



DOCUMENT DE RECHERCHE

EPEE

CENTRE D'ETUDE DES POLITIQUES ECONOMIQUES DE L'UNIVERSITE D'EVRY

**Du côté de l'offre, du côté de la demande:
quelques interrogations sur la politique française
en direction des moins qualifiés**

Denis FOUGERE, Yannick L'HORTY & Pierre MORIN

02 – 09

Du côté de l'offre, du côté de la demande Quelques interrogations sur la politique française en direction des moins qualifiés

Conférence d'ouverture¹

du Quinzième Congrès des Économistes belges de Langue française

Namur, le 28 novembre 2002

Denis Fougère, Yannick L'Horty, Pierre Morin,

Les politiques visant à soutenir l'emploi et les revenus des travailleurs les moins qualifiés ont fait l'objet d'un profond renouvellement en France sur ces dix dernières années. Après la mise en oeuvre à partir de 1992 de dispositifs favorisant la demande de travail peu qualifiée, le regard s'est porté à partir de 1998 sur l'offre de travail au travers de nombreuses réformes des dispositifs de soutien aux bas revenus. Ces réformes ont profondément modifié le contexte institutionnel du marché du travail peu qualifié. Elles ont été à l'origine de travaux d'évaluation originaux et demeurent au cœur des débats sur la lutte contre le chômage et les inégalités.

L'objet de cette contribution est de donner une vue d'ensemble de ces nouvelles politiques. Il s'agit de décrire la nature et les objectifs poursuivis par les réformes, de s'interroger sur leur cohérence tout en restituant la teneur des débats économiques et politiques qu'elles ont suscité.

¹ Cette conférence s'inspire largement du travail éditorial destiné à préparer le numéro spécial de la *Revue économique*, « Économie des bas revenus », vol.53, n°6, novembre 2002, que nous avons tous trois réalisés. Ce numéro est issu de journées organisées par le Cerc. Des remerciements sont dus à Bruno Deffains, Bruno Jeandidier et Jean-Claude Ray et leur équipe pour leur accueil à une première version de ce texte à Nancy, le 3 octobre, ainsi qu'au groupe de travail de l'Université de Metz, dont faisaient partie Audrey Boussetin, Fadwa Ben Yahia et Muriel Milani, et qui a permis la mise au point de plusieurs thèmes de ce texte.

I. Contexte

Les résultats inattendus du premier tour des élections présidentielles en France ont suscité de nombreuses analyses sur le vote des populations défavorisées. À chaud, le 30 avril 2002, le supplément Économie du *Monde* proposait les titres suivants : « Ouvriers, employés, petits patrons et chômeurs forment le socle électoral du Front national », « Ce monde du travail qui choisit l'extrême droite » ou encore « Le vote ouvrier, reflet d'une population sans perspective ». L'ampleur de l'abstention et des votes extrémistes des électeurs des couches les plus populaires ont été ainsi largement mis en avant pour expliquer la défaite de la gauche. Certains observateurs, en particulier à la gauche de la gauche, ont été jusqu'à évoquer un « abandon social » des bas revenus par le Gouvernement dont la défaite électorale n'aura finalement été que le reflet.

Même s'il ne s'agit pas ici d'étudier les déterminants des comportements électoraux, cette mise au premier plan des bas revenus lors des dernières élections montre qu'il est utile de préciser dans quelle mesure leur situation s'est effectivement dégradée en France et de rappeler les débats de fond soulevés par les dispositifs les concernant.

1. Une dégradation relative dans un pays par certains aspects bien moins inégalitaire qu'auparavant

L'hypothèse d'un « abandon social » n'est pas facile à étayer. Elle peut même sembler contraire aux faits. D'une part, les inégalités salariales sont en France assez limitées et elles ne se sont pas creusées depuis le début des années quatre-vingt-dix. D'autre part, la situation de l'emploi s'est nettement améliorée depuis 1997 avec près de 1,3 millions d'emplois créés en cinq ans dont la majeure partie a profité aux bas salaires. Enfin, le système de protection sociale est en France beaucoup plus favorable pour les personnes sans ressources que dans de nombreux autres pays industrialisés et cette générosité a été plutôt renforcée sur les cinq dernières années. À bien des égards, la situation des plus défavorisés s'est donc dans l'absolu améliorée sur les cinq dernières années.

De ce point de vue, l'intérêt suscité par les bas revenus peut paraître paradoxal, comme l'écrivait Alain-Gérard Slama dans son essai de 1995 :

« Qu'un pays dans lequel la santé est gratuite, où le chômage est indemnisé, où les licenciements collectifs doivent être accompagnés de plans sociaux rigoureux, où les personnes sans ressources ont droit à un revenu minimum d'insertion, où les communes sont obligées par la loi d'assurer un hébergement à ceux qui n'ont pas de toit, où les immigrés en situation régulière bénéficient, sans discrimination, de la sécurité sociale et des allocations familiales, où la retraite peut se prendre à soixante ans, où les personnes âgées démunies reçoivent une pension, voire sont aidées à demeurer chez elles si elles sont « dépendantes » et où les charges sociales comptent parmi les plus élevées d'Europe - qu'un tel pays fasse de l'exclusion² le thème central de ses débats politiques ne peut s'expliquer que par l'hypocrisie ou l'idéologie. » (p. 114).

² Alain-Gérard Slama précise bien ce que signifie son aversion du mot « exclusion » dans *Penser le malaise social, Les grands entretiens du Monde, numéro spécial de Dossiers et documents du Monde*, juin 1996, *Les banlieues entre désarroi et espoir* : « Je suis content que Martine Aubry ait parlé de relégation et non d'exclusion, un mot qu'elle a beaucoup contribué à diffuser et qui fait de ma part l'objet d'une assez sévère critique. Exclusion est un mot très fort, qui signifie qu'une partie de la nation exclurait l'autre. Or, dans les banlieues, nous avons des situations d'anomie, d'échec social, de désertion par l'administration ou par les petits commerçants, mais la violence est telle qu'il faut vraiment beaucoup de dévouement pour aller s'installer dans ces zones. Cette démission de la République, il n'y a pas lieu de la traiter en termes moraux ou de culpabilisation, c'est-à-dire de rejet d'une partie de la nation par l'autre. Le terme d'exclusion est un de ceux

Le thème de l'exclusion n'a probablement pas été le thème central des toutes dernières élections, mais la question est bien l'une des plus importantes qui ait été posée. Au sein des bas revenus comme entre les bas et les hauts revenus, c'est une dégradation relative qui justifie cet intérêt. Elle renvoie au développement de la pauvreté laborieuse et à la flexibilité accrue du travail, voire à son intensification. L'essentiel réside moins dans la dégradation des conditions de vie des bas revenus que dans celle de leurs positions relatives. C'était déjà l'idée centrale développée par Pierre Bourdieu en 1993 dans le chapitre introductif de la *La misère du monde* :

« Constituer la grande misère en mesure exclusive de toutes les misères, c'est s'interdire d'apercevoir et de comprendre toute une part des souffrances caractéristiques d'un ordre social qui a sans doute fait reculer la grande misère (moins toutefois qu'on ne le dit souvent) mais qui, en se différenciant, a aussi multiplié les espaces sociaux (champs et sous-champs spécialisés), qui ont offerts les conditions favorables à un développement sans précédent de toutes les formes de la petite misère ».(p. 11)

1.1. Apprécier le « décrochage des plus pauvres »

On peut citer le cœur du rapport *Inégalités économiques* du CAE, que Jean-Pisani-Ferry résume ainsi :

« Les deux rapports dépeignent d'abord l'un et l'autre une France objectivement moins inégalitaire que ne le suggèrent les discours et les perceptions. Plus exactement, ils ne relèvent de signes de décrochement prononcé et durable ni en bas, ni en haut de l'échelle des revenus disponibles. Pour faire court, Atkinson, Glaude et Olier nous disent qu'en dépit d'un environnement économique beaucoup plus heurté et de l'accroissement des inégalités de marché qu'il a entraîné, la France de 2001 est sensiblement moins inégalitaire que celle des années soixante. Piketty montre quant à lui qu'elle l'est beaucoup moins que celle des années trente.

Ce constat est troublant, parce qu'il ne correspond pas aux perceptions communes. D'où vient le divorce ? On peut en voir la cause dans le fait que s'il ne s'est pas inversé, le mouvement lent de resserrement de l'échelle des revenus qui avait marqué les années soixante et soixante-dix s'est bien arrêté il y a vingt ans ; mais il a sans doute des racines moins visibles, comme la réduction de la mobilité salariale, l'accroissement de l'incertitude professionnelle ou, peut-être, l'augmentation des inégalités au sein des différentes catégories de salariés. » (CAE (2001), p. 8 et 9).

dont se nourrissent les courants de sensibilité populiste. J'ajoute qu'on risque aussi, sans l'avoir voulu, d'armer le bras des terroristes, qui s'estiment fondés à répondre à cette violence symbolique par une violence réelle. C'est un problème qui dépasse de beaucoup l'emploi des mots, car la politique, c'est aussi et d'abord du discours. » Ce à quoi M^{me} Aubry répond : « Il est vrai que le mot d'exclusion a été utilisé un peu n'importe comment, comme un mot à la mode, comme celui de fracture sociale, par exemple, et qu'il est appliqué à des réalités très différentes. Si tous les habitants de ces quartiers ne sont pas des exclus, on y trouve des hommes et des femmes qui se sentent exclus et qui ont toutes les raisons de le penser. À force de s'être battus, souvent contre des moulins à vent, ils ont l'impression qu'il n'y a plus rien à faire. Certains d'entre eux ont fait des efforts pour étudier, pour obtenir des diplômes, et parce que leur nom n'est pas de consonance française, que leur adresse ne fait pas bien sur un curriculum, ils savent qu'ils n'ont aucune chance d'être embauchés. Ils ont le sentiment que le système les rejette. » ...

On a là la piste d'une fracture dans l'ensemble du salariat, illustrée par le second rapport du Cerc (2002) :

« L'éventail des rémunérations horaires ne s'est pas ouvert en France, au cours de ces années. Pourtant les inégalités de revenu d'activité des ménages se sont accrues du fait du chômage et du sous-emploi. Les visages de la pauvreté se sont transformés avec plus de travailleurs, mais moins de personnes âgées. » [...] « Comme la proportion de personnes à faible durée du travail (temps partiel, contrats courts) s'est fortement accrue, en particulier dans la zone des bas salaires, les inégalités de revenus d'activité se sont creusées ».

On peut également donner une vue synthétique de ces évolutions à partir de deux graphiques extraits du rapport de Atkinson, Glaude et Olier (2001). On y lit chaque fois une évolution annuelle « relative » (par rapport à l'ensemble des salariés), celle du revenu initial pour l'un (graphique 7), celle du revenu disponible pour l'autre (graphique 8), après donc prise en compte des transferts. On voit bien la réduction des écarts propre aux années soixante-dix, leur stabilisation dans l'ensemble des revenus moyens au cours des années quatre-vingt, avec une tendance au décrochage des plus pauvres, puis combien cette dernière tendance s'est accentuée dans les années quatre-vingt-dix, les six déciles « inférieurs » régressant ou ne progressant plus, les quatre déciles les plus riches progressant, l'impression étant cependant que le cumul des évolutions sur 27 années se traduit par une régression relative des plus riches.

Dans leur commentaire, intitulé le « décrochage des plus pauvres », les auteurs soulignent plusieurs points. D'une part, les transferts ont freiné la tendance, certes sans pouvoir l'inverser, comme le montre la différence entre les deux graphiques ; cela justifie le commentaire d'ensemble « Dans un contexte économique dégradé, notre système de régulation sociale a plutôt bien fonctionné » (CAE, 2001, page 4 de couverture). D'autre part, si la croissance du chômage et celle du temps partiel³ contribuent beaucoup aux évolutions, les auteurs notent également « une polarisation croissante de l'emploi au sein des couples », un salarié exposé au chômage trouvant donc moins qu'autrefois une assurance auprès de son conjoint.⁴

1.2. Une situation aggravée par le durcissement de l'indemnisation du chômage

La place importante du travail à temps réduit chez les bas revenus, qu'il s'agisse d'un temps réduit sur l'année avec l'alternance de période d'emploi et de chômage ou d'un temps réduit sur la semaine ou le mois avec l'occupation permanente d'un emploi à temps partiel ne pose pas seulement un problème « quantitatif » de pouvoir d'achat. Ce fut l'apport du rapport Belorgey (2000) que de tenter de donner une vue d'ensemble du processus par lequel les modifications du marché du travail (tels les instruments qui ont contribué à la flexibilité du travail, les contrats à durée déterminée ou le travail à temps partiel) ont pu se combiner « pour le pire » aux réformes de l'assurance-chômage, posant le problème de la continuité de la

³ Plus de 80 % des emplois sont à temps partiel dans le premier décile de rémunération mensuelle, contre moins de 10 % dans le troisième. Plus de 15 % des emplois sont des contrats courts dans le premier décile, contre moins de 6 % dans le troisième (Cerc, 2002).

⁴ Ils repèrent également « une augmentation continue du nombre d'actifs vivant seuls ou de chefs de famille monoparentale. ... Or, disent-ils, « ces « isolés » sont particulièrement exposés au chômage et au sous-emploi ».

protection sociale. Ce rapport présente (pages 40 à 52) son bilan de l'inadaptation d'un régime d'abord fondé sur l'emploi stable et la famille, pour ce qui concerne l'Assurance-Chômage⁵.

Le système d'indemnisation du chômage a été créé en 1958. On va surtout évoquer les trois réformes importantes de 1982, 1984 et 1992, qui ont considérablement modifié la perception du système.

- Le décret du 24 novembre 1982 rend proportionnelle la durée de perception des prestations chômage à la durée d'affiliation. « Avant 1982, les durées d'indemnisation étaient liées à l'âge du demandeur d'emploi. À partir de 1982, elles varient à la fois en fonction de l'âge et des références d'activité préalables. » Cette mesure réduit « fortement les durées d'indemnisation pour les salariés n'ayant que de courtes références de travail » (Belorgey, 2000).
- Le protocole du 10 janvier 1984 sépare un régime d'assurance d'un régime de solidarité. « Ce dualisme rompt avec le régime unifié de 1979 où l'État participait à l'indemnisation des chômeurs à travers une subvention forfaitaire et non affectée. Il conduit à distinguer plusieurs populations de chômeurs relevant de régimes et de financements différents, alors qu'auparavant un demandeur d'emploi était censé cumuler l'aide publique (le socle) et les prestations d'assurance » (Belorgey, 2000).
- En 1992, l'allocation unique dégressive est instaurée. Les publics ayant restreint leurs droits à l'assurance chômage « sont pris en charge par l'État, dans le régime de solidarité créé précédemment ». Cette réforme s'est traduite à la fois par une dégressivité accrue des prestations chômage et une réduction de la durée d'indemnisation du fait de conditions plus restrictives concernant les durées d'affiliation antérieures⁶. La dégressivité a toutefois été réduite à la suite du protocole d'accord du 20 décembre 1996⁷.

Il faut rappeler, pour la défense de ceux qui ont pris ces mesures, que les conditions généreuses définies pour les chômeurs dans les années soixante-dix l'avaient été alors même que le niveau et la pérennité du chômage connu à partir de 1982 n'avaient pas été imaginés. Sans la montée du chômage de longue durée, caractéristique spécifique des récessions longues, ces durcissements du régime d'indemnisation du chômage n'aurait pas été aussi dommageables. En France, près d'un chômeur sur deux est au chômage depuis plus d'un an. Et nombre de ces chômeurs sont parvenus à l'extinction de leurs droits à l'assurance dans l'ancien régime de l'allocation unique dégressive et se sont déversés vers le régime d'assistance puis vers le Rmi dont les effectifs ont augmenté très régulièrement depuis sa création en 1988. Il y a ainsi une relation étroite entre l'évolution dans le temps du chômage

⁵ Il existe également des effets qui concernent la gestion des droits à la retraite, que le rapport évoque pages 48 et 49.

⁶ Pour bénéficier d'une durée maximale d'indemnisation de 15 mois, un chômeur de moins de 50 ans devait être affilié au régime d'assurance de chômage durant 6 mois au cours des 12 derniers dans l'ancien système contre 8 mois au cours des 12 derniers avec l'AUD. Pour bénéficier d'une durée maximale d'indemnisation de 30 mois, un chômeur de moins de 50 ans devait être affilié au régime d'assurance de chômage durant 12 mois au cours des 24 derniers dans l'ancien système contre 14 mois au cours des 24 derniers avec l'AUD. Les conditions d'affiliation sont les mêmes (et ont été durcies de la même manière) pour les chômeurs de 50 ans et plus mais ils peuvent bénéficier d'une durée maximale d'indemnisation de 21 mois dans le premier cas et de 45 dans le second.

⁷ Jusqu'au 31 décembre 1996, le montant de l'indemnité était perçu à taux plein pendant une période dont la longueur dépend de la filière d'indemnisation de l'allocataire (déterminée selon l'âge et les références au travail) et à taux dégressif tous les quatre mois, pendant le reste de la période d'indemnisation. À la suite du protocole d'accord du 20 décembre 1996, cette durée de quatre mois a été portée à six mois à compter du 1er janvier 1997.

de longue durée et celle du Rmi, de même qu'il existe une corrélation étroite dans la répartition géographique des deux populations, qui se recoupent en partie (Cserc, 1997).

Les travailleurs précaires ont également des références de travail insuffisantes pour bénéficier de l'assurance chômage, ne sont donc pas indemnisés et deviennent immédiatement bénéficiaires du Rmi après leur perte d'emploi (plus d'un demandeur d'emploi sur deux est non indemnisé depuis la mise en œuvre de l'AUD). Ces trajectoires d'emploi se sont elles aussi développées dans un contexte de fortes fluctuations conjoncturelles, de croissance tendancielle faible et de flexibilité accrue des contrats de travail, avec le développement des contrats à durée déterminée, du travail temporaire et dans une moindre mesure, du chômage partiel.

Combinée aux niveaux élevés du taux de chômage, à l'ampleur du chômage de longue durée et aux modifications dans la gestion de la main-d'œuvre, les réformes de l'assurance-chômage ont produit deux effets majeurs : la baisse de la proportion de chômeurs indemnisés ; l'accroissement des faibles taux d'indemnisation. C'est en particulier le cas avec la mise en œuvre de l'AUD qui s'est traduite pour l'ensemble des chômeurs par une réduction de la part de ceux qui sont indemnisés (réduite de près de dix points), pour les chômeurs indemnisés par un accès plus restreint au régime de l'assurance (la part a été réduite de cinq points), et pour les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance par des allocations moins généreuses relativement à leur salaire antérieur (le taux de remplacement calculé par l'Unedic a baissé de cinq points après 1992).

Un graphique, extrait de Laffargue et Thibault (2000), donne une évaluation synthétique de l'évolution, via le calcul d'un taux de remplacement prenant en compte l'arborescence des trajectoires sur le marché du travail. Cet indicateur est calculé pour les hommes de 25 à 39 ans comme « le rapport entre les gains potentiels d'un nouveau chômeur, et ceux d'un employé. Il s'agit du rapport de deux espérances mathématiques : la première est celle de la somme des flux de revenus nets actualisés d'un nouveau chômeur ... ; la seconde est (la même) espérance d'un employé ». Ces deux espérances tiennent compte « des probabilités futures qu'ont ces deux agents d'être dans l'un des trois états d'employé, de chômeur ou d'inactif. Il est fonction ... du système d'indemnisation des chômeurs, des revenus bruts que perçoivent les actifs et les inactifs, et des taux de cotisations sociales appliqués aux revenus de chacune de ces catégories ». Les auteurs précisent ainsi l'intérêt de leur indicateur : « il reflète non seulement la perte de revenu d'un chômeur par rapport à un employé mais aussi le temps qu'il faudra au premier pour retrouver un emploi et le risque que court le second de perdre le sien. ». On y voit bien que « remarquablement élevé de 1975 à 1979, le taux de remplacement baisse fortement entre 1980 et 1984 pour connaître ensuite une relative stabilité jusqu'en 1995 ».

[Présenter ici le Graphique VI, page 78, de Laffargue et Thibault].

Mais on note aussi que l'on évalue là l'impact des réformes pour la catégorie centrale du marché du travail, aux taux d'emploi les plus élevés et aux taux de chômage les plus bas, avec des caractéristiques comparables en France et aux États-Unis. Ainsi, les taux d'activité et de chômage des hommes de 25 à 49 ans y valaient-ils respectivement en 1989 97 % et 94 % ; 6 % et 5 %.

Il y a eu également un changement *qualitatif* important, avec la séparation entre deux populations, l'une relevant de l'assurance, l'autre de la solidarité, le Rmi, créé en 1988, palliant les insuffisances du système pour tous les types de chômeurs (en particulier ceux qui ne bénéficient d'aucune indemnisation) en plus de son rôle pour tous les publics. Le

graphique suivant, extrait du rapport Belorgey, suffit bien pour donner, qualitativement au moins, l'image d'un salariat fracturé.

[Présenter ici le Graphique issu du rapport Belorgey].

S'il est malaisé de proposer une définition satisfaisante du mot « exclusion », il n'est pas difficile d'avoir l'intuition de la « dureté » ressentie par ceux qui avaient le moins d'atouts pour faire face à un contexte de crise au vu des conditions qui leur étaient faites.

1.3. Un défi pour les systèmes de protection sociale

On peut résumer ainsi le problème : il s'agit de passer d'un système fondé « sur le travailleur à plein temps et sa famille » à un système qui n'oublie pas ceux qui sont, à des degrés divers, éloignés du cœur du marché du travail. À l'autre bout du spectre, une conception des droits sociaux fondés sur la seule citoyenneté a fondé les propositions d'allocation universelle.

Le système de protection sociale n'est pas resté inerte, comme le constate le deuxième rapport du Cerc (Cerc, 2002, pp. 118-119) « D'une certaine manière, il y eu glissement d'un modèle « bismarckien » (où la protection sociale est assurée à une personne et à ses « ayants droits » du fait de son activité professionnelle) à un modèle où elle est assurée également du fait de sa résidence ». Ce glissement « résulte aussi de la création ou de l'extension du champ de plusieurs prestations. ». Le Cerc cite bien sûr le Rmi et la Cmu.

Néanmoins ce « glissement » n'est pas unanimement accepté. Alain-Gérard Slama contribue à nous y rendre attentif en écrivant :

« D'un côté, avec le Revenu minimum d'insertion (Rmi) créé en 1988, on a ressuscité l'utopie ruineuse du droit au travail, invoquée non seulement contre les employeurs, mais, à travers la notion malthusienne de « partage du travail », contre les salariés eux-mêmes. Dans le même mouvement, le droit, élémentaire, à l'hébergement s'est métamorphosé en droit au logement, c'est-à-dire à un domicile fixe, absent du préambule de 1946, posé en termes vagues par la loi Besson du 31 mai 1990, « visant à la mise en œuvre du droit au logement » au titre d'un « devoir de solidarité », et reconnu le 15 septembre 1995 comme « un objectif de valeur constitutionnelle » par la cour d'appel de Paris – aux termes d'un jugement qui, compte tenu du manque de locaux disponibles et de l'insuffisance des ressources des S.D.F., ne pourra manquer d'être opposé aux propriétaires. Au point que le cumul du revenu minimum d'insertion, des aides sociales et de l'exonération de la taxe d'habitation favorise un couple d'« exclus » avec deux enfants, au détriment du « smicard » père de famille dans la même situation⁸. On ne saurait mieux s'y prendre pour encourager le parasitisme social. » (1995, p. 139).

La dernière phrase suggère une certaine détérioration de la perception des solidarités nécessaires. Elle se réfère en fait à certaines difficultés du système français à combiner l'universel et un ancrage professionnel.

2. Bas revenus, assistés : les trappes à inactivité vues du point de vue de ceux qui travaillent

Mais on doit aussi aller plus loin, et faire part de malaises divers autour du thème de la « solidarité » et de l' « exclusion ». Dirigeant de la gauche à la recherche des causes possibles

⁸ Cette citation date de 1995. Des corrections ont depuis été réalisées sur ce point, comme on le verra plus loin.

de son échec, Vincent Peillon déclare (*Le Monde*, 28-6-02) : « Il y a **un antagonisme fort** entre ceux qui bénéficient des mesures dites « d'assistance » et ceux qui perçoivent des bas salaires. Sur cet antagonisme prospère le Front national. Si on veut apaiser les tensions sans remettre en cause l'aide aux plus démunis, la seule issue est de traiter avec plus de détermination la question du salariat : mieux garantir les droits des travailleurs, réussir les 35 heures pour tous, lutter contre le travail précaire et augmenter les revenus des bas salaires ». De son côté, Laurent Fabius écrit « Le sentiment [a existé] que ... les « petits » ou les « moyens » faisaient l'objet de moins d'attention que les exclus ou même que certains privilégiés, renforçant l'impression d'inégalité » (*Le Monde*, 29-8-02). De telles perceptions vont d'abord nous renvoyer à la question du caractère « payant » ou non du retour à l'emploi.

2.1. Les gains du retour à l'emploi peuvent être faibles, voire négatifs, à court terme

Du fait de la nature différentielle du Rmi et des effets de nombreuses prestations sociales versées sous condition de statut ou de ressource, les taux marginaux de prélèvements et de transferts sont souvent proches de 100 % pour les plus bas revenus. La perte d'avantages sociaux lorsque l'on retrouve un emploi ou lorsque l'on dépasse certains seuils de revenus pénalise le retour à l'emploi des plus défavorisés. Il est donc d'autant plus difficile d'accroître son revenu que celui-ci est faible. Compte-tenu de la progressivité de l'impôt sur le revenu de l'autre côté, la courbe des taux marginaux de prélèvement a en France une forme en U (Bourguignon, 2001).

[Présenter ici le Graphique II, page 194, de Bourguignon]

Les réformes successives des instruments de soutien aux bas revenus ont corrigé ce fait, mais seulement en partie (Hagneré et Trannoy, 2001). La réforme des allocations logement a limité les principaux effets de seuil au sortir du Rmi. La prime pour l'emploi a réduit légèrement les taux marginaux de prélèvement sur une large plage de la distribution des revenus au voisinage du Smic. Mais la courbe des taux marginaux de prélèvement a conservé sa forme en U et reste très irrégulière pour les bas revenus, en particulier pour les couples avec enfants (du fait des dépassements successifs des plafonds du Rmi, de la couverture maladie universelle, de l'allocation logement, de la prime pour l'emploi, et du seuil de l'impôt sur le revenu). Seuls les transferts nationaux et légaux ont d'ailleurs été affectés par les réformes. Faire en sorte que « le travail rapporte plus » suppose donc d'atténuer les conditions de ressources de tous les transferts⁹.

L'architecture des prélèvements et des transferts peut donc ainsi limiter, voire annuler, les gains monétaires lors du retour à l'emploi des personnes qui en sont dépourvues. Un emploi au Smic occupé sur une faible durée sur l'année (temps partiel et/ou contrat court) peut n'apporter aucun gain financier à un couple lorsque les deux conjoints ne travaillent pas, et un gain limité à un célibataire.

Ce constat soulève deux types de problèmes. Le premier et le plus discuté est un problème d'incitation au travail. Si rien ne vient compenser la faiblesse voire l'absence de ces gains monétaires, l'incitation au retour à l'emploi pour un chômeur est très affaiblie. Il est victime d'une « trappe à sous-activité » et a toutes les raisons de ne pas en sortir. Faire en sorte que le

⁹ Cela n'a pas été effectué dans les barèmes des transferts facultatifs et/ou locaux en provenance des communes, des départements, des caisses d'allocations familiales ou des associations caritatives. Pourtant, même des transferts d'un montant faible peuvent avoir un effet important sur les taux marginaux de prélèvement, s'ils sont très dégressifs avec le revenu ou distribués sous condition de statut.

travail rapporte en réformant les systèmes de prélèvements et de transferts est ici un moyen de réduire le sous-emploi « volontaire ». Nous y reviendrons dans notre troisième partie.

2.2. Perceptions de sentiments de « justice » ou d'« injustice »

Le deuxième problème est celui de la justice. Il existe de nombreuses conceptions de la justice sociale, mais aucune n'explique pourquoi le travail rapporterait moins que l'inactivité. Faire en sorte que le travail rapporte est aussi un moyen d'instaurer plus d'équité entre le travail et le non-travail.

Or il est bien vrai qu'existe un sentiment négatif très répandu à l'égard de bénéficiaires de la prestations, dont se font l'écho Atkinson, Glaude et Olier (2001) :

« Les politiques redistributives sont cependant confrontées à leur acceptabilité par la majorité de la population. Or, en 2000, pour la première fois depuis 1989, les Français considèrent majoritairement (à 55%) que le Rmi risque « d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas rechercher du travail » au lieu d'être « un coup de pouce pour s'en sortir » alors qu'en 1989 cette dernière opinion rassemblait près de 70 % des suffrages (enquête barométrique CNAF-CREDOC citée dans le rapport 2001 de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion). Certes, la « suspicion » l'emporte d'autant plus sur la « compassion » que les répondants appartiennent aux milieux favorisés, mais cette évolution nous rappelle que toute mesure fortement redistributive doit être bien explicitée et surtout replacée dans le cadre d'objectifs de moyen terme clairement affichés. »

On parle de « stigmatisation » des Rmistes. Il est bien entendu difficile d'en mesurer exactement l'ampleur et la portée. Mais il est également difficile de supposer qu'il ne s'agisse là que d'un trait superficiel, tant il est aisément perceptible. A.-G. Slama, dans son essai, emploie à ce sujet l'expression de « ressentiment », mot fort traduisant éventuellement plusieurs aspects :

- du point de vue de ceux qui sont entrés en emploi, le sentiment de ne pas bénéficier assez de « valorisation sociale » différentielle normalement liée au « statut » de travailleur. On peut estimer que la prime pour l'emploi a eu pour objet de remédier à ce point ;
- le rappel de la place centrale du travail dans les mentalités, le non-travail étant sujet à un déficit d'estime ;
- une certaine perturbation de la perception de l'allocation des droits et des devoirs, au vu du caractère sur ce point innovant du Rmi, et de sa mauvaise compréhension.

3. Droits et devoirs

Plusieurs propositions concernant de près les « bas revenus » ont suscité des réactions si vives qu'il ne semble pas possible de les comprendre sans chercher à identifier ce qui fonde pour chacun, avant même tout raisonnement économique, le « contrat social ».

3.1. Le citoyen de la République « sociale »

Borgetto et Lafore (2000) le rappellent :

Aux termes de l'article 1^{er} de la constitution du 4 octobre 1958, lequel n'a fait que reprendre, sur ce point, la formule figurant au même article de la constitution du 27 octobre 1946, la République française se trouve spécifiée par quatre grands

caractères ; si elle constitue certes une République « indivisible », « laïque » et « démocratique », elle constitue aussi, d'après cet article, une République « sociale ».

On peut reprendre également ce qu'écrit le rapport Belorgey (2000, page 92) :

« Le préambule de la Constitution affirme le droit formel à l'emploi et au revenu : « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi » (5^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946 repris par la Constitution de 1958). À ce droit à l'emploi et au revenu s'ajoute le droit, plus général, à la protection sociale, notamment pour ceux qui ne pourraient pas vivre de leur travail : « la nation assure à l'individu et à la famille des conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous (...) la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité les moyens convenables d'existence¹⁰ ». Ces 10^e et 11^e alinéas du préambule de la Constitution de 1946, repris par la Constitution de 1958, ont d'ailleurs été également repris dans la loi sur le Rmi (1988). »

Certes, le système français n'est pas toujours aisé à comprendre, car, « d'inspiration universaliste, (il) est dans la pratique centré au départ sur le travailleur et sa famille » (Belorgey, p.23, ou Borgetto et Lafore, p. 327, note de bas de page). Les difficultés des trente dernières années ont suscité des propositions tendant à le décentrer, mais ces propositions ont suscité des mises en garde, dont celle de Borgetto (2000), qui explique pourquoi il est nécessaire « de maintenir autant que possible un lien entre le bénéfice des revenus sociaux et l'exercice d'une activité ». Après avoir souligné qu'au vu de « la place qu'occupe aujourd'hui ... la valeur travail dans la société française » on ne peut « soutenir qu'un revenu d'existence coupé de toute activité éliminerait ... tout essor d'un phénomène de stigmatisation », il souligne le caractère selon lui opératoire de l'alinéa 5, le droit au travail apparaissant lié au devoir de travailler, et si celui-ci n'est qu'un devoir moral, il est au fondement de décisions du type de celle qui ont fondé le devoir pour les demandeurs d'emploi d'accomplir des « actes positifs de recherche d'emploi », qu'il est susceptible de perdre ses droits « s'il refuse systématiquement, sans motif légitime, les propositions d'emploi qui lui sont faites. »

Revenons au Rmi, Borgetto (2000) indiquant que ce « devoir de travailler » permet « de sanctionner l'allocataire du Rmi si celui-ci refuse de signer ou de mettre en œuvre un contrat d'insertion ». C'est là, en effet, dit-il, qu'il « convient surtout de souligner que toute notre histoire constitutionnelle et législative a été marquée, de la Révolution jusqu'à nos jours, par l'idée que l'attribution d'un revenu à ceux qui sont en état de travailler ne saurait être dissociée soit de la fourniture d'un travail (période antérieure à 1998), soit d'un effort associant l'intéressé à l'ensemble de la collectivité en vue de l'insertion ou de la réinsertion du « sans-emploi » (Rmi). »

3.2. Le Rmi : l'individu n'est pas seul face à ses difficultés

Le Rmi définit donc des « obligations » d'« insertion », en échange de la prestation. On sait que ceci suscite crainte et scepticisme. Le scepticisme tient au contenu réel d'une obligation qui n'est pas toujours aisément vérifiable, la qualité des services rendus par les administrations compétentes, parfois débordées, n'étant pas assurée. La crainte a pu être celle d'une injonction faite au Rmiste de s'insérer, le renvoyant à sa responsabilité individuelle, sans prise en compte de la faiblesse de ses moyens. Il y aurait là une connotation « libérale »,

¹⁰ Cité autant par par Belorgey que par le Cerc (2002).

au sens où l'individu serait bien libre et responsable, ce qui est souhaitable, mais aussi seul, ce qui n'est pas réaliste, et irait à l'encontre des devoirs que la « république sociale » s'est définie.

Borgetto et Lafore (2000, p. 304) soulignent une autre interprétation :

« En réalité, l'insertion tente de construire une nouvelle économie des droits et des devoirs, des créances et des obligations. Loin de rabattre la question de leur équilibre sur l'individu face à la société en lui remettant seul le soin de définir les conditions de sa participation à la vie collective, « l'insertion » médiatise au contraire ce face-à-face par une mobilisation de toute la société : le service public de l'insertion, territorialisé, alliant l'économique et le social, mobilisant la pluralité des acteurs publics et privés, devrait être la représentation réalisée de ce que les textes appellent « l'obligation nationale » à l'égard des « exclus » et des « défavorisés ». C'est dans cette médiation collective, qui vient rencontrer un destin individuel pour tenter de l'aider à donner sens à ses projets, que se situe le centre de gravité de ces dispositifs : c'est-à-dire aussi leur point faible si l'on considère justement la difficulté éprouvée à les instituer et à les faire fonctionner. »

Les devoirs du bénéficiaire du Rmi créent aussi les devoirs pour la collectivité, cette république « sociale » qui refuserait ainsi de laisser l'individu assumer seul, sous sa propre responsabilité, sa réinsertion.

4. Égalité, équité : des effets pervers de débats confus ?

Accepter ce constat du « ressentiment », ou, au mieux, du sentiment d'injustice perçu par les bas salaires suggère néanmoins aussi une certaine détérioration de la perception de la légitimité de la protection sociale française. On va essayer, dans ce qui suit, de donner quelques indications sur des points que l'on aimerait mieux comprendre.

4.1. Égalité, équité : un glissement de mots dangereux ?

Il est en effet souvent fait référence aux principes qui fondent en France la répartition des droits et des devoirs afin de légitimer certaines évolutions de la protection sociale. Il est difficile d'ambitionner une compréhension complète d'un problème très souvent présenté de façon confuse. Mais il est nécessaire d'affronter la difficulté, accrue par une certaine propension à surinvestir dans le sens de certains mots.

On peut d'abord se rappeler que le rapport *La France en l'an 2000* (1994) avait suscité de fortes et vives réactions en avançant les propositions suivantes :

« L'État-providence de l'après-guerre ... bute aujourd'hui sur l'envolée des déficits publics et l'apparition, à rebours des principes d'égalité, de groupes qui ont payé, pour le compte commun, un tribut à la crise. Le compromis de l'an 2000 doit, lui, concilier l'impératif de productivité et la cohésion sociale, les principes d'une société ouverte et le devoir de solidarité. Équité : tel est en effet le nouveau maître mot, comme égalité l'a été pour le modèle de l'après-guerre. » (p. 11, en synthèse d'une idée largement reprise dans le rapport).

En relisant ce rapport, il paraît regrettable que cette dernière phrase n'ait pas plutôt été écrite sous la forme : « *Différenciation* : tel est en effet le nouveau maître mot, comme *uniformité* l'a été pour le modèle de l'après-guerre », mais cela n'aurait pas été conforme aux intentions des auteurs.

4.2. À partir de l'invocation de Rawls, le rejet, en réalité, de l'exigence d'égalité ?

Un malaise en a résulté, dont la meilleure expression peut être trouvée chez Borgetto et Lafore (2000) et il n'y a pas d'autre choix que de les citer longuement. Ils résument ainsi une certaine ambiguïté de l'apport de Rawls, ou en tout cas ce qu'ils perçoivent comme tel :

*« ... la pensée de Rawls parvient ingénieusement à faire coup double : d'un côté, elle permet de cautionner, au nom des principes de différence et d'égalité des chances, certaines inégalités juridiques, ... mais d'un autre côté, elle permet de légitimer l'existence des inégalités réelles de revenus ou de fortune... ». [...] « On perçoit mieux, à la lumière de ces observations, la fonction dernière remplie par la tentative de reconstruction initiée par les équitariques ; il s'agit ni plus ni moins de donner, dans le même temps où sont combattues certaines inégalités réelles, une pleine et entière légitimité à d'autres inégalités tout aussi réelles. Or, il est clair qu'une telle tentative marque une rupture certaine par rapport aux principes qui ont structuré au fil du temps le modèle républicain français ; en l'occurrence, cette rupture ne réside nullement dans le fait que ladite tentative s'accommode de certaines inégalités concrètes, en particulier économiques : celles-ci ont toujours existé et, au gré de la conjoncture et des circonstances, n'ont cessé d'évoluer tantôt à la hausse, tantôt à la baisse. Elle réside bien plutôt dans le changement majeur qu'elle traduit quant à la manière même d'appréhender et de concevoir ces inégalités ». « En proposant de remplacer ce modèle par un nouveau schéma construit sur l'équité, les équitariques entendent donc rejeter résolument cet objectif de réduction globale des inégalités. » (Borgetto et Lafore, *ibidem*, à partir de la page 273, partie intitulée Un discours mystificateur).*

4.3. Une simple querelle de mots ?

On peut se demander s'il ne s'agit pas là que d'une querelle de mots. Il se peut d'abord par exemple que peu de prestations sociales puissent être mises sous condition de ressources (cf. Dupeyroux, cité par Borgetto et Lafore, p. 262, *Droit social*, 1997, pp. 885 et suivantes). Mais les idées ont leur propre dynamique.

On peut prendre en exemple les considérations développées dans le rapport Inégalités économiques du CAE (2001). Il y est écrit (p. 17 et suivantes) : « Disons-le d'emblée : toutes les inégalités ne doivent pas forcément être interprétées en termes d'injustice. », et « Le problème est de bien distinguer entre ces deux sources d'inégalité économique : les préférences d'un côté, les capacités naturelles ou les handicaps de l'autre. » puis « Ceci soulève d'ailleurs une difficulté supplémentaire : si les préférences des individus sont très largement socialement construites, la frontière entre préférences et capacités devient floue. »

On voit bien là, au travers d'un certain embarras des auteurs, qui s'avancent peut-être un peu trop en écrivant, pages 18 et 19, qu'« Il est clair que nous devons tenir compte des différences entre individus quand celles-ci relèvent des capacités naturelles ou de handicaps, c'est-à-dire de facteurs incontrôlables. Il est tout aussi clair que nous ne devons pas chercher à compenser les disparités d'effort, elles-mêmes issues de différences de goût ou de préférences », tant ceci est contredit par plusieurs pratiques, et ne semble pas particulièrement irréversiblement fondé par la théorie.

En effet, dans le même rapport, le complément de Fleurbaey présente, de façon certes trop concise, une première introduction à la difficulté d'une définition satisfaisante des concepts, et aux impasses éventuellement inacceptables auxquelles peut conduire certaines conceptions de l'équité. Après avoir brièvement rappelé l'essentiel de la pensée de Rawls, il souligne qu'elle a conduit à « s'intéresser aussi à la répartition du bien-être, éviter de sacrifier les minorités au profit des majorités. » Et il poursuit : « Cependant, les théories inspirées de la philosophie rawlsienne paraissent encore bien imparfaites. En particulier, l'accent mis sur la responsabilité individuelle peut être source de dangereuses dérives idéologiques, et l'on sait bien, par exemple, à quelles fins certains propagent l'idée que les pauvres sont, dans une large mesure, responsable de leur état. De même, la définition précise de l'indicateur de ressources ou d'opportunités pertinentes pour apprécier les situations individuelles (qu'il s'agit de rendre aussi égales que possible) est difficile. »

On peut citer plusieurs de ses mises en garde :

« Le second problème est que la frontière entre ressources internes et préférences n'est pas facile à définir, et qu'une définition trop restrictive des ressources internes peut laisser les individus supporter les conséquences de leur origine sociale qui sont classées dans le registre de leurs « préférences ». Par exemple, si le tabagisme est une pratique sociale qui témoigne d'une attitude dans la vie à laquelle certains individus s'identifient fortement, la théorie de Dworkin risque d'attribuer les conséquences de cette pratique à la responsabilité individuelle des personnes concernées, même si celles-ci ont été conditionnées par leur groupe social d'origine. »

« La théorie de Sen (1992) et celle, très voisines, d'Arneson (1989 et 1990) et de Cohen (1989), donnent un rôle essentiel aux choix individuels, et préconisent d'évaluer les chances, ou « opportunités », des individus. La principale difficulté avec leur approche est le rôle central qu'elle donne à une certaine vision de la responsabilité en termes de choix, alors qu'il n'existe pas de définition satisfaisante du libre arbitre. »

« En outre, on ne peut manquer de s'interroger sur les fondements éthiques d'une théorie qui soutient que les individus doivent subir les conséquences de leur choix et n'ont pas le droit de solliciter l'aide de la collectivité lorsqu'ils regrettent leurs décisions antérieures. On reconnaît là les accents d'une idéologie de « l'autosuffisance » (self-reliance), qui s'oppose aux idéaux de solidarité et de fraternité qui sont à la base de certaines constitutions ou, moins formellement, de multiples pratiques d'entraide dans nos sociétés. »

On voit bien que le problème est chaque fois, connaissant en outre les instruments d'action envisageables, de proposer des analyses précises des objectifs et des moyens. Le principe d'« égalité » ne suffit pas, dans sa brièveté, pour définir des politiques, et d'ailleurs Borgetto et Lafore le précisent :

*« Bien entendu, il ne s'agit nullement, en soulignant **le paradoxe** auquel conduit la thèse équitarienne, de méconnaître la nécessité impérieuse d'introduire plus de justice et d'équité dans le fonctionnement de la société afin d'établir une égalité maximale des chances entre tous les membres du corps social. »*

Mais ils soulignent aussi ce qui est, selon eux, la tendance perceptible, et il faut le dire bien perçue comme telle, d'une certaine conception associée à Rawls : le principe d'égalité est une

chimère, l'inégalité est un fait, il y a un tri à faire entre les inégalités légitimables et celles qui ne le sont pas. Quand aux moins démunis, que l'on est prêt à identifier comme tels, on leur permettra de bénéficier de l'équité. On peut comprendre que ceci ait été vécu non comme un rappel de réalités à affronter, mais bien comme une incitation à certains renoncements.

Certes, il y a derrière une attention aux plus faibles. Mais cette attention est-elle orientée de façon efficace ? Ce n'est pas prouvé.

4.4. Une cohésion sociale menacée, au détriment même de ceux que l'on veut aider ?

Poursuivons en effet :

« Néanmoins, c'est principalement sur le plan politique et plus précisément sur le plan de la cohésion sociale que le danger d'un recentrage du système global de protection sur les plus défavorisés serait à l'évidence le plus dangereux ; d'abord, parce que cette orientation risquerait fort, à terme, de générer le développement d'une société duale « à l'américaine », caractérisée par une segmentation des statuts et une parcellisation des droits opposant des catégories de population les unes aux autres et articulée autour de ceux qui auraient suffisamment de ressources pour recourir notamment à l'assurance privée et les autres qui, pour subsister, ne pourraient que dépendre du soutien de la collectivité et perdraient ainsi peu à peu leur statut d'assuré au profit de celui d'assisté. Ensuite – et ceci découle de cela – parce que cette orientation risquerait fort, par ailleurs, de se retourner à plus ou moins brève échéance contre ceux-là mêmes que l'on prétend aider : non seulement parce qu'elle entraînerait une stigmatisation inéluctable des personnes concernées (celles-ci étant notamment soupçonnées de ne pas produire tous les efforts nécessaires pour sortir de leur statut d'assisté) ; mais et surtout parce qu'elle irait directement à l'encontre d'une intuition qui fut au cœur des préoccupations des pères fondateurs de la Sécurité sociale : à savoir que c'est dans le fait que tous peuvent en attendre un bénéfice que réside la force de celle-ci comme facteur de cohésion entre tous les membres du corps social. »¹¹

¹¹ Ce thème est présent dans Hugounenq et Sterdyniak (1997), dans une Lettre de l'OFCE écrite en septembre 1997, après que le gouvernement Jospin ait décidé en juillet 1997 de mettre les allocations familiales sous condition de ressource. Ils soulignent d'abord que « L'extension des phénomènes d'exclusion a obligé à augmenter le poids des prestations de solidarité. Celui-ci reste cependant limité. » puis ils écrivent : « Aussi, certains proposent-ils de concentrer la protection sociale sur les plus pauvres, ceci permettant de les protéger de façon efficace tout en réduisant le poids des prélèvements obligatoires [Ils citent : Dufourcq N. : « L'État-providence sélectif », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, avril 1994 et Minc A. : « Encore un effort, Monsieur Jospin », *Le Monde*, 3 juillet 1997]. À la limite, la Sécurité Sociale assurerait uniquement des prestations de solidarité (comprenant des allocations vieillesse et chômage forfaitaires) et des prestations maladie sous conditions de ressources, les autres besoins étant renvoyés à l'assurance privée (maladie, retraite). Ce projet est soutenu à la fois par un clan égalitariste, soucieux de mieux protéger les plus démunis et de réduire les inégalités sociales, et par des libéraux préoccupés de diminuer le poids des prélèvements publics et de dégager un espace pour les assurances privées. Selon nous, cette stratégie est illusoire et socialement dangereuse. » Ils expliquent ainsi leurs craintes : « Réduire les remboursements de santé pour les salariés les plus aisés ... les inciterait à s'organiser dans des mutuelles autonomes (qui seraient plus rentables pour eux que les mutuelles actuelles où ils payent volontairement pour les bas revenus)... L'assurance-maladie joue déjà un rôle redistributif puisque chacun paye selon ses revenus et reçoit selon ses besoins. » Et ils concluent : « Les plus démunis sont mieux protégés dans des systèmes hybrides qui mêlent assurance et solidarité, où ils bénéficient des acquis obtenus par la classe ouvrière et par les classes moyennes, que par des systèmes à deux vitesses... Un système financé par les riches qui ne bénéficie qu'aux pauvres est socialement fragile : les classes moyennes, nombreuses, y sont indifférentes et les riches, influents, hostiles. ».

À nouveau ils se défendent d'être partisans de conceptions trop étroites : « Bien entendu, ceci ne signifie pas qu'il ne faut en aucun cas instituer ou conserver, pour répondre à un besoin précis (rentrée scolaire ...) ou encore à une situation particulière (famille monoparentale ...), des prestations ciblées soumises à condition de ressources. », mais ils pointent bien les dangers d'une dérive possible :

- la tentation pour ceux qui sont bien dotés de s'isoler ; il n'est pas prouvé que la tentation se soit déjà matérialisée, mais son danger a été bien perçu lors de la tentative de réforme des allocations familiales de 1998, sur laquelle le gouvernement est rapidement revenu ; cette correction d'une décision instaurant la différenciation des droits à prestations est bien due pour une part à la prise de conscience des conséquences ultimes d'un véritable tournant dans la politique sociale ;

- la difficulté pour ceux qui sont classés comme démunis ou « exclus », pour reprendre le mot, même en l'absence de sa définition rigoureuse, d'échapper aux diverses stigmatisations propres aux statuts d'assistés, de bénéficiaires, sans contrepartie, de « dons » dont la légitimité est susceptible d'être discutée, car ne s'inscrivant pas nécessairement dans un cadre « universaliste », mais particulariste. Borgetto et Lafore (2000) développent sur ce point un certain nombre d'inquiétudes. Il n'est pas besoin d'enquêtes coûteuses pour ressentir que là où pouvaient exister auparavant des concitoyens connaissant des difficultés temporaires, qu'il fallait aider au titre de règles valables pour tous le cas échéant, existent aujourd'hui seulement, dans l'esprit de beaucoup, des personnes habiles à tirer parti d'un système ;

- enfin, il est souvent fait mention d'un certain malaise des classes moyennes, fortement contributrices du système, loin de l'aisance des plus riches, considérées comme « incluse » puisque d'autres sont exclus, et à ce titre rappelées à leurs devoirs de financement, alors que se sont développés tout un ensemble de considérations sur un système de protection sociale qui, sous couvert d'« égalité », aurait été détourné en leur faveur (capturés par elles, dit-on parfois), ce qui a suscité diverses propositions de tarification de services publics aujourd'hui gratuits (tel l'enseignement supérieur, voire la mise sous condition de ressource des prestations santé).

À ce stade, on peut insister sur une idée qui garde une certaine force, et qui ne vaut pas que pour ce cas : ***ce n'est pas nécessairement en mettant au centre ceux que l'on veut aider qu'on leur rend le meilleur service.*** En particulier, la « dualisation » du marché du travail (en ne supposant d'ailleurs que l'existence de deux catégories), combinée à une accentuation croissante de la distinction assurance-solidarité, cette dernière étant financée par l'impôt, peut isoler encore plus ceux qui sont en difficulté, en les stigmatisant, en permettant à ceux qui estiment pouvoir s'en sortir mieux seuls de s'affranchir des contraintes de la solidarité, l'État se chargeant par ailleurs des cas sociaux.

II. Du côté de la demande

Plus de 1,3 millions d'emplois ont été créés en France dans les secteurs marchands entre mars 1996 et mars 2001. Le taux de chômage qui culminait à 12,6 % fin 1996 a atteint un point bas de 8,5 % durant l'été 2001, soit une baisse de près d'un tiers représentant 1 million de chômeurs en moins.

Ces performances exceptionnelles s'expliquent par un rythme de croissance relativement soutenu, dépassant les 3 % en moyenne annuelle depuis 1997. L'économie française a sur ce plan rattrapé le retard accumulé dans la première moitié de la décennie où la croissance était à peine supérieure à 1 %, soit le rythme moyen le plus faible depuis l'après-guerre. Au-delà de la compensation d'un écart au potentiel de croissance, les facteurs explicatifs de l'embellie française depuis 1997 renvoient à la réalisation de la monnaie unique et à la baisse des taux d'intérêt qui en a résulté, ainsi qu'aux effets d'entraînement par le commerce extérieur associé à la bonne tenue de la conjoncture en Europe et aux États-Unis.

Mais la croissance seule n'explique qu'entre la moitié et les deux tiers de la progression de l'emploi. Le solde correspond à l'enrichissement de la croissance en emploi selon lequel les gains de productivité par tête auraient subi un net fléchissement à la baisse : le seuil de croissance au-delà duquel l'économie française voit son emploi total augmenter aurait été ainsi ramené autour de 1 à 1,5 point contre plus de 2 points auparavant. Cette rupture est antérieure à 1997, elle aurait eu lieu à partir de 1992-1993. Dès lors, non seulement la progression de l'emploi a été supérieure aux attentes compte tenu des comportements passés, mais aussi le recul de l'emploi après la récession de 1993 a été moins important que ce qui pouvait être anticipé à l'époque.

Les caractéristiques de cet enrichissement de la croissance en emploi ont été largement documentées par les travaux des économètres : le phénomène est localisé dans le temps et dans l'espace (il serait propre à la France), concernerait essentiellement les services et pas ou peu l'industrie, et serait suffisamment massif pour se traduire par un impact sur le nombre d'emplois se comptant en centaines de milliers. Les facteurs explicatifs susceptibles de satisfaire un tel cahier des charges sont peu nombreux. Il s'agit tout d'abord du dispositif d'abattement forfaitaire des cotisations employeur pour les emplois à temps partiel, qui a été mis en œuvre en 1992 et qui a été à l'origine d'une expansion très nette du travail à temps partiel (la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total a augmenté de cinq points en cinq ans). Il s'agit ensuite des dispositifs d'allègement de cotisations sur les bas salaires qui sont apparues en 1993 et qui ont été progressivement renforcés au travers de multiples réformes successives. Dans les deux cas en effet, ces mesures spécifiques à la France touchent de façon privilégiée les services où sont très nettement sur-représentés les bas salaires et le temps partiel.

Les politiques de soutien à la demande de travail au travers d'allègements de cotisations sociales auraient ainsi été couronnées d'un certain succès. C'est ce que confirment les études prospectives et rétrospectives disponibles (1). Néanmoins, elles n'en sont pas moins pourvues de certaines limites (2) et elles ont d'ailleurs été remises en question depuis janvier 2000 dans le cadre du passage aux 35 heures (3).

1. L'efficacité des politiques ciblées sur les bas salaires

Les dispositifs d'allègements ciblés de cotisations sociales employeurs ont été mis en place en France de façon très tâtonnante. Cinq dispositifs se sont succédés en cinq ans. Si l'on refait l'historique de ces dispositifs, il apparaît que ce ne sont pas des arguments purement

économiques d'efficacité ou d'équité sur le marché du travail qui ont déterminé les choix des Gouvernements successifs. L'ambition était de mettre en place une baisse générale de charges sociales et l'on a commencé par le bas de la distribution pour des raisons essentiellement budgétaires.

1.1. La petite histoire des baisses de charges en France

Au début des années quatre-vingt-dix, le point de vue selon lequel un coût trop élevé du travail était susceptible de pénaliser l'emploi a été officiellement défendu et présenté dans les instances administratives. Deux rapports du Commissariat Général au Plan, les rapports Charpin et Maarek des groupes perspectives économiques, ont ainsi proposé la mise en oeuvre de mécanismes de franchise de cotisations sociales sur les 1000 ou 5000 premiers francs de cotisations sociales (restreintes aux cotisations maladie dans la deuxième proposition). Un mécanisme de franchise réduit le coût du travail de tous les salariés, mais proportionnellement plus pour les bas salaires. Il a l'avantage d'éviter tout effet de seuil dans la distribution des taux marginaux de prélèvement le long de la hiérarchie des salaires mais est en retour peu ciblé sur les bas salaires.

Cette proposition n'a pas été mise en oeuvre en France. À partir de 1993, les premiers mécanismes d'allègement de cotisation employeurs vont consister dans des mesures de baisses uniformes des taux en palier, définis relativement au salaire minimum, à l'image du Plan Global en Belgique ou du dispositif SPAK aux Pays-Bas. La loi du 27 juillet 1993 instaure ainsi une exonération des cotisations patronales d'allocations familiales pour les salaires jusqu'à 1,1 Smic et une réduction de moitié pour ceux compris entre 1,1 et 1,2 Smic (soit des taux de 5,4 % et 2,7 % respectivement). En deçà de 1,1 Smic, le montant de l'exonération (3,9 %) est alors comparable à celui proposé par le rapport de M. Charpin (cf. le graphique qui suit).

La loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 programme sur cinq ans une extension de ce dispositif qui devait porter progressivement le seuil à 1,5 Smic pour l'exonération complète et 1,6 Smic pour l'exonération de moitié. La baisse des cotisations familles ciblée autour du Smic n'est alors que la première étape d'une baisse qui doit s'étendre progressivement à des niveaux de plus en plus éloignés des bas salaires (le seuil de 1,5 Smic est proche du salaire médian). Le fait d'expérimenter l'exonération par le bas de la distribution des salaires s'impose essentiellement pour des raisons budgétaires. La cible reste celle d'une exonération générale.

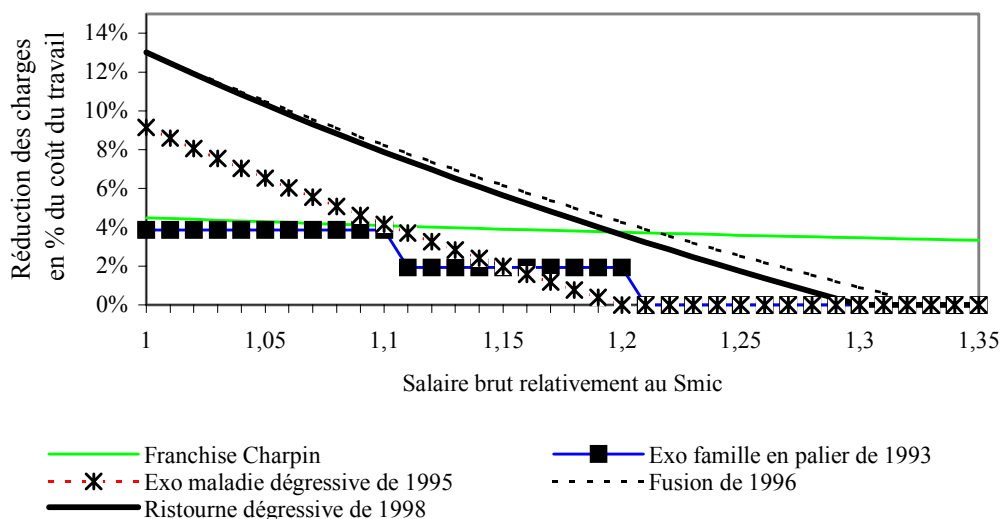
Le collectif budgétaire de l'été 1995 avec la loi du 4 août 1995 instaure un nouveau type de dispositif qui se cumule au précédent. Il s'agit d'une réduction linéairement dégressive des taux de cotisations d'assurance maladie, s'étendant entre 1 et 1,2 Smic. Ce dispositif est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1995. Le montant de la réduction n'a pas été calculé de façon à optimiser un objectif de création d'emplois. Il correspond simplement à l'annulation des effets sur le coût du travail du relèvement du Smic intervenu le 1^{er} juillet de la même année, soit un montant maximum fixé à 800 F, ce qui correspond aux cotisations employeurs pour la maladie au niveau du Smic. La problématique demeure celle d'une réduction générale du coût du travail qui débute par les bas salaires pour des raisons budgétaires.

La complexité introduite par le cumul des dispositifs entraîne leur fusion le 1^{er} octobre 1996, dans le cadre de la loi de finances pour 1996. La nouvelle ristourne issue de la fusion des deux précédentes est linéairement dégressive, comme l'était l'exonération de cotisations d'assurance maladie. Son montant au niveau du Smic correspond exactement à la somme des

deux dispositifs, soit 1 137 F (cotisations employeurs pour la maladie et la famille au niveau du Smic). Le plafond où s'éteint l'exonération a été calculé sur la base d'une enveloppe budgétaire préétablie de 40 milliards de F en année pleine, donnant 1,33 Smic. Ces dispositions étaient expérimentales et transitoires, l'objectif demeurant une extension des baisses de charges vers le haut de la hiérarchie salariale. La loi de finances pour 1996 programmait en effet un retour aux dispositions de la loi quinquennale et de la loi du 4 août 1995, avec un calendrier décalé : les seuils de 1,5 (et 1,6) Smic auraient été atteints au 1^{er} janvier 2000. La réduction dégressive initiale serait alors à nouveau en vigueur, pour un montant de 800 F au niveau du Smic.

Enfin, avec la loi de finances pour 1998, le seuil où s'éteignent les exonérations est ramené de 1,33 à 1,3 Smic. À nouveau, ce changement de barème ne procède pas d'un calcul coût-avantage en termes de créations d'emploi, mais de la volonté de réaliser une économie budgétaire de 4 milliards de Francs. Le dispositif qui devait être transitoire est néanmoins pérennisé, même s'il est inscrit dans la Loi de Finances et non dans les barèmes de cotisations sociales.

Les dispositifs successifs d'allègements de charges sur les bas salaires



Au total, on a joué sur les trois paramètres déterminants d'une baisse de cotisations employeurs : la taille de la fenêtre d'exonération, qui détermine la zone de ciblage et a été progressivement élargie (de 1,1 à 1,3 Smic). L'ampleur de l'exonération a été progressivement approfondie (de 5,4 % à 18,2 % de Smic brut). La forme de l'exonération a fait l'objet d'un lissage croissant (de mesures en paliers à la ristourne dégressive).

Ces dispositifs successifs de baisses de charge ciblées n'ont donc pas été mis en œuvre en France pour leur efficacité intrinsèque. L'objectif a toujours été de réduire le coût général du travail et non d'aider spécifiquement l'emploi peu qualifié. On n'a fait que débiter par le bas de la hiérarchie pour des raisons budgétaires et l'on a réformé les dispositifs mis en œuvre pour des raisons de simplification ou pour annuler les effets des hausses du Smic sur le coût du travail.

Il n'en reste pas moins que l'on a mis en œuvre au travers de ces différents dispositifs, une politique massive de baisse du coût du travail. Ils ont représenté à partir de 1995, le premier

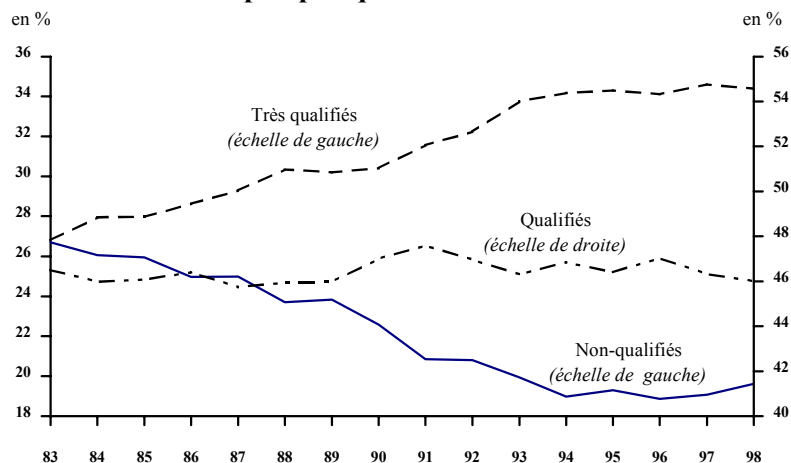
poste budgétaire des politiques de l'emploi ; le taux apparent moyen de cotisations sociales employeurs a été abaissé de plus de trois points en cinq ans du fait de ces mesures ; le rapport entre le coût du travail ou niveau du Smic et au niveau du salaire médian a retrouvé son niveau du début des années soixante-dix.

1.2. Les effets sur l'emploi

Depuis 1992 le coût du travail au voisinage du Smic a été réduit d'un peu plus de 7 % du fait de la modération du salaire minimum et des allègements de charges sur les bas salaires. Comme les gains de productivité moyens sont d'environ 1,5 % par an sur la période, le coût unitaire du travail peu qualifié aura donc été diminué d'un peu plus de 16 % depuis 1992 en termes réels en France.

Dans le même temps, la structure de l'emploi a connu une évolution très singulière. Même si la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total est à un niveau différent selon les évaluations réalisées par l'Insee, la Direction de la Prévision ou la Dares du Ministère du Travail qui utilisent des conventions différentes pour définir l'emploi peu qualifié, son évolution est la même dans toutes ses évaluations : elle diminue régulièrement depuis le début des années quatre-vingt avant de se stabiliser autour de 1994 et de connaître une reprise à partir de 1997 (l'évaluation la plus récente est celle de Chardon (2001) qui définit l'emploi peu qualifié comme celui qui ne nécessite aucune formation spécifique). Selon la Direction de la Prévision, la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total s'établit à 19,6 % en 1998 et ce chiffre se situe 2,7 points au-delà de ce qu'aurait donné la poursuite de la tendance passée (calculée linéairement sur 1983-1992, cf. le graphique qui suit). L'écart équivaut à près de 375 000 emplois supplémentaires, ou encore à plus de 16 % d'emplois peu qualifiés en plus.

La structure de l'emploi par qualification en France



Source : enquêtes *Emploi* de l'Insee, calculs de la Direction de la Prévision.

Baisse du coût de 16 %, hausse de l'emploi de 16 %, c'est une élasticité unitaire de l'emploi peu qualifié à son coût qui est requise pour expliquer l'évolution de l'emploi peu qualifié par les dispositifs de baisse de charge ciblé en France. S'agit-il d'une hypothèse raisonnable ?

Tous les travaux appliqués qui ont tenté d'évaluer les effets sur l'emploi des dispositifs des baisses de charge répondent positivement en accordant aux baisses de charges ciblées des effets nets très importants sur l'emploi. Ces travaux sont pour l'essentiel des évaluations

prospectives qui utilisent des modèles théoriques étalonnés. On a eu recours à des formes réduites de demande de travail (Cserc, 1996 ; Malinvaud, 1998 ; L'Horty, 2000), à des modèles d'équilibre général calculable (Laffargue, 1996 et 2000), des maquettes macro-économiques stylisées (Germain, 1997 ; Salanié, 1999 ; Audric, Givord et Prost, 2000), ou des modèles macro-économétriques (Cornilleau et Heyer, 2001). Au-delà de la diversité des techniques utilisées, ces travaux retiennent une perspective plutôt macro-économique, l'usage de données agrégées et une approche *a priori* : aucun ne constate *a posteriori* quelles ont été les effets des allègements de charge sur les bas salaires. On ne dispose que d'une seule publication d'étude rétrospective de l'impact des baisses de charge. Il s'agit du travail de Crépon et Desplatz (2002) qui utilise une variante de la méthode des appariements sélectifs. Cette méthodologie ne permet cependant pas d'évaluer la valeur de paramètres structurels tels l'élasticité de la demande de travail à son coût ou les élasticités de substitution entre qualifications dont elle dépend. Mais ses résultats indiquent que l'élasticité de l'emploi au coût du travail serait très élevée, avec une valeur proche de 2 pour : l'extension des dispositifs d'allègement de cotisations sur les bas salaires entre 1994 et 1997 qui équivaut à une baisse du coût du travail moyen de 1,7 % dans l'ensemble des entreprises de l'échantillon, expliquerait une progression de l'emploi de 2,6 % dans l'industrie et de 3,4 % dans les services.

D'un point de vue théorique, il n'est guère étonnant que les baisses de charge ciblées conduisent à des effets très favorables sur l'emploi. Aux effets traditionnels des baisses de charges générales, les baisses ciblées ajoutent les possibilités de substitution entre qualifications et des effets de volume renforcés, les bas salaires étant concentrés dans quelques secteurs industriels très concurrentiels et dans de nombreux secteurs des services où la demande est très sensible aux prix. Néanmoins, même si les possibilités de substitution et l'élasticité de la demande de biens n'étaient pas plus fortes pour les bas salaires, c'est-à-dire même si l'élasticité de la demande de travail était la même pour les bas salaires et les hauts salaires, il serait tout de même plus efficace en termes de nombre d'emplois créé de cibler les baisses de charges sur les bas salaires. L'argument réside dans un effet d'assiette : à enveloppe budgétaire donnée et à élasticité de la demande de travail identique pour tous les niveaux de rémunérations, il est plus rentable de « concentrer le tir » sur les bas salaires car leurs emplois sont tout simplement moins coûteux. De fortes possibilités de substitution entre les qualifiés et les peu qualifiés ne constituent ainsi ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour que le ciblage sur les bas salaires soit vertueux (L'Horty, 2000). Pour un effort budgétaire donné, et même si l'élasticité de la demande de travail est la même pour toutes les qualifications, on crée un nombre d'emploi toujours plus important en ciblant sur les bas salaires.

Dès lors, si l'objectif ne consistait que dans la quantité d'emplois, le dispositif idéal d'allègements de charges sur les bas salaires consisterait, à budget donné, en une mesure en palier (la plus ciblée), effectuée sur la fenêtre la plus étroite possible au voisinage du Smic, de façon à obtenir la plus forte baisse possible en pourcentage du coût au travail. Les dispositifs mis en œuvre en France seraient de ce seul point de vue insuffisamment ciblés sur les bas salaires.

1.2. Le cas du temps partiel

L'enrichissement de la croissance en emploi renvoie également aux effets de ***l'abattement forfaitaire pour les emplois à temps partiel***, instauré en 1992. Cet abattement de 30 % (porté à 50 % entre janvier 1993 et avril 1994) s'ajoutait aux allègements de cotisations sur les bas

salaires qui sont par ailleurs demeurés longtemps non proratisés (un mi-temps payé à deux fois le Smic horaire avait autant de baisses de cotisations qu'un plein temps payé au Smic). Avec la ristourne dégressive instaurée en octobre 1996, la baisse du coût du travail atteignait 18,6 % (contre 12,4 % sans cumul).

Comme dans le cas des allègements sur les bas salaires, la mise en œuvre de ce dispositif a coïncidé avec une forte modification de la structure des emplois. Le taux de temps partiel qui était resté stable autour de 10 % de l'ensemble des emplois des secteurs privés depuis le milieu des années quatre-vingt, va connaître une brutale accélération après l'instauration de l'abattement forfaitaire. Il atteindra 16,8 % en 1997, contre 10,8 % en 1990. En très peu d'années, la France qui était marquée par un certain retard dans la diffusion du temps partiel, va rattraper puis dépasser la moyenne européenne. On dénombre 750 000 emplois à temps partiel de plus entre 1990 et 1997, alors que le nombre d'emplois à temps complet a diminué de 230 000 sur cette période marquée par un faible niveau de croissance de l'activité.

Comptablement, la hausse du taux de temps partiel est responsable à elle seule d'un effet net de 230 000 emplois créés. Mais on a toutes les raisons de penser que cet effet est en réalité plus important. En appliquant au cas du temps partiel, forme individuelle de réduction du temps de travail, la grille de lecture théorique des effets d'une réduction collective et négociée de la durée du travail, on montre que tous les relais sont beaucoup plus favorables dans une logique d'offre (Galtier et L'Horty, 2000). L'impact sur la productivité horaire est en effet beaucoup plus positif, l'effet sur la durée d'utilisation des équipements est moins négatif, la compensation salariale est nulle ou négligeable. Toutes les conditions sont ainsi satisfaites pour conduire à un impact très favorable sur le coût du travail et sur la quantité d'emploi.

2. Les limites de ces dispositifs

Qu'il s'agisse des politiques d'allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires ou des subventions aux emplois à temps partiel, l'impact positif sur la quantité d'emploi a globalement une contrepartie négative sur la qualité des emplois. En France, l'amélioration de l'emploi a ainsi été privilégiée sur celle du travail.

2.1. Frein aux carrières salariales

Un premier relais réside dans le déroulement des carrières salariales qui est entravé par les dispositifs de baisses de charges qui introduisent une dose de progressivité dans le prélèvement social et augmentent ainsi les taux marginaux d'imposition supportés par les employeurs.

En dehors de tout allègement ciblé, le taux marginal du prélèvement sur les employeurs est constant et égal au taux moyen dans le bas de la distribution, soit environ 40 % en France pour tous les niveaux de salaires en deçà du plafond de la Sécurité Sociale. C'est le cas également avec un mécanisme d'allègement forfaitaire de charges du type franchise.

Mais le taux marginal n'est plus constant avec un mécanisme comme celui de l'exonération de cotisations familiales en paliers, mise en œuvre en 1993 (34,57 % jusqu'à 1,1 Smic, 37,27 % entre 1,1 et 1,2 Smic). Il connaît un brusque saut vers le haut entre chaque palier (1,1 et 1,2 Smic). Une hausse du salaire brut d'un point de Smic va alors coûter plus de quatre fois plus à l'employeur conduisant à la formation d'une « trappe à bas salaires ».

Le mécanisme de ristourne dégressive constitue un compromis entre franchise et « mesure en palier », et entre progression des salaires et employabilité, au prix, peut-être, d'une plus grande complexité dans le dispositif. La nécessaire hausse du taux marginal de prélèvement, liée à la sortie du mécanisme, y est répartie sur toute la fenêtre d'exonération. Il n'en reste pas moins que les taux marginaux de prélèvements sur les employeurs se situent à des niveaux non négligeables. Ils dépassent 100 % dans le dispositif de 1998, et étaient de 95 % dans le dispositif de 1996. Il en résulte un net effet de frein aux carrières salariales.

Les dispositifs ciblés facilitent donc l'accès à l'emploi au prix d'une modération salariale ultérieure. Comme dans les modèles de négociations salariales, la progressivité s'avère bonne pour l'emploi, mais pas pour les hausses de salaires. Le dispositif optimal devrait sans doute résulter d'un arbitrage entre ces deux effets. En choisissant un ciblage relativement étroit des baisses de charges, les gouvernements successifs ont fait le choix de privilégier la quantité d'emploi sur les perspectives salariales ultérieures.

2.2. Dégradation des conditions de travail

Une autre dimension de cet arbitrage entre quantité et qualité des emplois correspond aux conditions de travail des personnes à temps partiel. Alors que la France rejoignait la moyenne européenne en matière de diffusion du temps partiel, elle parvenait en tête des pays européens pour le taux de temps partiel contraint, correspondant aux personnes déclarant souhaiter travailler davantage dans les enquêtes harmonisées sur les forces de travail (l'enquête *Emploi* en France).

Un million de travailleurs à temps partiel déclarent en France souhaiter travailler davantage. Ils n'étaient que 500 000 en 1990. Alors que le nombre de travailleur à temps partiel a augmenté d'un peu plus de 50 % entre 1990 et 1997, celui des temps contraint a augmenté de près de 100 %.

Cette évolution révèle une dégradation des conditions de travail et de rémunération des travailleurs à temps partiel. Les temps les plus contraints sont en effet les temps les plus courts, les moins bien rémunérés en termes de salaire horaire, les plus irréguliers, les plus atypiques, et précaires.

2.3. Développement de la pauvreté laborieuse

Ces dispositifs constituent également des facteurs favorables au développement d'une pauvreté laborieuse. Un travailleur pauvre est un individu qui travaille et qui vit au sein d'un ménage pauvre. Au sens de l'Insee, une personne travaille lorsqu'elle se déclare active (en emploi ou au chômage) six mois au plus dans l'année, dont un mois en emploi. Le seuil de pauvreté est quant à lui fixé de façon tout aussi conventionnel à la moitié du niveau de vie médian de l'ensemble des ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante (3 500 F par mois pour une personne seule et 7 350 F pour un couple avec deux enfants).

En favorisant les créations d'emplois à bas salaires et à temps partiel, les politiques de demande de travail qui ont été menées en France dans les années quatre-vingt-dix ont clairement contribué au développement des travailleurs pauvres. Dans un contexte où les formes flexibles d'emploi se sont elles aussi développées, qu'il s'agisse des contrats à durée déterminée ou du travail temporaire, ces politiques ont contribué à ce qu'un nombre croissant de salariés occupe des emplois faiblement rémunérés pour une durée du travail très limitée sur

l'année. Le développement des travailleurs pauvres est bien une conséquence directe du succès des politiques de l'emploi des années quatre-vingt-dix.

3. Les remises en question du passage aux 35 heures.

Le passage aux 35 heures au 1^{er} janvier 2000 a constitué une rupture dans les politiques de demande de travail des années quatre-vingt-dix et peut se lire comme la tentative de recherche d'un nouvel arbitrage entre qualité et quantité d'emplois.

Il a en effet fourni l'occasion de supprimer les aides spécifiques accordées au temps partiel, avec la suppression de l'abattement forfaitaire et la proratisation des allègements de cotisation sur les bas salaires. En faisant le choix de la réduction collective de la durée du travail *contre* celui de la réduction individuelle, on diluait les conséquences de la flexibilité accrue du travail sur l'ensemble des salariés, au lieu de la concentrer sur les travailleurs à temps partiels à bas salaires. Cette voie plus égalitaire impliquait néanmoins un effet moins favorable sur la quantité d'emploi et probablement aussi une certaine massification du « ressentiment » évoqué dans la première section de cet article.

Le passage aux 35 heures a également introduit un nouveau dispositif d'allègement sur les bas et moyens salaires. Avec ce nouvel allègement, réservé aux entreprises qui ont signé un accord collectif de passage aux 35 heures, la fenêtre d'exonération a été encore élargie (jusqu'à 1,8 Smic) et l'exonération a été amplifiée (environ 20 points de coût du travail au niveau du Smic). Cette exonération est supérieure d'environ un tiers à la ristourne dégressive et conduit à un triplement de l'effort budgétaire consacré aux allègements de cotisations patronales. Mais l'essentiel de cet effort supplémentaire vise à contrecarrer les effets de la compensation de la baisse de la durée du travail sur la rémunération mensuelle.

Du point de vue de l'employeur, il n'y a pas ou peu de baisses du coût du travail horaire, contrairement aux dispositifs précédents. L'impact sur la quantité d'emploi passe ainsi pour l'essentiel par un effet de partage du travail, sans réelle réduction du sous-emploi réel. Toutes les simulations prospectives laissent ainsi apparaître un impact favorable sur le nombre d'emploi mais un effet défavorable sur les heures travaillées (on fait entre un tiers et la moitié de la règle de trois).

Du point de vue du salarié, il n'y a pas ou peu de baisse de la rémunération mensuelle, mais il y a par contre une intensification du travail et une exigence accrue de flexibilité du temps de travail. Puisque la compensation est intégrale au niveau du Smic et qu'elle est négociée au-delà, les inégalités salariales sont réduites avec les 35 heures. Mais comme le loisir est un bien supérieur, les inégalités de bien être peuvent s'en trouver accrues.

Une autre réponse cohérente au dilemme entre la quantité d'emploi et leur qualité réside dans le soutien direct aux revenus des travailleurs pauvres. Il s'agit de « dépénaliser » l'offre de travail peu qualifié et de réduire le temps partiel contraint, tout en redonnant leurs cohérences aux politiques de l'emploi.

III. Du côté de l'offre

Il existe des différences d'appréciation sur les politiques de demande de travail, des divergences sur les ordres de grandeur des effets « à terme » ou sur leur temporalité. Il est ainsi exagéré de parler de consensus sur ces instruments, d'autant que leur intérêt est contesté par des points de vue hétérodoxes, mais on est dans tous les cas très loin de connaître à leur sujet le degré de désaccord qui existe à propos des politiques d'offre de travail.

Or, après avoir développé les politiques de soutien à la demande, principalement axées sur le coût du travail, les gouvernements successifs ont été amenés à s'intéresser à l'offre, à apprécier l'intérêt de prendre un emploi, au vu en particulier de sa rémunération. Le problème a d'abord été perçu pour les allocataires du Rmi. Du fait de son caractère « différentiel », le montant du Rmi est en effet diminué, euro pour euro, chaque fois que l'allocataire bénéficie d'une autre ressource.

Ce basculement du côté de l'offre s'est matérialisé dans de nombreuses réformes des instruments existants, en commençant par le mécanisme d'intéressement du Rmi, dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 puis la taxe d'habitation en juillet 2000 et les allocations logements en janvier 2002. La prime pour l'emploi a été mise en place en 2001. L'indemnisation du chômage a également été réformée avec la mise en œuvre de « l'allocation d'aide au retour à l'emploi » en 2001 destiné à remplacer l'allocation unique dégressive instaurée en 1992.

Ces réformes ont voulu jouer sur l'offre de travail, en faisant en sorte que l'emploi rapporte à celui qui l'accepte. Mais c'est peu dire que certains fondements de ces politiques aient été contestés. Selon une première objection, très explicite, il a pu être jugé vain de s'intéresser aux conditions de l'acceptation d'emplois, quand ceux-ci sont rationnés par des politiques exagérément restrictives tant dans chaque pays qu'au niveau européen¹².

On organisera la discussion sur le bien fondé de ces politiques d'offre autour d'une présentation du modèle de Laroque et Salanié (2000) qui est allé le plus loin dans l'étude des trappes à inactivité et qui a constitué une référence très discutée dans les débats économiques français sur les problèmes d'incitation au retour à l'emploi. La démarche est donc plus analytique que dans la section précédente. Il s'agit de mettre l'accent sur les difficultés précises d'une approche visant à établir l'ordre de grandeur des effets désincitatifs sur le marché du travail, de rendre compte et d'évaluer les critiques qui lui ont été adressées afin de s'interroger sur ces apports et ces limites. S'agit-il, à nouveau, d'une simple querelle de mots ?

1. Un modèle de référence dans le débat public : le modèle de Laroque et Salanié (LS)

Ce modèle a pour objectif l'étude du non-emploi, soit la réunion du chômage et de l'inactivité. C'est un choix fort des auteurs, qui partent de l'idée que la catégorie statistique « chômage » ne définit pas une frontière bien nette entre le chômage et l'inactivité. Il existe des inactifs qui recherchent activement un emploi même s'ils ne vont pas officiellement se

¹² Cet argument, évoqué ici pour des baisses du Smic, vaut aussi pour les politiques de baisse du coût du travail : ils sont l'écho des difficultés que les politiques de baisse des charges ont dû résoudre avant de s'imposer, l'argument se situant aussi dans un espace où les responsabilités respectives des politiques économiques (États et banques centrales) et des « rigidités » du marché du travail étaient évaluées.

déclarer comme tels. Qu'il en soit ainsi peut être pressenti par l'ampleur des phénomènes de flexion des taux d'activité, en cas de reprise de l'emploi. Les auteurs proposent donc que l'on puisse admettre que le « chômage », tel que les économistes pourraient le définir, puisse être plus étendu que ce que la définition du BIT recouvre. Ce n'est pas là une idée vraiment nouvelle, cette hypothèse ayant souvent été évoquée, mais la tentative des auteurs d'aller jusqu'au bout est sans doute sans précédent. En 1996, par exemple, Guillemot expliquait, dans un article aux titre et sous-titre explicites : « La population active : une catégorie difficile à cerner » ; « La frontière est de moins en moins nette entre l'activité et l'inactivité » comment le marché du travail avait tendu à développer des situations « floues et intermédiaires ». Ne citons qu'un seul de ses exemples : « Ainsi, lorsque la durée du chômage s'allonge, un nombre croissant de chômeurs peuvent être amenés à suspendre, plus ou moins provisoirement, les démarches de recherche d'emploi, surtout s'ils pensent qu'elles n'aboutiront pas » (p. 43). À l'inverse, Laroque et Salanié classeront en chômage volontaire des chômeurs inscrits. Cette qualification a entraîné de vives réactions, le chômage étant, par nature, pour certains, involontaire. Mais on reviendra plus loin sur le sens de ces mots, dans ce cas.

1.1 À partir de la méthodologie de Meyer et Wise

Laroque et Salanié ont construit leur modèle en « affinant » la méthodologie de Meyer et Wise, dont le but était d'identifier « l'effet du salaire minimum sur la distribution jointe des taux de salaire et de la situation vis-à-vis de l'emploi qui existerait en l'absence de salaire minimum. », en mettant « l'accent explicitement sur la relation entre le salaire minimum et la distribution des taux de salaire de marché que les individus pourraient recevoir hors l'existence du salaire minimum » (Meyer et Wise, 1983, p. 67). « La procédure permet l'estimation des taux de salaire de marché ». Une vraisemblance est construite, qui combine les situations « emploi-non emploi », et « salaire effectif au dessous, égal, ou supérieur au salaire minimum ». Les probabilités de chaque situation dépendent de la distribution des salaires de marché.

Dans le modèle de Meyer et Wise qui cherchent à caractériser la distribution « de marché » des salaires, la probabilité que le salaire minimum évince un salarié de l'emploi est la probabilité que dans la situation de marché concurrentiel le salarié soit employé *et que* son salaire de marché soit inférieur au salaire minimum.

Il y a une fonction d'emploi dont la spécification pourrait être discutée. Il y surtout, à ce stade, une *densité à estimer du salaire concurrentiel de ceux qui n'ont pas d'emploi*. Celle-ci peut être interprétée comme représentant une productivité « intrinsèque », des aptitudes « données ». On voit bien comment toute tentative en ce sens peut être discutée.

Rendons compte ici de certaines objections : si on met de côté les handicapés, qui relèveraient de politiques ciblées, « il n'y a de problème du fait du Smic que du fait du chômage keynésien « de masse » ». Que le dynamisme d'une économie soit insuffisant conduit les entreprises à « trier », à surqualifier les postes, à refouler les moins aptes, non du fait qu'ils seraient intrinsèquement inemployables au Smic, mais parce que dans la « file d'attente » qui se forme ils sont les moins bien placés. Par exemple, la reprise de l'emploi en France, sur la période récente, a ramené des chômeurs de longue durée vers l'emploi, alors même que des hypothèses très pessimistes avaient pu être faites sur leurs aptitudes, dégradées. Le chômage « classique » qui va être identifié du fait du Smic n'est que la conséquence de causes plus profondes du chômage, ces causes pouvant dans certains cas être qualifiées de keynésiennes. *De ce fait, il faut faire très attention à ne pas développer de méthode qui pourrait être*

biaisée dans le sens d'une sous-évaluation de l'aptitude des salariés hors emploi à se réintégrer.

La question pourrait se ramener à celle du degré d'homogénéité des sans emploi, de qualification plutôt faible, à ceux qui sont en emploi. Bourguignon (2001) présente (p. 198), sans trancher, des « formes alternatives de la distribution des basses productivités ». Le seuil que représente l'abscisse correspondant au trait vertical est le seuil critique de productivité au delà duquel les individus sont actifs. [Présenter ce graphique].

Un premier bilan est que ce problème n'est pas résolu, et qu'il y a bien asymétrie dans l'ambition de connaître les effets des variations du Smic, selon qu'il s'agit d'une baisse (on ne peut connaître les caractéristiques de ceux qui sont susceptibles d'entrer sur le marché du travail), ou d'une hausse (les caractéristiques sont alors mieux connues).

Mais il existe dans l'article de Meyer et Wise un certain nombre de considérations qui permettront de comprendre certaines interrogations sur le travail de LS. Ils intègrent en effet la possibilité que des salariés soient rémunérés en dessous du salaire minimum. Que des salariés soient en France rémunérés en dessous du Smic est un point qui a été documenté par un rapport du Cserc (1999), et il n'y a là, pour notre problème, que des particularités susceptibles d'être intégrées, et qui d'ailleurs l'ont été en partie (cf. LS, 2002). Mais de façon plus intéressante ils indiquent, sans souci d'exhaustivité, diverses raisons, propres au fonctionnement du marché du travail, qui font faire diverger la courbe des gains (observés) du salaire « de marché » (non observé).

Il y a, écrivent Meyer et Wise, « diverses explications possibles » de la possibilité pour une personne dont la productivité marginale serait inférieure au salaire minimum d'être employée. Entre autres :

- il y aura en contrepartie moins d'heures qui lui seront offertes, ou déplacement de son activité, ou par ailleurs moins d'embauches ;
- des réorganisations dans l'entreprise peuvent le permettre ;
- il peut y avoir des compensations du côté de l'effort de formation interne à l'entreprise, ou des compléments de salaire en nature (« fringe benefits ») ;
- les progressions salariales pourraient être plus faibles, celles qui sont liées à l'ancienneté en particulier.
- Les employeurs peuvent avoir des difficultés « à identifier les différences de productivité des jeunes travailleurs ». Comme ils ne connaissent pas la productivité individuelle « intrinsèque », le salaire minimum n'interdira pas l'embauche de ceux qui, en information parfaite, n'auraient pu l'être.

De ces indications on retiendra un avertissement sur le statut des fonctions de gain. Elles concentrent des déterminants très variés du fonctionnement du marché du travail, sont susceptibles de ne pas être stables à diverses modifications institutionnelles, et il ne faut certainement pas les interpréter comme révélant une productivité intrinsèque, individualisée. Par ailleurs, si on cherche à évaluer l'influence d'une hausse du Smic, il faut, sur le long terme, évaluer la plasticité des fonctions de gain. C'est bien ce que LS (2000) écrivent, page 61, quand ils étudient l'effet « à long terme » de mesures de politique économique : « on supposera toujours que la distribution des coûts du travail que les entreprises sont prêtes à payer reste inchangée dans ces simulations ».

C'est après ces rappels, qu'il nous faut rappeler la structure du modèle.

1.2. Les points essentiels du modèle

Le modèle regroupe une équation d'observation (le salaire) et deux équations de sélection. La première est la condition de participation (l'individu souhaite travailler), la seconde indique si cela lui est possible, à partir de la différence entre sa « productivité » et le coût du salaire minimum.

1.2.1. L'équation d'observation

L'équation de salaire explique, pour chaque individu, le logarithme du coût de son travail, charges sociales comprises, pour un emploi à temps plein, soit 39 heures par semaine. Les variables explicatives sont celles, usuelles, des fonctions de gain : âge de fin d'étude, expérience, diplôme. L'écriture du terme d'erreur tient compte du fait qu'à caractéristiques observées égales la dispersion de salaire croît avec le niveau de formation. ***Cette équation permet d'estimer le salaire potentiel d'un individu sans emploi à partir du salaire d'un actif, à condition qu'ils possèdent tous deux les mêmes caractéristiques observables.***

1.2.2. La première équation de sélection

L'équation de participation dit que la décision de se porter sur le marché du travail va dépendre de diverses caractéristiques de la personne, et de son conjoint. La décision va être favorisée par un gain plus important, freinée si les ressources nettes du ménage quand l'individu ne travaille pas sont plus importantes. Deux notations doivent être données.

Si W est le coût du travail de la personne, ***R(W) est son gain net***, après prélèvements et transferts. Les prélèvements considérés sont les cotisations sociales patronales et salariales, déduction faite des allègements de charges sur les bas salaires, la CSG, la CRDS, l'IR et la taxe d'habitation. Les transferts pris en compte sont les prestations familiales, l'allocation logement et le Rmi. Le modèle s'inscrivant dans une perspective temporelle longue, les dispositifs d'intéressement, limités dans le temps, sont négligés

La fonction R incorpore l'ensemble des caractéristiques propres à la personne, par exemple sa situation matrimoniale, le salaire de son conjoint, le nombre d'enfants, le type de logement, etc. Cette fonction R, individualisée, va introduire de la variance inter-personnelle, pour un coût donné du travail.

Soit maintenant ***R(0) les « ressources nettes du ménage*** (salaire éventuel du conjoint, transferts nets, etc) ***quand l'individu ne travaille pas.***

Le modèle ne s'écrit pas, comme certains commentaires ont pu le laisser croire :

Il y a décision de participer si : $R(W) > R(0) + \text{résidu}$.

Il s'écrit : $R(W) > R(0) \cdot Z^b + Z^c \cdot g + \text{résidu}$

Il y a donc place pour des corrections multiplicatives et additives au critère de gain financier. Si les résultats proposés pour les hommes et femmes seuls sont présentés avec $Z \cdot b = 1$ (il n'y a donc de correction qu'additive), l'équation estimée la plus complète, pour les femmes en couple, incorpore bien les deux corrections. On y voit par exemple que le nombre d'enfants

entre 6 et 18 ans accroît le gain exigé pour participer. Le résidu rend compte du fait qu'à caractéristiques personnelles identiques, l'un se portera sur le marché du travail, l'autre pas. L'individu sera indifférent entre entrer ou non sur le marché du travail si le salaire auquel il peut prétendre lui assure des ressources nettes, qui égalisent au moins l'ensemble du membre de droite, interprétable comme la désutilité du travail. On peut ainsi calculer des salaires de réserve.

On peut noter d'abord que la décision de participation ne tient pas compte de la probabilité de trouver un travail, que prend en compte le facteur P. Il y aurait là le moyen de prendre en compte des effets de découragement, de flexion. On remarque ensuite que la diffusion de droit sociaux non liés au travail (comme la CMU) accroît $R(0)$, et restreint donc la décision de participation.

1.2.3. La seconde équation de sélection

On part des fonctions de gain : elles disent qu'un employeur est prêt, compte tenu de ses caractéristiques observées et inobservées à rémunérer un employé potentiel à un certain coût du travail. Mais si celui-ci est inférieur au coût du travail résultant de l'existence du salaire minimum, il ne pourra plus le faire, sauf à encourir des pertes. Si on écrit le coût du travail : $\ln(C) = Xa + \text{résidu} = \text{effet des caractéristiques observées} + \text{effet des caractéristiques inobservées}$, réparties aléatoirement, même si la personne souhaite travailler, elle ne trouvera pas d'emploi, ne pouvant être rémunérée au salaire minimum dans le cas où : $\ln(C) < \ln(W_{\min})$ d'où $Xa + \text{résidu} < \ln(W_{\min})$

LS rappellent que les critiques de cette méthodologie « se focalisent sur le fait que la forme de la distribution des termes d'erreur n'est pas identifiable dans la région où les observations sont tronquées par le salaire minimum. » Estimant que cette objection vaut surtout quand les équations de salaire ne sont pas précises, ils ajoutent que leurs résultats ont été soumis à divers tests de robustesse quant à la distribution des résidus (LS, 2000, p.53). Lors de l'estimation du modèle, l'écriture de la vraisemblance suppose en effet que soit écrite la densité et la fonction de répartition d'un aléa qui n'est pas non paramétriquement identifiable.

Comme on l'a dit plus haut, les discussions à propos du modèle ont conduit à admettre que les simulations sont les plus fiables en cas de hausse du $Smic$, car on connaît alors les caractéristiques de la population qui va être rattrapée par ses hausses.

On voit bien l'effet des deux équations de sélection : pour être employable, il faut à la fois, sauf à se retrouver en non-emploi :

- trouver un avantage à participer au marché du travail.
- présenter des caractéristiques suffisantes (observables ou non) pour être rémunéré au $Smic$.

On peut rendre compte ainsi de **la difficulté du problème économétrique**. Le modèle se donne la tâche de décomposer le non-emploi, alors même qu'aucun coût du travail d'un non-employé n'est observé. Certes, certaines caractéristiques des non-employés le sont (âge, sexe, cursus scolaire, situation familiale...), mais le résidu calculable pour chacun dans la population en emploi ne l'est pas pour eux. Les hypothèses faites sur la forme de ces résidus vont jouer sur les résultats. Pour avoir confiance en eux, il faut être sûr que toutes les sources d'hétérogénéités soient bien prises en compte. Or, si on en observe quelques unes, on ne les observe pas toutes.

1.2.4. Une condition supplémentaire

Si la personne répond à ces deux conditions et ne trouve pas d'emploi, LS disent qu'elle est en situation "d'autre non-emploi". Cette troisième catégorie est moins claire que les précédentes, de l'aveu même des auteurs, qui proposent d'admettre qu'elle regroupe le chômage keynésien issu d'une mauvaise conjoncture (que l'on qualifie aussi de non-emploi involontaire) et le chômage frictionnel.

1.2.5 Tests empiriques

Les données utilisées sont celles de l'enquête *Emploi*, de l'Insee, en mars 1997. L'ensemble de l'analyse se fonde donc sur une "photographie" de la population française : il s'agit d'une coupe, il n'y a pas de dimension dynamique. L'échantillon initialement observé est constitué d'environ 70 000 ménages

1.3. Évaluations.

Au vu des critiques qu'a suscitées cet article, central dans le débat français, on va tenter une lecture de son apport, en tentant de donner l'intuition de certains résultats. On ne reviendra pas tout de suite sur l'agrégation du chômage et de l'inactivité, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit là d'une hypothèse très forte.

1.3.1. Les trois catégories de non-emploi : lectures des résultats

Les auteurs donnent leur décomposition du non-emploi, de façon détaillée, dans leur tableau 8, page 60. Rappelons que :

- si la personne ne souhaite pas travailler, la condition de participation n'étant pas vérifiée, elle est considérée comme appartenant à la catégorie **non-emploi volontaire** ;
- si la personne désire entrer sur le marché du travail, mais qu'elle ne possède pas une productivité suffisante pour être rémunéré au Smic, elle se situe donc dans la catégorie **non-emploi classique** ;
- il y a enfin, pour ceux qui ont vérifié ces deux équations de sélection, l'autre non-emploi, qui représente bien le chômage keynésien, selon une précision donnée dans LS3.

Le non-emploi classique relève-t-il nécessairement de thérapies centrées sur le coût du travail ?

Systématiquement la part du chômage classique croît, pour les quatre catégories, pour l'ordre suivant, « décroissant », des diplômes : Diplôme supérieur, baccalauréat + 2 ans, Baccalauréat ou équivalent, BEPC seul, CAP, BEP ou équivalent, Pas de diplôme. Ceci semble bien intuitif, mais on a déjà dit plus haut les questions que peut poser l'identification de cette catégorie de chômage. Il peut être la conséquence d'un dynamisme insuffisant de l'économie, pour des causes keynésiennes au sens strict du terme (l'insuffisance de la demande à court terme suscitant une file d'attente). Mais d'autres modèles peuvent justifier du fait que les moins qualifiés puissent se retrouver en situation de chômage classique, dont on aurait tort de croire qu'il puisse être traité via des baisses de salaire. Ainsi Blanchet (1995), s'inspirant d'Akerlof, part de l'idée que le capital existe en quantité donnée. On ne peut admettre qu'il en soit ainsi dans la réalité, mais, pour que l'idée soit intéressante, il suffit de supposer, ce qui est le cas, que les lois de l'investissement sont réellement très mal connues. Il existe deux types de main-d'œuvre, l'une plus productive que l'autre. Créer un emploi, c'est attribuer à chaque salarié une fraction du capital. L'auteur montre que l'équilibre est créé à partir de l'allocation

prioritaire du capital productif aux plus efficaces. Les moins efficaces sont au chômage. Le modèle est tel qu'« on peut dire par abus de langage que les individus du groupe 2 ont une productivité marginale négative ou nulle : négative si leur mise au travail conduit à retirer du capital productif aux individus du groupe 1, nulle si on les met au travail sans les doter d'aucun capital, ce qui revient à une situation de chômage déguisé » (p. 77). Même en univers néo-classique, un chômage des moins productifs apparaît, chômage qui ne peut être combattu par une flexibilité des salaires réels, au vu de l'ordre de grandeur des variations de salaire qui seraient nécessaires, ce qui le distingue du chômage classique. Si on assimile ce modèle à la situation de faiblesse ou d'insuffisance de l'investissement qui pourrait caractériser l'état de l'économie française, on voit bien que c'est cette faiblesse qu'il faut traiter, et non le coût du travail.

Concernant le non-emploi classique, on ne peut qu'appeler en complément d'autres études, caractérisant plus directement les aptitudes de la main-d'œuvre. Ainsi, un tiers environ du non-emploi des hommes en couple relèverait de la catégorie classique : il doit bien avoir le moyen de trouver des recoupements avec des sources directes.

Non-emploi « volontaire » : quelle est la portée de ce terme ?

On a vu plus haut la richesse de l'équation de participation et si on veut évaluer l'importance des « trappes financières à l'inactivité », on est un peu embarrassé de devoir tenir compte du fait que le non-emploi volontaire agrège des déterminants sociologiques et monétaires. On peut passer dans un état de non-emploi volontaire, soit pour des raisons de type démographique telle qu'un changement de structure familiale, soit pour la modification d'un paramètre monétaire. On le voit bien au vu de l'importance des femmes dans le non-emploi volontaire. Soit cette catégorie décrit une évidence, soit elle demande un effort d'interprétation, quand elle concerne des chômeurs qui déclarent tous rechercher effectivement un emploi : 46 % des chômeurs mériteraient l'appellation de chômeurs « volontaires ».

Dans la mesure où le modèle calcule, pour chacun, des probabilités de se trouver dans chaque état, une première information serait de connaître l'influence respective sur la probabilité de se trouver en non-emploi volontaire des variables non-monétaires (par exemple, celle d'avoir un enfant de plus), ou monétaire (par exemple, le fait que telle allocation soit accrue), et de voir, parmi ces dernières, lesquelles ont le plus d'influence. Malheureusement, ce calcul de contribution n'est pas disponible.

On note que cette catégorie est de plus en plus importante à mesure que le niveau de diplôme est faible. Mais le modèle garantit-il que le fait d'améliorer financièrement la contrainte de participation aboutira à plus d'emploi ? S'agit-il d'une catégorie descriptive, ou comportementale ?

En faveur de la réponse « il s'agit d'une catégorie descriptive », considérons l'équation de participation pour les femmes seules. Elle s'écrit :

$R(W) > R(0) - \text{constante (forte)} + Z'g + \text{résidu}$,

c'est-à-dire sans terme multiplicatif, les termes additifs ne prenant en compte que l'âge et le nombre d'enfant.

On pressent à ce moment que, les « trappes » se situant d'abord dans la zone des faibles revenus, les femmes seules auront le plus de mal à vérifier l'inégalité à mesure que leur

niveau de formation est plus faible, *sans qu'il soit prouvé que si un emploi leur est offert (du fait d'une reprise), elles soient conduites à le refuser.*

Ce qui est dit des femmes seules, c'est que sans enfant elles acceptent d'entrer sur le marché du travail même avec des pertes, mais que la présence de jeunes enfants les en éloigne, cet éloignement étant d'autant plus fort que le niveau de formation est faible.

On comprend d'ailleurs aisément pourquoi, dans l'article, les hommes seuls ne soient que très peu concernés par le chômage volontaire, car l'équation de participation s'écrit pour eux, simplement : $R(W) > R(0) - \text{constante (faible)} + \text{résidu}$,

S'il n'y a pas pour eux de non-emploi volontaire, c'est parce que comme Gurgand et Margolis (2001) l'ont également bien montré, le gain financier du retour à l'emploi est éventuellement faible, mais presque toujours positif¹³.

Néanmoins, nous lisons là les résultats de tests économétriques, qui ont l'ambition de caractériser des comportements. On ne peut dire aisément qu'il s'agisse de simples descriptions. Les modèles ont bien pour objet d'éloigner de l'arithmétique et plusieurs facteurs plaident en faveur d'une analyse en termes de comportement.

Ainsi, l'expérience de l'APE a bien suggéré l'existence d'effets incitatifs¹⁴. Qu'il puisse en outre y avoir des difficultés à accepter des emplois offerts apparaît par plusieurs aspects : très souvent sont évoquées à ce sujet les conditions de travail offertes. Que la faiblesse des rémunérations conduise à refuser certaines offres est bien un fait d'observation courante. L'analyse pourrait alors s'orienter vers les trajectoires de ceux qui sont placés en « non-emploi volontaire ». Ces trajectoires décriraient l'influence du temps qui passe (le salaire de réserve baissant), et les réactions aux offres. Par exemple, la conjoncture s'améliorant, le taux de chômage ayant diminué de quelques points en France, que pourrait-on dire de ceux qui étaient en 1997 en état de non-emploi volontaire ? Indiquons ici que l'affectation, par les auteurs, du non-emploi frictionnel dans le non-emploi keynésien ne convainc pas parfaitement. Il peut aussi se trouver dans le non-emploi volontaire.

¹³ Gurgand et Margolis (2001) (cf. leur article et la « présentation générale » de Fougère et Rioux (2001)) se proposent d'estimer, à l'aide de l'enquête Sortants du Rmi, les salaires mensuels que percevraient les allocataires du Rmi s'ils occupaient un emploi. La difficulté tenant au fait que seuls les salaires des allocataires ayant repris un emploi sont observés, les auteurs choisissent d'inférer les montants des salaires potentiels des allocataires sans emploi à partir de la distribution des salaires de ceux qui ont repris un emploi et qui ont les mêmes caractéristiques individuelles observables (sexe, niveau d'éducation, âge, nationalité). L'analyse ne peut distinguer explicitement les emplois à temps plein de ceux à temps partiel. Sous ces hypothèses, il apparaît que trois allocataires du Rmi sur quatre gagneraient financièrement à occuper un emploi, les gains estimés comme faibles étant néanmoins nombreux. En particulier, plus de la moitié des mères isolées verraient leur revenu diminuer ou stagner.

¹⁴

L'allocation parentale d'éducation (APE) incite au non-emploi volontaire. Rapidement, l'APE de rang 3, à taux plein (soit 3 000 francs par mois) est versée au ménage, composé de trois enfants, dont un des membres consent à abandonner son emploi pour élever un enfant de moins de trois ans. Depuis 1994, l'APE de rang 2 existe et permet aux familles de deux enfants de bénéficier du même avantage financier. L'APE de rang 2 a connu un vif succès auprès des femmes puisque 300 000 mères de famille la percevaient en janvier 1999. Dans le même temps, le taux d'activité des femmes qui remplissaient les conditions d'éligibilité à l'APE de rang 2, a baissé. Afssa et Piketty estiment que l'APE de rang 2 a pu inciter 150 000 femmes à se retirer du marché du travail.

Remarquons bien, à l'inverse, qu'il ne suffit pas d'évoquer les sorties du chômage, éventuellement à de mauvaises conditions, pour évacuer la notion de chômage volontaire : *il faudrait aussi tenir compte des « entrées au chômage*, du fait de conditions de travail insuffisamment gratifiantes. Cela renseignerait aussi sur l'importance des incitations.

Ces arguments dynamiques, qui seront à nouveau mentionnés plus loin, posent la question de la correction de l'hétérogénéité non-observée. Sur données de panel, la meilleure façon de le faire, les estimateurs en différence sont la solution du problème lorsque l'hétérogénéité se présente de façon additive. Mais cette solution ne peut être pratiquée sur une coupe, et on peut se demander si, plutôt que d'agréger des individus aux caractéristiques sociales si différentes, les très diplômés se trouvant réunis aux « sans diplôme », on ne gagnerait pas à restreindre les tests à des catégories plus limitées, les uns travaillant, les autres pas. Il y a 15 ans, Ray (1989), rendant compte de travaux collectifs, s'était posé la question de la désincitation pour les femmes touchant un « pactole » (au sens du montant des prestations maximales possibles sur la durée d'éligibilité) au titre de l'Allocation de Parent Isolé. Pour corriger des hétérogénéités non observées, la solution retenue avait été d'observer les personnes sur toute la durée où des informations sur elles étaient disponibles : « La parade ... a consisté à suivre les mêmes femmes au fil des mois (avant, pendant et après l'API), ce qui a permis d'éviter de prendre comme terme de comparaison l'activité d'autres femmes, peut-être substantiellement différentes des premières. » (Ray, 1989, p. 86). Or c'est cette assurance de bonne correction qui peut manquer ici, aucune dynamique n'étant analysable. Choné (2002) explique bien la difficulté de la solution qu'il a adoptée, dans la lignée de LS. Comme il n'y a aucun moyen d'identifier la distribution des salaires au dessous du Smic, on progresse vers l'identifiabilité si on postule que la distribution des caractéristiques de productivité (mesurée par la différence entre le salaire effectif et celui qu'impliquerait la fonction de gains) n'est pas corrélée au diplôme. La distribution des femmes diplômées étant observables, elle est projetée sur les non-diplômées.

Cependant, en conformité avec la propre lecture des auteurs, qui insistent sur le caractère de long terme du modèle, on pourrait suggérer ce qui suit : à court terme le traitement financier des « trappes », aboutissant à une amélioration de la condition de participation, ne coïnciderait pas automatiquement avec une amélioration de l'emploi, mais à un accroissement de « l'autre non emploi ». C'est pourquoi à l'horizon des politiques économiques, le chômage « volontaire », au sens de LS, pourrait mériter plutôt le qualificatif de « désincité », et *il n'est pas dit qu'il ne soit pas, lui non plus, dans une certaine mesure qualifiable de keynésien, la pénurie d'emploi refoulant le chômage sur les moins qualifiés, dans les zones de revenu où se trouvent les trappes*¹⁵.

¹⁵ Dans un article exploitant, pour la première fois, semble-t-il, en France une information interprétable en termes de « salaire de réserve », Laurence Rioux suggère très fortement que, pour les Rmistes, ce n'est pas la notion de chômage volontaire qui est pertinente, mais l'insuffisance d'offre d'emplois susceptible de leur convenir. Son argument peut être ainsi résumé (cf. Fougère et Rioux, 2001). Si la reprise d'un travail est susceptible de procurer des gains financiers, elle s'accompagne de coûts supplémentaires, et d'un temps de loisir plus réduit. Le salaire proposé peut être insuffisant pour les compenser. La notion de « salaire de réserve », salaire minimal en dessous duquel un chômeur refuse une offre d'emploi, les intègre. Elle se demande si le faible taux de retour à l'emploi des allocataires du Rmi ne s'expliquerait pas par des salaires de réserve trop élevés. En combinant les données des enquêtes *Sortants du Rmi* et *Panel européen*, elle soutient que ce n'est pas le cas : la distribution des salaires de réserve horaires des allocataires du Rmi est proche de celle des salaires horaires effectifs des anciens allocataires. En outre, les chômeurs au Rmi ont un salaire de réserve beaucoup plus faible que les autres chômeurs. Deux sur trois demandent au plus le Smic horaire pour travailler, alors que les deux tiers des autres chômeurs demandent au moins le Smic horaire. Les uns et les autres révisent à la baisse leur salaire de réserve quand l'épisode de chômage se prolonge.

Comment peuvent être prises en compte les contraintes de demande ?

L'autre non-emploi, keynésien donc au sens des auteurs, est d'autant plus important chez les hommes et les femmes en couple que le niveau du diplôme est plus élevé. Il n'est réellement important, chez les femmes seules, que pour les plus diplômées. On ne s'attardera pas sur ce point, sinon pour s'accorder avec Sterdyniak (2000) sur le fait que ceci contredit l'intuition de contraintes de demande qui se reportent en cascade ou directement sur les moins formés. L'intuition pourrait être que les autres catégories de chômage ont aussi leur composante keynésienne, comme cela a été suggéré.

Pour conclure cette lecture, disons que la dynamique des transitions entre catégories de non-emploi et emploi en cas de reprise¹⁶ gagnerait à être mieux connue, l'idée étant ici que la contrainte de demande se projette « presque sûrement » un peu partout.

Mais cette conclusion ne signifie pas pour autant que les effets incitatifs au retour à l'emploi aient été mal mesurés, leur existence étant probable, leur ampleur devant être appréciée.

1.3.2. Interrogations sur le long terme

LS indiquent bien que ce n'est qu'à *un horizon où n'existent pas de problème de demande que le modèle mesure l'effet sur l'emploi des corrections financières*. On pourrait presque convenir que cette réponse se suffit à elle-même, et que, comme dans les modèles d'offre, toute personne offrant ses services trouve un emploi. On voit bien que plusieurs évaluations se sont placées dans un autre cadre, et qu'il ne pourrait donc n'y avoir qu'une question de perception de ce qui met l'économie en mouvement.

Concernant les évaluations proposées, on peut évidemment s'interroger sur la portée d'une analyse fondée sur des données issues d'une conjoncture comprimée par des contraintes de demande pour estimer des effets à plus de dix ans. On va ici, à propos de la discussion qu'a suscitée leur formalisation du salaire, s'interroger sur quelques questions pour le long terme, précisément sur la nature des fonctions de gain.

Il y a deux notions : le salaire effectif d'un individu, « coût mensuel que l'employeur ...[paye] pour l'employer, compte tenu de sa productivité estimée au vu de ses caractéristiques individuelles », et la « vraie » productivité de chacun. Seule la première étant observée, *a priori* inférieure à la seconde, qui peut être instantanée, ou inter-temporelle (on embauche pour la longue durée, et on applique des grilles de salaires conventionnelles).

Dans Laroque et Salanié (2001a), les auteurs précisent ainsi leur conception : « Notre modèle ne repose que sur l'existence d'une distribution virtuelle des salaires (en l'absence de salaire minimum) qui associe à chaque individu, compte tenu de ses caractéristiques, le salaire qu'il

¹⁶ La difficulté de caractériser clairement le type de décomposition retenue pour le non-emploi se lit aussi dans l'article. Ainsi, page 59 : « Par définition, l'autre non-emploi recouvre notamment le chômage keynésien, et le chômage frictionnel. C'est donc une catégorie résiduelle qui comprend toutes les formes de non-emploi que le modèle très simple ne parvient pas à expliquer. Certains cas d'autre non-emploi peuvent d'ailleurs ressortir d'une variante du non-emploi classique ; si, par exemple, les conventions collectives font que les différentes qualifications sont assez rigides à long terme, le niveau du Smic aura des effets négatifs sur l'emploi des qualifiés comme des non-qualifiés. Pour toutes ces raisons, les résultats sur l'importance de l'autre non emploi doivent être interprétés avec prudence ».

peut obtenir sur le marché du travail. » Cette notion de ce « *qu'il peut obtenir* » est donc perméable à toutes les caractéristiques du marché du travail (exploitation, discrimination). Elle ne peut être confondue avec la productivité. Le modèle qui égalise coût du travail et productivité n'est qu'un cas particulier.

Mais il y a une hypothèse très importante, celle qui dit que « les variations du Smic *ne modifient pas cette distribution virtuelle des salaires* et déplacent seulement le point où elle est tronquée par le Smic », la variante hausse du Smic étant prise comme référence.

À défaut de proposer une solution au problème, on peut s'interroger sur la nature de long terme postulée pour les résultats, ce salaire « qu'on peut obtenir » étant évalué au moyen de l'estimation de fonctions de gain, pour lesquelles on manque de fondements structurels. À long terme, il est douteux que les institutions n'influencent pas l'échelle des gains, et on aimerait être assuré que les fonctions de gain sont bien les mêmes pour 1967, 1987, ou 2002. On a par exemple bien remarqué qu'un certain accroissement des inégalités salariales a eu lieu à partir de 1987, que l'on pourrait attribuer à la fin d'une certaine restauration des comptes des entreprises, tout comme on a vu dans la partie introductive qu'après 1968, et les fortes revalorisations du salaire minimum, un tassement avait eu lieu. Le long terme du modèle est estimé à partir des gains de 1997, et il convient de le savoir pour l'interprétation.

Il y aurait donc une variable inobservée de plus dans le modèle : l'apport à l'entreprise, « productivité » de chaque salarié. Un premier point de vue serait qu'au vu du niveau relativement élevé du Smic en France, l'écart entre salaire et productivité doit être faible pour les bas salaires. Mais, dans la lignée des arguments développés par Sterdyniak, les fonctions de gain devraient être les mêmes, à caractéristiques « essentielles » (âge, expérience, formation). Or ce pourrait n'être pas le cas.

1.3.3. Comment ces travaux ont-ils été mis en valeur dans le rapport « Plein emploi » ?

Dans le débat français, outre l'étude de LS, il faut signaler l'importance du rapport de Pisani-Ferry (2000) sur le plein-emploi. Les déterminants des comportements d'activité et la question des trappes à inactivité sont l'objet d'une des parties du chapitre 4, « Marché du travail et retour au plein emploi » (surtout les pages 127 à 137)

Il y a dans le rapport :

- une reconnaissance du problème : il y a une hiérarchie nécessaire des revenus nets, et les effets de long terme d'une mauvaise hiérarchie sont susceptibles d'être très négatifs à long terme ;
- une proposition de mesure, le « crédit d'impôt activité », dont l'intérêt demeure, même si elle n'a pas été retenue. Nous l'aborderons dans la section suivante.

Le premier point est souligné par les citations qui suivent de Malinvaud (p. 221) :

« Certains d'entre nous répugnent à considérer que les incitations financières puissent alors jouer : ils font état de ce que nombreuses sont les personnes qui travaillent ou recherchent un emploi alors que leur intérêt pécuniaire serait de ne pas le faire. Je me limite ici aux deux commentaires qui me paraissent les plus pertinents vis-à-vis de cette répugnance. D'abord, l'important est de compter ceux qui se comportent en accord avec les incitations financières plutôt que ceux qui se comportent autrement. Ensuite, là où des incitations financières perverses s'installent durablement, agir en conformité avec elles devient peu à peu la norme . Celui qui ne l'a pas encore fait apparaît de plus

en plus comme un être étrange, et, dans bien des cas, en vient à se comporter comme les autres. » [...]« Une approche spécifique part de l'observation selon laquelle les trappes à inactivité sont profondes surtout pour certains groupes que l'on peut dire être à la marge du marché du travail : les mères célibataires, les jeunes ayant échoué à l'école et connaissant le chômage récurrent, les chômeurs de longue durée, etc. Une solution particulière à chaque groupe peut alors être recherchée afin d'y stimuler le travail. Mais cette approche connaît vite ses limites. »

S'il ne faut pas confondre incitations et comportements effectifs, l'économiste, dans ses tentatives d'évaluer les effets des « trappes financières », tentatives à l'occasion desquelles il rencontre souvent un grand scepticisme, **pourrait tout aussi bien, si on suit la tonalité de Malinvaud, passer à côté de phénomènes « démoralisants » de grande ampleur**. Les effets à long terme des modifications des normes sociales pourraient être éventuellement puissants, plus que ne le mesureraient les estimations économétriques.

2. Statique-dynamique. Que peut on dire ?

L'évaluation des effets à partir d'une coupe interdit de procéder au test de robustesse des catégories proposées, en observant les réactions des individus devant des offres d'emploi. Par ailleurs, on se doute que l'existence de trappes à court terme peut être surmontée via une projection dans l'avenir, le « statut » de salarié étant caractérisé par des avantages « fixes ». L'examen des réactions face à des offres est l'objet depuis longtemps des recherches en terme de « job search », un des points d'attention étant alors de voir comment le salaire de réservation varie en fonction des événements que rencontre la personne.

On peut citer, en exemple sur ce point, l'étude de Laurent, L'Horty, Maillé et Ouvrard (2002) qui avancent dans cette direction en posant le problème des incitations dans un cadre intertemporel. L'individu doit choisir entre plusieurs stratégies : accepter systématiquement toutes les offres d'emploi qui lui sont proposées ou bien en refuser certaines jugées insuffisamment rémunératrices. Il maximise son utilité actualisée, qui tient compte de son utilité dans différents états sur le marché du travail (pas d'emploi, temps partiel court, temps partiel long, temps complet, par exemple), de ses possibilités de passage entre tous ces états à chaque période, et de son taux de préférence pour le présent. On peut alors distinguer des « trappes statiques » (l'utilité de l'état de non emploi est supérieure à celle de l'état de temps partiel court) et des « trappes dynamiques » qui prennent en compte tous les autres éléments (la stratégie de refus de certains types d'emploi apporte finalement plus d'utilité que la stratégie d'acceptation de tous les états). Pour les auteurs, seule l'existence d'une « trappe dynamique » correspondrait à un réel problème d'incitation, l'existence d'une « trappe statique » n'étant ni nécessaire ni suffisante pour cela : il peut y avoir un problème d'incitation même si l'emploi rapporte immédiatement à celui qui l'occupe. Il peut ne pas y avoir de problème d'incitation même si l'emploi ne rapporte pas immédiatement. Pour se prononcer, il faudrait donc considérer les perspectives ouvertes par chaque trajectoire. À partir de simulations numériques effectuées sur la base de matrices de transition tirées de l'enquête Emploi 1999, les auteurs suggèrent que les effets incitatifs pourraient être surévalués par les approches statiques.

La distinction entre incitation et trappe statique est plus pertinente encore lorsque l'on prend en compte les effets de la déqualification associée à un séjour prolongé dans le chômage. Un chômeur peut intégrer dans ces décisions d'acceptation ou de refus d'emploi le fait que son employabilité dépend de sa trajectoire sur le marché du travail. Le risque de déqualification joue alors un rôle incitatif. Il pousse certains individus à accepter des emplois même s'ils y

perdent financièrement à court terme. En ne considérant pas ce mécanisme, l'équation de participation de Laroque et Salanié sur-estime les problèmes d'incitation.

Mais l'adoption d'un cadre intertemporel suppose explicitement la capacité pour chacun de se projeter dans l'avenir : quand on fait référence à l'effet potentiel des trappes sur des populations particulières (en combinant souvent les critères « jeunes », « femmes », « non-qualification »), c'est peut-être parce que l'on croit qu'elles peuvent les installer dans un horizon de court-terme, plus ou moins durablement, et aussi, mais il s'agit là d'un argument un peu différent, en combinaison avec la non-progression de leur capital humain.

3. Une variante de baisse des cotisations employeurs.

On va pour terminer, présenter la variante du modèle qui évalue les effets d'une baisse des cotisations sociales employeurs. On va (re)voir que les mécanismes à l'œuvre sont différents de ceux qui sont intuitifs à court terme, et que la compréhension de la pertinence du modèle tient donc beaucoup à l'intuition que l'on a de la validité de l'approche « de long terme ». Le graphique, extrait de l'article, expose, à partir d'une situation où le coût du travail est égal au salaire net les effets d'un allègement des charges sur les « bas salaires ». Le coût du travail se réfère à la notion de « salaire que la personne peut obtenir sur le marché du travail »

L'entreprise, au vu des caractéristiques des personnes, des usages et conventions sur le marché du travail, associe à chacun un coût du travail inchangé. Par ailleurs, à long terme, on suppose qu'elle met en œuvre toutes les initiatives profitables. De ce fait, la baisse initiale du coût du travail la pousse à embaucher, à offrir un salaire net accru, jusqu'à ce que l'accroissement du salaire net soit égal à la remise des cotisations sociales. Ceci explique l'apparition de la courbe « coudée », le salaire net de certaines personnes devenant supérieur à leur salaire de réservation. Trois cas se présentent pour elles : elles deviennent, employées, et, si elles restent en non-emploi, elles le sont soit parce qu'elles ont des capacités trop faibles, soit parce qu'elles se retrouvent en situation keynésienne. Sous la diagonale, les remises sur le Smic permettent aux entreprises d'aller « chercher » les travailleurs dont la productivité était inférieure au Smic « sans remise » jusqu'au point où :

Salaire « potentiel » (« qu'il peut obtenir sur le marché du travail ») = Smic - allègement des cotisations sociales.

À la frontière, le salarié touchera exactement le Smic, son salaire « net », son coût pour l'entreprise étant égal à son « salaire potentiel ». Des travailleurs vont passer du « non-emploi » soit à l'emploi, soit au non-emploi keynésien.

Le passage du non-emploi à l'emploi se fait donc par deux canaux : l'extraction du non-emploi « classique », le retrait du non-emploi volontaire, les salaires nets de marché ayant, à long terme, augmenté.

Rappelons ici l'objet de la critique de Sterdyniak (2000) : « LS supposent donc que les allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires provoquent une hausse du salaire net des travailleurs concernés », et indique qu'ils « auraient dû montrer *a contrario* que l'instauration des allègements de charges sur les bas salaires s'est effectivement traduite par une forte hausse du salaire (de l'ordre de 14,7 %) des travailleurs payés au Smic avant l'instauration de cette mesure et par des embauches sur de nouveaux postes de travail de 480 000 personnes Ces hausses n'ont pas été observées »

Un point doit néanmoins être indiqué à propos de ces chiffrages : l'effet à long terme des allègements de charge est bien évalué à 490 000, mais la contribution à cet effet de la résorption du chômage classique est prépondérante (480 000), le non-emploi volontaire

diminuant de 60 000, l'autre non emploi, keynésien donc, s'accroissant de 50 000. C'est l'effet « coût du travail » qui est de loin le plus important, la contribution des effets incitatifs étant modeste par comparaison.

Au terme de cette analyse, les principales questions semblent résider dans les points suivants :

- l'existence de deux types d'analyse, les unes, « keynésiennes », lisant l'équilibre macro-économique en termes de « court-terme contraint », les autres en termes de cheminement vers un « long-terme d'équilibre ». Le rapport Pisani-Ferry avait suggéré la possibilité d'un tel équilibre pour la fin de la décennie.
- l'identification des salaires potentiels des personnes les moins qualifiées.
- la portée de l'agrégation de l'inactivité et du chômage, hypothèse dont l'intérêt a été souligné, mais qui laisse ouverte l'appréciation de l'hétérogénéité des efforts de recherche d'emploi, qui serait importante pour bien asseoir l'usage du mot "volontaire".
- le doute quant au fait de savoir si les mesures des effets décincitatifs, tels que les économistes sont contraints de les mener, sont ou surestimés ou sous-estimés pour le long terme.

Notons enfin que les effets désincitatifs sont parfois explicitement recherchés par les politiques sociales, pour des raisons « non-malthusiennes », tenant au bien-être de certaines populations. Les allocations chômage elles-mêmes protègent d'appariements prématurés, qui ne sont dans l'intérêt de personne. Elles contribuent à accroître le taux de chômage d'équilibre, mais c'est au profit de la qualité des appariements et des emplois.

IV. Quelles réformes pour les bas revenus ?

Malgré cinq années de progression de l'emploi et de baisse du chômage en France, les effectifs de l'Allocation de Solidarité Spécifique n'ont été que faiblement érodés¹⁷, le nombre de chômeurs de longue durée a peu diminué et le nombre de bénéficiaires du Rmi a quant à lui légèrement augmenté¹⁸. Les travailleurs peu qualifiés et peu diplômés sont toujours très largement sur-représentés dans le chômage et l'inactivité alors que certains secteurs d'activité riches en emplois peu qualifiés (et faiblement rémunérés) comme la construction, le commerce et l'hôtellerie-restauration paraissent subir des difficultés permanentes de recrutement.

Les créations d'emploi ont certes profité aux bas salaires, le nombre de salariés dont la rémunération mensuelle est inférieure à 1,3 Smic – ramené à un temps complet – ayant augmenté de 1,1 million depuis 1996¹⁹. Mais cette hausse tient pour l'essentiel aux revalorisations du Smic : la part des salariés dont la rémunération est inférieure à 80 % du salaire médian est restée stable (Rapport sur les comptes de la Nation (2002)) L'accès à l'emploi s'est d'ailleurs fait bien souvent au travers de contrats à durée déterminée et d'emplois à temps partiel faiblement rémunérés qui ne permettaient pas toujours d'échapper à la pauvreté. Le taux de pauvreté est resté relativement stable, qu'il soit mesuré en terme absolu ou relatif (Insee (2001) et Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2000)). Sa structure s'est déformée, avec de plus en plus de pauvres en âge de travailler et également de plus en plus de travailleurs pauvres²⁰.

Le maintien d'un nombre élevé de très bas revenus dans un contexte économique exceptionnellement favorable témoigne de la dimension structurelle du chômage et de la pauvreté en France. Le fait que les plus bas revenus n'aient guère profité de la reprise de l'emploi et du recul du chômage paraît d'ailleurs d'autant plus dommageable que la montée du chômage et sa persistance à des niveaux élevés ont été en France le facteur principal du développement des inégalités (cf. Atkinson, Glaude *et al.*, CAE, 2001).

Ces constats posent en des termes renouvelés la question des moyens permettant d'améliorer le sort des plus défavorisés, de faciliter leur retour à l'emploi et d'augmenter leurs ressources. Ils conduisent à s'interroger sur les instruments de soutien aux bas revenus dont la finalité générale est précisément d'améliorer les niveaux de vie des individus et des ménages les plus défavorisés et de lutter contre la pauvreté.

- Comme les situations de pauvreté les plus profondes proviennent du chômage, l'accès à l'emploi reste le principal moyen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le retour à l'emploi demeure l'objectif premier des politiques des bas revenus. Les politiques de soutien à la demande de travail peu qualifié ont un rôle important à jouer.

¹⁷ L'ASS correspond au régime de solidarité de l'indemnisation du chômage. On dénombre 430 000 bénéficiaires fin 2000, contre 520 000 fin 1996.

¹⁸ Il était de 1,01 million fin 1996 et il a encore augmenté de 4 % par an jusqu'en 1998 (contre 15 % dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix). La baisse ne s'est amorcée qu'en 1999 et le nombre de bénéficiaires du Rmi atteint encore 1,07 million fin 2000, soit 60 000 de plus qu'avant la baisse du chômage.

¹⁹ Selon l'Enquête emploi de l'Insee, les salariés des secteurs privés rémunérés en dessous de 1,3 Smic sont 8,5 millions en mars 2001. Ils étaient 7,4 millions en mars 1996.

²⁰ Le mouvement est net dans la composition des bénéficiaires de minima sociaux où la baisse des bénéficiaires du minimum vieillesse (l'Allocation Supplémentaire de Vieillesse) est compensée par la progression des bénéficiaires du Rmi ou de l'Allocation Adulte Handicapé.

- Pour autant, le fait d’occuper un emploi ne permet pas toujours de disposer de revenus suffisants pour échapper à la pauvreté, ce qui justifie l’usage d’instruments plus directs de soutien aux bas revenus, dès lors qu’ils sont sans préjudice pour l’objectif d’accès à l’emploi.

Il importe ainsi d’agir à la fois sur la demande et sur l’offre, au travers du soutien aux revenus de ceux qui ont un travail et de ceux qui n’en ont pas. Les deux types d’instruments sont bien complémentaires. Le retour à l’emploi suppose d’ailleurs non seulement qu’il existe bien des emplois à pourvoir, mais aussi qu’ils correspondent au profil du chômeur, enfin que ce dernier accepte.

Dans cette section, nous discutons différentes voies de réformes susceptibles de satisfaire ce cahier des charges. Une première voie défendue par les économistes en France, certes par une minorité, est de combiner la suppression du Smic à l’instauration d’une allocation universelle. Une deuxième voie est de respecter l’intégrité du système existant en lui ajoutant un nouvel instrument de soutien aux bas revenus, dont le bénéfice serait réservé à ceux qui ont un emploi. La prime pour l’emploi s’inscrit dans cette perspective, de même que les propositions de réforme dont elle fait l’objet. Le but est ici de présenter ces mesures et d’en discuter l’efficacité.

1. Supprimer le Smic et instaurer une allocation universelle?

Il existe des courants, certes minoritaires, mais tentés par une mesure associant à la suppression du Smic, l’instauration d’une allocation universelle. D’un point de vue purement théorique, cette proposition n’est pas sans intérêt. Supprimer le salaire minimum donnerait au marché du travail une plus grande liberté d’ajustement qui serait certainement profitable du point de vue de la quantité d’emploi proposée par les entreprises. La qualité de ces emplois s’en trouverait dégradée mais les coûts sociaux éventuels de cette liberté de marché accrue seraient limités par l’instauration d’une allocation universelle. Cette allocation garantirait en effet à tous un revenu minimum tout en supprimant les effets de trappes lors du retour à l’emploi.

L’intérêt apparent de ce type de réforme est très atténué dès lors que l’on considère les modalités pratiques de sa mise en oeuvre. Les bénéfices théoriques de l’allocation universelle peuvent en effet être obtenus par des combinaisons très variées d’instruments redistributifs. La proposition de Godino (1999) d’ajouter au Rmi une « allocation compensatrice de revenu » (ACR) conduit qualitativement aux mêmes résultats que l’instauration d’une allocation universelle dès lors que les conditions de son financement sont considérées. Dans cette proposition, on construit un « pont » entre le Rmi, situé pour une personne seule à environ un demi Smic, et le salaire minimum, qui revient à ramener le taux marginal de prélèvement à un niveau constant, situé autour de 50 %²¹. C’est qualitativement le résultat d’un impôt négatif ou d’une allocation universelle. Il n’y a en réalité qu’une seule catégorie de mesure avec beaucoup de noms différents, même si, au sein de cette catégorie, il peut exister de nombreuses variantes selon les paramètres effectivement retenus, c’est-à-dire selon la forme du trait reliant le revenu minimum au salaire minimum.

²¹ Un travailleur qui accepterait d’occuper un emploi lui rapportant l’équivalent du Rmi en revenu d’activité, verrait ses revenus d’assistance diminuer de moitié (contre 100 % avec le Rmi actuel). Le taux marginal de prélèvement serait ramené de 100 % à 50 %.

Surtout, il y a loin de la perception des problèmes que causerait une hausse du coût du travail des non-qualifiés à la recommandation d'une suppression du salaire minimum. L'argument réunit la conviction d'un rapport de force trop favorable aux employeurs vis-à-vis des travailleurs peu qualifiés, et celle que le marché du travail doit être « discipliné ».

Le Smic est défini en France en terme horaire mais il correspond à une norme implicite de revenu minimum salarial pour un emploi à temps plein comme le montre la mise en place de la garantie de salaire mensuel à l'occasion du passage aux 35 heures. Sa fonction essentielle est de dresser un rempart contre les inégalités salariales. Pour ses détracteurs, le coût du Smic en termes d'emplois détruits dépasse les gains réalisés du point de vue de la réduction des inégalités. Il est vrai que le rempart a été largement débordé par le développement du chômage. Si le Smic peut constituer un instrument satisfaisant de réduction des inégalités de revenus dans une société de plein emploi, il ne joue plus ce rôle dans un monde où l'essentiel des inégalités passe par l'accès à l'emploi. En outre, comprimer la distribution des salaires horaires ne permet pas d'éviter l'élargissement de celle des rémunérations mensuelles dans un contexte où le temps partiel s'est considérablement développé et où l'emploi précaire s'est diffusé. Enfin, comme tous les instruments salariaux, le Smic est une rémunération individuelle et n'est donc pas un instrument adéquat de lutte contre la pauvreté, définie au niveau du ménage.

Malgré ces limites certaines, il est très probable que l'absence de salaire minimum produise des effets bien trop dommageables pour être envisagée. Dollé (1999) résume l'expérience britannique qui, à partir des années soixante-dix, a réduit le rôle des « Wage Council ».

« Les bas salaires ont pris une extension extrême dans un pays qui a vu se démanteler le filet de protection des salaires minima de branches et diminuer fortement l'influence des syndicats. » [Au delà de données statistiques caractérisant l'étendue et l'intensité du phénomène] « les divers témoignages cités par la commission [la « Low Pay Commission, créée en 1997, lorsque un salaire minimum national a été introduit] montrent éloquemment à quelles aberrations sociales et économiques peut conduire l'absence totale de salaire minimum ». [...] « Il est attendu d'un salaire minimum qu'il incite les entreprises à améliorer leur productivité, qu'il réduise le turn-over et accroisse la motivation des salariés ».

Le salaire minimum reste ainsi un moyen d'éviter le développement d'emplois de trop faible qualité. Même si des salariés pouvaient accepter ces emplois, ce ne serait pas le cas de la société française dans son ensemble. On retrouve l'idée de l'exigence de normes sociales élevées, obligeant toute la société : inciter les employeurs à respecter certaines exigences, les candidats à l'emploi à se former, l'État à susciter cet effort de formation. Sur la longue période, les gains associés à de telles normes peuvent compenser l'inconvénient de l'élimination d'emplois de trop faible productivité.

On se doute cependant que cette ambition n'a pas pu être atteinte. Il y a au moins deux raisons à cela. D'une part, les faiblesses des appareils de formation de la main-d'œuvre. Peu de rapports officiels aujourd'hui en France ne se concluent sans un appel à aller en ce sens, même si les causes de la situation présente ne sont jamais réellement caractérisées au préalable. Il y a aussi la durée et l'intensité de la crise, qui contraint à des concessions, le plein-emploi « de qualité » étant une échéance trop lointaine pour beaucoup.

2. La « Prime pour l'emploi »

Pour soutenir l'offre de travail sans pénaliser la demande, une autre voie est de relever le salaire minimum en réduisant les cotisations employeurs, ou encore de réduire les prélèvements sociaux et fiscaux qui grèvent le salaire brut. Le projet du Gouvernement d'instaurer une ristourne dégressive de CSG et de CRDS entre 1 Smic et 1,4 Smic s'inscrit dans cet ensemble. Après la censure du Conseil Constitutionnel, le Gouvernement a modifié le dispositif pour tenir compte des objections soulevées par le Conseil et des remarques apparues dans le débat public. La prime pour l'emploi, instituée par la loi du 30 mai 2001, trouve ici son origine

Cette prime est accordée aux foyers fiscaux dans lesquels une personne, au moins, exerce une activité. Elle est accordée à toute personne percevant annuellement au minimum 0,3 Smic et au maximum 1,4 Smic annuel à temps plein. Le revenu fiscal du foyer dont fait partie la personne doit cependant être inférieur à un plafond variable selon la taille du foyer, plafonds situés dans la première tranche de revenu imposable à l'Impôt sur le revenu. Près de 8,5 millions de personnes remplissent ces conditions et bénéficient aujourd'hui de cette prime qui équivaut à 2 % du salaire net annuel de 0,3 Smic jusqu'au niveau du Smic, puis décroît linéairement pour finalement s'annuler à 1,4 Smic.

Ce nouvel instrument créé un véritable précédent dans les outils redistributifs. Il s'agit du premier outil fiscal permettant de soutenir les revenus des travailleurs situés dans le bas de la hiérarchie des salaires. Cela n'est pas *a priori* susceptible de critiques en soi, tant il peut être dangereux de trop bien définir, en les isolant, des catégories de bénéficiaires. On l'a suggéré plus haut à propos de divers points : il vaut mieux intégrer les pauvres et les « exclus » dans des ensembles plus vastes. Les bas salaires en font partie.

Néanmoins, s'il peut s'agir par plusieurs aspects d'un premier pas dans la bonne direction, la « prime », étant donné ses modalités, n'est sans doute pas assez ciblée sur les travailleurs pauvres. L'Insee recense 1,3 million de travailleurs pauvres en France, la prime pour l'emploi profite à six fois plus de bénéficiaires. Par ailleurs, elle manque, dans une certaine mesure, le traitement d'un des facteurs de cette « pauvreté laborieuse », qui est le temps partiel contraint.

- La prime peut sembler trop peu ciblée sur les revenus les plus faibles. Si elle est effectivement destinée à soutenir les revenus d'activité *individuels* modestes, elle concerne des foyers fiscaux dont les revenus autres que d'activité ou les revenus d'un second salaire peuvent être assez importants (Legendre, Lorgnet et Thibault, 2002). Comme le note le rapport du Cerc (2001), « le niveau de vie correspondant aux différents plafonds (revenu fiscal majoré des prestations familiales moins l'impôt direct rapporté à la taille du ménage) se situe, pour les isolés, dans les sixième ou septième déciles de niveau de vie de l'ensemble des ménages et pour les couples dans les septième ou huitième déciles ».
- Elle est essentiellement ciblée sur les bas salaires horaires et l'est beaucoup moins sur les travailleurs pauvres. Elle bénéficie le plus aux salariés à temps plein (au-delà de 0,9 Smic), et peu aux temps partiel (ou à ceux qui alternent des emplois à temps plein et des phases de chômage sur l'année).

Ensuite, les vertus incitatives de cet instrument paraissent-elles aussi très limitées. Plusieurs éléments vont dans ce sens (cf. aussi Cahuc, 2001, pour une synthèse) :

- Le montant de la prime, relativement aux revenus d'activité ou de remplacement est trop faible pour inciter à un changement de trajectoire sur le marché du travail.
- La perception de la prime a lieu en septembre de l'année n alors que le changement de situation sur le marché du travail ouvrant le droit à cette prime peut n'intervenir qu'en janvier de l'année $n-1$.
- Les gains sont les plus importants lorsque l'on passe d'un temps partiel ou d'un emploi précaire vers un emploi stable à temps complet, mais ils sont faibles lorsque l'on passe du chômage à un temps partiel ou un emploi précaire. Ce faisant, la prime pour l'emploi ne permet pas d'éliminer les zones de trappes à pauvreté en compensant une faible durée du travail par un surcroît « suffisant » de revenu. L'aide la plus massive est donnée à la fin d'un parcours d'insertion et non au début.

Quand ils appliquent leur méthodologie à l'étude des effets de la prime pour l'emploi sur l'offre de travail, LS (2002) obtiennent le chiffre, faible, de 2000 emplois pour un coût pour les finances publiques de 2,5 milliards de francs.

3. Eléments pour une réforme

L'utilité de ce nouvel instrument et les inconvénients de ses modalités d'attribution plaideraient pour une réforme du barème de la prime pour l'emploi. Pour des motifs tant incitatifs que redistributifs, il est nécessaire de cibler cet instrument sur le soutien des faibles revenus de ceux qui occupent un emploi. La proposition de réforme la plus aboutie est celle formulée par la Direction de la Prévision, qui a été reprise par le Cerc , a été évaluée par Laroque et Salanié (2002) pour sa dimension incitative, et par Fleurbaey, Hagneré et Trannoy (2002) pour sa dimension redistributive.

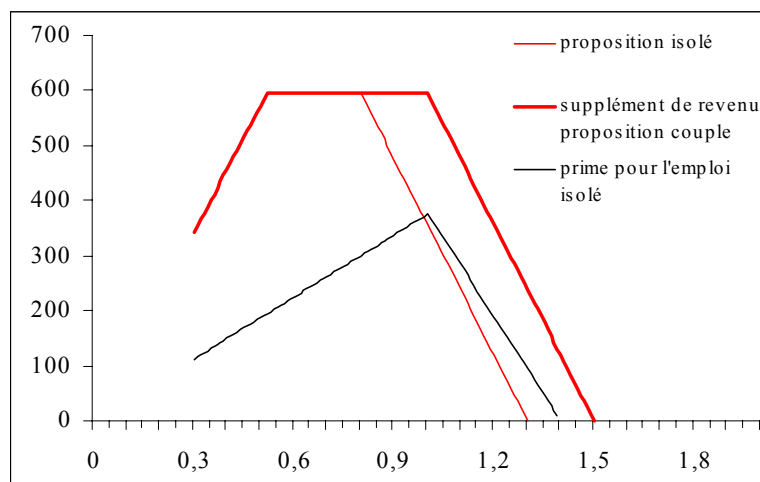
L'idée est de corriger les défauts de la prime pour l'emploi en introduisant les modifications suivantes.

- Pour favoriser la qualité des emplois et éviter de pérenniser des emplois à temps très partiel pour des durées trop courtes, on peut limiter l'accès à l'allocation aux revenus d'activité supérieurs à 0,3 Smic. Cette limite est analogue à celle retenue pour la prime à l'emploi,²²
- Pour ne pas inciter les passages du temps plein vers un travail à temps plus réduit le niveau de l'allocation proposée est maintenu constant entre le mi-temps et 0,8 temps plein payés au Smic, par exemple. Ceci peut conduire à repousser la plage de dégressivité de l'allocation jusqu'à 1,3 Smic pour une personne isolée (et 1,5 Smic pour un couple). Le coût budgétaire est réduit par la troncature à gauche, mais augmenté par l'élargissement de la plage de revenus où l'allocation est maximale.
- Pour rester dans la même enveloppe budgétaire et pour réduire dans le même temps l'incitation aux emplois à temps partiels d'une personne seule, on peut réduire le taux d'intéressement permanent.

²² L'accès à un emploi à temps partiel court ne bénéficierait, comme maintenant, que du mécanisme temporaire d'intéressement

Ces amendements conduisent au profil d'allocation représenté dans le graphique ci-dessous.

Supplément de revenu de variantes d'allocation complémentaire



Source : Cerc , 2001, p. 103.

L'allocation est concentrée sur les ménages à faible revenu. En effet, sa limite d'éligibilité est, pour un adulte seul de 1,3 Smic et pour un couple de 1,5 Smic. Elle est ainsi nettement plus basse que celles de la prime pour l'emploi. Ceci veut dire que la prime est très fortement concentrée dans les 30 % de ménages les plus pauvres. Elle a un effet d'incitation au retour à l'emploi plus élevé, pour le premier emploi, et son effet désincitatif pour le second emploi d'un couple à bas salaires est largement neutralisé par rapport au schéma d'Allocation compensatrice de revenu proposé par Godino (1999).

Les effets incitatifs de cette réforme ont fait l'objet d'une évaluation ex ante par Laroque et Salanié (2002) qui l'ont comparée aux effets d'une allocation compensatrice de revenu (ACR), caractérisée par un taux marginal de prélèvement constant (fixé à 60 %) et d'une baisse des taux de cotisations salariales au niveau du Smic, linéairement dégressive jusqu'à 1,33 Smic. L'évaluation est limitée au comportement d'activité des femmes, qu'elles vivent seules ou en couple. Comme les coûts *ex ante* et *ex post* diffèrent pour les trois réformes, les effets sur le niveau de l'emploi ne sont pas directement comparables. Le bilan en termes d'emplois créés apparaît d'ailleurs faible dans les trois cas. La mesure la plus généreuse pour les ménages avec un seul emploi à mi-temps, l'ACR, favorise l'acceptation d'un emploi de ce type pour les femmes dont le conjoint ne travaille pas, mais a peu d'effet sur les femmes dont le conjoint occupe un emploi à temps complet. En outre, elle peut favoriser les passages du temps complet au mi-temps voire au non emploi. La mesure centrale est plus favorable aux femmes à temps partiel dont le conjoint travaille, ce qui encourage les passages du non emploi vers le mi-temps, mais encourage aussi les passages du temps complet vers le mi-temps. La subvention aux bas salaires exerce moins d'effets sur les transitions du temps complet au temps partiel et est globalement la plus favorable aux femmes dont le conjoint travaille. Le ciblage d'une réforme du système des prélèvements et transferts, en terme de configuration familiale, de situation d'emploi et de niveau de revenu, apparaît donc comme tout à fait

cruciale dans l'évaluation de ses effets sur le niveau de l'emploi. La répartition des gagnants et des perdants et les effets incitatifs diffèrent fortement selon chaque type de ciblage

Les effets redistributifs sont quant à eux été évalués par Fleurbaey, Hagneré et Trannoy (2002). La réforme envisagée par ces auteurs est un peu différente puisqu'elle consiste à maintenir le dispositif d'intéressement du Rmi dans sa première phase de cumul intégral des revenus d'activité et de l'allocation, puis à le compléter par un intéressement permanent de 60 % des revenus d'activités, sans limite de durée et sans conditions de statut. Un taux marginal de prélèvement de 40 % s'appliquerait donc à tous les revenus du ménage et quelles que soient les caractéristiques du ménage ce qui suppose de modifier les allocations logement et l'impôt sur le revenu. Cette réforme domine d'un point de vue redistributif les trois autres variantes considérées par les auteurs.

IV. Conclusion

On s'est interrogé dans cet essai sur la politique menée en France en direction des travailleurs peu qualifiés. Pour certains, le problème serait plutôt, en privilégiant le travail qualifié, de créer les conditions d'une vraie reprise de l'activité, dont les peu qualifiés ne peuvent être le moteur. Mais ces deux orientations ne sont pas incompatibles. Dans le modèle illustratif de Blanchet (1994), c'est l'accumulation du capital (toutes les formes d'investissement, humain, matériel ou immatériel), qui permettra, avec le plein emploi des mieux formés, de donner leur chance à ceux qui le sont moins. Ces politiques sont pertinentes, mais elles mettent a priori longtemps pour produire leurs effets, et il faut bien accompagner les transitions.

Pour mener à bien cet accompagnement, plusieurs propositions ont été faites, afin d'assurer la continuité des droits sociaux et des « statuts ». M. Boissonnat y a contribué, avec son projet de « contrat d'activité ». Le rapport Belorgey s'est avancé de façon apparemment audacieuse dans cette direction, avec sa proposition de droits « interprétables » (p. 179), tout en énonçant cinq raisons pour lesquelles il s'agirait d'un « système de l'aide sociale dont la France paraît résolument portée à se détourner ». Supiot (1999) établit une typologie de droits, de ceux qui sont fondés sur le travail salarié, à ceux qui sont le fait de la « citoyenneté ». Le « Pare » lui-même voulait aller, pour les chômeurs, au-delà de la gestion des prestations. Il n'est pas aisé aujourd'hui de savoir quelles avancées ont pu permettre ces propositions.

Enfin, concernant le thème plus précis des trappes, on retiendra la difficile mise en évidence d'effets importants sur l'emploi dans les évaluations des nombreuses mesures correctrices qui ont été proposées. Les évaluations de LS (2002), valables à long terme, selon le fil conducteur des auteurs, pourraient fournir une idée des bornes supérieures des effets incitatifs à attendre des dispositifs : elles semblent dans tous les cas très faibles. On confirmerait ainsi, via un long détour, cette intuition présente dans le premier rapport du Cerc (2001, p. 97), qui soulignait que « Pour les personnes en sous-emploi involontaire, l'effet revenu d'une mesure ne devrait guère influencer sur l'emploi occupé tant que le supplément de revenu accordé n'amène pas la personne à une situation où l'arbitrage sur le temps de travail dépendrait seulement de ses choix. ».

On revient donc vers le problème de ceux qui supportent le plus les conséquences de l'organisation du marché du travail, telle qu'elle existe aujourd'hui, en particulier ceux qui travaillent à temps partiel « contraint ». Ces travailleurs occupent un emploi qui ne leur permet bien souvent pas d'échapper à la pauvreté alors qu'ils pourraient percevoir des revenus de transferts presque équivalents en demeurant dans le non-emploi. Si, il y a peu d'années, selon une optique que l'on peut retrouver dans le rapport Pisani, il a pu être escompté une amélioration spontanée de leur situation au vu de la croissance de l'emploi, ces perspectives s'éloignent aujourd'hui.

On peut dès lors douter de l'effectivité des « trappes », surtout dans un contexte où les demandeurs d'emploi sont confrontés à une carence de l'offre. Mais on ne peut douter de la force des sentiments d'injustice si présents aujourd'hui. La prime pour l'emploi, associée aux réformes de nombreux transferts sociaux effectuées ces cinq dernières années décrites dans Hagneré et Trannoy (2001), a été dans le bon sens, celui d'un soutien direct aux revenus des personnes à bas salaires, même si elle ne profite que faiblement aux travailleurs à temps partiel peu rémunérés. Plusieurs arguments développés dans ce texte suggèrent qu'elle

pourrait être complété par une subvention d'activité pour les ménages à très faible revenu, du type de l'allocation compensatrice de revenu proposée par Roger Godino, dont nous avons parlé dans la partie précédente. Si on part d'un graphique présent dans le premier rapport du Cerc, qui stylise les deux mesures, cela reviendrait à en proposer une sorte d'enveloppe, qui irait assez loin dans l'échelle des salaires, contrairement à l'ACR et qui aurait de ce fait l'avantage de ne pas créer, avec le risque de « stigmatisation », de catégorie trop fine.

Ici le graphique

Dans son commentaire du rapport Pisani, Charpin (p. 207) se fait l'écho de critiques de mesures analogues, en soulignant que le problème relève du risque, dans le cadre d'un rapport de force dégradé, de développement abusif du temps partiel. On serait tenté de répondre, pour ne pas clore, que si cette voie est refusée, c'est qu'il doit en exister une autre, accessible dans un délai assez court, qui permettrait de répondre aux aspirations et au « sentiment d'injustice » de ceux qui, malgré des conditions dégradées, accomplissent leur « devoir de travailler ».

Références

- Algan Y. (2001)**, « L'impact de l'allocation universelle dans un modèle de négociations collectives calibré sur la France », document du laboratoire EUREQua, septembre.
- Audric S., Givord P., Prost C. (2000)**, « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charge », numéro spécial « Développements récents de l'analyse économique », XLVIII^e congrès annuel de l'Association française de science économique, 1999, *Revue économique*, vol 51, n°3, pp. 513-522.
- Belorgey J.-M. (2000)**, « Des droits sociaux, comment et pour quoi faire ? », *Droit social*, numéro spécial « Minimas sociaux, revenus d'activité, précarité », n°7/8, pp. 681-685.
- Ben Yahia F. (2002)**, « L'Earned Income Tax Credit, le Working Families Tax Credit et la Prime pour l'emploi », mémoire de maîtrise de l'Université de Metz.
- Blanchet D. (1995)**, « Allocation du capital et chômage technologique d'exclusion », *Économie et Prévision*, numéro spécial « Études du marché du travail. II. Politiques d'emploi », n° 115, pp. 75-84.
- Blundell R., Hoynes H. (2001)**, « Has "in-work" benefit reform helped the labour market? ». *NBER working paper*, n°8546, octobre.
- Bontout O. (2000)**, « L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux États-Unis », *Économie et Statistique*, n°335, pp. 27-46.
- Borgetto M. (2000)**, « Minima sociaux et revenus d'activité : éléments d'une problématique générale », *Droit social*, numéro spécial « Minimas sociaux, revenus d'activité, précarité », n°7/8, pp. 693-698.
- Borgetto M., Lafore R. (2000)**, *La république sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF.
- Bourdieu P. (1993)**, *La misère du Monde*, Seuil.
- Bourguignon F. (2001)**, « Revenu minimum et redistribution optimale des revenus : aspects théoriques », *Économie et Statistique*, n°346-347, numéro spécial « Le Rmi : entre redistribution et incitations », pp. 187-203.
- Bousselin A. (2002)**, « Smic, Rmi, Allocation universelle », mémoire de maîtrise de l'Université de Metz.
- CAE (2001)**, *Inégalités économiques*, rapports de Tony Atkinson, Michel Glaude et Lucile Olier, puis de Thomas Piketty, La Documentation française, CAE, n°33.
- Dans ce rapport :**
- Dollé M.**, « Commentaire », pp. 205-212.
- Fleurbaey F.**, « Quelques réflexions sur la mesure des inégalités et du bien-être social », Complément A, pp. 239-251.
- Cahuc P. (2001)** « À quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue française d'économie*, vol. XVI, n°3, pp.3-61.
- Cahuc P., Zylberberg A. (2001)**, « L'offre de travail », chapitre 1, *Économie du travail*, De Boeck Université, 1996, version "MIT x 5", pp. 3-11 et pp. 16-20.
- Chardon O. (2001)**, « Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans », *Insee Première*, n° 796, juillet.
- Choné Ph. (2002)**, « Une analyse de la participation des couples à la force de travail », *Revue économique*, numéro spécial « économie des bas revenus », vol. 53, n°6, 1989-1, pp. 1149-1179.
- Commissariat Général du Plan (1994)**, *La France de l'an 2000*, Rapport au Premier ministre de la commission présidée par Alain Minc, Editions Odile Jacob, La Documentation française.
- Cornilleau G., Heyer É. (2001)**, « L'emploi », in *Les problèmes actuels de l'économie française*, J.-P. Vespérini éd., PUF.
- Crépon B., Desplatz R. (2002)**, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n°348, pp. 3-24.
- L'Horty Y. (2002)**, « Une nouvelle évaluation des allègements de charges sociales sur les bas salaires », Commentaire, *Économie et Statistique*, n°348, pp. 25-31.
- Lacroix G. (2002)**, « Baisse des charges sociales sur les bas salaires et créations d'emplois », Commentaire, *Économie et Statistique*, n°348, pp. 32-34.

Après la publication de ce dossier :

Sterdyniak H. (2002), « Une arme miracle contre le chômage ? », Fiche de lecture, *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n°81, pp. 301-315.

Crépon B., Desplatz R. (2002), « Réductions de charges et emploi : évaluer la critique », charges sociales sur les bas salaires », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n°82, pp. 231-245.

Cserc (1996), *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La Documentation française, Collection des rapports au Premier Ministre.

Cserc (1999), *Le Smic. Salaire minimum de croissance*, La Documentation française.

Cerc (2001), *Accès à l'emploi et protection sociale*, rapport n°1, La Documentation française.

Cerc (2002), *La longue route vers l'Euro*, rapport n°2, La Documentation française.

Delarue V. (2000), « Le Working Family Tax Credit, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni », *Économie et Statistique*, n°335, pp. 47-61

Dollé M. (1999), « Salaire minimum en France. Que nous apprennent les expériences étrangères », *Droit Social*, n°6, juin 1999, pp. 548-552.

Duncan A., Giles C. (1998), « The Labour Market Impact of the Working Families Tax Credit in the UK », *Institute for Fiscal Studies*, juillet.

Dupont G., Sterdyniak H. (2001), « La prime pour l'emploi, un instrument ambigu », *Lettre de l'OFCE*, n°203, février.

Eissa N., Liebman J. (1996), « Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 61, issue 2, 1996, pp. 605-637.

Eissa N., Hoynes H. (1998), « The Earned Income Tax Credit and the Supply of Married Couples », NBER working paper, n°6856.

Fleurbaey M., Hagneré C., Trannoy A. (2002), « Mesure des effets redistributifs d'une réforme des minimas sociaux à l'aide d'un nouveau critère de dominance », numéro spécial « Économie des bas revenus », *Revue économique*, vol 53, n°6, pp. -.

Fougère D., L'Horty Y., Morin P. (2002), « Introduction », numéro spécial « Économie des bas revenus », *Revue économique*, vol 53, n°6, pp. 1111-1126.

Fougère D., Rioux L. (2001), « Présentation générale », *Économie et Statistique*, n°346-347, numéro spécial « Le Rmi : entre redistribution et incitations », pp. 3-12.

Galtier B., L'Horty Y. (2000), « Le temps partiel dans la perspective des 35 heures », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n°72, pp. 99-132.

Gautié J., Gubian A. (2000), « Réforme du Rmi et marché du travail », *Droit social*, numéro spécial « Minimas sociaux, revenus d'activité, précarité », n°7/8, pp. 699-707.

Germain J.-M. (1997), « Allègements des charges sociales, coût du travail et emploi dans les modèles d'équilibre : enjeux et débats », *Économie et Statistique*, numéro spécial « Progrès technique, commerce international, qualifications : les liens avec le coût du travail et l'emploi », n°301-302, pp. 73-94.

Godino. R. (1999), « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu », Notes de la fondation Saint-Simon, février.

Guillemot D. (1996), « La population active : une catégorie difficile à cerner », *Économie et Statistique*, numéro spécial « Projections de population active et participation au marché du travail », n°300, pp. 39-53.

Gurgand M., Margolis D. (2001), « Rmi et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Économie et Statistique*, n°346-347, numéro spécial « Le Rmi : entre redistribution et incitations », pp. 103-121.

Hagneré C., Trannoy A. (2000), « L'impact de la réforme Aubry sur l'analyse des trappes à inactivité », *Thema*, Université de Cergy-Pontoise, pp. 4-17.

Hagneré C., Trannoy A. (2001), « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, n° 346-347, numéro spécial « Le Rmi : entre redistribution et incitations », pp. 161-184.

Hugounenq R., Sterdyniak H. (1997), « Le plafonnement des allocations familiales : questions de méthodes », *Lettre de l'OFCE*, n°167.

Husson M. (2000), « L'épaisseur du trait. À propos d'une décomposition du non-emploi »,

Revue de l'IRES, n° 34, pp. 3-26.

Insee (2001), « La pauvreté monétaire », Synthèses n° 47, Revenus et patrimoine des ménages, édition 2000-2001.

Insee (2002), *Rapport sur les comptes de la Nation*, études « L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dix dernières années », pp. 157-201, et « La prime pour l'emploi », 203-218.

L'Horty Y. (2000), « Quand les hausses du Smic réduisent le coût du travail », numéro spécial « Développements récents de l'analyse économique », XLVIII^e congrès annuel de l'Association française de science économique, 1999, *Revue économique*, vol 51, n°3, pp. 513-522.

L'Horty Y. (2001), « Working poor en France », *Écoflash*, n°155, février.

Laffargue J.-P. (1996), « Fiscalité, charges sociales, qualifications et emploi », *Économie et Prévision*, n°125, pp. 87-105.

Laffargue J.-P. (2000), « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », numéro spécial « Développements récents de l'analyse économique », XLVIII^e congrès annuel de l'Association française de science économique, 1999, *Revue économique*, vol 51, n°3, pp. 489-498.

Laffargue J.-P., Thibault F. (2000), « Un nouvel indicateur des tensions sur le marché du travail », *Économie et Statistique*, n° 331, pp. 67-86.

Lafore R. (2000), « L'allocation universelle : une fausse bonne idée », *Droit social*, numéro spécial « Minimas sociaux, revenus d'activité, précarité », n°7/8, pp. 686-692.

Laroque G., Salanié B. (1999), « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et Statistique*, n° 328, pp. 3-19.

Laroque G., Salanié B. (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331, pp. 47-66.

Laroque G., Salanié B. (2001a), « Réponse à une fiche de lecture », *Observations et diagnostics économiques*, *Revue de l'OFCE*, n°76, janvier, pp. 217-222.

Laroque G., Salanié B. (2001b), « Institutions et emploi. Le marché du travail des femmes en France », *Mimeo*, Insee, 154 pages.

Laroque G., Salanié B. (2002), « Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi », *Revue économique*, numéro spécial « économie des bas revenus », vol. 53, n°6, pp. 1127-1147.

Laurent T., L'Horty Y., Maillé P., Ouvrard J.-F. (2002), « Incitations et transitions sur le marché du travail : une analyse des stratégies d'acceptation et de refus d'emploi », *Revue économique*, numéro spécial « économie des bas revenus », vol. 53, n°6, pp. 1181-1203.

Legendre F., Lorgnet J.-P., Thibault F. (2002), « Une première évaluation de la prime pour l'emploi à l'aide du modèle MYRIADE », numéro spécial « Développements récents de l'analyse économique », L^e congrès annuel de l'Association française de science économique, 2001, *Revue économique*, vol 53, n°3, pp. 557-567.

Malinvaud E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique.

Meyer B.-D., Rosenbaum D.-T. (1999), « Welfare, the Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Single Mothers », *NBER working paper*, n°7363.

Meyer R.-H., Wise D.-A. (1983), « The Effects of the Minimum Wage on the Employment and Earnings of Youth », *Journal of Labor Economics*, vol. 1, issue 1, pp. 66-100.

Milani M. (2002), « Les trappes à inactivité : analyses », mémoire de maîtrise de l'Université de Metz.

Morin P. (2002), « Comparer les marchés du travail », numéro spécial « Développements récents de l'analyse économique », L^e congrès annuel de l'Association française de science économique, 2001, *Revue économique*, vol 53, n°3, pp. 345-390.

Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2000), *Rapport 2000-2001*, La Documentation française.

Pisani-Ferry J. (2000), *Plein emploi*, rapport du Conseil d'analyse économique, n°30, chapitre 4, La Documentation française.

Dans ce rapport :

Malinvaud E., « Commentaire », pp. 209-226.

- Ray J.-C. (1989)**, « Quelques réflexions à propos de la mesure de l'impact des transferts sociaux sur les comportements individuels », *Économie et Prévision*, numéro spécial “apports des données de panel à l'analyse économique”, n°87, 1989-1, pp. 85-92.
- Rioux L. (2001)**, « Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum », *Économie et Statistique*, n°346-347, numéro spécial “ Le Rmi : entre redistribution et incitations ”, pp. 137-160.
- Salanié B. (1999)**, « Une maquette analytique de long terme du marché du travail », Document de travail de la DESE, G 9912, Insee, et *Économie et Prévision*, n°146, pp. 1-13.
- Slama A.-G. (1995)**, *La régression démocratique*, Fayard.
- Sterdyniak H. (2000)**, « Économétrie de la misère, misère de l'économétrie », Fiche de lecture de “ Une décomposition du non-emploi ”, *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n° 75, pp. 299-314.
- Supiot A. (1999)**, *Au-delà de l'emploi. Rapport pour la Commission européenne. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion.

Documents de recherche EPEE

2002

- 02 - 01 **Inflation, salaires et SMIC: quelles relations?**
Yannick L'HORTY & Christophe RAULT
- 02 - 02 **Le paradoxe de la productivité**
Nathalie GREENAN & Yannick L'HORTY
- 02 - 03 **35 heures et inégalités**
Fabrice GILLES & Yannick L'HORTY
- 02 - 04 **Droits connexes, transferts sociaux locaux et retour à l'emploi**
Denis ANNE & Yannick L'HORTY
- 02 - 05 **Animal Spirits with Arbitrarily Small Market Imperfection**
Stefano BOSI, Frédéric DUFOURT & Francesco MAGRIS
- 02 - 06 **Actualité du protectionnisme :
l'exemple des importations américaines d'acier**
Anne HANAUT
- 02 - 07 **The Fragility of the Fiscal Theory of Price Determination**
Gaetano BLOISE
- 02 - 08 **Pervasiveness of Sunspot Equilibria**
Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 02 - 09 **Du côté de l'offre, du côté de la demande :
quelques interrogations sur la politique française
en direction des moins qualifiés**
Denis FOUGERE, Yannick L'HORTY & Pierre MORIN

2001

- 01 - 01 **Optimal Privatisation Design and Financial Markets**
Stefano BOSI, Guillaume GIRMENS & Michel GUILLARD
- 01 - 02 **Valeurs extrêmes et series temporelles :
application à la finance**
Sanvi AVOUYI-DOVI & Dominique GUEGAN
- 01 - 03 **La convergence structurelle européenne :
rattrapage technologique et commerce intra-branche**
Anne HANAUT & El Mouhoub MOUHOUD
- 01 - 04 **Incitations et transitions sur le marché du travail :
une analyse des stratégies d'acceptation et des refus d'emploi**
Thierry LAURENT, Yannick L'HORTY, Patrick MAILLE & Jean-François OUVRARD
- 01 - 05 **La nouvelle économie et le paradoxe de la productivité :
une comparaison France - Etats-Unis**
Fabrice GILLES & Yannick L'HORTY
- 01 - 06 **Time Consistency and Dynamic Democracy**
Toke AIDT & Francesco MAGRIS
- 01 - 07 **Macroeconomic Dynamics**

Stefano BOSI

- 01 - 08 **Règles de politique monétaire en présence d'incertitude :
une synthèse**
Hervé LE BIHAN & Jean-Guillaume SAHUC
- 01 - 09 **Indeterminacy and Endogenous Fluctuations
with Arbitrarily Small Liquidity Constraint**
Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 01 - 10 **Financial Effects of Privatizing the Production of Investment Goods**
Stefano BOSI & Carine NOURRY
- 01 - 11 **On the Woodford Reinterpretation of the Reichlin OLG Model :
a Reconsideration**
Guido CAZZAVILLAN & Francesco MAGRIS
- 01 - 12 **Mathematics for Economics**
Stefano BOSI
- 01 - 13 **Real Business Cycles and the Animal Spirits Hypothesis
in a Cash-in-Advance Economy**
Jean-Paul BARINCI & Arnaud CHERON
- 01 - 14 **Privatization, International Asset Trade and Financial Markets**
Guillaume GIRMENS
- 01 - 15 **Externalités liées dans leur réduction et recyclage**
Carole CHEVALLIER & Jean DE BEIR
- 01 - 16 **Attitude towards Information and Non-Expected Utility Preferences :
a Characterization by Choice Functions**
Marc-Arthur DIAYE & Jean-Max KOSKIEVIC
- 01 - 17 **Fiscalité de l'épargne en Europe :
une comparaison multi-produits**
Thierry LAURENT & Yannick L'HORTY
- 01 - 18 **Why is French Equilibrium Unemployment so High :
an Estimation of the WS-PS Model**
Yannick L'HORTY & Christophe RAULT
- 01 - 19 **La critique du « système agricole » par Smith**
Daniel DIATKINE
- 01 - 20 **Modèle à Anticipations Rationnelles
de la Conjoncture Simulée : MARCOS**
Pascal JACQUINOT & Ferhat MIHOUBI
- 01 - 21 **Qu'a-t-on appris sur le lien salaire-emploi ?
De l'équilibre de sous emploi au chômage d'équilibre :
la recherche des fondements microéconomiques
de la rigidité des salaires**
Thierry LAURENT & Hélène ZAJDELA
- 01 - 22 **Formation des salaires, ajustements de l'emploi
et politique économique**
Thierry LAURENT

2000

- 00 - 01 **Wealth Distribution and the Big Push**
Zoubir BENHAMOUCHE
- 00 - 02 **Conspicuous Consumption**

Stefano BOSI

- 00 - 03 **Cible d'inflation ou de niveau de prix :
quelle option retenir pour la banque centrale
dans un environnement « nouveau keynésien » ?**
Ludovic AUBERT
- 00 - 04 **Soutien aux bas revenus, réforme du RMI et incitations à l'emploi :
une mise en perspective**
Thierry LAURENT & Yannick L'HORTY
- 00 - 05 **Growth and Inflation in a Monetary « Selling-Cost » Model**
Stefano BOSI & Michel GUILLARD
- 00 - 06 **Monetary Union : a Welfare Based Approach**
Martine CARRE & Fabrice COLLARD
- 00 - 07 **Nouvelle synthèse et politique monétaire**
Michel GUILLARD
- 00 - 08 **Neoclassical Convergence versus Technological Catch-Up :
a Contribution for Reaching a Consensus**
Alain DESDOIGTS
- 00 - 09 **L'impact des signaux de politique monétaire sur la volatilité
intra-journalière du taux de change deutschemark - dollar**
Aurélie BOUBEL, Sébastien LAURENT & Christelle LECOURT
- 00 - 10 **A Note on Growth Cycles**
Stefano BOSI, Matthieu CAILLAT & Matthieu LEPELLEY
- 00 - 11 **Growth Cycles**
Stefano BOSI
- 00 - 12 **Règles monétaires et prévisions d'inflation en économie ouverte**
Michel BOUTILLIER, Michel GUILLARD & Auguste MPAKCO PRISO
- 00 - 13 **Long-Run Volatility Dependencies in Intraday Data
and Mixture of Normal Distributions**
Aurélie BOUBEL & Sébastien LAURENT

1999

- 99 - 01 **Liquidity Constraint, Increasing Returns and Endogenous Fluctuations**
Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 99 - 02 **Le temps partiel dans la perspective des 35 heures**
Yannick L'HORTY & Bénédicte GALTIER
- 99 - 03 **Les causes du chômage en France :
Une ré-estimation du modèle WS - PS**
Yannick L'HORTY & Christophe RAULT
- 99 - 04 **Transaction Costs and Fluctuations in Endogenous Growth**
Stefano BOSI
- 99 - 05 **La monnaie dans les modèles de choix intertemporels :
quelques résultats d'équivalences fonctionnelles**
Michel GUILLARD
- 99 - 06 **Cash-in-Advance, Capital, and Indeterminacy**
Gaetano BLOISE, Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 99 - 07 **Sunspots, Money and Capital**

Gaetano BLOISE, Stefano BOSI & Francesco MAGRIS

- 99 - 08 **Inter-Jurisdictional Tax Competition in a Federal System of Overlapping Revenue Maximizing Governments**
Laurent FLOCHEL & Thierry MADIES
- 99 - 09 **Economic Integration and Long-Run Persistence of the GNP Distribution**
Jérôme GLACHANT & Charles VELLUTINI
- 99 - 10 **Macroéconomie approfondie : croissance endogène**
Jérôme GLACHANT
- 99 - 11 **Growth, Inflation and Indeterminacy in a Monetary « Selling-Cost » Model**
Stefano BOSI & Michel GUILLARD
- 99 - 12 **Règles monétaires, « ciblage » des prévisions et (in)stabilité de l'équilibre macroéconomique**
Michel GUILLARD
- 99 - 13 **Educating Children : a Look at Household Behaviour in Côte d'Ivoire**
Philippe DE VREYER, Sylvie LAMBERT & Thierry MAGNAC
- 99 - 14 **The Permanent Effects of Labour Market Entry in Times of High Aggregate Unemployment**
Philippe DE VREYER, Richard LAYTE, Azhar HUSSAIN & Maarten WOLBERS
- 99 - 15 **Allocating and Funding Universal Service Obligations in a Competitive Network Market**
Philippe CHONE, Laurent FLOCHEL & Anne PERROT
- 99 - 16 **Intégration économique et convergence des revenus dans le modèle néo-classique**
Jérôme GLACHANT & Charles VELLUTINI
- 99 - 17 **Convergence des productivités européennes : réconcilier deux approches de la convergence**
Stéphane ADJEMIAN
- 99 - 18 **Endogenous Business Cycles : Capital-Labor Substitution and Liquidity Constraint**
Stefano BOSI & Francesco MAGRIS
- 99 - 19 **Structure productive et procyclicité de la productivité**
Zoubir BENHAMOUCHE
- 99 - 20 **Intraday Exchange Rate Dynamics and Monetary Policy**
Aurélié BOUBEL & Richard TOPOL

1998

- 98 - 01 **Croissance, inflation et bulles**
Michel GUILLARD
- 98 - 02 **Patterns of Economic Development and the Formation of Clubs**
Alain DESDOIGTS
- 98 - 03 **Is There Enough RD Spending ? A Reexamination of Romer's (1990) Model**
Jérôme GLACHANT
- 98 - 04 **Spécialisation internationale et intégration régionale. L'Argentine et le Mercosur**

Carlos WINOGRAD

- 98 - 05** **Emploi, salaire et coordination des activités**
Thierry LAURENT & Hélène ZAJDELA
- 98 - 06** **Interconnexion de réseaux et charge d'accès :
une analyse stratégique**
Laurent FLOCHEL
- 98 - 07** **Coût unitaires et estimation d'un système de demande de travail :
théorie et application au cas de Taiwan**
Philippe DE VREYER
- 98 - 08** **Private Information :
an Argument for a Fixed Exchange Rate System**
Ludovic AUBERT & Daniel LASKAR
- 98 - 09** **Le chômage d'équilibre. De quoi parlons nous ?**
Yannick L'HORTY & Florence THIBAULT
- 98 - 10** **Deux études sur le RMI**
Yannick L'HORTY & Antoine PARENT
- 98 - 11** **Substituabilité des hommes aux heures et ralentissement de la productivité ?**
Yannick L'HORTY & Christophe RAULT
- 98 - 12** **De l'équilibre de sous emploi au chômage d'équilibre :
la recherche des fondements microéconomiques de la rigidité des salaires**
Thierry LAURENT & Hélène ZAJDELA