse au moins jusqu'au milieu de la décennie quatre-vingt-dix : « *en début de vie active, la « sous-qualification » du poste au regard de la formation initiale s'accroît* » (Insee, 1995, p. 139).

A partir d'une table de correspondance entre diplôme et catégorie professionnelle agrégée, GAUTIER et NAUZE-FICHET (2000) ont, dans le cadre du rapport PISANI-FERRY, analysé le déclassement des salariés de 18 à 29 ans entre 1990 et 2000. Ils constatent que le déclassement à l'embauche s'accroît de façon importante jusqu'à la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, surtout pour les niveaux baccalauréat et 2^{ème} cycle universitaire. Cette tendance s'infléchit à partir de 1997-1998, mais d'autant plus tardivement que le niveau de diplôme est faible. Le déclassement diminue alors nettement au sein des diplômés de grandes écoles et du 3^{ème} cycle universitaire et se stabilise chez les diplômés de 2^{ème} cycle universitaire et du supérieur court. Ce tassement est moins net pour les diplômés de niveau inférieur.

Ce déclassement à l'embauche est également relié à l'augmentation du niveau de formation des jeunes actifs dont l'offre de travail augmente (voir GAUTIER

et NAUZE-FICHET, 2000). GOUX et MAURIN (1995) ont par exemple montré que l'augmentation de l'offre de diplômés induite par la généralisation de l'enseignement secondaire met en concurrence les jeunes bacheliers et les non diplômés pour occuper des emplois faiblement rémunérés. Cette concurrence est d'autant plus redoutable pour les non diplômés que l'augmentation de l'offre relative des diplômés a fait baisser le coût relatif de cette main d'œuvre (GOUX et MAURIN, 1997). Le type d'emploi occupé est donc lié à l'âge via l'émergence de files d'attente pour accéder aux emplois plus qualifiés (MERLE, 2001), tandis qu'une concurrence accrue se développe entre diplômés et non diplômés pour occuper un emploi non qualifié.

Le chômage des non qualifiés s'explique vraisemblablement pour partie par ce phénomène : en période de chômage, les diplômés postulent à des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés, évinçant ainsi les moins qualifiés, dont la situation sur le marché du travail se dégrade. En période de reprise de l'activité, lorsque le chômage diminue, le déclassement des diplômés fléchit. C'est ce mouvement qui semble s'amorcer en France à partir de 1997-1998. Quoiqu'il en soit, la baisse du déclassement – qui touche en priorité les plus diplômés – ne paraît pas encore suffisante pour que la situation des non qualifiés s'améliore de façon nette. Les enquêtes Emploi de l'Insee montrent en effet que la proportion de non diplômés (au plus titulaires d'un CEP) occupant des emplois salariés non qualifiés du secteur privé baisse de façon continue : de 70 % en 1984 à 42 % en 2000 (GUBIAN et PONTHEUX, 2000). En 1984, seulement 3 % des personnes titulaires du baccalauréat ou plus occupaient des emplois non qualifiés, contre 16,5 % en 2000. Les non diplômés ne sont pas davantage présents dans les emplois qualifiés, bien au contraire : ils sont 18 % en 2000, ils étaient 34,5 % en 1984. Cette situation est plus accentuée chez les jeunes sortant du système éducatif (MERLE, 2001). Selon POULET-COULIBANDO et ZAMORA (2000), qui ont étudié l'insertion des jeunes ayant quitté l'école depuis moins de cinq ans, l'amélioration du marché du travail enregistrée depuis 1997 semble profiter essentiellement aux titulaires de CAP-BEP, bacheliers et diplômés du supérieur dont le taux d'emploi a augmenté de plus de 12 % en trois ans.

La récente étude de AUDRIC (2001) confirme cette évolution de l'emploi non qualifié dans la décennie quatre-vingt-dix, ainsi que la thèse du déclassement que nous venons d'exposer. Retenant une distinction fondée sur la nomenclature des professions, l'auteur montre en effet que l'emploi non qualifié a fortement décru entre 1982 et 1994, mais que cette tendance à la baisse s'inverse à partir de 1995. En 2000, le volume d'emploi non qualifié retrouve ainsi son niveau de 1984, soit une augmentation totale de plus de

15 % entre 1994 et 2000⁽²³⁾. Cependant, la reprise de l'emploi non qualifié ne s'est pas traduite par une augmentation du taux d'emploi des moins diplômés. En effet, selon AUDRIC : « *alors qu'ils semblaient pouvoir naturellement profiter de la reprise de l'emploi non qualifié, les individus sans diplôme n'ont bénéficié que d'une amélioration modérée de leur situation sur le marché du travail et relativement plus faible que celle vécue par les personnes diplômées.* » (AUDRIC, 2001, p. 2). Les diplômés occupent en effet une part croissante dans l'emploi, en particulier dans l'emploi non qualifié : cette part a augmenté de 27 % entre 1993 et 2000. « *Plus généralement, la qualification moyenne des emplois occupés à un niveau de diplôme donné s'est réduite, ce qui suggère un « déclassement » des diplômés* » (AUDRIC, 2001). Constatant également une reprise sensible du taux d'emploi des moins diplômés en 2000, AUDRIC espère cependant qu'avec retard, les moins diplômés pourront également bénéficier de l'amélioration de la situation du marché du travail.

Un déclassement ignoré des représentations formalisées

La baisse de la demande de travail non qualifié a été freinée, mais sans que cela ne profite exclusivement aux salariés non qualifiés eux-mêmes. Il apparaît donc important de ne pas limiter l'interprétation du taux de chômage de cette catégorie à la seule analyse de la demande de travail (le chômage des non qualifiés est alors présenté comme le résultat de la baisse relative de la demande de travail non qualifié, la plupart du temps imputée au progrès technique). Il semble au contraire essentiel de tenir également compte des caractéristiques de l'offre de travail (évolution du niveau de formation de la population active). Tant qu'à coût du travail égal, les employeurs ont le choix entre différentes catégories de main d'œuvre, il y a fort à parier qu'ils opteront pour la plus diplômée, susceptible d'être aussi la plus productive. Les allègements de charges sur bas salaires permettent alors d'abaisser le coût du travail de jeunes diplômés, même si cette situation n'est que transitoire⁽²⁴⁾.

Ces mesures sont donc sans effet sur le profil des personnes susceptibles d'occuper les emplois non qualifiés qu'elles visent à créer, lequel dépend plus généralement des caractéristiques de l'offre de travail et de la situation globale de l'emploi. Les

mesures de baisse du coût du travail ciblées ont en revanche pour objectif de lutter contre ces effets d'éviction en favorisant le retour à l'emploi de personnes qui s'en trouvent durablement écartées. Si elles parviennent à modifier le profil des recrutés, elles n'ont cependant que peu d'effet sur le volume des emplois créés (GAUTIÉ, GAZIER, SILVERA, 1994). Mais les allègements de charges sur bas salaires ont aujourd'hui nettement pris le pas, on l'a vu, sur les mesures ciblées.

Dans les maquettes d'équilibre général brièvement décrites en première partie, une baisse des charges sur bas salaires freine la substitution entre travail non qualifié (rémunéré au niveau du SMIC) et travail qualifié (à la rémunération supérieure) ainsi qu'entre travail non qualifié et capital. Mais la qualification de l'emploi et celle de l'individu qui l'occupe sont confondues : les salariés sont supposés obtenir des postes correspondant à leur niveau de qualification. Les phénomènes de déclassement de la main-d'œuvre, qui correspondent à des substitutions entre travailleurs de qualifications différentes à un même poste, ne sont pas pris en compte. Le marché du travail qualifié est en outre supposé équilibré. La réalité est donc bien plus complexe, car un emploi rémunéré au voisinage du SMIC n'est pas forcément un emploi peu qualifié et, sous la pression du chômage, les salariés – surtout débutants – n'occupent pas toujours des postes correspondant à leur niveau de qualification (mesuré par le diplôme).

Les différentes évaluations ne s'intéressent pas non plus au type ou à la « qualité »⁽²⁵⁾ des emplois créés. Or, selon GUBIAN et PONTHEUX (2000) :

– la progression des emplois à temps partiel est de 5,2 % par an entre 1994 et 2000 pour les emplois non qualifiés, de 4,8 % par an sur la même période pour les autres emplois. La part du temps partiel subi est également plus importante parmi les salariés occupant des postes non qualifiés : 13,8 % en 2000, contre 3 % pour les autres salariés ;

– la progression des emplois à durée limitée est de 11,4 % par an entre 1994 et 2000 pour les emplois non qualifiés, contre 9,8 % par an dans le même laps de temps pour les autres emplois.

La montée du temps partiel et des emplois temporaires touche donc davantage les emplois non qualifiés que les autres catégories du marché du travail. AUDRIC-LERENARD et TANAY (2000) confirment cette tendance : en mars 2000, 22 % des

23. Ce phénomène s'amplifie en 2000 avec une croissance sur l'année de 3,7 % des emplois non qualifiés.

24. Pour une part importante, l'emploi non qualifié marque, chez les jeunes, le début d'une insertion professionnelle graduelle (Insee, 1995). Cette interprétation est cependant fortement nuancée par LE MINEZ et ROUX (cités par ATKINSON et alii, 2001) qui mettent en évidence le caractère déterminant du premier emploi pour la suite de la carrière : le

fait de commencer à un salaire faible ou à un bas niveau de qualification est pénalisant au cours des premières années de carrière et cet effet persiste par la suite. Ce caractère déterministe du premier emploi se serait en outre accentué pour les jeunes qui ont débuté sur le marché du travail entre 1988 et 1992, par rapport à ceux qui les ont précédés.

25. Pour reprendre le terme utilisé par ATKINSON, GLAUDE et OLIER (2001).

ouvriers non qualifiés travaillent sous contrats temporaires (contre moins de 10 % parmi les ouvriers qualifiés) et 44 % des employés non qualifiés sont concernés par le temps partiel, soit deux fois plus que les employés qualifiés. Entre 1984 et 2000, la proportion d'ouvriers non qualifiés à temps partiel a augmenté de 9,5 points contre seulement 2,2 points pour les qualifiés (AUDRIC-LERENARD et TANAY, 2000). GUBIAN et PONTHEUX (2000) montrent en outre que la situation des salariés occupant des postes non qualifiés s'avère plus instable (probabilité de changement de situation plus importante d'une année sur l'autre). Les emplois non qualifiés sont donc marqués à la fois par une instabilité de droit (moindre part des CDI à temps plein) et de fait (situations plus précaires quel que soit le type de contrat de travail). Ce caractère plus « flexible » des emplois non qualifiés explique sans doute en partie leur évolution depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, notamment à travers le développement du temps partiel, que les mesures d'allègement de cotisations ont favorisé, au moins jusqu'en 1998 (voir tableau 1, note 2).

*
* *

Progressivité des cotisations sociales dans la loi Aubry II

Les dispositions de la loi Aubry II (cf. tableau 1) concernant les allègements de charges ne sont pas totalement assimilables aux réductions dégressives de cotisations sociales décrites dans la deuxième partie. Ce texte associe en effet allègements de charges et réduction de la durée du travail et s'inspire donc pour partie des lois ROBIEN (1996) et AUBRY I (1998)⁽²⁶⁾ dans lesquelles les aides sont accordées à l'employeur en contrepartie d'une réduction de la durée du travail et d'une création (ou d'un maintien) d'emplois : il traduit la volonté d'initier un effet « partage » du travail. Mais différents éléments fondent la spécificité de la loi AUBRY II par rapport aux textes qui l'ont inspirée.

L'élargissement de la plage d'exonération jusqu'à 1,8 SMIC, ainsi que l'existence d'une composante forfaitaire, contribuent à « adoucir » la pente du dispositif afin d'atténuer les effets dits « de seuil » ou de freinage des salaires, conformément aux recommandations de MALINVAUD. Si la baisse du coût du travail au niveau du SMIC est nettement plus importante qu'auparavant, les allègements sont aussi moins concentrés sur bas salaires. Cela tend à provoquer

des modifications sensibles dans le coût relatif du travail qualifié et du travail peu qualifié et à réduire les effets de substitution entre ces deux catégories de travail (Cerc, 2001), effets attendus dans le cadre des mesures « bas salaires ». Selon le Cerc, 9 % des salariés très qualifiés sont en effet rémunérés jusqu'à 1,3 SMIC et 21 % entre 1,3 et 1,8 SMIC (inclus). Quant aux non qualifiés, ils sont 56 % en dessous de 1,3 SMIC mais ne sont plus que 32 % entre 1,3 et 1,8 SMIC (Cerc, 2001, p. 40).

L'allègement prévu par la loi AUBRY II n'est donc assimilable, ni à un allègement concernant les bas niveaux de qualification, ni à un allègement bas salaire. Il s'agit plutôt d'introduire une progressivité des cotisations sociales jusqu'à 1,8 SMIC en échange d'une réduction de la durée du travail. HEYER et TIMBEAU (2000) parlent d'ailleurs d'une politique d'allègement de cotisations conditionnée à une réduction de la durée du travail. Mais l'ampleur de cet effet « partage » dépend entièrement des termes de l'accord collectif : la loi du 19 janvier 2000 ne contient aucune référence au volume des emplois créés ou sauvegardés, ni à la durée de leur maintien.

Cette progressivité des cotisations sociales entre 1 et 1,8 SMIC réforme donc *de facto* le mode de financement de la protection sociale. Comme le souligne d'ailleurs le rapport PISANI-FERRY (2000), ces allègements relèvent davantage « *de la politique générale des prélèvements que de la politique de l'emploi* » (PISANI-FERRY, 2000, p. 181). Les accords AUBRY II ne font d'ailleurs plus, contrairement à la loi ROBIEN ou AUBRY I, l'objet d'une convention préalable Etat-employeur. Les exonérations ne sont pas accordées par l'autorité administrative, ni par les organismes créanciers de cotisations sociales : l'allègement constitue dorénavant « *un droit trouvant directement sa source dans la loi au profit des entreprises ayant négocié un accord collectif répondant à certaines conditions* » (SAVATIER, 2000, p. 479). PISANI-FERRY (2000) plaide d'ailleurs pour leur « *généralisation inconditionnelle à l'ensemble des entreprises (au lieu qu'ils restent conditionnés à une durée effective du travail)* » (p. 181), et ce en raison de la « *persistance d'un déséquilibre du marché du travail peu qualifié* » (p. 181). Les allègements ne seraient alors plus la contrepartie d'une réduction de la durée du travail.

Or, c'est bien de la réduction de la durée du travail qu'est attendu l'effet positif sur l'emploi dans le cadre de la loi AUBRY II. Le mode de financement des allègements initialement envisagé le montre parfaitement : le projet de loi ne prévoyait pas

26. La loi Robien ne prévoyait pas de baisse de la durée légale. Quant aux aides prévues par la loi Aubry I, elles avaient pour objectif d'inciter les entreprises à anticiper la réduction de la durée légale.

de compensation intégrale de la part de l'Etat. Ainsi que le souligne le rapport ROUILLEAULT (CGP, 2001), les effets de la réduction de la durée du travail ont été estimés suffisamment rapides et importants pour que les retours financiers⁽²⁷⁾ soient pris en compte, ce qui n'était pas le cas des allègements inconditionnels de type « ristourne ». Il était donc prévu que la partie structurelle des allègements soit financée à la fois par une contribution des organismes sociaux et par le budget de l'Etat (en fonction d'une clé de partage tenant compte des retours financiers de la réduction du temps de travail) tandis que la partie dite « bas et moyens salaires », au-delà de la ristourne, aurait bénéficié d'un financement par recettes fiscales prélevées sur les entreprises et n'affectant pas le coût du travail : CSB (Cotisation sur le bénéfice des sociétés) et TGAP (Taxe générale sur les activités polluantes) (CGP, 2001). La loi AUBRY II modifie donc l'assiette de financement de la protection sociale en prévoyant des ressources de remplacement, notamment des taxes sur les entreprises.

Ces fonds devaient être affectés au Forec (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale) créé par la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2000, qui s'est vu imposer à partir du 1^{er} janvier 2000 la couverture intégrale du coût de l'aide incitative de la loi AUBRY I, des allègements prévus par la loi AUBRY II et des dépenses relatives à la ristourne dégressive pour les entreprises qui n'ont pas encore adopté les 35 heures. Dès 1999, le principe de contribution de la Sécurité sociale et de l'Unedic a cependant été abandonné face aux résistances opposées par les partenaires sociaux, tandis que le Conseil Constitutionnel censurait pour partie le recours aux financements alternatifs envisagés (pour plus de détails, voir CGP, 2001). D'où la nécessité de faire appel à d'autres types de ressources (droits sur les alcools et tabacs notamment), ce qui a accentué le caractère émiétté et assez instable du financement⁽²⁸⁾, d'ailleurs critiqué par la Cour des Comptes dans un récent rapport (Cour des Comptes, 2001).

Le financement des 35 heures recelait bien la volonté, certes timide mais néanmoins présente, de modifier l'assiette de financement de la protection sociale, notamment en introduisant de nouvelles taxes sur les entreprises. L'intervention du Conseil Constitutionnel a affaibli cet aspect de la réforme car seule

demeure la CSB, qui touche les grandes entreprises (voir DUPONT *et alii*, 2000). Compte tenu du coût des allègements de cotisations sociales patronales, le rendement de la CSB et sa participation au Forec sont modestes (elle devrait rapporter à terme 12,5 milliards de francs, contre 4,3 en 2000)⁽²⁹⁾.

Au total, le solde des allègements a été déficitaire en 2000. Les dépenses se sont en effet élevées à 10,976 milliards d'euros ou 72 milliards de francs (au lieu des 10,21 milliards d'euros ou 67 milliards de francs prévus par la LFSS 2001)⁽³⁰⁾ tandis que les recettes n'ont pas atteint le rendement escompté (Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, 2001). Le déficit de 1,98 milliards d'euros ou 13 milliards de francs (imputable pour deux tiers au manque à gagner sur recettes) reste à charge de la Sécurité sociale, l'Etat ayant pris la décision de ne pas le compenser (CGP, 2001). En décembre 2001, le Conseil Constitutionnel a cependant refusé l'annulation de cette dette de l'Etat à l'égard de la Sécurité sociale (dorénavant estimée à 2,47 milliards d'euros ou 16,2 milliards de francs), censurant ainsi le PLFSS 2002. Le gouvernement souligne cependant que cette décision, liée à des questions de procédure, est sans impact sur l'équilibre des comptes (voir *Le Monde* du 19 et du 20 décembre 2001).

Reste que ces mesures, tout en accentuant la fiscalisation en matière de financement de la protection sociale, instaurent *de facto* une progressivité des cotisations en fonction du salaire, sans pour autant affecter les droits des salariés en matière de protection sociale. Cette différence de contribution entre salariés modifie le lien existant entre emploi et protection sociale, en affaiblissant la logique d'assurance sociale (bismarckienne) présente aux origines du système : cotisations proportionnelles au salaire et prestations en rapport avec les cotisations versées⁽³¹⁾. Comme le montre également très bien CONCIALDI (1999), l'idée d'un financement de la protection sociale par la cotisation (et d'une participation des salariés à ce financement) peut aussi apparaître comme un moyen de garantir aux salariés l'attribution d'un droit à prestation. Tel est du moins le point de vue développé par des hommes politiques tels que J. JAURÈS ou F. ROOSEVELT au début du XIX^{ème} siècle. La légitimité politique de l'impôt est en effet beaucoup plus faible que celle de la cotisation sociale, et soumise en outre à des aléas plus importants (CONCIALDI, 1999). Il nous semble que cette interprétation s'applique parfaitement aux ressources fiscales mobilisées dans le

27. Notamment rentrées supplémentaires de cotisations dues à la baisse du chômage.

28. Qui pourrait être encore renforcé à l'avenir face aux difficultés de financement.

29. Initialement, le budget prévisionnel du Forec s'élevait à 65 milliards de francs pour 2000 et à 105 milliards à terme (CGP, 2001).

30. Cette montée en charge des allègements correspond à celle des 35 heures. Au 16 août 2001, la DARES dénombre 197 696 établissements passés à 35 heures. Ils sont regroupés en 83 985 entreprises et em-

ploient 7 096 143 salariés. Ils ont prévu de créer ou de préserver 364 000 emplois. 38 218 entreprises l'ont fait au titre de la loi Aubry du 13 juin 1998 et parmi elles, 28 654 ont bénéficié de l'aide incitative pour un effectif de 1 982 757 salariés. 42 943 l'ont fait dans le cadre de la loi Aubry II du 19 janvier 2000. Parmi elles, 16 604 sont de petites entreprises bénéficiant de l'aide incitative et 21 971 l'ont fait en bénéficiant du seul allègement structurel (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité).

31. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'un tel système soit dénué de solidarités.

cadre du financement des 35 heures⁽³²⁾. On le voit, ce qui ressemble fort pour l'instant à une « *instrumentalisation de la Sécurité sociale* » (BURDILLAT, OUTIN, 2000) pose des questions qui dépassent largement le cadre des politiques publiques d'emploi.

L'instauration d'une telle progressivité des cotisations sociales est généralement présentée comme une forme de transfert des travailleurs les mieux rémunérés

vers ceux qui le sont moins (sur ce point, voir FITOUSSI, 2000). Si la redistribution s'opère sous forme de créations d'emplois, il paraît cependant important de s'intéresser à la qualité des emplois ainsi créés, ainsi qu'aux caractéristiques de leurs bénéficiaires. Il ne paraît pas souhaitable de créer de façon durable une réserve d'emplois peu qualifiés et peu productifs, de surcroît faiblement rémunérés et parfois instables.

32. Cette critique ne s'adresse bien sûr en rien à la réduction de la durée du travail en elle-même. Celle-ci est à la fois porteuse de progrès social et de créations d'emploi : contrairement aux allègements inconditionnels de cotisations, ses effets *ex post* sur l'emploi peuvent être

mesurés et paraissent bien plus élevés (voir note 30 et CGP, 2001, p. 289 et 290). C'est cependant sur l'ampleur des allègements de cotisations qui l'accompagnent, ainsi que sur leur mode de financement, qu'il nous semble important de s'interroger.

Bibliographie

- ASSOULINE M., FODHA M., LEMIALE L. et ZAGAMÉ P., « L'impact macro-économique d'une baisse des cotisations sociales employeurs sur les bas salaires », *Travail et Emploi* n°73, 1997.
- ATKINSON T., GLAUDE M. et OLIER L., « Les inégalités économiques », in *Inégalités économiques*, Rapport du CAE n°33, 2001.
- AUDRIC S., « La reprise de la croissance de l'emploi profite-t-elle aux non-diplômés ? », *Document de travail de l'Insee*, février 2001.
- AUDRIC S., GIVORD P. et PROST C., « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse des charges », *Revue Economique*, n°3, 2000.
- AUDRIC-LERENARD A. et TANAY A., « Ouvriers et employés non qualifiés : disparités et similitudes sur le marché du travail », *Premières Informations et Premières Synthèses* n°47.1, 2000.
- BISAULT L., DESTIVAL V. et GOUX D., « Emploi et chômage des « non-qualifiés » en France », *Economie et Statistique* n°273, 1994.
- BOULARD N. et GUBIAN A., « La politique de l'emploi en 1999 », *Premières Informations et Premières Synthèses* n°52-2, 2000.
- BURDILLAT M. et OUTIN J.-L., « Les liens entre l'emploi et la protection sociale : portée et limites des aménagements successifs », *Revue Française des Affaires Sociales* n°3-4, 2000.
- BURNOD G. et CHENU A., « Employés : quelles qualifications ? », *Document de travail, Insee, Crest*, 1999.
- Cerc, *Accès à l'emploi et protection sociale*, Rapport n°1, La Documentation Française, 2001.
- CETTE G., « Les 35 heures : quels effets et quels risques ? », in PISANI-FERRY J., *Plein Emploi*, Conseil d'analyse Economique, La Documentation Française, 2000.
- Commissariat Général du Plan, *Choisir l'emploi*, Rapport du Groupe Emploi présidé par Bernard BRUNHES, La Documentation Française, 1993.
- Commissariat Général du Plan, *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, Rapport de la commission présidée par H. ROUILLEAULT, La Documentation Française, 2001.
- Commission des comptes de la sécurité sociale, *Les comptes de la Sécurité sociale Estimations 1999-Prévisions 2000*, La Documentation Française, Rapport mai 2000.
- Commission des comptes de la sécurité sociale, *Les comptes de la Sécurité sociale*, La Documentation Française, Rapport 2001.
- CONCIALDI P., « Charges sociales et bas salaires : à propos du rapport Malinvaud », *La Lettre de l'Ires* n°37, 1998.
- CONCIALDI P., « Pour une économie politique de la protection sociale », *Revue de l'Ires*, n°30, 1999.
- Cour des Comptes, *La sécurité sociale Septembre 2001*, Les éditions des journaux officiels, 2001.
- CSERC, *Le SMIC salaire minimum de croissance*, La Documentation Française, 1999.
- DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française, 1996.
- DARES, *La politique de l'emploi*, Repères La Découverte, 1997.
- DEMAILLY D. et LE MINEZ S., « Les salariés à temps complet au voisinage du SMIC de 1976 à 1996 », *Insee Première* n°642, 1999.
- DORMONT B., « Quelle est l'influence du coût du travail sur l'emploi ? », *Revue Economique*, n°3, 1994.
- DORMONT B. et PAUCHET M., « L'élasticité de l'emploi au coût salarial dépend-elle des structures de qualification ? », *Economie et Statistique*, n°301-302, 1997.
- DORMONT B., « L'influence du coût salarial sur la demande de travail », *Economie et Statistique*, n°301-302, 1997.
- DORMONT B. et PAUCHET M., « L'élasticité de l'emploi au coût salarial dépend-elle des structures de qualification ? », *Economie et Statistique*, n°301-302, 1997.
- DUPONT G., STERDYNIAK H., LE CACHEUX J. et TOUZÉ V., « La réforme fiscale en France : bilan et perspectives », *Revue de l'OFCE*, n°75, 2000.
- EUZÉBY A., « L'allègement des cotisations patronales : quels espoirs pour l'emploi ? », *Droit Social*, n°4, 2000.
- FITOUSSI J.-P., « Allègements des charges sur les bas salaires », *Revue économique de l'OCDE*, n°31, 2000.
- FREYSSINET J., Editorial de *La Lettre de l'Ires*, n°37, 1998.
- GAURON A., « Commentaire », in MALINVAUD E., *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, CAE n°9, 1998.
- GAUTIÉ J., *Coût du travail et emploi*, Repères La Découverte, 1998.

- GAUTIÉ J., GAZIER B. et SILVERA R., *Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes*, La Documentation Française, 1994.
- GAUTIÉ J. et NAUZE-FICHET E., « Déclassement sur le marché du travail et retour au plein emploi », in PISANI-FERRY J., *Plein Emploi*, Conseil d'analyse Economique, La Documentation Française, 2000.
- GERMAIN J.M., « Allègements de charges sociales, coût du travail et emploi dans les modèles d'équilibre : enjeux et débats », *Economie et Statistique*, n°301-302, 1997.
- GOUX D. et MAURIN E., « Les transformations de la demande de travail par qualification en France (1970-1993) », *Document de travail de l'Insee*, 1995.
- GOUX D. et MAURIN E., « Le déclin de la demande de travail peu qualifié », *Revue Economique*, n°5, 1997.
- GUBIAN A., « Réformer l'assiette des cotisations patronales : un débat ancien toujours d'actualité », *Travail et emploi*, n°72, 3/1997.
- GUBIAN A. et PONTHEUX S., « Emplois non qualifiés, emplois à bas salaires et mesures d'allègement du coût du travail », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n°51-1, 2000.
- HAMERMESH D., *Labor Demand*, Princeton University Press, 1993.
- HEYER E, TIMBEAU X., « 35 heures : réduction réduite », *Revue de l'OFCE*, n°74, 2000.
- HUSSON M., « Coût du travail et emploi : les incertitudes de l'économétrie », *La Revue de l'Ires*, n°18, 1995.
- HUSSON M., *Les ajustements de l'emploi. Pour une critique de l'économétrie bourgeoise*, Cahiers libres Editions Page deux, 1999.
- Insee, « Emploi, chômage et salaires des actifs non qualifiés », in *L'économie française*, Le Livre de Poche, 1995.
- Insee, « L'emploi non qualifié et son coût : approche empirique et résultats d'une maquette », in *L'économie française Edition 1999-2000*, 1999.
- Insee, « Enquête sur l'emploi de mars 2001 », *Insee Première*, n°785, 2001.
- Insee, *Tableaux de l'économie française 2001-2002*, 2001.
- LAFFARGUE J.-P., « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue Economique*, n°3, 2000.
- LE BIHAN H., « L'impact de la réduction des cotisations employeurs : quelques jalons macroéconomiques », *Revue de l'OFCE*, n°176, 1998.
- LEGENDRE F. et LE MAITRE P., « Le lien emploi-coût relatif des facteurs de production : quelques résultats obtenus à partir de données de panel », *Economie et Statistique*, n°301-302, 1997.
- LE MINEZ S. et ROUX S., « Quelles différenciations de trajectoire à partir du premier emploi ? », *Mimeo, Insee*, 2001.
- L'HORTY Y., « Quand les hausses du SMIC réduisent le coût du travail », *Revue Economique*, n°3, 2000.
- MALINVAUD E., *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, CAE n°9, 1998.
- MAAREK G., *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne ?* Groupe « Perspectives économiques », Commissariat général du Plan, La Documentation Française, 1994.
- MERLE P., « Titres scolaires et difficultés de l'insertion professionnelle. Approche macro-sociale », in *Les dimensions de la précarité* (DEL SOL M., EYDOUX A., GOUZIEU A., MERLE P. et TURQUET P., dir.), Presses Universitaires de Rennes, 2001.
- OCDE, *Perspectives économiques*, 2000.
- PIKETTY T., *L'économie des inégalités*, Repères La Découverte, 1997.
- PISANI-FERRY J., *Plein Emploi*, Rapport du CAE n°30, La Documentation Française, 2000.
- POULET-COULIBANDO P. et ZAMORA P., « Insertion des jeunes : sensible amélioration, surtout chez les diplômés », *Insee Première*, n°741, 2000.
- ROGUET B., « La dépense pour l'emploi en 1998 », *Premières Informations et Premières Synthèses* n°15-1, 2001.
- SALANIÉ B., « Une maquette analytique de long terme du marché du travail », *Document de travail Insee-Dese*, n°9912, 1999.
- SAVATIER J., « La création ou la préservation d'emplois, condition de l'allègement des cotisations sociales dans la loi du 19 janvier 2000 », *Droit Social*, n°5, 2000.
- SNEESSENS H., SHADMAN-MEHTA F., « Real wages, skill mismatch and unemployment persistence, France 1962-1989 », *Annales d'économie et de statistique*, 37-38, 1995.
- WELCOMME D., « Les exonérations de cotisations sociales », *Droit Social*, n°2, 1994.